
seminarios y conferencias

Lógica y paradoja: **libre comercio, migración limitada** Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional

Jorge Martínez Pizarro

María Fernanda Stang Alva

Programa Regional de Población y Desarrollo
Centro Latinoamericano y Caribeño
de Demografía (CELADE) – División
de Población / Fondo de Población de las
Naciones Unidas



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Santiago de Chile, agosto del 2005

Este documento fue preparado por Jorge Martínez Pizarro, funcionario del CELADE-División de Población de la CEPAL, y María Fernanda Stang, consultora del CELADE. Está basado en el Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional en las Américas, realizado entre el 6 y 7 de diciembre del 2004 en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile. Colaboraron en esta reunión: Cristián Doña, Marcela Ferrer, Daniela Vono, Miguel Villa, los expertos que participaron en el taller con sus exposiciones y los que respondieron el cuestionario examinado en la investigación que se detalla en el segundo capítulo.

Esta actividad forma parte del programa regular de trabajo del CELADE y del Programa Regional de Población y Desarrollo del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1680-9033
ISSN electrónico 1680-9041

ISBN: 92-1-322730-2
LC/L.2272-P

Nº de venta: S.05.II.G.99

Copyright © Naciones Unidas, agosto del 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Panorama de la migración internacional en América Latina y el Caribe	13
I.1 El contexto de la migración regional: atracción y rechazo.....	14
I.2 Patrones y tendencias de la migración internacional en América Latina y el Caribe	15
I.2.1 Del viejo al nuevo mundo.....	16
I.2.2 Dentro de la región	17
I.2.3 Rumbo al norte	18
I.2.4 Un patrón emergente	21
I.3 Perspectivas prospectivas	22
II. Miradas expertas sobre migración e integración	25
II.1 La migración internacional y los procesos de integración regional.....	25
II.2 Temas prioritarios de la migración internacional.....	28
II.3 La importancia de los procesos de consulta regional	30
II.4 La Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales.....	30
II.5 La Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.....	32
II.6 Conclusiones y aperturas	33
III. La migración en los procesos de integración: viejos y nuevos temas	35
III.1 Apuntes sobre regionalismo, integración y migración: una relación esquivada.....	36
III.1.1 El regionalismo latinoamericano y sus expresiones	36
III.1.2 AGCS y migración: un marco muy delimitado	43

III.2	El ALCAN y la migración mexicana hacia los Estados Unidos: historia de lo que nunca fue.....	45
III.2.1	De “braceros” a “mojados”	45
III.2.2	ALCAN sí, migración no.....	47
III.2.3	Cuando hablan los silencios	50
III.2.4	Una mirada en perspectiva	51
III.3	Migración e integración en el centro y sur de América: tiempo de buenos pronósticos.....	52
III.3.1	Cifras y procesos: la migración en los bloques de integración subregional.....	53
III.3.2	El caso uruguayo: de obstáculos y oleadas.....	58
IV.	Gobernabilidad migratoria e integración: caminos y encrucijadas.....	61
IV.1	Crisis migratoria: lógicas paradójicas	62
IV.2	Niveles de consenso, consensos en desnivel	66
IV.3	La nueva legislación migratoria argentina: promesas en espera	70
V.	Migración y derechos humanos, tan relevantes como próximos	75
V.1	Mirada con experiencia	76
V.2	Violencias que traspasan fronteras	77
V.3	Migrantes y refugiados	81
Conclusiones		85
Bibliografía		89
Anexos		93
1.	Evolución del comercio intrarregional en los bloques de integración regional	95
2.	Agenda del Taller de Expertos sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional	97
3.	Participantes del taller	98
4.	Discurso de apertura del taller (Dirk Jaspers Faijer, Director del CELADE)	99
Serie seminarios y conferencias: números publicados		103
Índice de cuadros		
Cuadro 1	Estados Unidos: stocks de población inmigrante de origen latinoamericano y caribeño 1970, 1980, 1990 y 2000	19
Cuadro 2	Una visión del comercio sur-sur	39
Cuadro 3	América Latina y el Caribe: exportaciones hacia el Asia en desarrollo.....	41
Cuadro 4	MERCOSUR: migración intrarregional	53
Cuadro 5	Comunidad Andina: migración intrarregional.....	54
Cuadro 6	SICA: migración intrarregional	55
Índice de recuadros		
Recuadro 1	Migración femenina, preocupaciones de otro género.....	20
Recuadro 2	El cuestionario en clave metodológica	26
Recuadro 3	Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales: la Audiencia para las Américas	31
Recuadro 4	Migración mexicana a los Estados Unidos: un perfil cifrado	48
Recuadro 5	Migración e integración: un tema para agendar	56
Recuadro 6	Herramientas de trabajo: el Instrumento Andino de Migración Laboral	58
Recuadro 7	La Declaración del Cusco: de utopías, realidades y coincidencias	69
Recuadro 8	La nueva ley de Argentina: migrar, un derecho humano.....	72
Recuadro 9	El flujo migratorio de peruanos a Ecuador y Chile: las fronteras del derecho.....	78
Recuadro 10	Migrantes extracomunitarios en Italia	79
Recuadro 11	Dicotomías dolorosas: migrantes en México	80

Recuadro 12 Límites riesgosos, la migración en la frontera entre México y los Estados Unidos	82
--	----

Índice de gráficos

Gráfico 1 Los grandes patrones y tendencias de la migración internacional en América Latina y el Caribe	16
Gráfico 2 América Latina y el Caribe: porcentaje de población inmigrante según procedencia 1970-2000.....	17
Gráfico 3 América Latina y el Caribe: índices de masculinidad de la población nacida en el extranjero y en la región, CIRCA 2000	18
Gráfico 4 Remesas: flujos en alza	22
Gráfico 5 Exportaciones sujetas a preferencias arancelarias, 2004.....	38
Gráfico 6 Evolución de las exportaciones de 1980 a 2003 (sur-sur versus sur-norte)	40
Gráfico 7 Evolución del comercio intrarregional de América Latina y el Caribe 1960-2003	42
Gráfico 8 Evolución del comercio intrarregional de la Unión Europea 1960-2003.....	42
Gráfico 9 MERCOSUR: evolución del comercio intrarregional 1960-2004	95
Gráfico 10 Comunidad Andina: evolución del comercio intrarregional 1960-2004	95
Gráfico 11 Mercado Común Centroamericano: evolución del comercio intrarregional 1960-2004	96
Gráfico 12 CARICOM: Evolución del comercio intrarregional 1960-2004	96

Resumen

Las preocupaciones en torno a la migración internacional, los derechos humanos y los procesos de integración regional se han convertido en un eje en el que se interceptan numerosos asuntos de la agenda internacional contemporánea. El “Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional en las Américas”, realizado durante los días 6 y 7 de diciembre del 2004 en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, se propuso lograr aproximaciones sobre esta temática. Para ello convocó a expertos de la región, que a través de diferentes perspectivas, disciplinas y preocupaciones se han ocupado de estos asuntos. Este documento fue elaborado a partir del corpus resultante del registro sonoro del taller, y recurre a bibliografía relevante, antecedentes, informes y noticias recientes.

El documento parte realizando un recorrido regional por las grandes facetas de la migración internacional contemporánea. Luego alude a la aplicación, entre expertos americanos en el área, de un cuestionario que indagó en sus opiniones sobre las relaciones entre migración internacional y procesos de integración y consulta regional. Un tercer apartado congrega tres amplios temas: los obstáculos y potencialidades del regionalismo abierto, y el modo en que la temática migratoria es abordada por el AGCS; la historia de exclusión de la problemática migratoria en la negociación mexicana y estadounidense sobre el ALCAN; y los avances en la consideración de la migración en los bloques de integración subregional —MERCOSUR, CAN, SICA y CARICOM. Un cuarto capítulo se ocupa de la gobernabilidad de la migración internacional y el quinto centra su atención en el complejo asunto de los derechos humanos de los migrantes, siempre con el objetivo de esclarecer sus vínculos con los procesos de integración y cooperación.

Introducción

La tensión que se crea entre las diferentes dimensiones imbricadas en el proceso de globalización constituye uno de sus elementos centrales y característicos (CEPAL, 2002). En tal sentido, la presión transversal que la migración internacional ejerce en los ámbitos político, económico, social y cultural es una derivación lógica de esta situación. Al exceder una mirada teórica se advierte que esa lógica se materializa en situaciones y circunstancias que se han ido tornando, cada vez con más frecuencia, en hechos de la vida cotidiana que afectan a muchas personas que se han arriesgado a dejar sus países de origen en búsqueda de oportunidades. Ellas enfrentan discriminación, racismo, xenofobia, privación de la libertad, amenazas a la integridad física y psíquica, y a la propia vida; sin ánimo de exhaustividad, los migrantes encaran simultáneamente diferentes formas de violación de los derechos humanos.

La globalización es un proceso asimétrico, con una dinámica determinada, en gran medida, por el carácter desigual de los actores participantes, y por un importante déficit en materia de gobernabilidad (CEPAL, 2002). Se comprende entonces por qué la intersección de las preocupaciones en torno a la migración internacional, los derechos humanos y los procesos de integración regional se ha convertido en un punto nodal en el que se interceptan numerosos lineamientos de la agenda internacional contemporánea.

Enmarcado por estas preocupaciones surge el “Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional en las Américas”, realizado durante los días 6 y 7 de diciembre del 2004 en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile. Su

propósito fue lograr aproximaciones para la reflexión y el debate en torno a las relaciones entre la migración internacional y los procesos de integración y cooperación regionales, incluyendo las intersecciones reales y potenciales con la problemática de los derechos humanos de los migrantes. La delimitación de este ámbito temático responde, en términos generales, a la relevancia que las diversas facetas de la migración internacional han adquirido dentro de las agendas nacionales, regionales y de las organizaciones internacionales. También cabe señalar el interés de la CEPAL y del CELADE de consagrar capacidades técnicas a su examen, en el entendido de que se trata de un asunto indisolublemente vinculado a las tareas del desarrollo social y económico.

En términos más específicos, la generación de este espacio, apoyado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, sigue el mandato de los países a través del Comité Especial sobre Población y Desarrollo, que ha solicitado la elaboración de un documento sobre *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, a ser presentado como un insumo para los debates sobre el tema durante el trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, que se realizará en Uruguay en el año 2006.

El taller convocó a un grupo de expertos de la región, quienes a través de su trabajo académico o de su desempeño en organismos gubernamentales y no gubernamentales, han abordado los temas propuestos desde diferentes perspectivas, preocupaciones y disciplinas. De este modo, y según el orden de sus intervenciones, participaron con sus exposiciones y comentarios: Jorge Martínez Pizarro, investigador del CELADE, División de Población de la CEPAL; José Carlos Mattos, experto de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL; Cristián Doña Reveco, consultor del CELADE; José Luis Ávila, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Lelio Mármora, Director del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC) y ex Representante para América Latina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Juan José Calvo, Representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay (FNUAP); Susana Novick, académica e investigadora de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET); y Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial para los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (véase en Anexo 3 el listado de participantes).

Este documento fue elaborado a partir del *corpus* resultante del registro sonoro de lo expuesto, comentado, reflexionado y debatido durante el taller. Así también, se recurrió al material gráfico dispuesto por algunos expertos. A partir de todo este material, se delinearon un grupo de temáticas transversales que atravesaron todas las exposiciones, y que son las que originaron los capítulos que organizan esta publicación. Todos los temas han sido complementados con aportes de los editores, apoyados en bibliografía relevante, antecedentes, informes y noticias recientes.

El primer capítulo describe y presenta antecedentes respecto de las grandes facetas de la migración internacional contemporánea desde una mirada regional. Aporta los insumos necesarios para emprender el recorrido por los temas específicos propuestos para el taller. El segundo capítulo expone los resultados de la aplicación de un cuestionario que indagó en las opiniones respecto de las relaciones entre migración internacional y procesos de integración y consulta regional, correspondientes a expertos en el área, pertenecientes al espacio de las Américas.

Los obstáculos y potencialidades del regionalismo abierto, y el modo en que la temática migratoria es abordada por el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS), son los ejes sobre los que gira la primera parte del tercer capítulo. En la segunda se revisa la historia de exclusión de la problemática migratoria en la negociación mexicana y estadounidense sobre el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN). Finalmente, en la tercera se comentan las características de los flujos migratorios dentro de los bloques de integración

subregional —Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina de Naciones (CAN), Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y Comunidad del Caribe (CARICOM)—, y los avances en la consideración de los asuntos migratorios que se han producido a su interior.

El cuarto capítulo se ocupa de las perspectivas, análisis, opiniones y experiencias de los expertos en relación con la gobernabilidad de la migración internacional, especialmente en la región, y se dedica un espacio al nuevo marco normativo migratorio argentino. El último apartado centra su atención en el complejo asunto de los derechos humanos de los migrantes, siempre con el propósito de echar luz sobre sus vínculos con los procesos de integración y cooperación.

La globalización ha supuesto también una extensión gradual de principios éticos comunes (CEPAL, 2000). No es casual, pues, que esta extensión empuje hacia la problematización de situaciones novedosas o bien invisibilizadas socialmente, y de allí que las preocupaciones por las intersecciones entre la migración, la integración regional y los derechos humanos estén ganando relevancia. Así lo demuestran los señalamientos de los expertos consultados a través del cuestionario, las intervenciones de los participantes en el taller, y la temática propuesta por el mandato que originó este encuentro.

I. Panorama de la migración internacional en América Latina y el Caribe

La migración internacional no es un fenómeno novedoso, pero sí lo es su creciente complejidad. La preocupación por estos procesos va en aumento, aunque este progresivo protagonismo en la agenda mundial no ha sido acompañado, en la misma medida, por un fortalecimiento de las voluntades políticas para encauzarlos en un marco de gobernabilidad apropiado —es decir, esencialmente respetuoso de los derechos humanos de los actores involucrados.

Este diagnóstico pone de relieve la necesidad de conocer y comprender estos fenómenos, para enfrentar los desafíos que supone esta gobernabilidad en la cambiante realidad de este mundo globalizado de comienzos de siglo. Es por eso que la apertura de este espacio de reflexión y debate sobre la migración y los procesos de integración y cooperación regional, estuvo dada por una descripción y presentación de antecedentes en relación con las grandes facetas de la migración internacional desde la perspectiva latinoamericana y caribeña. Esta presentación estuvo a cargo de Jorge Martínez Pizarro¹.

¹ Los títulos que se presentan a continuación siguen los lineamientos de su intervención, complementándose con otros trabajos elaborados y, especialmente, con un artículo desarrollado en coautoría con Miguel Villa, ambos funcionarios del CELADE (Martínez y Villa, 2004).

I.1 El contexto de la migración regional: atracción y rechazo

Un juego de oportunidades y riesgos domina el escenario en el que se desarrolla la migración internacional en los últimos decenios, tanto a nivel mundial como regional. Y aunque no es un juego en su sentido lúdico, tiene en común con aquél el hecho de que supone la existencia de ganadores y perdedores. Este supuesto se relaciona con la presencia de muchas motivaciones, pero a la vez muchas restricciones para la movilidad de las personas en general, y de los trabajadores en particular.

En la actual globalización la región es claramente origen de migración. Uno de cada diez migrantes en el mundo proviene de América Latina y el Caribe. Además, se está exportando capital humano con características individuales y rasgos de movilidad que tienden a erosionar las disponibilidades nacionales necesarias para el aumento de la competitividad.

Las motivaciones que impulsan a las personas a migrar se dan tanto en el plano objetivo como en el subjetivo. En el primero se destacan la brecha salarial y las oportunidades de empleo en los países receptores, frente a un marco de precarización y crecimiento de la informalización laboral en los países de origen. Entre las motivaciones de tipo subjetivo, se esgrime la opción de migrar, aunque sea temporalmente, como una alternativa legítima para mejorar las condiciones de vida. La percepción subjetiva tiene una fuerza decisiva, aunque muchas veces pueda colisionar con las condiciones reales. Y permeando estas condiciones objetivas y subjetivas, está el papel de las redes de migrantes, que operan con fuerza, transmitiendo información y brindando una acogida a las personas que llegan al país de destino.

Las dificultades de absorción laboral y el deterioro de los niveles de vida en los países de la región, los avances en las tecnologías de las comunicaciones e información sobre oportunidades distantes, las mayores facilidades de transporte y la existencia de estas comunidades de migrantes que tejen redes entre los lugares de origen y de destino, están incentivando la existencia de un número creciente de latinoamericanos y caribeños dispuestos a emprender la aventura migratoria. Los países receptores, en especial los desarrollados, no sólo cuentan con enormes brechas salariales en su favor, sino que siguen demandando trabajadores para apoyar sus procesos productivos y llenar vacíos que las poblaciones locales suelen despreciar, o bien para incorporarlos en sectores de tecnología de punta donde aprovechan eficientemente sus habilidades².

No obstante estas fuerzas, las políticas de admisión e integración son altamente selectivas, ya que deliberadamente buscan captar recursos calificados y retener a los estudiantes más aventajados. También son esencialmente restrictivas, por ejemplo, a través del establecimiento de rígidas cuotas para el ingreso de trabajadores extranjeros, por medio de la escasa inclusión de los temas de migración laboral en los acuerdos comerciales que establecen con países en desarrollo e, incluso, a través de las dificultades impuestas al ejercicio profesional de los extranjeros provenientes de esos países.

Estos condicionantes potencian los riesgos que deben enfrentar los migrantes, que se materializan, por un lado, en la irregularidad a la que deben someterse a causa de las rigideces institucionales para ingresar y permanecer en los países de destino, y por el otro, en la desprotección extrema que enfrentan los trabajadores migrantes indocumentados. La irregularidad es alimentada por la operación de mafias que trafican y tratan personas. Además, a la vulnerabilidad de los trabajadores indocumentados se suma aquella que afecta a los trabajadores

² Como dice Saskia Sassen, a pesar de que los países desarrollados se han negado persistentemente a reconocer que la inmigración no es sólo el resultado de condiciones socioeconómicas desfavorables en los países de origen, lo cierto es que ellos han jugado un rol activo en su impulso, y que *“la inmigración es un proceso principal a través del cual una nueva economía se está constituyendo”* (Sassen, 2003, p. 17).

migrantes regulares, que acceden a mecanismos de integración muy débiles, son objeto de discriminación (en especial las mujeres) y suelen ser centro de brotes de xenofobia. Por estas razones, es claro que la migración es una estrategia de aristas y resultados dispares.

A este complejo y preocupante cuadro suele oponerse, con excesivo optimismo, el beneficio que suponen las remesas de los migrantes: los países reciben en su conjunto un flujo de recursos de sus emigrados que estaría alcanzando los 30 mil millones de dólares³ y cuyas repercusiones macroeconómicas son ostensibles en casi todos los países, aunque hasta ahora no es nítida su contribución al alivio de la pobreza y al desarrollo. Es cierto que se trata de una fuente de divisas importante en varios países, sobre todo en las economías más pequeñas, como las de América Central y el Caribe. La idea de fortalecer la competencia y minimizar los costos de su transferencia parece haber prosperado, especialmente en algunos países pequeños, lo que estaría dando origen a un mercado de remesas más transparente, una aspiración que ya aparece en varias declaraciones gubernamentales. Pero lo cierto es que, frente a ello, aún existen escasas iniciativas de apoyo a la canalización y a la utilización de estos recursos.

Este contexto favorece la acentuación de las asimetrías entre los países desarrollados y en desarrollo: la migración puede generar trampas de pobreza, no contribuye a la convergencia salarial ni al aumento lineal de la competitividad del mundo en desarrollo y está excluida de los acuerdos de libre comercio e integración entre países de diferentes grado de desarrollo (CEPAL, 2002). Y pese a que ha entrado en vigor la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, su ratificación fue posible sin el concurso de países desarrollados, lo que plantea dudas sobre su efectividad. Todo hace pensar que en la actual globalización hay motivos suficientes para que la migración internacional forme parte de la agenda nacional del desarrollo en los países de la región y de sus demandas a los países desarrollados. Por esta razón, una de las grandes tareas para los próximos años será buscar la cooperación regional en la perspectiva de alcanzar una gobernabilidad compartida de la migración internacional. El espacio de diálogo, reflexión y debate propuesto por este taller estuvo, en buena medida, guiado por este propósito.

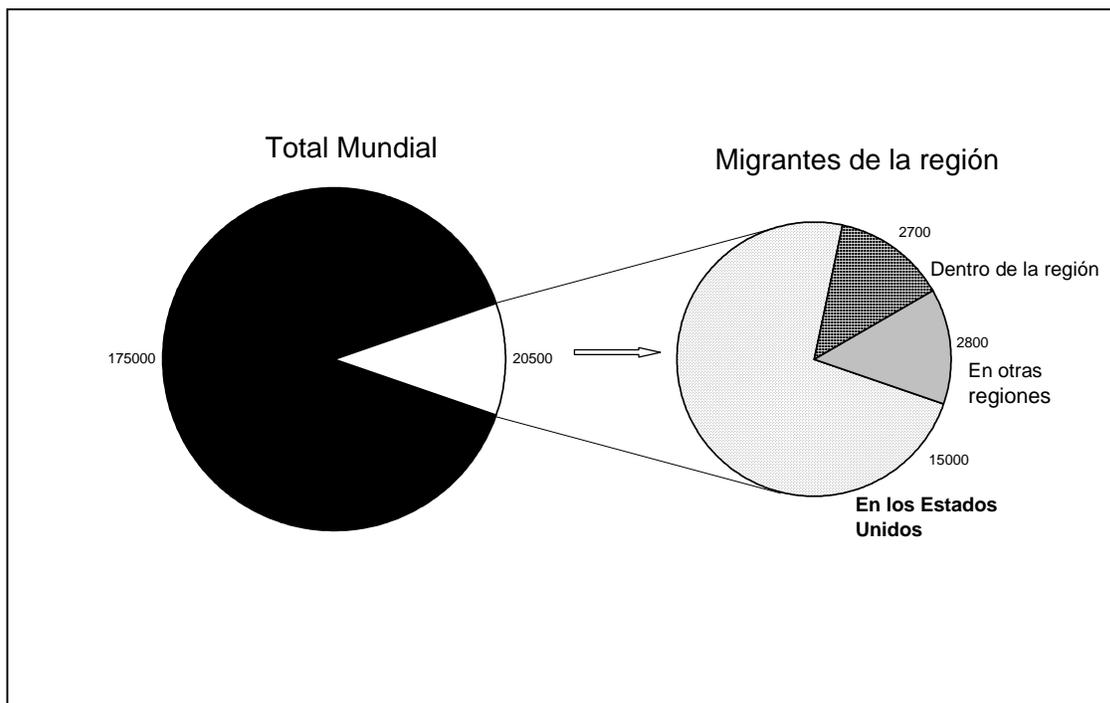
I.2 Patrones y tendencias de la migración internacional en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe, una región de tradicional atracción migratoria que dejó huellas profundas en su cultura y sociedad, se transformó en fuente de emigración en los últimos decenios. Al mismo tiempo, la geografía de destinos de los flujos se fue ampliando y diversificando de manera progresiva. De acuerdo a antecedentes del CELADE, se estima que más de 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país de nacimiento. Esta cifra equivale a más del 10% de los migrantes internacionales en el mundo, sin contabilizar formas temporales de movilidad. La mitad de los emigrantes regionales migró durante el decenio de 1990, en especial a los Estados Unidos. En el mismo lapso emergieron nuevos flujos —de magnitud menor, pero con una gran expansión— dirigidos a Europa, en particular a España. La migración intrarregional, que acompañó las distintas etapas del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, mantiene algunos de sus rasgos tradicionales, pues los principales países de destino siguen siendo Argentina, Costa Rica y Venezuela (véase gráfico 1), pero ha registrado una menor intensidad que venía observándose ya en los años ochenta, asociada a los retrocesos económicos, y que luego, en la década de 1990, se relaciona con un contexto de muchos contrastes y agudos rezagos sociales (Martínez y Villa, 2004).

³ Jorge Martínez mencionaba en su intervención que, según el BID, las remesas habrían alcanzado los 40 mil millones de dólares en 2003. Señaló, sin embargo, que desconoce la forma en que el organismo calcula estos montos.

Gráfico 1

LOS GRANDES PATRONES Y TENDENCIAS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

Tres grandes patrones migratorios dominan el mapa regional desde la segunda mitad del siglo XX. El primero de ellos corresponde a la inmigración de ultramar, originada principalmente en el Viejo Mundo. El segundo resulta del intercambio de población entre los propios países de la región. Finalmente, el tercer patrón es la emigración hacia el exterior de América Latina y el Caribe, fundamentalmente a los Estados Unidos. Ha emergido en los últimos años un flujo de migrantes latinoamericanos, principalmente sudamericanos, hacia algunos países europeos y Japón. Su gran expansión lleva a Jorge Martínez a sugerir la hipótesis de que se trataría de un cuarto patrón migratorio.

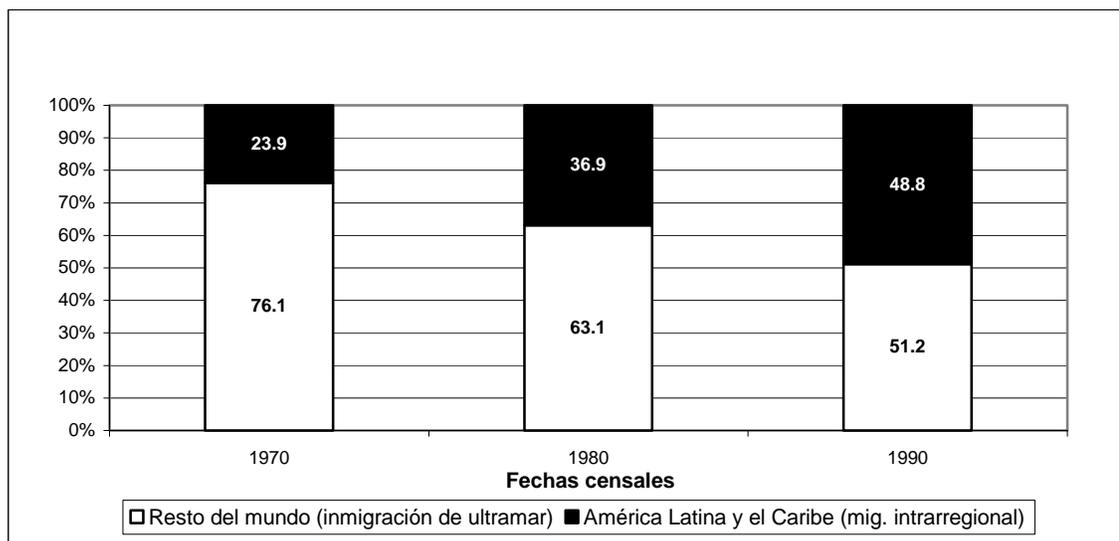
I.2.1 Del viejo al nuevo mundo

Entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX la inmigración de ultramar fue intensa en varios países de la región. En su mayoría, provino del sur de Europa y en menor medida del Cercano Oriente y Asia (Villa y Martínez, 2002). Lo distintivo de este patrón es la disminución de la inmigración a partir de la segunda guerra mundial, lo que en la actualidad se refleja en un sostenido envejecimiento del *stock* inmigratorio europeo. El total de inmigrantes de ultramar censados en los países de la región disminuyó de casi cuatro millones de personas en 1970 a menos de dos y medio millones en 1990, y descendió a 1,9 millones hacia 2000 (véase gráfico 2). Los países con el mayor número de inmigrantes de ultramar son Argentina, Brasil y Venezuela, aunque únicamente en Brasil predominan por sobre los inmigrantes originados en países de América Latina y el Caribe ⁴.

⁴ De acuerdo a los antecedentes de IMILA, cerca de 540 mil inmigrantes de ultramar residían en Brasil en 2000, compuestos fundamentalmente por portugueses (40%), seguidos muy de lejos por japoneses (13%) e italianos (10%).

Pese al envejecimiento de los antiguos inmigrantes, es notorio aún el predominio masculino en los *stocks* de ultramar, que se manifiesta en la mayoría de los países con información disponible hacia 2000. Este hecho sugiere que la mayoría de los flujos se compuso mayoritariamente por hombres, sin descartar que el retorno hubiese afectado más a las mujeres.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DE POBLACIÓN
INMIGRANTE SEGÚN PROCEDENCIA 1970-2000



Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

I.2.2 Dentro de la región

El número de migrantes intrarregionales experimentó modestos incrementos en los años noventa. Si bien las personas oriundas de la región representaron casi el 60% del total de los inmigrantes registrados en 2000, el *stock* acumulado en este año fue sólo ligeramente mayor que el observado en 1990, llegando a 2,7 millones de personas. En los principales países de inmigración el número de inmigrantes regionales creció durante la última década (los casos de Argentina y Venezuela)⁵; aumentó significativamente en Costa Rica y de manera destacable en Chile.

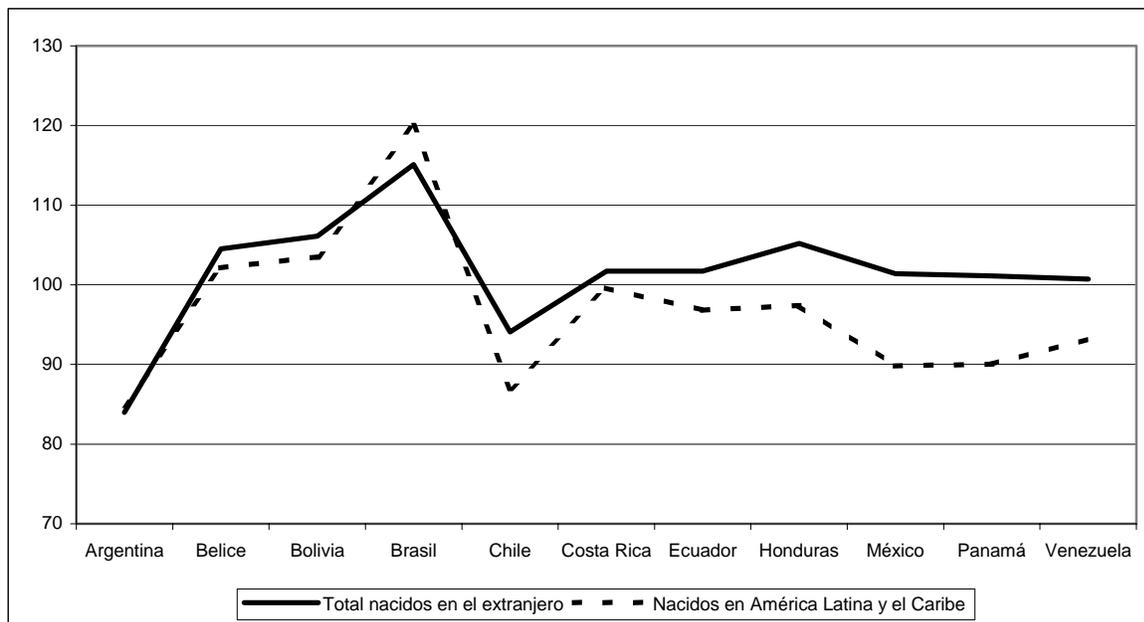
El *stock* de colombianos en los países de la región, principalmente en Venezuela, sigue siendo el de mayor cuantía después de varias décadas —alcanzó las 700 mil personas en 2000. En este flujo se detecta una alta movilidad en regiones de fronteras y hay personas que han sido desplazadas o que están buscando refugio, que es el caso de la migración colombiana a Ecuador. En términos de magnitudes, le siguen dos grandes corrientes acumuladas: chilenos y paraguayos. La emigración paraguaya se siguió alimentando en los años noventa, mientras que la chilena es más antigua y no continuó creciendo con su intensidad. El cuarto flujo migratorio intrarregional está vinculado con la migración de nicaragüenses hacia Costa Rica.

La llamada *feminización cuantitativa* es un rasgo distintivo de la migración latinoamericana y caribeña en comparación con otras regiones del mundo. De acuerdo con los antecedentes reunidos por el Proyecto IMILA, el predominio femenino creciente se observa desde los años ochenta, y también se advierte en los principales *stocks* de inmigrantes intrarregionales en 2000

⁵ Al aplicarse metodologías demográficas de relaciones de supervivencia no pudo encontrarse un aumento constante de los migrantes regionales en estos países en las décadas anteriores, pero este cálculo aún no ha podido realizarse con los datos de la ronda censal del 2000. Sin embargo, sí se registra un aumento en el número absoluto.

(véase gráfico 3). Son ejemplos de esta situación los casos de los colombianos en Venezuela y Ecuador (91,4 y 89,2 hombres por cada cien mujeres, respectivamente), de los paraguayos y chilenos en Argentina (73,3 y 91,9 por cien) y de los peruanos en Chile (66,5 por cien). Sin embargo, hay importantes excepciones: los bolivianos en Argentina, los argentinos en Chile y Brasil, los colombianos en Panamá, los peruanos en Venezuela y los uruguayos en Brasil tienen una mayoría masculina (Martínez Pizarro, 2003).

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICES DE MASCULINIDAD DE LA POBLACIÓN
NACIDA EN EL EXTRANJERO Y EN LA REGIÓN, CIRCA 2000
(hombres por cada cien mujeres)



Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

El análisis de la información disponible permite afirmar que la migración de las mujeres tiene especificidades propias, ya que sus motivaciones van de las estrictamente laborales, pasando por las de carácter familiar, a otras más individuales. Por eso es necesario adoptar una perspectiva de género en su estudio —el tema de la participación de las mujeres en los análisis de la migración, según algunas investigadoras, no ha avanzado más allá de una especie de *análisis de stocks de ganadería demográfica*—, donde se aborde el significado de la migración de mujeres, más allá de percepciones simplistas acerca de su excesiva victimización o bien su supuestamente inevitable empoderamiento. Las evidencias disponibles no son concluyentes y hay indicios de violencia y desprotección junto con oportunidades para asumir nuevos roles en los hogares, remitir ahorros y alcanzar mayores cuotas de igualdad. Lo relevante, en todo caso, es que la imagen de la mujer migrante como acompañante, como actor pasivo, ya no se sustenta (Martínez Pizarro, 2003) (véase recuadro 1).

I.2.3 Rumbo al norte

El número de migrantes latinoamericanos y caribeños en los Estados Unidos aumentó casi diez veces en los últimos treinta años, y esto ha ocurrido en medio de constantes revisiones de

actas y leyes, de diversas y cambiantes iniciativas de políticas de admisión y regulación de la migración, y de amnistías y regularizaciones. Tradicionalmente fue una migración alimentada por poblaciones mexicanas y de origen caribeño, pero hoy está incluyendo crecientemente a centroamericanos y sudamericanos (véase cuadro 1).

Cuadro 1
ESTADOS UNIDOS: STOCKS DE POBLACIÓN INMIGRANTE DE ORIGEN LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO 1970, 1980, 1990 Y 2000

Procedencia	Fechas censales ^a				Tasas de crecimiento anual		
	1970	1980	1990	2000	1970-1980	1980-1990	1990-2000
América del Sur	234233	493950	871678	1876000			
Porcentaje	13,6	11,3	10,4	13,0	7,5	5,7	7,7
Mesoamérica	873624	2530440	5391943	9789000			
Porcentaje	50,6	57,7	64,4	67,6	10,6	7,6	6,0
Caribe y otros	617551	1358610	2107181	2813000			
Porcentaje	35,8	31,0	25,2	19,4	7,9	4,4	2,9
Total	1725408	4383000	8370802	14478000			
Porcentaje	100,0	100,0	100,0	100,0	9,3	6,5	5,5

Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

^a 2000 corresponde a la Encuesta Continua de Población.

Los inmigrantes de la región, según la información del 2000 de la Encuesta Continua de Población estadounidense, equivalen a poco más de la mitad del *stock* total de inmigrantes en el país. Según estos antecedentes, la participación de mujeres y hombres es variada según el origen: caribeños y sudamericanos registran índices de masculinidad que denotan una muy elevada participación femenina.

Esta composición heterogénea de los inmigrantes de origen latinoamericano y caribeño en los Estados Unidos también se advierte respecto de otras características sociodemográficas y socioeconómicas: los mesoamericanos tienen una mayor concentración de población en edades activas y sus perfiles de escolaridad son ostensiblemente más bajos que los de los caribeños y sudamericanos⁶. A su vez, la participación laboral de las mujeres es notoriamente más elevada entre las caribeñas y sudamericanas —aunque en todos los grupos alcanza una intensidad mayor que en los países de origen. Por último, las ocupaciones profesionales abarcan proporciones significativamente más altas entre los oriundos del Caribe y América del Sur.

Todo hace suponer que la migración latinoamericana y caribeña a los Estados Unidos seguirá en curso a pesar de las enmiendas legislativas y al aumento de los controles migratorios. Sin embargo, no es prudente conjeturar sobre cifras. Los gobiernos están concientes de la necesidad de concertar acuerdos en la perspectiva de la cooperación regional y así lo demuestra la existencia de la Conferencia Regional sobre Migración, establecida en Puebla en 1996, que ha buscado establecer mecanismos de diálogo para la gobernabilidad compartida de la migración⁷, a pesar de que los países mantienen especificidades que a veces dificultan acciones conjuntas.

⁶ Mesoamérica incluye a México y los países de América Central.

⁷ La Conferencia Regional sobre Migración incluye como miembros a once países de América del Norte, Central y el Caribe (Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). Véase www.crmsv.org.

Además, como se comenta en otros capítulos, la participación estadounidense en la Conferencia ha ido virando el rumbo de las discusiones hacia el ámbito de la seguridad, especialmente después de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001.

Recuadro 1

MIGRACIÓN FEMENINA, PREOCUPACIONES DE OTRO GÉNERO

Adoptar una mirada de género frente a la problemática migratoria supone mucho más que un análisis de la migración diferencial por sexo. Por muchas razones, pero, sobre todo, porque el género es mucho más que el sexo, al menos en términos de un enfoque social.

La feminización cuantitativa es un hecho. En la escala mundial, las mujeres han tenido una gravitación importante en la migración internacional, que registra un aumento relativo virtualmente constante desde 1960, a pesar de que todavía representan un número ligeramente inferior al de los hombres. En la región, la preeminencia femenina en los desplazamientos intrarregionales ha sido un rasgo característico en los últimos decenios.

¿Pero qué supone en términos cualitativos esta feminización? La incorporación del concepto de género como elemento estructurador de algunos análisis sobre migración se basa en el reconocimiento de que *“las ideologías, jerarquías y relaciones de género influyen de forma diferenciada en las probabilidades de migración de hombres y mujeres y en sus resultados migratorios”* (Mora, 2002, p. 9). Esta perspectiva analítica supuso una diversificación de las áreas de investigación que incluso podría enriquecer la interpretación de la migración masculina (dinámica familiar, espacio público y privado e identidad han surgido como nuevas temáticas).

Hombres y mujeres realizan una construcción social diferente de la migración. Algunas investigaciones han descubierto que, en determinados contextos, el marco familiar es más importante para la migración de las mujeres, y en este sentido su rol maternal es decisivo. También se ha descubierto que las causas de la migración femenina están cada vez más vinculadas con la ruptura o ausencia de vínculos con un varón, la poliginia y la soltería, en un contexto de cambio de roles en la familia (Mora, 2002).

Pero hay una zona mucho más turbulenta en la intersección entre género y migración. En la mayor parte del mundo se reconoce que las mujeres migrantes sufren de manera más aguda las vicisitudes negativas que afectan a los migrantes, y que son objeto de abusos que, junto con los niños, le son casi exclusivos, como la trata de personas. Además, las poblaciones refugiadas y desplazadas internamente incluyen mayoritariamente a más mujeres (según el ACNUR, mujeres y niños representan más del 70% de las personas en situación de riesgo ante conflictos armados o desastres naturales, e incluso hasta un 90%), una constatación preocupante si se considera que, junto con las indocumentadas, las mujeres refugiadas son el grupo más vulnerable entre los vulnerables de la migración, pues enfrentan riesgos considerables para su integridad física y psíquica —abusos, coacción, violación.

Por todo esto es que la incorporación de la perspectiva de género no debe reducirse al ámbito de las investigaciones. En la dimensión política se ha ignorado a menudo esta mirada, eludiendo el tratamiento de situaciones agudas de vulnerabilidad que afectan a muchas migrantes, o victimizando a las mujeres de tal modo que impiden su reconocimiento como actores sociales, o que restringen su libertad migratoria. Es urgente, entonces, que la gobernabilidad también dé respuestas a estas demandas *de otro género*.

Fuente: Martínez Pizarro (2003) y FNUAP (2001).

Una clave importante para abordar este flujo migratorio tiene que ver con el hecho de que los inmigrantes han contribuido a los procesos de flexibilización laboral del mercado de trabajo estadounidense⁸, y tales cambios fortalecieron la atracción migratoria de aquel país (Martínez y Villa, 2004). Esto ha conducido a una tensión evidente y no resuelta entre la adopción de normas restrictivas a la migración —donde las preocupaciones por la seguridad han reforzado el control— con la demanda de mano de obra barata o especializada, siempre dispuesta a realizar trabajos que los nacionales desechan, o en plena edad de aprendizaje de habilidades, que se inserta en sectores

⁸ Saskia Sassen señala que la inmigración ha sido una forma de asegurar la fuerza laboral de bajo salario y de combatir las demandas de los trabajadores organizados de los países desarrollados, entre ellos, los Estados Unidos (Sassen, 2003).

estratégicos de la economía y contribuye a la prosperidad y competitividad de los Estados Unidos, reforzando la *great divide of the Americas*.

I.2.4 Un patrón emergente

La emigración a otros destinos extrarregionales involucra un total levemente inferior a los 3 millones de personas en el año 2000. Canadá, algunos países de Europa (especialmente España y el Reino Unido), Japón, Australia e Israel representan los destinos más importantes. En algunos países europeos y Japón, la presencia de latinoamericanos y caribeños se acrecentó con el flujo de retorno de antiguos inmigrantes de ultramar y el de aquellos que obtuvieron el reconocimiento de su derecho de ciudadanía en el país de origen de sus parientes y antepasados.

Si bien es indiscutible la gravitación cuantitativa de Canadá y el Reino Unido como destinos extrarregionales de los migrantes latinoamericanos y caribeños —estos países aglutinan el 40% de los inmigrantes en destinos fuera de la región y diferentes a los Estados Unidos—, ciertas especificidades y tendencias del proceso migratorio que cobra vigor en la década de 1990 y que involucra especialmente a España y Japón, permiten hipotetizar que está emergiendo un nuevo patrón migratorio fuera de las Américas.

España se ha convertido, recientemente, en el segundo destino de la emigración regional: en 2001 se registraron 840 mil inmigrantes originados en la región, principalmente en los países de América del Sur⁹. Un rasgo notable es que la participación de las mujeres es mayoritaria. Si bien este predominio femenino ha venido descendiendo, posiblemente debido al reagrupamiento familiar, las mujeres han sido pioneras en la instalación de esta corriente (Izquierdo, López y Martínez Buján, 2002).

Además de la condición de retorno diferido generacionalmente, la migración de latinoamericanos a España admite otras interpretaciones. Por ejemplo, la cercanía cultural ha hecho que, de alguna manera, gocen de aceptación entre los españoles, aunque esta es una percepción bastante discutida. Para algunos investigadores esta cercanía cultural es sólo aparente, porque la exclusión no desaparece para muchos migrantes, especialmente en un cambiante marco normativo como el español. También es posible que esta simpatía sea más bien funcional, puesto que el hábito de “preferidos” que rodea a los inmigrantes latinoamericanos está vinculado con “*el fin de anular la dependencia de la mano de obra marroquí en la agricultura y la construcción. O para eludir el choque cultural con otra religión*” (Izquierdo, López y Martínez Buján, p. 2).

En el caso de Japón, la inmigración regional está compuesta principalmente por brasileños y peruanos, y se vio favorecida directamente por disposiciones adoptadas en los años noventa, que facilitaron el visado de ingreso y permanencia temporal a los descendientes sanguíneos (*dekasseguis*) de japoneses instalados desde las primeras décadas del siglo en Brasil y Perú (los *nikkei*). En el año 2000, más de 300 mil no nativos residentes en ese país eran latinoamericanos (los brasileños constituían más del 80% del total). Estos inmigrantes son en su mayoría hombres, empleados en los sectores manufactureros, aunque se registra un progresivo aumento de la participación de las mujeres.

⁹ Esta cifra es tomada de las estadísticas oficiales españolas.

I.3 Perspectivas prospectivas

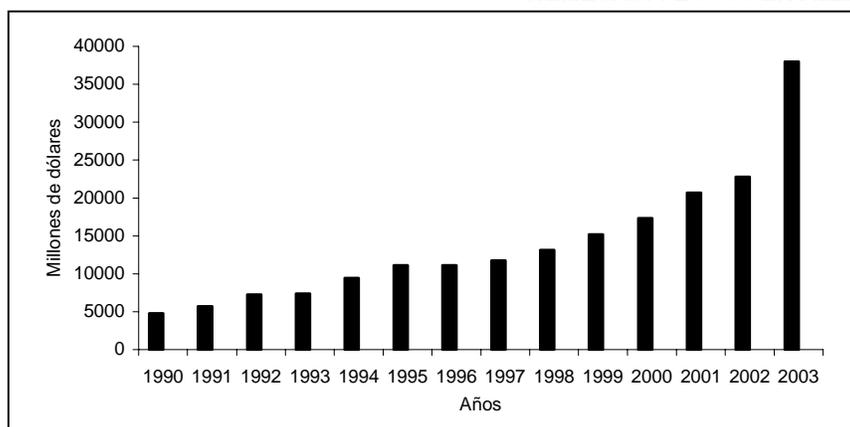
Avanzando en algunas conclusiones, y a la luz de estos antecedentes, puede señalarse que efectivamente existe una tendencia creciente en el número de migrantes de la región, a pesar de que no se trata de ningún desborde o cifra alarmante. También es claro que hay una diversificación de destinos y una consolidación del mapa migratorio intrarregional. Es preciso, además, advertir la heterogeneidad de actores y actrices — por la importancia de las mujeres en muchos flujos — que intervienen en este escenario.

Estos hechos objetivos sirven de base para el avance en algunas interpretaciones. En esta línea, surge el imperativo de exigir el respeto de los derechos humanos de los migrantes sin concesiones, teniendo en cuenta que los países de la región son una mayoría entre quienes han asumido el compromiso de velar por el cumplimiento de los preceptos de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. El apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y el trabajo con organizaciones internacionales representa una plataforma que habrá que potenciar.

Respecto a este proceso de feminización cuantitativa, es preciso delinear políticas que busquen proteger a las migrantes, pero en el entendido de que no se trata de una migración asociativa ni que todas las migrantes son potenciales víctimas pasivas. De todos modos, sería apresurado y seguramente erróneo celebrar un mayor empoderamiento de las mujeres, en especial si el proceso migratorio las conduce a replicar inequidades de género en los países de destino y no las exime de las vicisitudes por las que atraviesan los hombres migrantes.

El fenómeno de las remesas es tal vez la faceta más conocida de la migración contemporánea, pero sus beneficios son más potenciales que reales. La magnitud de los flujos de dinero (véase gráfico 4), sometida a coyunturas y a grandes sacrificios entre las personas migrantes, requiere todavía muchas más acciones, que vayan más allá de la reducción del costo de las transferencias y se incorporen, de modo directo, en las políticas sociales, procurando ampliar sus efectos sobre el consumo, el empleo y la infraestructura desde la escala de los hogares y comunidades que las reciben hasta el agregado nacional. Esto es así porque los beneficios sociales de las remesas a nivel nacional en la mayoría de países de la región no se perciben, pues no han existido reducciones marcadas de la pobreza, persiste la inequitativa distribución del ingreso y en los principales países receptores de estos recursos el gasto social per cápita es de los más reducidos en la región.

Gráfico 4
REMESAS: FLUJOS EN ALZA



Fuente: CEPAL (2002), Lozano-Asencio (2000) con datos del Fondo Monetario Internacional.

En definitiva, las asimetrías internacionales y la etapa del desarrollo por la que atraviesan los países latinoamericanos y caribeños hacen impensable un futuro sin migración. Por eso, habrá que destinar esfuerzos para mejorar su gobernabilidad y recuperar la visión de que la movilidad es parte de la convivencia de las naciones.

II. Miradas expertas sobre migración e integración¹⁰

En este capítulo se presentan los resultados de un cuestionario, aplicado en el segundo semestre del 2004, destinado a recabar las opiniones de personas de destacada trayectoria académica y técnica en el área de las relaciones entre la migración internacional y los procesos de integración y consulta regional en América Latina (para conocer la metodología y lineamientos generales, véase Recuadro 2). Además de reunir opiniones expertas, el ejercicio permitió reflexionar y evaluar el rumbo de la agenda regional y mundial sobre la migración internacional y sugerir prioridades y nuevos abordajes en el ámbito de las investigaciones y de su gobernabilidad.

II.1 La migración internacional y los procesos de integración regional

La primera temática de la consulta se refería a las relaciones macro entre la migración internacional y los procesos de integración regional y hemisférica. Hubo un marcado acuerdo en las percepciones de los expertos sobre esta vinculación. La opinión predominante fue que la migración internacional está subconsiderada o simplemente no incluida en estos acuerdos. Sin embargo, el énfasis de esta opinión varió según el proceso de integración al que se referían los consultados.

¹⁰ La investigación que se detalla en este capítulo estuvo a cargo de Cristián Doña Revecó, consultor del CELADE, cuyo informe preliminar sobre los resultados complementa su exposición en el taller.

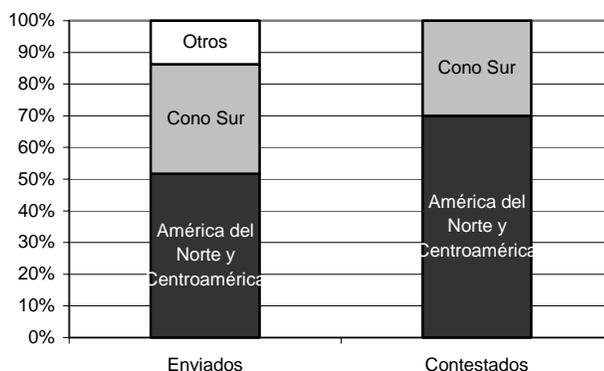
Recuadro 2

EL CUESTIONARIO EN CLAVE METODOLÓGICA

La metodología del cuestionario a informantes claves ayuda a clarificar múltiples visiones existentes en un ámbito académico y/o temático determinado. El término "informante clave" se aplicó en esta investigación a cualquier persona que pudiera brindar información detallada debido a su experiencia o conocimiento de un tema específico. Así, no se realizó un análisis de discurso en su sentido clásico, sino que más bien se buscó examinar las visiones de cada uno de estos informantes claves respecto de las temáticas incluidas en el cuestionario.

Una primera dificultad que se tuvo que resolver fue la definición de la muestra, que fue intencionada; se diseñó a partir de la indagación sobre quiénes han escrito documentos, ya sea libros o artículos, de análisis y propuestas sobre el tema. Así surgió una muestra de 29 expertos en temas migratorios y procesos de integración regional, un número que posiblemente indique una aproximación a la disponibilidad real de estos expertos en la región. Del total, veinte fueron hombres y nueve mujeres, y residen en Canadá (1), Estados Unidos (3), México (11), República Dominicana (1), Cuba (1), Jamaica (1), Colombia (1), Brasil (2), Uruguay (3) y Argentina (5). Una segunda dificultad tuvo que ver con la acogida a esta iniciativa por parte de los entrevistados. Después de dos meses de enviado el cuestionario se obtuvo una tasa de retorno de poco más de un tercio (38%) y no se lograron respuestas referidas directamente a la integración en la región andina y en el Caribe. Cabe agregar que poco más del 27% de la muestra señaló dificultades de diversa índole para responder y en definitiva no logró hacerlo, mientras que, finalmente, casi un 35% no respondió de manera alguna a la convocatoria.

CUESTIONARIOS ENVIADOS Y CONTESTADOS SEGÚN LUGAR DE ORIGEN DEL ENTREVISTADO



Las preguntas del cuestionario fueron formuladas tratando de incluir la mayor cantidad posible de temas relacionados con los aspectos locales, regionales y globales de las intersecciones entre migración internacional e integración regional. Asumiendo la necesidad de plantear un número reducido de preguntas, para garantizar su acogida, se propusieron cinco interrogantes abarcativos: 1) ¿Cuál es su percepción del estado actual de la inclusión de la migración internacional en los procesos de integración económica, comercial y política regionales en los que participa su país y en las iniciativas políticas y comerciales hemisféricas? 2) ¿Cuáles son actualmente los temas prioritarios a los que los Estados, los organismos internacionales y la sociedad civil debieran prestar mayor atención con relación a los procesos de integración regional y la migración internacional en la región? 3) ¿Cuál es el papel que les cabe a los procesos de consulta regional sobre migración internacional — en los que participa su país— en la gobernabilidad migratoria local y regional? ¿Qué avances significativos han logrado? ¿Cuáles son sus perspectivas a futuro? 4) En enero del 2003 comenzó a funcionar la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales, organismo independiente creado a solicitud del Secretario General de Naciones Unidas. ¿Cómo evalúa usted el trabajo de esta Comisión? ¿Qué oportunidades presenta el trabajo de ésta para su país y para la región? 5) ¿Qué impactos ha tenido o puede tener en su país y en la región la Convención de Naciones Unidas para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares? ¿Qué otros instrumentos de Derechos Humanos referidos a migración podrían contribuir a la implementación de la Convención?

Fuente: Intervención de Cristián Doña durante el taller.

Quienes analizaron la migración en el contexto del ALCAN concordaron en que la falta de inclusión y de discusión de este tema es notoria, lo que resulta preocupante por la relevancia que el

fenómeno migratorio adquiere dentro de este acuerdo —considerando, por ejemplo, la magnitud de los flujos de remesas. A pesar de una amplia y profunda integración social, económica y demográfica gestada, entre otros elementos, por los procesos migratorios, éstos no han recibido la importancia que se merecen, e incluso son percibidos como un factor negativo en algunos círculos de opinión. A pesar de ciertos avances, la preponderancia de los Estados Unidos en este bloque ha provocado un estancamiento del tema en el último tiempo. Una de las principales razones de esta obstrucción es el nuevo enfoque que se ha dado a la problemática, vinculándola con la seguridad. Incluso las conversaciones entre México y los Estados Unidos sobre los derechos humanos de los migrantes y la creación de un régimen migratorio amplio, se han detenido con posterioridad al 11 de septiembre del 2001. El debate sobre este posible régimen —actualmente en discusión en el Congreso de los Estados Unidos— ha derivado hacia un programa restrictivo y limitado para trabajadores temporales mexicanos. México, por su parte, ha intentado ofrecer una respuesta a las especificidades de sus relaciones en la frontera sur, creando iniciativas como un programa de trabajadores temporales con Guatemala, que permite el ingreso de alrededor de 100 mil ciudadanos de este país al año.

Por otra parte, la visión de los expertos que trabajan en países del MERCOSUR es que el tema migratorio constituye un componente relevante del acuerdo para sus autoridades, sobre todo a partir de las transformaciones internas vividas por los países de la región en las últimas dos décadas, tales como el retorno a la democracia, los cambios en los patrones migratorios y un mayor grado de madurez para percibir el valor estratégico de la integración regional. De allí que se estaría gestando una visión menos restrictiva de la migración, y entendiéndola como parte importante de una integración más profunda. Sin embargo, el tratamiento del tema migratorio al interior del MERCOSUR ha ido cambiando desde lo planteado en el Cronograma de Las Leñas¹¹, en el cual existía la decisión política de entender los fenómenos migratorios dentro del concepto de libre circulación de personas en general y de trabajadores en particular. Posteriormente, en el Protocolo de Ouro Preto, la libre circulación de trabajadores desaparece como objetivo prioritario y la movilidad regional, si bien se sigue considerando un tema importante, se desplaza desde la noción de libre movilidad hacia la de migraciones laborales tradicionales, lo que devuelve el tema migratorio desde lo multilateral a lo nacional, con los consiguientes problemas restrictivos que supone su análisis como un problema de política interna en vez de política internacional. Los expertos señalaron que recién a partir del 2002, con la firma del Proyecto de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, la matriz teórica del tratamiento de los flujos interregionales de personas en el espacio de integración pasa a ser el concepto de libre movilidad.

En conclusión, coexistirían políticas, normas y prácticas heterogéneas en la región, que se manifestarían en contradicciones frente a los escenarios internacionales, lo cual debería estimular una reflexión profunda sobre los procesos de integración subregional. En palabras de uno de los expertos, *“podría decirse en términos muy amplios, que mientras en procesos de integración como el MERCOSUR o la Comunidad Andina la problemática de las migraciones y la libre circulación se puede enmarcar en una forma diferente de soberanía de los países miembros planteada en términos regionales, en el ALCAN o en el ALCA, el concepto de soberanía desaparece, sometido a la concepción de los ‘libres mercados’”*.

¹¹ El Cronograma de Las Leñas fue un mecanismo de negociación establecido por el Consejo del Mercado Común —órgano de conducción del esquema de integración— destinado a armonizar las políticas nacionales en vistas al fortalecimiento del sistema mercosureño. Su funcionamiento se extendió durante el proceso de transición del MERCOSUR, desde la puesta en vigencia del Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991) hasta el 31 de diciembre de 1994 (www.iadb.org).

II.2 Temas prioritarios de la migración internacional

Otra de las inquietudes propuestas pedía a los expertos plantear los temas prioritarios con relación a los procesos de integración y cooperación regionales y la migración internacional. Entre las respuestas se destacó, en forma unánime, la protección de los derechos humanos de los migrantes. Esto no es necesariamente un hecho sorprendente, pero sí es revelador y debe considerarse sugerente para la reflexión sobre los procesos de integración.

Partiendo de la consideración de la libre movilidad como un elemento constitutivo central de la integración, los expertos destacaron la importancia de implementarla y profundizarla al interior de los espacios de este tipo. Se reconoció además que debieran tomarse previsiones para lograr consensos al estilo del AGCS y proteger los derechos laborales de los trabajadores. Un punto fundamental en la protección de los derechos humanos de los migrantes es, para los expertos, el que dice relación con el resguardo de sus derechos políticos —su derecho a participar en las elecciones locales y nacionales, así como la posibilidad de ejercer efectivamente un cargo de elección popular en caso de ser elegido. Un tercer tema está vinculado con la necesidad de combatir decididamente el tráfico y la trata de personas, sobre todo teniendo en cuenta la vulnerabilidad a la que se ven enfrentadas las personas víctimas de estas prácticas.

También se señalaron como temas relevantes la seguridad jurídica de los migrantes y la necesidad de avanzar en la facilitación de su regularización. Esta demanda se origina en los propios migrantes y en la sociedad civil ligada al tema, y tiene por objetivo permitir una adecuada inserción laboral y social que también incluya a sus familias. La inserción debería considerar el acceso a la seguridad social, la seguridad jurídica, los servicios públicos y privados y las condiciones de trabajo apropiadas, además de estimular acuerdos laborales en el ámbito de los procesos de integración.

Para Jorge Martínez, la unanimidad y relevancia que dieron los expertos al “gran asunto” de los derechos humanos es un elemento sintomático. Concebir éste como uno de los grandes aspectos de la migración contemporánea, especialmente en los procesos de integración regional; colocar el tema de la regularización al mismo nivel que el de la necesidad de la facilitación de la libertad migratoria, y todo eso en confluencia con un eje de interrelación entre la migración y el desarrollo, habla claramente de la creciente preocupación por la problemática y de los progresos en su enfoque.

Los expertos entrevistados sugirieron, además, incorporar en estos espacios de integración la facilitación de los flujos de migrantes “económicos” entre países de niveles equiparables de desarrollo, y la difusión y educación entre migrantes potenciales, considerando las oportunidades y riesgos que pueden enfrentar.

Los mexicanos entrevistados subrayaron un ámbito temático más específico, el de las remesas, lo que sugiere el peso con el que es percibido en este país el impacto de estos recursos. En este aspecto, plagado de disquisiciones simplistas en los últimos años, los consultados propusieron que las remesas debieran reenfocarse hacia el desarrollo productivo de las localidades de origen, distinguiendo el concepto de remesas colectivas del de remesas individuales. La experiencia de programas tipo “Tres por uno”, indican los expertos, debiera masificarse e incluir también temas relacionados con el retorno y la reinserción de los migrantes. Sobre este programa se ha hecho mucha difusión desde su creación y se le ha esgrimido con un carácter emblemático en función de su originalidad, puesto que promueve obras de infraestructura y de desarrollo en zonas rurales y tiene como propósito involucrar a las comunidades en la toma de decisiones y en la aportación de recursos municipales, creando estímulos para realizar inversiones que contribuirían a fomentar el arraigo.

El “Tres por uno” es un programa gubernamental complementario a los aportes por remesas colectivas, que comenzó a ejecutarse en 1986¹² en el Estado mexicano de Zacatecas. En 2002 se extiende a todos los Estados de la República Mexicana, y comienza a denominarse “Iniciativa Ciudadana Tres por Uno”. La forma de operación de esta propuesta se basa en que por cada dólar recibido de los clubes de mexicanos en el exterior para mejoras comunitarias, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan otro dólar cada uno. Su enfoque ha sido definido como de filantropía social, y a pesar de que ha despertado algunas críticas —que básicamente apuntan a que los clubes y beneficiarios locales no participan en el seguimiento de los proyectos, y además no se hacen previsiones para su mantenimiento posterior y sustentabilidad—, se concluye que es preciso cuidar, respetar y resolver los problemas de gestión de este tipo de programas. Hay quienes, sin embargo, desconfían de las derivaciones de su masificación: *“al intentar generalizarse al país y obedecer a una dinámica burocrática puede chocar con lo espontáneo y la reivindicación de autonomía de las organizaciones migrantes”* (García Zamora, 2002, p. 22). A nivel de foros y seminarios en los que se ha hablado del programa, han ido generándose sucesivos cuestionamientos, pues se comparte una mirada pesimista sobre su posible generalización como política pública, en tanto los migrantes no acepten participar en proyectos que trasciendan intereses locales o personales. La crítica más aguda no es de carácter técnico, y dice relación con que el programa se plantea como una iniciativa de los migrantes y como un mecanismo complementario a la acción de los gobiernos, pero en la práctica y en el discurso pareciera que los gobiernos han transferido a los migrantes la responsabilidad de promover el desarrollo de sus localidades de origen, de las cuales fueron “expulsados” por la pobreza y la precariedad económica.

Por otro lado, las fronteras, en opinión de los expertos, debieran constituirse en objeto de estudios y acuerdos gubernamentales específicos, a causa de los intercambios que se producen a su alrededor, de su papel en la creciente interdependencia de los mercados laborales y de las interacciones económicas, ambientales, sociales, culturales y políticas que se desarrollan en su entorno. Este tema adquiere especial relevancia en las fronteras sur y norte de México, incluyendo los impactos de las nuevas políticas de seguridad que los Estados Unidos han aplicado en su frontera con este país¹³. A su vez, es un indicio de la urgencia de desplazar la agenda migratoria desde el espacio de gestión de la seguridad y la soberanía al del desarrollo, a partir de la creciente interrelación entre vastos sectores de los países de origen con los de destino de los migrantes.

Para complementar la exposición, Jorge Martínez se refirió a tres temas que merecerían la atención de los gobiernos, los organismos internacionales y la sociedad civil. Uno de ellos es el de la seguridad social de los migrantes, especialmente la portabilidad de pensiones y la compatibilidad de las reglamentaciones para trasladar los fondos de pensiones. Este tópico es una fuente de preocupación que exige una aproximación investigativa para su abordaje, sobre todo teniendo en cuenta que una parte considerable de los migrantes se encuentran en condición irregular, es decir, no tienen siquiera contrato de trabajo.

Otra temática a la que hay que prestarle atención es la del AGCS, por las relaciones potenciales con los procesos migratorios que se explicitan en el capítulo siguiente. Y por último, resaltó la necesidad de considerar la propuesta de una estrategia para encaminarse frente a los

¹² No hay acuerdo en la literatura sobre el programa en relación a su fecha de inicio. Autores como Alarcón (s/f) o Lanly y Valenzuela (2004) lo ubican en 1986 en el Estado de Zacatecas. El grupo de investigadores de la Universidad de Zacatecas refiere el año 2002 como origen del “dos por uno”, antecedente de la reformulación del “tres por uno”, que es el actualmente vigente. Documentación oficial de ese Estado coincide con este señalamiento (Gobierno del Estado de Zacatecas, 2003).

¹³ Sus fronteras colocan a México en una posición sumamente compleja respecto de sus relaciones internacionales. Como opinaba recientemente Jorge Santibáñez Romellón, Presidente de “El Colegio de la Frontera Norte” de México: *“si optamos por un control rígido, policíaco de la frontera México-Guatemala, estaríamos de facto, rompiendo no solamente con nuestros vecinos, sino con Latinoamérica. Por el contrario si mantenemos esa región en el desorden en el que hoy se encuentra ..., habría presiones y reclamos de nuestro principal socio —los Estados Unidos—, que no nos convienen, y que no estamos en condiciones de soportar”* (Santibáñez, J., 2005).

medios de comunicación y su tratamiento del tema migratorio, que según el investigador requeriría una apuesta de sensibilización y una actitud no discriminatoria, acorde con el espíritu de algunas nuevas legislaciones.

II.3 La importancia de los procesos de consulta regional

El papel de los procesos de consulta regional en la gobernabilidad migratoria fue otra de las materias indagadas por el cuestionario. Existe consenso entre los expertos respecto del valor que tienen esos procesos relacionados con la migración internacional, que además constituyen la base para la gobernabilidad migratoria en la región. Sin embargo, no surge el mismo nivel de acuerdo en relación con los alcances y éxitos o fracasos que han obtenido estos procesos de consulta. En general, se observaron dos visiones muy marcadas geográficamente.

Los expertos que provienen del hemisferio norte reconocieron la importancia de una iniciativa de este tipo, refiriéndose en particular al Proceso Puebla. Pero dejaron en claro que los acuerdos de la Conferencia Regional sobre Migración no han tenido efectos decisivos en las negociaciones sobre migración entre México y los Estados Unidos, en especial a partir de los sucesos del 11 de septiembre del 2001. Rescataron, eso sí, que ha habido progresos que se perciben en una mayor sensibilización de las autoridades migratorias, particularmente en el marco de las relaciones entre México y Centroamérica, donde se han logrado avances sustantivos a través de la coordinación en diversos ámbitos.

Los expertos del cono sur, por su parte, opinaron que los procesos de consulta regional han permitido avances en la gobernabilidad de la migración y en la transferencia de información entre los tomadores de decisiones de los países, ya que serían instrumentos claves para la solución de los diferentes problemas que plantean los flujos migratorios en la región. Sin embargo, al igual que el futuro de los procesos de integración, la trayectoria de los procesos de consulta estará muy asociada, en su mirada, a la evolución de los escenarios políticos de cada uno de los países. En el contexto de la actual globalización, el manejo racional de la migración internacional —objetivo de los procesos de consulta regional— reaparece como prioritario para lograr progresos en la integración regional.

Es preciso evitar que estos procesos se estanquen, y posibilitar el logro de compromisos bilaterales y multilaterales de mayor alcance. Los entrevistados aconsejaron invitar a la academia y a la sociedad civil a participar en estos procesos, y abrir la participación gubernamental a otros organismos como, por ejemplo, los ministerios del trabajo. Además, hubo quienes señalaron la necesidad de crear una entidad similar en el Caribe, e incluso una a nivel regional.

Puede concluirse entonces, a la luz de las opiniones, que en la actualidad las negociaciones sobre migración internacional entre países de la región tienen mejor pronóstico que en cualquier otro momento para formar parte de la agenda de la integración subregional y regional.

II.4 La Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales

La Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales fue creada por el Secretario General de las Naciones Unidas en diciembre del 2003 y comenzó sus actividades el 1 de enero del 2004. Es una iniciativa inédita, encaminada a plantear un diálogo de alto nivel ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y recuperar la aspiración de muchos países de elaborar una agenda mundial sobre migración. Está conformada por personalidades de varios países y constituye uno de los principales referentes para la discusión, a nivel de esta organización, de los desafíos de la migración internacional, mostrando la prioridad que se le ha concedido. Su objetivo es triple: a)

colocar el tema de la migración internacional en la agenda mundial; b) analizar los actuales enfoques de la migración y sus relaciones con otras áreas; c) presentar recomendaciones al Secretario General de las Naciones Unidas y otras personalidades para fortalecer la gobernabilidad de la migración internacional (véase recuadro 3).

Recuadro 3

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE MIGRACIONES INTERNACIONALES: LA AUDIENCIA PARA LAS AMÉRICAS

Consecuente con su opinión de que la migración constituye un tema prioritario para la comunidad internacional, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, lanzó en diciembre del 2003, con el apoyo de un grupo de gobiernos, la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales (CMMI). Se trata de una instancia independiente que tiene por mandato situar a la migración internacional en la agenda mundial, analizar los vacíos existentes en las políticas sobre migración actuales y examinar las interrelaciones entre la migración y otras problemáticas. Deberá proponer recomendaciones al Secretario General, a los gobiernos y a las entidades interesadas a través de su informe final, que será presentado en el verano del 2005. Con este propósito se han organizado cinco encuentros regionales: Asia y el Pacífico (Manila, mayo del 2004); Mediterráneo y Medio Oriente (El Cairo, septiembre del 2004); Europa (Budapest, noviembre del 2004); África (Ciudad del Cabo, febrero del 2005) y el último fue el de las Américas, efectuado en la ciudad de México el 16 y 17 de mayo del 2005.

Jorge Martínez, quien participó de la audiencia americana, comenta en su informe que las intervenciones inaugurales coincidieron en señalar que *“la migración es compleja y poco conocida, pero creciente; es cada vez más desafiante, difícil, controversial, pero suscita diálogos, condicionados, eso sí, cuando de los Estados Unidos se trata (a partir del 09/11), lo que le da una notoria especificidad a las Américas. Se concordó también en que la migración está restringida ..., invariablemente unida al desarrollo y los derechos humanos (por falta de desarrollo o por activación del mismo), por lo que es problemática y potencialmente beneficiosa para los países de origen (típica, pero no únicamente, a través de las remesas) y claramente ha traído efectos positivos para los países receptores, aun en el marco de la migración irregular. Algunas intervenciones reconocieron nítidamente las tensiones existentes en el ámbito internacional y la necesidad de acciones supranacionales (reglamentando las convenciones de Naciones Unidas sobre derechos humanos de los migrantes y los protocolos de Palermo). Otras identificaron la continuidad de la migración en base a las tendencias de la población y del desarrollo asimétrico”*.

Una de las críticas opuestas a las fortalezas del trabajo de la Comisión, y planteada en este encuentro por representantes de la sociedad civil —el grupo más crítico de la audiencia— fue su pretensión implícita de buscar un equilibrio de intereses entre los países en un tema donde siempre ha habido desequilibrios. En cuanto a la organización de esta audiencia, específicamente, se señala la escasa alusión a los países sudamericanos en numerosas intervenciones, hecho exacerbado por una elevada frecuencia de intervenciones destinadas a examinar la situación de la migración desde México a los Estados Unidos.

Fuente: www.gcim.org y Martínez Pizarro (2005a).

Los expertos fueron consultados sobre el trabajo de este organismo. Al momento del estudio (2004), resultó muy llamativo que un 60% de ellos desconocía su existencia o su trabajo. Aun cuando esta situación puede haberse modificado en los meses siguientes, la constatación sugirió la necesidad de difundir su quehacer entre las personas que en el hemisferio están trabajando el tema migratorio. Es posible hipotetizar que quienes conocían de su existencia sabían de ella, posiblemente, por haber estado en contacto con alguien que fuera parte de la Comisión o que estuviera trabajando en el seno de las Naciones Unidas. Si bien la muestra de expertos entrevistados no es estadísticamente significativa ni representativa, también puede sugerirse que el generalizado desconocimiento del trabajo de esta Comisión al momento de desarrollar sus actividades es sorprendente, sobre todo teniendo en cuenta que académicos dedicados al tema, con importantes redes de contacto, no fueron informados de este tipo de iniciativas, lo que de haberse producido podría haber contribuido a examinar sus progresos y proponer prioridades, reforzando mutuamente el trabajo realizado.

Las opiniones sobre la Comisión, entre quienes sabían de su existencia, fueron disímiles. Hay quienes consideraron que a partir de la forma en que se están construyendo las relaciones entre los Estados Unidos y el resto de los países del hemisferio con relación a la migración internacional, los resultados de la Comisión serán *letra muerta*. Para otros, la inclusión de un organismo internacional como las Naciones Unidas debería permitir el logro de un mayor y mejor abordaje a un tema de por sí global, si bien los actuales modelos de gestión, cuando existen, son de carácter nacional y sólo en algunos casos binacional. Finalmente, una tercera opinión fue que es necesario esperar los informes de la Comisión para poder evaluar su trabajo, lo que corresponde a una visión cautelosa de su accionar.

Otros espacios de este tipo se están gestionando paralelamente, como señaló Jorge Martínez. Uno de ellos es la Iniciativa de Berna, una propuesta que parte del gobierno de Suiza y que ha sido apoyada, ejecutada e impulsada por la OIM en el último año. La Iniciativa intenta dar respuesta a la necesidad de diálogo y cooperación migratorios efectivos y consolidados entre todos los países. Se trata de un proceso de consulta de los Estados, que aspira a una mejor gestión nacional, regional y mundial de la migración a través de la cooperación interestatal. Para eso presta asistencia a los gobiernos, para que definan sus prioridades políticas, y les ofrece la oportunidad de desarrollar una perspectiva común de gestión de la migración, basada en nociones de cooperación, globalidad, equilibrio y previsibilidad (OIM, 2004). Martínez considera que en la comparación entre estas dos grandes iniciativas (Iniciativa de Berna y Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales) hay un importante campo por explorar. En un foro de diálogo de alto nivel, preparatorio de los trabajos de la Comisión Mundial y realizado en Nueva York en noviembre del 2004, la iniciativa de Berna se mostró claramente complementaria y al servicio de esta comisión. De hecho, en un documento de trabajo para el desarrollo de sus consultas regionales, se expresa que *“la Iniciativa de Berna complementa estos empeños —los procesos de consulta regionales, la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales y el Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM— al centrarse en la promoción de la cooperación interestatal en gestión de la migración a nivel mundial a través del desarrollo de un marco no vinculante de políticas migratorias, que aprovecha las prácticas efectivas que emanan de los mecanismos de cooperación regional”* (OIM, 2004, p. 6)¹⁴.

II.5 La Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares

Finalmente, se pidió a los expertos su opinión respecto de los impactos observados y esperados de la entrada en vigor de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. En julio del 2003 cobró vigencia este tratado internacional, luego de la ratificación de veinte Estados (que en la actualidad ya se aproximan a treinta). El proceso de ratificación de la Convención demoró trece años desde que fuera aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ningún país desarrollado parece estar en disposición de adherir a ella. En contraste, casi un tercio de los Estados partes corresponden a países de América Latina y el Caribe.¹⁵

De manera similar a las respuestas presentadas respecto de la Comisión Mundial, las opiniones sobre los impactos de la Convención fueron enormemente disímiles, y se pueden dividir en tres aproximaciones. Por una parte, hay quienes sugirieron que no tendrá impactos sobre las políticas de los Estados receptores respecto de la inmigración, sobre todo porque el principal receptor de migrantes en las Américas no ha firmado la Convención y no se observa que pretenda

¹⁴ La consulta regional para las Américas de la Iniciativa de Berna se realizó el 9 y 10 de septiembre del 2004 en Santiago de Chile.

¹⁵ Los tratados internacionales de las Naciones Unidas establecen obligaciones jurídicas para todos los países que los ratifiquen.

hacerlo. Otros opinaron que sus impactos serán limitados, debido en parte al desconocimiento existente entre los propios migrantes, los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil en general; también se advierte que sus impactos serán en gran medida bilaterales más que multilaterales, restringidos a aquellos países que la han ratificado. Finalmente, una opinión minoritaria expresó que sus impactos son relevantes, ya que se crean las bases para el diseño de nuevas políticas migratorias en los países o, por lo menos, se generan agendas y hojas de ruta para la consecución de los objetivos que plantea la Convención.

Algunos expertos plantearon que la Convención debiera ser la base para la inclusión del tema migratorio en la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde se considera que tendrá, posiblemente, mayor aceptación que en el marco de un ALCA —Acuerdo de Libre Comercio para las Américas— o del ALCAN. La existencia de la Convención es, para la mayoría de los expertos, una condición necesaria para mejorar la gestión de la migración internacional y, desde ese punto de vista, su importancia es indiscutible. De esto puede señalarse que el hecho de que sea desconocida en algunos sectores de opinión es diferente del rechazo que generan algunos de sus preceptos en países desarrollados. Se necesita entonces difundir el instrumento y, como sucedió con los otros tratados internacionales, el papel de los defensores de los derechos humanos de los migrantes es estratégico en este sentido. Su difusión en las discusiones sobre la integración subregional es, por lo tanto, enteramente necesaria.

II.6 Conclusiones y aperturas

Las respuestas de los expertos constituyen una buena guía para el establecimiento de una agenda de investigación sobre los fenómenos migratorios contemporáneos. Es destacable que el tema prioritario fuera el de los derechos humanos de los migrantes, lo que debe resultar muy sugerente para el examen de la migración contemporánea. También es importante trabajar en numerosos campos, algunos ya muy conocidos y otros llamativos, como el de las fronteras y los movimientos migratorios temporales entre ellas (en el caso de América del Norte y Centroamérica) y una posible aplicación al caso de las *mercociudades*¹⁶.

Desde luego, no se excluye la necesidad de la profundización en ámbitos “clásicos” de la migración internacional, como son la relación entre ésta y el desarrollo o su papel en los mercados de trabajo, como componentes de las intersecciones entre migración internacional e integración regional.

Otro tema relevante es el de los impactos y alcances de los procesos de consulta regional para promover su ampliación y profundización. Los cuestionamientos existentes no apuntan contra su existencia, sino que guardan relación con propuestas de fortalecimiento de sus compromisos, ya que se percibe que el contexto multilateral está restringido a ámbitos regionales o subregionales.

La evaluación de estas opiniones es compleja, pero, sin duda, ellas tienen un alto espíritu crítico con las condiciones actuales en que acontece la movilidad de trabajadores. Estas visiones demuestran que no existe una relación única y unívoca entre migración internacional e integración regional. Se trata de relaciones múltiples que incluyen temas variados y complejos, como lo son migración y comercio, adaptación e integración de migrantes, permeados por los asuntos de

¹⁶ Mercociudades es la principal red de municipios del MERCOSUR. Fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de la región, con el objetivo de favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región, según lo estipulado en sus Estatutos. Desde entonces, la red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros. Actualmente cuenta con 138 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Bolivia, donde viven más de 72 millones de personas (www.mercociudades.org).

derechos humanos, entre otros. Abordarlos y enfrentarlos es sumamente relevante, considerando sobre todo que de su examen se desprenden propuestas de políticas para los países miembros, y que es necesario discutir y trabajar en espacios amplios, como lo son los propios procesos de consulta, con el fin de integrar de manera activa y profunda la migración internacional como componente fundamental de los procesos de integración.

III. La migración en los procesos de integración: viejos y nuevos temas

Armando Di Filippo señalaba en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, realizado en septiembre del 2000, que “... *las reglas de juego que regulan la integración hemisférica y latinoamericana, tienden a bifurcarse en dos opciones alternativas capaces de afectar diferencialmente las correspondientes dinámicas migratorias*” (CEPAL-OIM, 2001, p. 149). Las primeras, en su opinión, se limitan a las normas económicas o mercadistas del regionalismo abierto¹⁷. A escala latinoamericana, las reglas de juego de los bloques subregionales supondrían, en cambio, un regionalismo multidimensional, que trasciende la escala hemisférica al abordar dimensiones políticas, sociales y culturales. En el enfoque hemisférico, por consiguiente, el tema de la migración internacional quedaría excluido y se omitiría una situación central que trae necesariamente consecuencias sobre los mercados laborales y afecta el propio proceso de integración comercial.

Las exposiciones presentadas en este capítulo grafican, de alguna manera, la anterior distinción. En una primera parte, se analizan los obstáculos y potencialidades del regionalismo a escala regional, se examina el AGCS, en particular, la forma en que aborda la temática migratoria. Se describen sus rasgos y se reflexiona sobre su verdadera relación con la migración, reconociéndose, eso sí, sus funcionalidades.

¹⁷ A mediados de los años noventa la CEPAL definía al regionalismo abierto en su más simple acepción como “... *un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región*” (CEPAL, 1994).

Una segunda parte presta atención a la compleja historia de exclusión de la problemática migratoria en la negociación mexicana y estadounidense sobre el ALCAN. Finalmente, se recorre el mapa americano desde el centro hacia el sur, en un trayecto de avance en la consideración de los asuntos migratorios en los bloques de integración subregional.

Si bien, en términos generales, puede afirmarse que la inclusión sistemática de la movilidad en los acuerdos de integración sigue siendo una asignatura pendiente, en todos los procesos subregionales se han producido importantes señales de avance (visiblemente en el MERCOSUR y en la Comunidad Andina de Naciones), con alcances amplios que reflejan una voluntad política de los países miembros por consolidar formas de cooperación que *faciliten la integración facilitando la movilidad*. Ahora bien, es preciso que estas iniciativas sean consolidadas y, de paso, contribuyan a promover una plataforma de negociaciones en una eventual integración hemisférica, o en la inclusión de la migración en negociaciones bilaterales o multilaterales con países desarrollados. Las miradas de estos expertos contribuyen con ese propósito.

III.1 Apuntes sobre regionalismo, integración y migración: una relación esquiua

El AGCS es un tema que hasta hace poco ha sido escasamente abordado en foros migratorios o discusiones sobre movilidad. Aunque no sean tan evidentes, sus vinculaciones con la migración internacional parecen ser, en principio, bastante estrechas, especialmente a través de su “modo 4”, referido a la presencia de personas naturales en otros países miembros del acuerdo. En opinión de Jorge Martínez, este vínculo debe conocerse para delimitar sus funciones e impulsar, desde esta base, la coordinación de políticas y la generación de instancias de diálogo entre autoridades de migración, académicos, expertos, investigadores, la sociedad civil ligada a la problemática y los agentes comerciales. Desde el punto de vista migratorio el examen del modo 4 es pertinente porque muestra que, tácitamente, los países no desearían motivar una migración en el seno de los acuerdos comerciales y sí prefieren adoptar cuotas estrictas para la movilidad temporal, como sostiene José Luis Ávila. Se trata entonces de una exclusión de la migración en sentido amplio en los acuerdos de libre comercio, que según el académico, devela un objetivo implícito: reducir las presiones migratorias.

José Carlos Mattos se ocupó en su intervención del regionalismo latinoamericano, la integración y la migración, deteniéndose en el AGCS y advirtiendo que, cuando se analizan los fenómenos migratorios desde una mirada comercial, se habla de una parte muy pequeña del total de personas que se desplazan, que poco tiene que ver con el número de aquellas que se movilizan para vivir en otro país.

III.1.1 El regionalismo latinoamericano y sus expresiones

Según Mattos una de las características con que se ha dado el proceso de regionalismo abierto en América Latina, es una explosión de acuerdos de libre comercio en distintos niveles:

- acuerdos subregionales que buscan la formación de mercados comunes;
- acuerdos de libre comercio con otros bloques comerciales o grupos de países que están fuera de la región;
- acuerdos bilaterales y acuerdos regionales de comercio.

A través de todos estos niveles, los convenios tienen como objetivo avanzar en la inserción internacional de América Latina, mejorando la competitividad de sus exportaciones. Una vez establecidos los acuerdos, la pretensión es progresar en la penetración de otros mercados y mejorar

el acceso al mercado interno, lo que terminaría por abaratar costos y permitiría una producción más fluida. A pesar de que no existe consenso respecto de que este sea el mejor camino para todos los países de América Latina, y de que persisten las presiones en contra de estos acuerdos, es innegable que aquellos que han logrado aplicarlos tuvieron un tremendo aumento de sus exportaciones, pudieron diversificarlas e introducirse en nuevos mercados. Sin embargo, todo esto depende en gran medida del contexto en que se desarrolla el proceso, la infraestructura existente y la disponibilidad de mano de obra en los países miembros.

Para avanzar hacia niveles más profundos de integración no basta con la firma de los acuerdos. Tiene que existir una férrea voluntad y la convergencia de varios elementos. Es necesario, por ejemplo, desarrollar políticas de competencia para asegurar a las empresas, tanto las locales como las que llegan al país, que podrán competir en igualdad de condiciones. Además, en los países de la región hay una falta de armonización del funcionamiento de las aduanas y de todos los procesos burocráticos necesarios para exportar e importar. En este sentido, el uso de nuevas tecnologías y de programas integrados con el proceso productivo crece en importancia, pues posibilita una coordinación entre los países y torna más fluido el proceso de comercialización.

Las medidas sanitarias, fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio son otro elemento fundamental y requieren de una armonización y transparencia crecientes. De hecho, muchos de los problemas que surgen hoy día en la región están relacionados con legislaciones y reglamentos poco transparentes y uniformes, que se transforman en una barrera al proceso de integración. A ello se une la carencia de una infraestructura física adecuada y la necesidad de un desarrollo sustentable. Un requerimiento prioritario para una integración más profunda es el de una mayor estabilidad de las políticas macroeconómicas. Difícilmente se puede avanzar en este sentido si hay grandes oscilaciones en las variables básicas de la economía, y si persisten grandes diferencias en las oscilaciones cambiarias. Los problemas actuales en el seno del MERCOSUR son originados principalmente por estas diferencias.

Según Mattos, el problema de la migración está fuertemente vinculado a la gestión de la cohesión social. El desarrollo de políticas que permitan el movimiento de personas a través de las fronteras es un desafío para la profundización de los procesos de integración, como por lo demás ya lo viene alertando la CEPAL en sus diversos trabajos sobre migración e integración regional. En la opinión de José Carlos Mattos las políticas migratorias constituyen el segundo elemento más importante en el logro del objetivo de profundización, luego de la coordinación de políticas macroeconómicas, porque es a través del intercambio de personas y culturas que ello puede lograrse de una manera más efectiva. Sin embargo, la falta de estabilidad en el crecimiento económico lleva a los países a una reticencia respecto de abrir sus fronteras a ese tipo de movimientos, toda vez que no se puede asegurar trabajo a sus propios nacionales y se desconfía de la llegada de inmigrantes: el problema es que estos continúan desplazándose, se insertan en actividades que rechazan los nacionales y, dada su desprotección, pueden constituir una mano de obra sumamente vulnerable, como queda demostrado por la evidencia disponible.

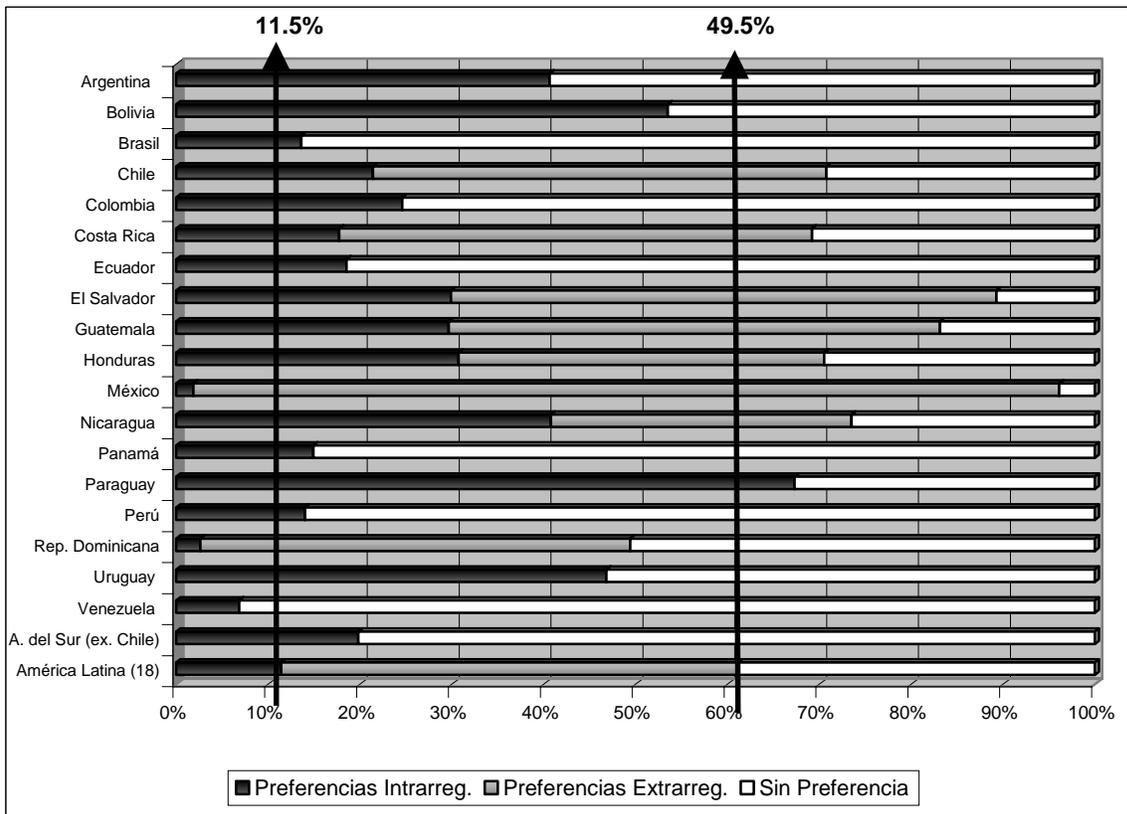
El nuevo regionalismo latinoamericano se ha caracterizado, además, por un dramático cambio desde un enfoque de crecimiento del comercio intrarregional hacia un mayor interés por acuerdos extrarregionales, lo que supone desplazarse desde una perspectiva sur-sur hacia otra norte-sur. Según cifras del 2004, mientras que el flujo de exportaciones en acuerdos intrarregionales fue del 11,5%, para los acuerdos extrarregionales representó el 49,5% (véase gráfico 5).

Las tentativas de vincularse al norte se dan vía convenios bilaterales de comercio, por ejemplo el de Chile con América del Norte, o el acuerdo de los Estados Unidos con América Central. También ha progresado el regionalismo de cremallera, en el que Chile y México se han tornado verdaderos centros regionales de acuerdos de libre comercio. La pérdida de dinamismo de

los acuerdos subregionales (Comunidad Andina, MERCOSUR, Comunidad del Caribe) también es un elemento nuevo del regionalismo latinoamericano, lo que conduce a una obstrucción del desarrollo de la integración regional.

Gráfico 5

EXPORTACIONES SUJETAS A PREFERENCIAS ARANCELARIAS, 2004



Fuente: Elaboración de José Durán, División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

Además de esta caracterización, Mattos avanzó en la formulación de algunas consideraciones sobre el regionalismo latinoamericano. Una de ellas es que la maraña de acuerdos de libre comercio y acuerdos regionales existente implica riesgos potenciales para la obtención de un acuerdo multilateral en el seno de la OMC y del ALCA, puesto que se terminan produciendo cruces y dificultades para identificar exactamente qué tipo de preferencias se han comprometido y cuáles pueden ofrecerse a nivel multilateral o hemisférico. Así mismo, ninguno de los acuerdos de la región logra acercarse a los impactos de largo plazo de la Unión Europea y a su grado de profundización. Se dice que se trata de un período demasiado corto para hacer este tipo de evaluaciones, pero es difícil ver que exista, en este momento, la intención de avanzar hacia un sistema como ese. El caso del ALCA es muy significativo, puesto que un esfuerzo que se pensaba llevaría a la formación de un área de libre comercio prácticamente sin exclusiones de productos y servicios, empieza a presentar rasgos de menor profundidad respecto de lo que se proyectaba inicialmente.

Tampoco se ha explorado todo el potencial del comercio intra e inter-regional. Recién algunas naciones de América Latina están dimensionando las enormes posibilidades que existen en el desarrollo del comercio sur-sur, tanto con África como con Asia. Esto constituye un nuevo desafío para los países de la región, toda vez que implicará también abrir sus fronteras a las exportaciones de esas naciones. Una pregunta relevante en este sentido es cuál sería el valor

potencial de la integración sur-sur y la cooperación para América Latina y el Caribe, y si acaso puede esta integración ser tan importante como los acuerdos de comercio norte-sur. En el período 2000-2002 la participación de las exportaciones sur-sur en las exportaciones totales para América Latina y el Caribe fue la más baja respecto de las demás regiones en desarrollo, incluso fue inferior al promedio general del comercio sur-sur sobre las exportaciones totales en ese lapso, de 77,3%. Dos regiones tienen un comercio interregional muy limitado, África y Oriente Medio, pero tanto el comercio asiático como el intraeuropeo son bastante superiores a lo que fue el comercio interregional de América Latina (véase cuadro 2).

Cuadro 2
UNA VISIÓN DEL COMERCIO SUR-SUR
(Miles de millones de dólares)

2000-2002	ALC	CEE	África	OM	DA	S-S
América Latina y el Caribe (ALC)	58,5	3,0	3,6	3,8	14,8	83,8
Europa Central y Oriental (CEE)	4,8	53,3	2,3	4,4	14,4	79,2
África	4,7	0,8	11,2	3,3	18,3	38,3
Oriente Medio (OM)	3,2	1,9	9,8	15,8	72,0	102,7
Asia en Desarrollo (DA)	27,5	14,7	18,4	30,9	374,0	465,5
Comercio Sur-Sur (S-S)	98,8	73,7	45,3	58,2	493,5	769,5

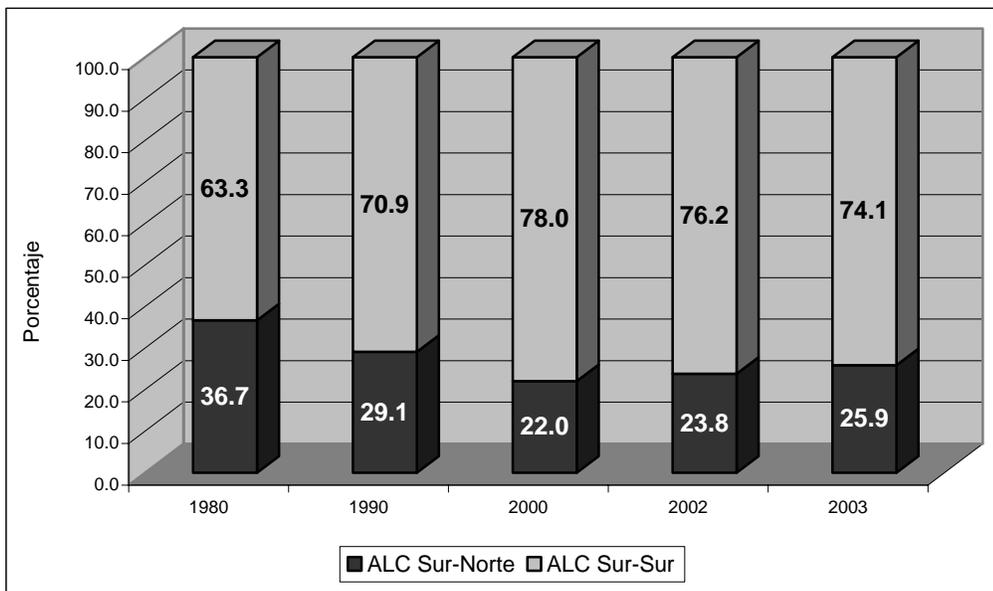
PARTICIPACIÓN DE EXPORTACIONES SUR-SUR EN EXPORTACIONES TOTALES

2000-2002	ALC	CEE	África	OM	DA	S-S
América Latina y el Caribe (ALC)	16,6	0,9	1,0	1,1	4,2	23,7
Europa Central y Oriental (CEE)	2,0	22,6	1,0	1,9	6,1	33,5
África	3,4	0,6	7,9	2,3	12,9	27,1
Oriente Medio (OM)	1,3	0,7	3,9	6,3	28,6	40,7
Asia en Desarrollo (DA)	2,5	1,4	1,7	2,9	34,6	43,1
Comercio Sur-Sur (S-S)	4,8	3,6	2,2	2,8	23,9	37,3

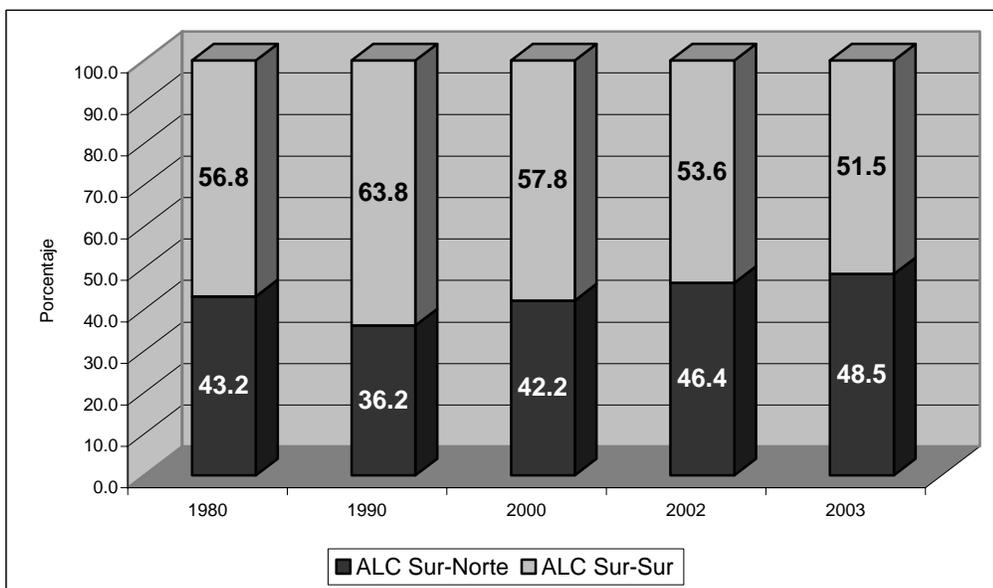
Fuente: OMC, *International Trade Statistics*, 2003.

Al comparar la evolución de las exportaciones latinoamericanas en sentido sur-sur respecto de las sur-norte, vemos que en 2003 las primeras apenas alcanzaron alrededor del 26% del total. Pero si excluimos las exportaciones de México hacia los Estados Unidos, que tienen un peso muy significativo, se aprecia una creciente importancia del comercio sur-sur para las exportaciones de la región, que llegan al 48% del total (véase gráfico 6).

Gráfico 6
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE 1980 A 2003
(SUR-SUR VS SUR-NORTE)
Incluyendo México



Excluyendo México



Fuente: Elaboración de José Durán, División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

Y en términos de comercio sur-sur, para Mattos el gran desafío es precisamente potenciar las exportaciones hacia el Asia en desarrollo. Considerando los seis principales países exportadores de la región, la participación de las exportaciones hacia esta zona respecto del total es creciente (véase cuadro 3). Este crecimiento es bastante significativo en el caso de Chile, cuyas exportaciones a ese destino aumentaron en un 68% en el primer semestre del 2004.

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES HACIA EL ASIA EN DESARROLLO

	Porcentaje Asia en Desarrollo en Exportaciones Totales		Tasa Crecimiento	
	2003 ^a	2004 ^a	2003	2004 ^a
Principales 6 (ALC)^b	14,7	15,0	36,5	30,0
Argentina	16,7	14,7	54,7	-0,7
Brasil	13,2	12,9	32,8	28,9
Chile	20,0	23,4	35,1	68,2
Uruguay	8,3	7,9	4,3	19,3
Perú	12,6	14,5	15,4	49,7
Costa Rica	9,0	8,5	95,8	-4,7
ALCs (16)	6,9	6,9	32,1	28,7

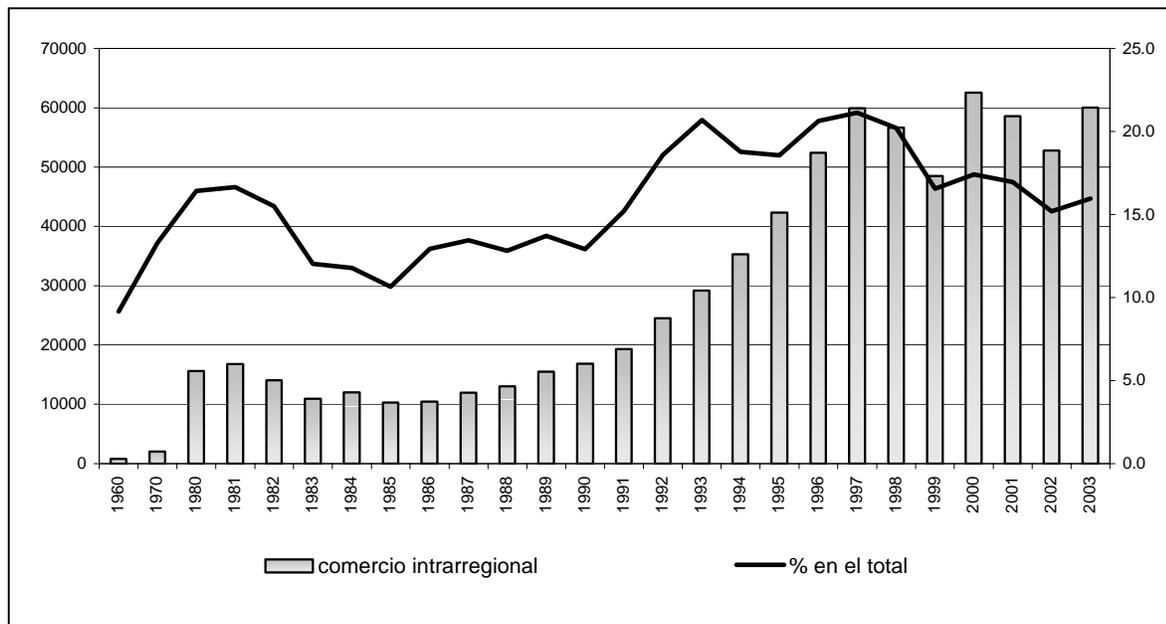
Fuente: Elaboración de José Durán, División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

^a Primer semestre

^b Los seis países principales representan el 90% de las exportaciones de América Latina y el Caribe (ALC) a Asia

Otra pregunta que planteaba este experto se refiere a qué elementos impiden la expansión del comercio intrarregional de los países de América Latina y el Caribe, y cómo pueden las naciones explorar el potencial de este tipo de comercio (en términos de acceso a mercados, entrada y capacidad de oferta). En el gráfico 7 se aprecia que a mediados de los años noventa la participación del comercio intrarregional fue importante, pero que últimamente ha tenido una baja, debida principalmente a los problemas producidos en el seno del MERCOSUR. De todas maneras estos datos relevan información sólo hasta el 2003, y ha habido últimamente un leve repunte que se espera continúe en el 2005. Lo cierto es que, desde principios de la década de 1990, existía una dinámica de crecimiento bastante importante que se ha perdido y que es preciso recuperar. Lo mismo ha ocurrido en el caso de la Comunidad Andina, por lo que habrá que buscar maneras de desarrollar el intercambio comercial dentro de esa subregión. En el Mercado Común Centroamericano se puede ver un repunte más temprano del crecimiento del comercio intrarregional, así como en el acuerdo de CARICOM, que está en mejor situación que antes (véase en Anexos los gráficos 9, 10 y 11).

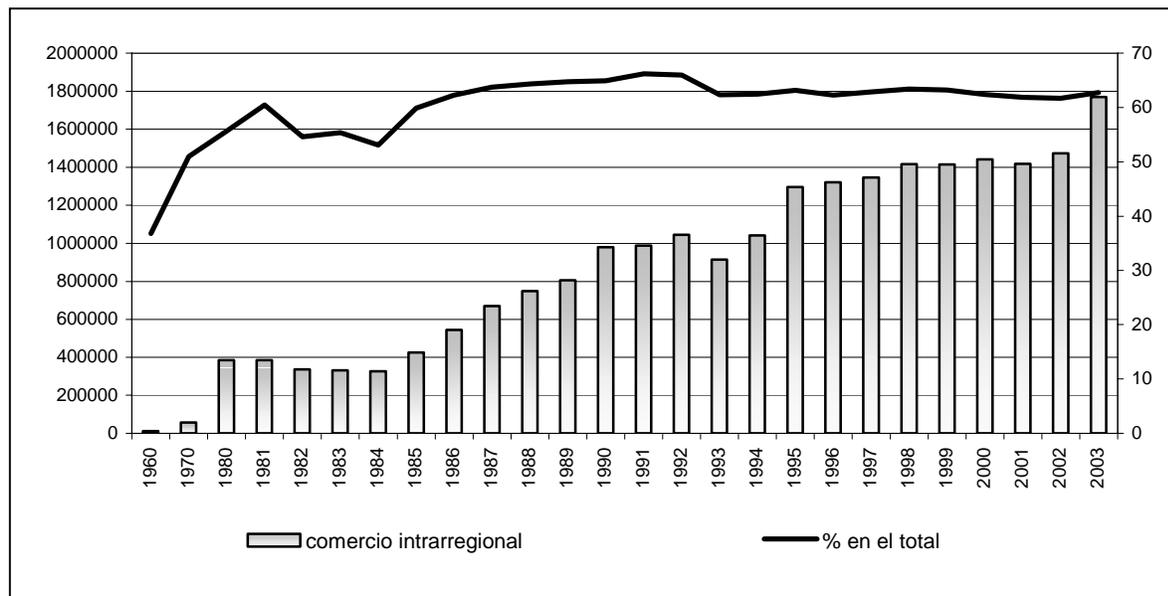
Gráfico 7
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1960-2003



Fuente: Elaboración de José Durán, en función de la base de datos de CEPAL.

Si se comparan datos referidos a la Unión Europea, se observa que la estabilidad de las políticas económicas se refleja en un comercio intrarregional mucho más estable y más coherente con un proceso de desarrollo (véase gráfico 8).

Gráfico 8
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA: 1960-2003



Fuente: Elaboración de José Durán, en función de las bases de datos del FMI y la OMC.

Mattos también analizó en su exposición los principales obstáculos al desarrollo del regionalismo en América Latina. El primero de ellos es la persistencia de barreras no-arancelarias entre los países de la región. Otro se refiere al hecho de la frecuencia con que se establecen excepciones a los aranceles externos comunes, es decir, no existe estabilidad en la forma de enfrentar la competencia externa o problemas de coyuntura interna. En tercer lugar, la infraestructura regional es inadecuada y las instituciones regionales y nacionales son débiles. También representan dificultades la limitada coordinación de las políticas macro y sectoriales y la escasez de mecanismos de promoción del desarrollo económico y social, lo que está bastante vinculado al problema de la falta de cohesión social.

Para que los acuerdos comerciales regionales apoyaran el desarrollo de una competitividad sistémica en América Latina, se requeriría de la armonización y mayor transparencia de los regímenes regulatorios. También es necesaria una cooperación en comunicaciones, puertos y energía vía interconexión regional, y el fortalecimiento de mecanismos de solución de controversias. Es preciso coordinar políticas macro que tengan objetivos mensurables y generar mecanismos sociales que tomen en cuenta los intereses especiales de las pequeñas economías. De este modo podrán incorporarse a un proceso regional, porque ese es otro de los obstáculos que se presenta en la región, la asimetría en los procesos de crecimiento regional.

III.1.2 AGCS y migración: un marco muy delimitado

Refiriéndose específicamente al AGCS, Mattos hizo alusión a los tres principios básicos sobre los que se apoya este acuerdo, con el propósito de examinar uno de sus modos de suministro, orientado a la movilidad de personas:

- Abarca todos los servicios, excepto los proporcionados en el ejercicio de la autoridad gubernamental.
- Establece que no debe haber discriminación a favor de los proveedores nacionales: *Principio del Trato Nacional*.
- Establece que no debe haber discriminación respecto de los demás miembros del acuerdo: *Principio de la Nación más Favorecida*.

La no discriminación es sólo respecto a los demás miembros del acuerdo. Además establece que debe haber transparencia en la reglamentación y obligaciones de notificación de cualquier cambio. La normativa deberá ser objetiva y razonable, no existirán restricciones a los pagos internacionales; los compromisos serán negociados y consolidados, lo que implica que no pueden ser cambiados con posterioridad. Se establece la liberalización progresiva, lo que supone continuas negociaciones para extender las disciplinas acordadas a un mayor número de sectores y subsectores de servicios. Además el AGCS abarca todos los sectores de servicios y contiene todas las obligaciones generales que los miembros deberán aplicar.

En términos de servicios, el AGCS considera cuatro tipos de suministros:

- Suministros de un país a otro, oficialmente denominado “suministro transfronterizo” (por ejemplo llamadas telefónicas internacionales).
- Consumidores o firmas que utilizan un servicio en otro país (por ejemplo, turismo), oficialmente conocido como “consumo en el extranjero”.
- Una empresa extranjera que establece subsidiarias o filiales para prestar servicios en otro país (por ejemplo, bancos extranjeros que se instalan en un país), oficialmente conocido como “presencia comercial”.

- Personas que viajan desde su propio país para prestar servicios en otro (por ejemplo, modelos o consultores), oficialmente conocido como “presencia de personas naturales” o modo 4. Este tipo de suministro es el que más se asemeja a un proceso de migración. Pero en este caso es preciso aclarar que, de acuerdo con la norma de clasificación del FMI, si en la prestación del servicio en otro país se excede el año de residencia, ya no sería considerado comercio de servicios.

En los términos del modo 4 se conciben dos tipos de personas naturales:

- Personas naturales que son proveedoras de servicios de un miembro (autoempleadas).
- Personas naturales de un miembro que son empleadas por un proveedor de servicios de otro miembro y que son enviadas al exterior para prestar ese servicio:
 - Para la misma compañía que tiene una presencia comercial en el territorio de otro miembro (transferencia intra-corporativa).
 - Para un consumidor en el territorio de otro miembro.

Mattos puso énfasis en el hecho de que el AGCS se refiere a la liberalización de servicios, pero en el fondo no tiene mucho que ver con las políticas migratorias de los países, excepto en lo referido a este movimiento de los proveedores de servicios de forma temporal, que son una parte muy limitada de los flujos migratorios¹⁸. De todas maneras es cierto que hoy en día, en el marco de la globalización, este movimiento ha aumentado muchísimo, al igual que la provisión de servicios a través de la presencia comercial (modo 3). Sin embargo, no se debe esperar a priori una estrecha relación entre el modo 4 y la conformación de las políticas migratorias de los países, mientras que sí puede darse una relación con instrumentos bilaterales y regionales, considerando aspectos tales como cercanía geográfica, unidad de desarrollo, lazos culturales e históricos.

Tal como lo prueba la experiencia, la política migratoria, que coexiste con legislaciones y reglamentaciones, es un instrumento mucho más profundo y más amplio de lo que significa la inclusión de una forma de movilidad en un acuerdo de libre comercio. Esto no quita el hecho de que podría ser beneficiosa una mejor categorización y definición, que permitiera a las autoridades migratorias nacionales reflexionar sobre las implicancias de una mayor liberalización del modo 4. Sucede que los acuerdos sobre comercio y servicios no establecen claramente el hecho de que no se refieren a políticas migratorias, y al hablarse de movimientos de personas naturales surgen actitudes de alerta que detienen el avance del proceso de negociación. Resultaría mucho más fácil si hubiese una mejor difusión respecto del modo 4 de suministro y de las políticas migratorias.

El carácter multilateral del AGCS lo torna muy limitado en cuanto a los trabajadores que comprende y restringe sus alcances de liberalización de la movilidad. Los acuerdos bilaterales y regionales ofrecen coberturas migratorias más amplias que el modo 4. Por lo general estos acuerdos se refieren al movimiento temporal de trabajadores, sin distinción entre sector de servicios y manufacturas. Además comprenden materias que van más allá del concepto de acceso al mercado en el ámbito comercial, tales como la administración de flujos migratorios, la compensación de escasez de trabajadores, la creación de mercados laborales transfronterizos o ampliados, y, sobre todo, abordan o permiten abordar la problemática de la protección de los derechos de los migrantes y la cohesión social.

Para lograr una mayor liberalización del modo 4 es necesario atravesar dos instancias fundamentales. Una es el desarrollo a nivel multilateral de categorías comunes y definiciones que

¹⁸ Para Saskia Sassen esta necesidad de crear sistemas especiales para reglamentar la circulación de los trabajadores del sector servicios, tal como el AGCS, demuestra la imposibilidad de solucionar los problemas que plantea la existencia de dos estatutos diferentes para la circulación de capital y la de migrantes (Sassen, 2001).

faciliten su implementación a nivel nacional. La otra es la adopción de instrumentos nacionales más flexibles, que se refieran a las barreras de procedimiento y administración que resultan de la incompatibilidad del modo 4 con los marcos regulatorios nacionales.

A su vez las provisiones laborales de los acuerdos regionales indican que existe una amplia gama de opciones de acceso calibradas por las necesidades nacionales. Es imperativa una coordinación de políticas y un diálogo entre las autoridades de migración y de comercio, y la consideración de la forma de implementar los compromisos y la capacidad administrativa requerida.

De su análisis, Mattos concluyó que entre las preocupaciones por profundizar el proceso de apertura comercial no se ha logrado incluir consideraciones hacia el proceso migratorio como tal. La reglamentación comercial se dirige a un grupo muy limitado de personas, y el desafío principal es despertar a los negociadores para la apertura de los acuerdos comerciales hacia una mayor consideración de los flujos migratorios reales, porque si no se consideran estos flujos se provocan fallas de mercado y, sobre todo, se deja desprotegidos a los trabajadores y se distorsiona el sentido de la integración comercial.

III.2 El ALCAN y la migración mexicana hacia los Estados Unidos: historia de lo que nunca fue

La brecha entre un acuerdo de libre comercio y un proceso de integración profunda es más grande cuanto más alejada esté la voluntad de sus miembros, o de alguno de ellos, de exceder los objetivos comerciales. La historia del tema migratorio en las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos, y los debates así como las omisiones recurrentes en las negociaciones por el ALCAN, son un ejemplo claro de esta afirmación. También es una demostración contundente de la resistencia que puede despertar para los países eminentemente receptores¹⁹ una consideración de la migración dentro de acuerdos de este tipo.

José Luis Ávila realizó en su exposición un recorrido por la historia de este flujo migratorio —que no siempre tuvo el carácter problemático que actualmente lo caracteriza—, poniendo énfasis en la relación entre su evolución y el proceso de liberalización comercial mexicano, en particular a través del Tratado de Libre Comercio (TLC).

III.2.1 De “braceros” a “mojados”

En la mirada de Ávila, el período más sobresaliente en la larga tradición migratoria de México con los Estados Unidos es probablemente el que se remonta a la Segunda Guerra Mundial, con la emergencia de “braceros”, un programa de trabajadores temporales que estuvo vigente desde 1942 hasta 1964. Este programa fue suscrito por México como cooperación en la guerra, y suponía el envío de cuotas anuales de trabajadores agrícolas que sustituirían a los jóvenes y trabajadores estadounidenses que se estaban enrolando en el ejército. Pero durante los primeros años de la guerra, cuando la economía mexicana estaba a pleno empleo, surgieron problemas por la partida de estos mexicanos, inconvenientes ocasionados en el hecho de que el mercado de trabajo presionaba los sueldos al alza por la escasez de trabajadores. Braceros perdió importancia hacia los años cincuenta y los Estados Unidos lo cancelaron en 1964. A partir de allí comienza otra etapa en la historia de la migración desde México a los Estados Unidos. El final del programa coincidió con el

¹⁹ Es preciso advertir que la clasificación dicotómica de países *emisores* y *receptores* presenta un carácter cada vez más ambiguo y borroso, puesto que desconoce la profundización de la condición bivalente de algunas naciones y regiones, y también la consolidación, emergencia y proliferación de territorios de tránsito de migrantes y la consiguiente configuración de circuitos migratorios internacionales que superan los territorios (Martínez Pizarro, 2000). Sin duda, México representa un ejemplo de estas nuevas configuraciones.

inicio de la crisis económica mexicana, especialmente con el agotamiento de un modelo de desarrollo de mercado interno protegido. El programa de trabajadores temporales, que había generado una emigración principalmente campesina, se cerró precisamente en el momento en que estalla la crisis productiva del campo. Hasta aquí el movimiento migratorio había transcurrido por los marcos institucionales del convenio de braceros, pero en este punto el fenómeno se transformó en un problema para la relación bilateral. Fue el inicio de la migración indocumentada o de los “mojados”.

En los años setenta la economía mexicana tuvo algunas posibilidades de progreso, especialmente durante su primera mitad (a pesar de que su tasa de crecimiento disminuyó de un 6 a un 4.5% promedio anual; se devaluó el peso en 1976, después de 22 años de tipo de cambio fijo; y la inflación creció del 3 al 15% promedio anual). En la segunda mitad del decenio ocurrió un repentino enriquecimiento de la economía mexicana por el aumento de los precios del petróleo. México se benefició al aumentar sus exportaciones de crudo, junto a un endeudamiento externo favorecido por la facilidad de acceso a este tipo de créditos por aquellos años.

Pero en 1981 cayó el precio del petróleo y se desplomó la economía mexicana, muchos elementos estructurales del modelo de crecimiento que ya estaban agotados en la década anterior estallaron en este momento, lo que será decisivo para lo que va a ocurrir en los siguientes veinte años. En 1982 llegó la crisis de la deuda externa, y la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos empezó a ascender. Desde entonces México comenzó a atravesar dos procesos: el desencadenamiento y la gestión de la crisis estructural de la economía, y la estructuración de un nuevo modelo de desarrollo. Este nuevo modelo de economía abierta y Estado mínimo surgió a mediados de los años ochenta. Entonces, para el análisis de Ávila, la liberalización de la economía mexicana no se inicia con la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en 1994, sino que allí culmina. Este proceso había comenzado a gestarse en la década de 1980, tiene un clímax en 1987 con el ingreso de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, o *General Agreements on Tariffs and Trade*, según su denominación en inglés), y se cierra con la firma del TLC. Al momento de suscribir el convenio, México realizaba los dos tercios de sus importaciones y exportaciones con los Estados Unidos. Es decir que de lo que se trató, según el experto, fue de pasar de una integración que ya había sido silenciosa a otra acordada, negociada, con reglas.

Como una forma de afrontar el crecimiento de la migración en los años ochenta se produjo un cambio importante en la política migratoria estadounidense a mediados de esa década, principalmente a través de la Ley Simpson-Rodino (IRCA por su denominación en inglés, *Immigration Reform and Control Act*). Esta respuesta coyuntural suponía la regularización de la situación de los mexicanos que ya vivían de manera no autorizada en el país y que podían probar una residencia habitual. Además, como se trataba de un programa de reunificación familiar, les permitía el ingreso de sus familias. Esto significó un aumento de la migración, pero Ávila acentuó la importancia de considerar que no puede precisarse en qué medida ese aumento fue un efecto de esta regularización o bien obedeció a la liberalización y a la crisis económica de México. Resulta muy difícil separar ambos fenómenos y estadísticamente no es posible determinar cuál pesó más. Ávila incluso propone la hipótesis de que la ley Simpson-Rodino se produjo en un contexto de aumento de la migración por otras razones. De hecho, el efecto de esta norma se extendió hasta 1991, pero el 40 % de los mexicanos que residen en los Estados Unidos llegó después de 1992.

Pasado el período duro de la crisis mexicana se inició un programa de modernización económica, las llamadas reformas del régimen de Carlos Salinas de Gortari, que fueron las que modificaron realmente el modelo de desarrollo de México, desplazando el estatismo, abriendo una economía de mercado, derrumbando lo que quedaba del proteccionismo y planteando una inserción abierta del país en el contexto de la globalización. En opinión de Ávila, este fue un período de gran

cambio estructural para México y, por lo tanto, la firma del TLC tuvo un carácter simbólico para el país, en la medida en que, de algún modo, constituyó la síntesis de un ajuste de la economía mexicana para incorporarse a la economía estadounidense de una manera abierta. Para los mexicanos este hecho constituyó un acto en cierta forma herético, puesto que se firmó con un país con el que se tuvo una relación conflictiva en términos históricos. Plantear la integración abierta supuso un cambio de percepciones en las elites políticas mexicanas, al punto de que hoy es un tema que ya no se cuestiona.

III.2.2 ALCAN sí, migración no

La negociación del ALCAN se realizó entre 1990 y 1992. Fue un período de intensa actividad del gobierno de México en el Congreso de los Estados Unidos y en el seno del gabinete de George Bush y más tarde de Bill Clinton, que supuso grandes esfuerzos mexicanos y concesiones que procuraban una tramitación rápida del acuerdo en el ámbito legislativo. En particular se dio respuesta a dos preocupaciones de la sociedad estadounidense. Una estaba referida al medio ambiente y los recursos naturales, específicamente el temor residía en el hecho de que, como México no contaba con regulaciones equivalentes a las de los Estados Unidos en esta materia, los capitales migrarían allí para aprovechar los menores costos derivados de la protección del medio ambiente. Y la otra fue un tratado sobre trabajo, que no se trató de un acuerdo migratorio, sino de la regulación de una serie de servicios profesionales para facilitar su intercambio, y para lo que se homologaron los títulos profesionales.

Este acuerdo de trabajo fue planteado para regular situaciones que ya se estaban dando frecuentemente desde los Estados Unidos hacia México, pero también por el hecho de que los sindicatos estadounidenses se negaban en ese momento a que se abriera un capítulo de migración en el marco del TLC. Esta posición cambiaría años después, pero por entonces había una resistencia fundada en la percepción estadounidense respecto de la experiencia de la ley Simpson-Rodino, que indicaba que había supuesto una invasión de mexicanos al sur de los Estados Unidos. El sindicalismo norteamericano planteó que la llegada de trabajadores migrantes deprimía los salarios en la unión americana.

En relación a los flujos migratorios, la hipótesis que se sustentaba es hoy bien conocida, y era que en el largo plazo el comercio y la migración serían aliados, pues se esperaba que la liberalización comercial en el mediano y largo plazo induciría el crecimiento económico de México, lo que derivaría en un aumento de la productividad y cerraría la brecha salarial de ambos países. El beneficio de largo plazo tendría un costo en lo inmediato: el aumento temporal de la migración. La razón de este costo tenía que ver con que la apertura comercial significaría ganadores y perdedores en la economía mexicana. El grupo de empresarios perdedores sería la masa que estaba volcada al mercado interno, y esto suponía, como en realidad sucedió, el quiebre de empresas, el despido de trabajadores y el aumento de la oferta de trabajo migrante. Este aspecto del costo de corto plazo de la liberalización estaba previsto en el TLC, y se aseguraba que en el mediano plazo esa presión migratoria disminuiría.

Desde el lado mexicano hubo un rechazo a la integración de un capítulo de migración en el TLC por varias razones. Una de ellas fue la propia posición estadounidense, que no permitía que se abordara el tema abiertamente. Pero también en la época dominaba la idea de la integración de la Comunidad Europea. Lo que planteó la elite del Presidente Salinas fue que el proyecto de integración económica europeo no podía ajustarse a la situación de México y los Estados Unidos, especialmente porque representaba una sesión de soberanía económica y nacional a una gobernabilidad regional en el mediano plazo. Desde la crítica opinión de Ávila, este planteo fue más un argumento retórico que sustantivo, porque en los hechos ninguna de las dos cosas estaba en cuestión, y en todo caso los grados de libertad o de soberanía económica ya estaban vulnerados

desde hacía mucho tiempo. Lo que más preocupaba al gobierno mexicano, en todo caso, era la búsqueda de un signo monetario único.

Recuadro 4

MIGRACIÓN MEXICANA A LOS ESTADOS UNIDOS: UN PERFIL CIFRADO

Según el Estudio Binacional sobre Migración, por los años sesenta se iban a vivir a los Estados Unidos entre 26 y 29 mil mexicanos cada año. De una conciliación entre los Censos Generales de Población y Vivienda de México para 2000 y 2004 y la Encuesta Permanente de Población de los Estados Unidos (CPS por su sigla en inglés, "Current Population Survey"), surge que en los primeros años de este siglo se están marchando unos 400 mil, lo que supone una cantidad superior a los mil mexicanos diarios, es decir, 4 millones en una década. Como lo define José Luis Ávila, se trata de un boom migratorio impresionante.

En cuanto a la modalidad de la migración temporal, el primer levantamiento de la encuesta que realizan todos los días en ocho localidades fronterizas el Colegio de la Frontera Norte, el Consejo Nacional de Población y la Secretaría del Trabajo mexicanos, que fue entre 1993 y 1994, hablaba de alrededor de 550 mil trabajadores temporales con una estancia promedio de alrededor de seis meses en los Estados Unidos. Cuando comienza a operar la patrulla fronteriza el flujo empieza a disminuir, llegando a 280 mil migrantes en el período 1999-2000. Si bien en los años recientes la cifra ha repuntado, los datos hablan del efecto paradójico del Programa Guardián, puesto que al aumentar los costos y riesgos del cruce de la frontera, ha supuesto una extensión de la permanencia de los migrantes en vez de su retorno. De hecho, en diez años la estancia se ha prolongado de seis meses a un año. Entonces, en términos de cifras gruesas, 600 mil trabajadores en promedio trabajan en Estados Unidos de manera temporal y 400 mil se van a vivir allí. Esto significa que un millón de personas no están en el mercado laboral mexicano, puesto que la migración ocurre principalmente entre los 15 y 44 años, la edad activa de la población.

Un dato poderoso es que más de dos de cada tres mexicanos que actualmente viven en los Estados Unidos llegó allí después de 1986. Se trata de una migración verdaderamente reciente. Y el impacto de esta cifra surge sobre todo si se considera que entre 1996 y 2000 México creció al 5 y 6% de su PIB respectivamente, y sin embargo la migración no bajó.

El índice de pobreza de los migrantes mexicanos residentes en los Estados Unidos es de 30% según la norma estadounidense. Es una cifra baja frente a la imagen que se tiene de la forma de vivir de los mexicanos allí, aunque obviamente hay una carencia en el acceso a los servicios básicos de la población, independientemente de su condición o categoría migratoria. Casi un 60% de los mexicanos residentes tiene nueve o más grados de escolaridad formal aprobados. Y estudios realizados a partir de la CPS muestran que ante grados de escolaridad y posiciones del trabajo iguales, los mexicanos reciben menos salario que los estadounidenses.

La proporción de migrantes sin documentos está creciendo en forma abrumadora. Dos de cada tres de los migrantes que van a los Estados Unidos a trabajar temporalmente no tienen documentos. Y de estos migrantes no autorizados, el 90% son migrantes por primera vez. Lo llamativo es que para países como México, con una gran tradición migratoria, una proporción creciente de los migrantes temporales son inactivos absolutos, es decir, nunca han trabajado en México, ni han buscado trabajo. Son jóvenes de localidades con marcado impulso migratorio que están esperando cumplir 15 ó 16 años para irse. También está aumentando la proporción de mexicanos que dejan su trabajo en México para migrar a los Estados Unidos, atraídos por una brecha salarial de uno a ocho, y una proximidad geográfica que le quita traumatismo a la decisión.

Fuente: Intervención de José Luis Ávila durante el taller.

La actitud de México en la época de Salinas fue la de aceptar, tácitamente, que era de estricta competencia de los Estados Unidos la política que adoptara en relación a los mexicanos residentes allí; tampoco se cuestionó que este tema fuera vinculado al de la seguridad nacional. Es más, Ávila sostuvo que después de la aplicación de la ley Simpson-Rodino México en realidad no tenía una posición clara, y que incluso la respuesta oficial al respecto fue ambivalente. Por lo tanto no hubo declaraciones oficiales en relación a IRCA, tampoco las hubo a partir de 1993, cuando los Estados Unidos establecieron el programa Guardián, que significó avanzar en la militarización de la frontera entre ambos países. La idea, entonces, era no tener política migratoria explícita, "*la mejor política era no tener política*" dijo Ávila, porque eso permitía en ciertos momentos negociar, y en otros guardar silencio ante situaciones en las que los Estados Unidos estaban muy interesados en preservar sus posiciones.

Estos silencios respecto del tema migratorio en las negociaciones del ALCAN también estuvieron vinculados con la postura estadounidense, sostenida especialmente desde el Congreso, de que cualquier esquema de tratamiento de la migración tenía que estar separado del TLC, que el comercio y los temas de población eran capítulos independientes. De hecho, siempre se rechazó la visión mexicana que considera que la migración encuentra causas en ambos lados de la frontera, y que existe una necesidad estadounidense de trabajadores migrantes mexicanos²⁰. Oficialmente nunca se reconoció este análisis, y por lo tanto se cerró toda posibilidad de diálogo y de búsqueda de soluciones compartidas.

Para Ávila un cambio importante en el abordaje bilateral de la problemática migratoria ocurrió a finales de la década de 1990, especialmente a partir de 1997, cuando se celebró una reunión entre los Presidentes Ernesto Zedillo y Bill Clinton. En esa ocasión firmaron un acuerdo que se denominó “Memorandum de Entendimiento sobre Asuntos Migratorios”, y que si bien se gestó como una discusión coyuntural sobre las devoluciones de trabajadores mexicanos²¹, derivó en la elaboración de un Estudio Binacional sobre Migración, que resultó un buen diagnóstico sobre el estado del tema e impuso un lenguaje común para tratarlo. Por ejemplo, dejó de hablarse de “migrantes ilegales” y pasó a referirse a ellos como “residentes no autorizados”, quitándoles el estigma de delincuentes o, por lo menos, empujando a un uso más restringido, atribuible a sectores muy específicos.

El equipo que realizó este estudio estuvo conformado por expertos mexicanos y estadounidenses. El documento representó un avance importante, puesto que puso dimensiones reales al fenómeno, y al mismo tiempo sirvió para comenzar a plantear algunos problemas relevantes respecto de la migración, que para México representaban compromisos ineludibles. Uno de ellos fue el reconocimiento de la doble nacionalidad de los migrantes en 1996 por parte del Congreso mexicano, y eso a su vez supuso considerar los derechos de los mexicanos en los Estados Unidos. A raíz de ello es que a comienzos del 2005 se discute el derecho al voto de los mexicanos en aquel país, puesto que ya está reconocido ante la ley.

Este es el ambiente que recibió Vicente Fox cuando asumió la Presidencia, y con una gran oportunidad política puso el tema migratorio sobre la mesa y lo abordó abiertamente, convenciendo a los Estados Unidos de que México tenía derecho a expresar en foros bilaterales sus intereses nacionales, algo que no se había logrado en décadas anteriores. La actitud estadounidense en la época de Clinton había sido de flexibilidad y apertura, a pesar de que nunca se habló de un acuerdo migratorio. George Bush (h) tampoco comprometió nada al respecto, sólo su buena voluntad para llegar a acuerdos que están siempre condicionados a lo que opinen el gabinete o el Congreso de los Estados Unidos.

En este nuevo período se inició un proceso de negociación de alto nivel en el que la representación de ambos países fue sumamente desigual, en detrimento de México. Este país expuso su expectativa de lograr un acuerdo global: un régimen migratorio legal, ordenado y seguro que implicara la regularización de los que por entonces eran 3,5 millones de mexicanos no autorizados en los Estados Unidos.

Pero los norteamericanos eran reticentes a la idea de regularizar la situación de los mexicanos no autorizados aún antes del 11 de septiembre del 2001, sobre todo porque desde la facción republicana en el Congreso de los Estados Unidos prevalecía la percepción de que una amnistía no era una solución adecuada, puesto que no se podía “premiar a un ilegal”. En pocas

²⁰ Ávila menciona que los migrantes temporales tardan menos de un mes en conseguir empleo en los Estados Unidos, lo que quiere decir que hay una interdependencia de los mercados de trabajo.

²¹ El expositor comenta que para 1997 la aplicación del Programa Guardián estaba creando serios problemas a ambos países en la administración del fenómeno migratorio, y que existían quejas de violaciones ostensibles de los derechos humanos por parte de la autoridad migratoria estadounidense, especialmente la patrulla fronteriza.

palabras, un nuevo IRCA no iba a ser posible en el contexto del año 2000 y la primera parte del 2001. En cambio, sí se llegó a delinear el perfil de lo que podría ser un programa de trabajadores temporales, diferente del programa “braceros”.

La regularización entonces, un tema crucial para México, ya no está en la mesa de negociación desde mediados del 2001; la expectativa más real, de corto plazo, es un acuerdo sobre trabajadores temporales. En México suele decirse que después de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 se acabó la negociación, pero en realidad Ávila considera que sus límites ya estaban puestos antes.

En la campaña electoral para su reelección, el Presidente Bush reiteró su compromiso respecto de un programa de trabajadores temporales, y a comienzos del 2004 presentó la iniciativa al Congreso. Pero se trata de un programa temporal sumamente restrictivo, esencialmente amarrado a una parte de las necesidades laborales del mercado estadounidense, comprobadas y con un patrón determinado, y con la idea de evitar por todos los medios el riesgo de que el trabajador permanezca en el país, como lo ha hecho hasta la fecha. Excluye por lo tanto a un segmento importante de la fuerza de trabajo inmigrante que desempeña un papel protagónico en los Estados Unidos.

III.2.3 Cuando hablan los silencios

Ávila señaló que en 1964 se dio inicio a los silencios institucionales mexicanos respecto de la temática migratoria en la relación con los Estados Unidos, lo que ocurrió con la cancelación del programa “braceros”. Este silencio proviene esencialmente, en su opinión, de que México no tenía la capacidad para formular una política propia, por temor a lesionar otras áreas de la relación bilateral que pudieran llegar a ser estratégicas. Además, el fenómeno no tenía una escala de las dimensiones actuales, eran unos 26 mil mexicanos que migraban al año.

Respecto de la ley Simpson-Rodino la decisión oficial de no pronunciarse obedeció, para Ávila, a que el mismo gobierno mexicano no le daba importancia al tema más que en su incidencia política interna; socialmente no había una idea del impacto que podría tener la norma en ese momento, y efectivamente fue una decisión unilateral estadounidense.

El silencio recién empezó a romperse cuando la migración aumentó su escala y comenzó a plantear problemas sociales importantes, sobre todo en la frontera norte. Y para el experto esta actitud fue positiva, como también fue legítima la aspiración de lograr un acuerdo global sobre migración. Lo que sucedió, en su interpretación, es que la negociación mexicana tuvo dos problemas importantes. El primero, la falta de un apoyo real de parte de los propios migrantes, es decir, no existió el sustento de un movimiento social.

En los años sesenta hubo movimientos sociales muy importantes de migrantes, con líderes relevantes entre los jornaleros agrícolas mexicanos. Pero actualmente no existe en los Estados Unidos un movimiento de trabajadores migratorios reclamando activamente sus derechos; se los ve más bien acomodados al *establishment* y al modo de hacer política estadounidense, y con la expectativa de que el Presidente Fox pueda lograr desde arriba la solución de un problema que está abajo. Esta falta de presión social se explica, en parte, por la heterogeneidad de la comunidad mexicana en los Estados Unidos, tanto en sus categorías migratorias²² como en sus lugares de origen.

Y el segundo déficit importante de la negociación es haber apostado a la idea de que este ambicioso programa de un régimen migratorio legal, ordenado y seguro se podía lograr en el corto plazo, porque la respuesta negativa estadounidense deprimió a la elite política mexicana, que no supo plantear un escenario diferente.

²² Ávila estima en unos cuatro millones la cantidad de migrantes sin autorización.

III.2.4 Una mirada en perspectiva

José Luis Ávila también se ocupó en su intervención de las perspectivas a mediano y largo plazo en relación al tema migratorio y la integración comercial y financiera con los Estados Unidos. En su opinión, aun cuando en México se discute actualmente a nivel de las elites políticas sobre la necesidad de hacer una reforma económica, el capítulo de la integración con los Estados Unidos no va a ser abordado. Existe cierto consenso político en relación a que este tema es una nueva realidad de la economía mexicana que hay que aceptar; no se ven, en el mediano y corto plazo, expectativas reales de una cancelación del TLC—que formalmente podría hacerse— o bien de un cuestionamiento al programa y una exigencia para replantearlo. Ávila sostuvo que, antes que cuestionar la apertura e inserción de México en la economía global, sería más provechoso pensar en las posibilidades de obtener beneficios de este nuevo escenario, y en los modos de enfrentar los problemas y retos que él plantea.

México tiene actualmente un mercado interno deprimido que arroja un problema de pobreza y desigualdad, lo que se ha transformado en el corazón de la discusión económica del país. Aún en escenarios de coyunturas económicas prósperas, como el que se produjo entre 1997 y 2000, no se ha visto una mejora en la distribución del ingreso. En consecuencia, es preciso hacerle reformas a la economía para cumplir la expectativa de recuperación del mercado interno. Se requeriría crecer por lo menos a un 5% de promedio anual, debido a que anualmente ingresan al mercado laboral un millón de trabajadores; si no se crece a esa tasa se generan condiciones para la emigración. Esto no obstante que la tasa de crecimiento de la población de 15 a 44 años de edad ha disminuido desde 1992, a causa de la transición demográfica mexicana.

Ávila se refirió a un estudio destinado a observar el comportamiento probable de la migración en cuanto al flujo neto de migrantes. Se trató de un modelo econométrico que contemplaba una relación de la brecha salarial, de tasas de empleo y desempleo y de salario medio manufacturero entre México y los Estados Unidos, y también consideraba el monto de remesas. Se proyectaron tres escenarios: uno donde la economía mexicana crecía como lo hizo entre 1982 y 1998, es decir, menos de 1%; otro de un crecimiento moderado del 3% anual y, finalmente, un tercero en el que se cumplía la exigencia de crear un millón de empleos y donde se crecía a una tasa del PIB del 5%. El escenario bajo en términos del PIB suponía que la migración se elevaría hasta los 420 mil migrantes cada año. En ese momento, cuando eran 315 mil los mexicanos que migraban anualmente, pareció una cifra descabellada, sin embargo, hoy está ya en el orden de los 400 mil migrantes anuales. El escenario más optimista, que contemplaba un crecimiento como el que se había logrado en la posguerra inmediata, significaba bajar la tasa neta de migración a cerca de 220 mil mexicanos. La conclusión de aquella época fue que el fenómeno iba a ser una realidad permanente. La escala alcanzada y las redes sociales sugieren que la migración va a continuar en el mediano y largo plazo. Frente a eso los Estados Unidos están ofreciendo un programa de trabajadores temporales. Los 3,5 millones de trabajadores mexicanos no autorizados que están residiendo allí constituyen un problema que presumiblemente no será abordado en el corto plazo.

La actitud mexicana ha sido abandonar la idea de un programa ambicioso de migración entre México y los Estados Unidos y avanzar en temas específicos en cuanto a la administración del fenómeno. Por ejemplo, el gobierno mexicano está planteando esencialmente que se hagan devoluciones ordenadas y seguras, en un marco de respeto por los derechos humanos de los migrantes. Este no es un punto menor, pues se estima una cifra de 700 mil devoluciones al año²³. Otra cuestión importante que se ha propuesto es la protección sobre riesgos de accidentes y muerte

²³ Hay un segmento de migrantes que son devueltos hasta siete veces en su intento por pasar la frontera sin autorización. La devolución ya se ha incorporado como parte de la experiencia de migrar, lo que no ha sucedido con el riesgo de perder la vida, por el hecho de que hay unas 400 muertes al año en relación a 700 mil devoluciones—esta última cifra resulta del cálculo del Instituto Nacional de Migración de México.

de los migrantes en el intento de cruzar la frontera. También se ha querido llegar a un acuerdo para evitar el tráfico de migrantes desde ambos territorios, lo que se ha transformado en un verdadero negocio. Al mismo tiempo, este hecho revela que los migrantes no son los más pobres de México, porque migrar tiene un costo importante.

Se ha planeado avanzar en la regulación del flujo migratorio temporal, lo que podría hacerse a través de un programa al estilo de la propuesta estadounidense. Sobre este punto, el Secretario de la Gobernación mexicano decía a fines del 2004 que se asumiría lo que el Presidente Bush lograra negociar con el Congreso de los Estados Unidos, bajo la idea de que se trata de una prerrogativa del gobierno norteamericano. Para Ávila esta postura significa una regresión a la posición oficial de los años setenta, cuando se guardaba silencio. México, sostiene el experto, no se ha propuesto buscar una posición activa en materia migratoria.

Mirando a futuro, el experto concluyó que el fenómeno migratorio va a continuar por lo menos en la escala en la que se encuentra actualmente. La integración económica con los Estados Unidos, especialmente financiera y comercial, es un hecho, y en la no inclusión del mercado de trabajo en esta integración Ávila ve intereses explícitos de los Estados Unidos: se necesitan trabajadores, no residentes. El académico lamentó que la postura mexicana al respecto sea esperar cuál será el acuerdo entre republicanos y demócratas para conocer cómo se dará el ordenamiento del flujo.

III.3 Migración e integración en el centro y sur de América: tiempo de buenos pronósticos

El proceso de apertura económica, instalado hace tiempo en un escenario mundial globalizado, encuentra materialización en la región latinoamericana y caribeña en cuatro grandes acuerdos o bloques subregionales: MERCOSUR, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano y CARICOM. Todos ellos transitan, a diferente paso y en trayectos a veces sinuosos de avances, estancamientos y retrocesos, hacia fases más avanzadas de integración. En principio, los cuatro configuran uniones aduaneras que se proponen estructurar mercados comunes y conformar entidades comunitarias.

Sobre la marcha que ha tenido la consideración de los asuntos migratorios en estos procesos de integración subregional, observadores y expertos tienen ciertas opiniones coincidentes. Dirk Jaspers, Director del CELADE, División de Población de la CEPAL, señala que la inclusión de esta temática ha sido parcial, difusa y a veces provista de mucha retórica y formalismo. Jorge Martínez también hace alusión a esta retórica, y pone énfasis en la necesidad de determinar efectivamente las distancias que separan las intenciones de sus aplicaciones. En el mismo sentido apunta la preocupación manifestada por Lelio Mármora, respecto de que en la región suele haber saltos demasiado grandes entre la norma y su reglamentación, y luego entre esta reglamentación y la aplicación efectiva. Lo importante, en la opinión de este experto, no es la ratificación de un convenio, sino ver de qué forma este acuerdo se aplica en la gobernabilidad diaria del fenómeno.

Bajo los títulos que siguen, se congregan los análisis de los expertos respecto de las características que han adoptado los flujos migratorios en estos bloques regionales, y sobre el estado de avance en el abordaje de la temática migratoria en cada uno de ellos. También se dedica un espacio a la consideración del panorama migratorio uruguayo, poniendo especial atención en la incidencia que sobre este fenómeno pudo haber tenido la pertenencia a uno de los bloques regionales, el MERCOSUR.

III.3.1 Cifras y procesos: la migración en los bloques de integración subregional

En su recorrido panorámico por la migración internacional en las Américas a principios de este siglo (véase el capítulo I), Jorge Martínez realizó un análisis específico de los flujos migratorios en los principales bloques de integración subregional.

Cuadro 4

MERCOSUR: MIGRACIÓN INTRARREGIONAL

País de residencia	Año censal	Total nacidos en el MERCOSUR	Porcentaje de nacidos en el MERCOSUR sobre población total	Índice de masculinidad	Tasa de actividad mujeres
Argentina	1960	461683	2,3		
	1970	580100	2,5		
	1980	734099	2,6		
	1991	780278	2,4	94,9	47,0
	2001	923215	2,5	86,4	49,8
Bolivia	1976	31834	0,7		
	1992	31606	0,5	98,5	30,9
	2001	51917	0,6	103,4	23,2
Brasil	1960	54522	0,1		
	1970	62665	0,1		
	1980	96241	0,1		
	1991	102758	0,1	115,1	35,8
	2000	118612	0,1	115,3	46,6
Chile	1970	22812	0,3		
	1982	29380	0,3		
	1992	49036	0,4	95,0	25,7
	2002	73474	0,5	98,6	37,8
Paraguay	1972	63151	2,7		
	1982	145643	4,8		
	1992	164089	4,0	109,6	17,4
	2002	151750	2,9	107,8	34,6
Uruguay	1975	36212	1,3		
	1985	35074	1,2		
	1996	43391	1,4	78,2	40,8

Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

Según el experto, ha habido un aumento en el *stock* de migrantes al interior del bloque mercosureño, lo que básicamente obedece al aumento de migrantes en Argentina y en Chile, aunque hay otros países que también hicieron contribuciones en tal sentido, como Bolivia, Brasil y Uruguay. Sólo en Paraguay, de acuerdo a los antecedentes censales, estaría disminuyendo ese *stock*. La población mercosureña en cada nación del bloque, en relación a la población total, sigue siendo pequeña porcentualmente, al menos según los antecedentes censales (véase cuadro 4).

Las mujeres inmigrantes de la subregión son mayoría en Argentina, Chile y Uruguay, y un dato relevante es que la tasa de actividad femenina entre las migrantes sigue de alguna manera las tendencias del mercado laboral nacional, aumentando en casi todos los países. Ello es indicio de la eventual autonomía con que están migrando muchas mujeres, si bien es una conjetura que admite más de una interpretación.

Respecto de la Comunidad Andina de Naciones, se observa un aumento del número de migrantes colombianos en los países de la subregión, y especialmente en Venezuela (véase cuadro 5). El porcentaje de inmigrantes andinos en los países del bloque es, como en el caso del MERCOSUR, bastante pequeño, y la mayor cifra se registra en Venezuela. También se aprecia que la participación de mujeres y su tasa de actividad son destacadas, en términos generales, y que ésta última aumenta con respecto a años anteriores.

Cuadro 5
COMUNIDAD ANDINA: MIGRACIÓN INTRARREGIONAL

País de residencia	Año censal	Total nacidos en la CAN	Porcentaje de nacidos en la CAN sobre población total	Índice de masculinidad	Tasa de actividad mujeres
Bolivia	1976	5469	0,1		
	1992	6877	0,1	112,8	40,6
	2001	12231	0,1	118,2	43,9
Colombia	1993	55897	0,2	97,3	21,4
Ecuador	1982	43385	0,5		
	1990	42752	0,4	86,7	27,7
	2001	61563	0,5	93,4	35,2
Perú	1981	7746	0,0		
	1993	8880	0,0	70,8	28,6
Venezuela	1971	16599	1,7		
	1981	537842	3,7		
	1990	581947	3,2	90,1	42,6
	2001	674930	2,9	93,1	47,1

Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

Considerando el SICA, se observa un gran aumento de inmigrantes regionales en Costa Rica. Como dato distintivo aparece el fuerte peso que están adquiriendo los inmigrantes, en su mayoría nicaragüenses, en la población nacional de este país. Una nación habitualmente poco consignada en los análisis de migración —aunque desde el CELADE se ha tratado de contrarrestar esta subconsideración— es Belice, que alcanza uno de los mayores porcentajes de población inmigrante, provenientes fundamentalmente de otros países de Centroamérica.

Aunque en ambas naciones se mantiene un equilibrio entre los sexos, en los demás prevalecen las mujeres, y a la vez hay un gran aumento en la tasa de actividad femenina. Quizás lo más destacable entonces, comparado con las otras subregiones, es el alto porcentaje de inmigrantes del propio sistema de integración que se encuentra en los países centroamericanos (véase cuadro 6).

Cuadro 6

SICA: MIGRACIÓN INTRARREGIONAL

País de residencia	Año censal	Total nacidos en el SICA	Porcentaje de nacidos en el SICA sobre población total	Índice de masculinidad	Tasa de actividad mujeres
Belice	1980	5819	3,3	111,9	17,7
	1991	19007	10,2		
	2000	26087	10,9		
Costa Rica	1963	21600	1,6	100,7	19,4
	1973	30616	1,6		
	1984	62660	2,6		
	2000	250404	6,6		
El Salvador	1971	18914	0,5	80,4	28,8
	1992	16627	0,3		
Guatemala	1973	23368	0,5	59,4	24,5
	1981	25232	0,4		
	1994	24190	0,3		
	2002	25137	0,2		
Honduras	1988	26867	0,6	100,0	21,6
	2001	16237	0,3		
Nicaragua	1971	14863	0,8	98,2	28,6
	1995	17635	0,4		
Panamá	1970	17113	1,3	89,63	26,6
	1980	9059	0,5		
	1990	11669	0,5		
	2000	12894	0,5		

Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

Dirigiendo la mirada al tratamiento del tema migratorio dentro de los esquemas de integración subregional, Martínez señaló que entre las cosas más relevantes que se pueden reconocer dentro de la enorme heterogeneidad de iniciativas del MERCOSUR, son un Proyecto de Estatuto del Trabajador Migrante, del que se habló a fines de los años noventa; una iniciativa de monitoreo de los mercados de trabajo para los migrantes y otra serie de proposiciones que surgieron en algunos foros, de los múltiples que tuvo y que tiene todavía el MERCOSUR. Hoy en día uno de los aspectos más importantes es el protocolo de acuerdo para la libre circulación y residencia, que firmaron los países del MERCOSUR ampliado en 2002, y que actualmente se encuentra en proceso de incorporación a la normativa interna de cada una de las naciones signatarias. No obstante estas promisorias iniciativas, ninguno de los países firmantes ha cumplido con los pasos internos necesarios para que el tratado entre en vigencia, es decir, su aprobación en el Parlamento y la ratificación por parte del Poder Ejecutivo, según sea el caso.

MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN: UN TEMA PARA AGENDAR

Desde la segunda mitad del siglo XX la región viene presenciando, con mayor o menor énfasis según el momento histórico, diversas iniciativas que buscan promover la integración teniendo como base, al menos, dos grandes objetivos: el de carácter económico-comercial, por un lado, y el político-institucional por el otro. Los resultados logrados han sido heterogéneos y dispares.

La migración es un componente indisoluble, visible y relevante de todo proceso de integración, especialmente cuando éste se posiciona con miras que apuntan más allá del intercambio comercial. Siendo la integración un instrumento potencial para un proceso nacional de desarrollo, y dado que la movilidad tiene una crucial relación con estos procesos, la integración no puede prescindir de la consideración de la movilidad de la población.

Las naciones latinoamericanas y caribeñas han intercambiado históricamente trabajadores, han constituido mercados de trabajo y comunidades transnacionales en numerosos territorios y han fortalecido sus lazos culturales gracias a los movimientos migratorios, incluyendo los de retorno. Esto constituye una base real que no puede ignorarse, y que se complementa con un discurso gubernamental disperso pero importante, que reconoce en la migración un "componente vital" de todo proyecto integracionista. Si bien este reconocimiento no basta para incorporar el tema migratorio en los procesos de integración, al menos revela un ambiente relativamente favorable hacia un tema que históricamente ha generado posturas oficiales más bien reservadas.

El compromiso es uno de los pilares que garantiza el éxito sostenido de un proceso de integración, además de que permite adoptar instrumentos de carácter vinculante. En América Latina y el Caribe la progresiva intensificación de los subsistemas regionales lleva a esperar avances en la creación de una conciencia y voluntad negociadoras, expresadas ya sea en términos bilaterales, multilaterales o internacionales.

La integración latinoamericana y caribeña registra progresos, a veces no lineales, en el intercambio comercial recíproco subregional. Paralelamente se avanza en las negociaciones de un área hemisférica de libre comercio que podría coexistir con acuerdos subregionales profundos, y se progresa en el reconocimiento de la importancia de las dimensiones sociales de la integración. Podría decirse que gana relevancia una noción amplia de la integración, en su acepción económica, política, social y cultural.

En este contexto, vuelve a aparecer como un compromiso prioritario en la agenda regional la vieja concepción de una gobernabilidad de la migración en que se potencien los beneficios y se disminuyan los aspectos problemáticos para migrantes y países protagonistas.

En conclusión, la integración económica —como expresión inmediata y visible de la internacionalización de las economías— supone necesariamente menores obstáculos para la movilidad de las personas y, en consecuencia, obliga a una preocupación por las dimensiones sociales y políticas involucradas. Este conjunto de situaciones exige redoblar esfuerzos en la consideración de la movilidad en los acuerdos de integración actualmente vigentes en América Latina y el Caribe, condición que establecería un piso de negociaciones en la perspectiva de la integración hemisférica.

Fuente: Martínez Pizarro (2000).

Lelio Mármora consideró que el tema de las migraciones ha alcanzado una relevancia creciente en el proceso de integración mercosureño, después de haber atravesado un largo camino de instalación. En este peso en ascenso ha sido decisiva la realización de un foro de Ministros de Interior, en el que existió la decisión política de avanzar hacia el logro del "Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR", firmado a fines del 2002. El acuerdo establece la libre residencia de aquellas personas que circulen dentro del espacio del MERCOSUR ampliado, un punto muy importante al que subyace la influencia de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, a pesar de que no ha sido ratificada por la mayoría de estos países. Para Mármora también ha dejado su marca en este proceso el hecho de que se tenga en este momento unos gobiernos con una línea política determinada en América del Sur. Es decir, está confluyendo una serie de circunstancias históricas que permiten que esto se produzca. Para el experto este convenio es claramente relevante, por tener como marco la convención de Naciones

Unidas, y porque las facilidades de residencia que ofrece prácticamente se acercan a las que otorga la Comunidad Europea.

En el caso andino, el elemento más importante es tal vez, en opinión de Martínez, la reformulación del antiguo Instrumento Andino de Migración Laboral (Decisión 116). Este acuerdo ha sido aprobado por los Presidentes de los países andinos, pero hasta comienzos del 2005 se encontraba en espera de reglamentación; se le ha modificado y tiene algunas características que lo distinguen del instrumento que existiera hace algunos años (véase recuadro 6).

Lelio Mármora consignó que se trata de un replanteo positivo de ciertos temas. Por ejemplo, se empieza a reconocer al migrante temporal como categoría migratoria, se la redefine y se incluyen las labores cíclicas estacionales. Por otra parte, hay una actualización de las normas referidas al trato y a las oportunidades de trabajo de acuerdo al estándar de la OIT y de Naciones Unidas. Es decir, se toman herramientas del derecho internacional y se las incluye en un instrumento de carácter regional. Su antecesor de los años setenta era un instrumento más que nada orientado a una regularidad en la contratación de trabajadores a través de las oficinas de migraciones, y lo aplicaban fundamentalmente Venezuela, Colombia y Ecuador.

Mármora comentó que se está trabajando en este bloque un programa de armonización de normas y de eliminación de cupos, que además admite la posibilidad de cambiar de categoría migratoria una vez que se está instalado en el país. El experto valoró esta iniciativa, puesto que muchas legislaciones nacionales habían experimentado un retroceso en tal sentido, al estipular la obligación del que llega de regresar a su país y pedir el ingreso desde allí para regularizar su situación.

En el contexto de la integración centroamericana, Martínez consideró que las iniciativas son claramente más difusas. La más destacable, y que a propósito ya venía adoptándose desde hace algunos años, es una serie de medidas que facilitan el tránsito de las personas de nacionalidad correspondiente a los países signatarios del sistema, con la salvedad de que Belice y Costa Rica —los mayores países receptores del bloque— no han suscrito estos acuerdos. Básicamente, los convenios simplifican los trámites y favorecen la regularidad de los movimientos, porque una constante de la migración es que, a mayor cantidad de trabas, mayor es la irregularidad en que se desarrolla el proceso.

Mármora coincidió con Martínez respecto de que los avances centroamericanos en la materia son insuficientes y que el más formal corresponde precisamente a esta unificación de tarjetas para pasar de un país a otro. Este hecho, de alguna manera, pone sobre relieve los progresos logrados por el proceso del MERCOSUR. Hace 35 años que en el cono sur es posible movilizarse sólo con el documento de identidad. El hecho de poder desplazarse con una cédula de identidad desde el sur de Chile hasta el norte de Brasil es algo que para los mercosureños resulta normal, mientras que ello no ocurre en otras partes del mundo ni en el resto de América Latina. También existen acuerdos de seguridad social entre los países del bloque; hay convenios de trabajadores temporales desde los años cincuenta. Se cuenta con una legislación, no sólo unilateral sino también bilateral y hasta a veces multilateral, en la que ya están presentes los conceptos de la libre circulación y del trabajo temporal permitido. Si bien es preciso examinar rigurosamente cómo se han implementado los acuerdos e iniciativas, no cabe duda que estos elementos de avance ubican a los países andinos y del cono sur como una zona del mundo en la que se observa un proceso interesante de integración de la problemática migratoria, que Mármora espera se siga desarrollando. Estos progresos no son menores frente a situaciones como las que ocurren en los Estados Unidos, donde existen acusaciones de que los migrantes son detenidos sin la posibilidad de una defensa legal, lo que ha sido condenado por Amnistía Internacional; o donde los derechos laborales de los migrantes mexicanos no son reconocidos, mereciendo la crítica tanto de los sindicatos norteamericanos como mexicanos. También significan un avance en relación a lo que ha llegado a ocurrir entre algunos

miembros de la Unión Europea, que impulsaron la frustrada idea, en la Reunión de Sevilla, de que se debía castigar a aquellos países de origen que permitían la salida de “ilegales”.

Recuadro 6

HERRAMIENTAS DE TRABAJO: EL INSTRUMENTO ANDINO DE MIGRACIÓN LABORAL

Aunque ha enfrentado dificultades para lograrlos, el proyecto de integración andina se ha caracterizado desde sus comienzos por una deliberada inclusión de objetivos sociales y culturales. Ejemplo de ello ha sido la adopción de convenios específicos sobre salud (Hipólito Unanue); educación, ciencia, tecnología y cultura (Andrés Bello) y aspectos sociolaborales (Simón Rodríguez). Dentro de este último es que surge el Instrumento Andino de Migración Laboral o Decisión 116, que entre otras áreas definía disposiciones y mecanismos institucionales sobre procedimientos de contratación de trabajadores andinos y protección de los trabajadores y sus familias.

Si bien tuvo una buena partida, el Instrumento perdió fuerza junto con la dinámica integradora y no logró cumplir con sus disposiciones, así que fue desactivado a mediados de los años ochenta. Con el final del siglo la temática volvió al ruedo integrador. En 1999 el Consejo Presidencial Andino se propuso crear las condiciones para que a la libre circulación de bienes en el Mercado Común Andino se añada la libre movilidad de servicios, capitales y personas. Al año siguiente expresan en su duodécimo encuentro que *“la conformación del Mercado Común Andino persigue el desarrollo humano de los pueblos de los Países Miembros, ratificándose que la libre circulación de personas es una de las condiciones requeridas para la constitución gradual del mismo”*.

Con ese ánimo, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprueba en junio del 2003 una reformulación del Instrumento, conocida como Decisión 545, que se propone como objetivo el establecimiento de normas que permitan la libre circulación y residencia de los nacionales andinos en la subregión, con fines laborales y bajo relación de dependencia y, además, de manera progresiva y gradual.

Un elemento interesante de la norma es que incorpora la categoría de “trabajador de temporada” en la clasificación de los trabajadores migrantes, definiéndolo como *“el nacional andino que se traslada a otro País Miembro para ejecutar labores cíclicas o estacionales”*. Se reconoce a todos los trabajadores migrantes andinos el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en el espacio comunitario, y se lo resguarda de la discriminación por razones de nacionalidad, raza, credo, condición social u orientación sexual. También se concede el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva y se dispone la adopción de medidas para la protección de la familia del trabajador migrante. Además se le garantiza la libertad de transferencia de los fondos provenientes de su trabajo; el acceso a los sistemas de seguridad social; el pago de prestaciones sociales y el libre acceso a instancias administrativas y judiciales competentes para ejercer y defender sus derechos, entre otras prerrogativas.

Fuente: Martínez Pizarro (2000); Decisión 545, Instrumento Andino de Migración Laboral (www.comunidad.andina.org).

III.3.2 El caso uruguayo: de obstáculos y oleadas

La segunda gran oleada emigratoria uruguayo, la más reciente, ha tenido un profundo impacto en la sociedad de este país, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Y la situación crítica que la impulsa está en cierta forma vinculada, según Juan José Calvo, con la pertenencia y la forma de inclusión de Uruguay en el proceso de integración del MERCOSUR. El expositor, representante de la recientemente creada Oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay²⁴, realizó en su intervención un sintético recorrido por la historia económica del país en vinculación con sus procesos migratorios. Su exposición permite mirar un proceso de integración subregional desde la perspectiva de un caso nacional.

Según explicó Calvo, durante el siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX Uruguay tuvo un modelo de crecimiento hacia afuera, básicamente de exportación de ciertos *commodities*, y

²⁴ Esta Oficina se encuentra funcionando en Uruguay desde septiembre del 2004, y su instalación está vinculada a un cambio de estrategia del Fondo de Población de las Naciones Unidas en el país. Si bien se llevarán adelante proyectos en temas de población que respetan las prioridades corporativas del Fondo, también se incorporarán otros que tienen que ver con las características demográficas del país, tales como envejecimiento y migración internacional.

vinculado con algunas corrientes migratorias interoceánicas que fueron las que, a grandes rasgos, poblaron el territorio uruguayo, técnicamente un desierto previo a los momentos de la colonización española. El agotamiento de este modelo se produjo en los años treinta del siglo XX, y ocurre en forma simultánea a la finalización o avance definitivo del proceso de la transición demográfica uruguaya, una característica inusual dentro de los países de la región. En la década de 1940 Uruguay atravesó una coyuntura favorable debido a la Segunda Guerra Mundial, nuevamente por la posibilidad de colocar ciertos productos exportables, pero además por la generación de un ahorro forzoso ante la imposibilidad de realizar cierto tipo de importaciones. Es justamente por estos años que Uruguay observó la última gran oleada inmigratoria europea, tras la caída de la República española.

Los años cincuenta trajeron un nuevo modelo de crecimiento, el de sustitución de importaciones, y además los primeros síntomas de crisis económica, los indicios del resquebrajamiento de una larga estructura de Estado de bienestar y de protección extendida en la sociedad. La década siguiente presenció la fuerte crisis del modelo y la aparición de ciertos eventos de crisis política como la guerrilla urbana. Junto con esto comenzó a observarse la reversión de los principales flujos migratorios. Es a partir de esta década que el Uruguay inició consistentemente su transformación a país de emigración.

La década de 1970 fue escenario de varios hechos que trajeron graves consecuencias, particularmente en su primera mitad. Se produjo la ruptura institucional: una grave crisis política, económica y social sacudió al país con la aparición de la dictadura militar. Esto provocó una gigantesca oleada emigratoria: la tasa neta de migración alcanzó un valor negativo de 10 por mil, similar a la tasa bruta de mortalidad. Es entonces cuando se sientan las bases de la estructura de redes sociales que luego quedaría operativa para reproducir la migración durante las siguientes décadas.

A mediados de los años ochenta el país recuperó la democracia, y junto con ello se observó un movimiento de migración de retorno, que de todas maneras no fue suficiente para contrarrestar el signo negativo de la tasa neta de migración que ya se comenzaba a observar desde finales de los años sesenta.

Una década particularmente importante para comprender la situación que el país atraviesa actualmente es la de 1990. Se instauró entonces un modelo aperturista en la economía, que estableció un cambio importante en el patrón de desempleo y en el de la distribución de los ingresos en el país. A comienzos de este decenio las tasas de desempleo no eran particularmente diferentes entre los distintos niveles educativos de la población, pero hacia el final los trabajadores de alto nivel de calificación registraban tasas de desempleo significativamente más bajas que aquellos trabajadores de baja o nula capacitación.

A lo largo de estos años la migración internacional permaneció con signo negativo, al igual que en las décadas anteriores. Pero terminando el decenio se produjo una gran debacle para el Uruguay, que ha sido llamada “las siete plagas”. Como explicó Calvo, los analistas recuerdan con precisión la fecha en que cayó la primera ficha de este dominó: el 13 de enero de 1999, día en que se produjo la devaluación de la moneda brasileña. Este hecho, y los acontecimientos que le siguieron, son los que llevan a este experto a opinar que la fuerte descoordinación de las políticas macroeconómicas de la región, particularmente las monetarias, tiene mucho mayor incidencia que las barreras arancelarias y para-arancelarias en la inhibición de la integración y la creación de regionalismos.

Este modelo de integración había avanzado en forma importante en los años previos a esta devaluación. Pero cuando una economía pequeña, que ha comenzado a volcar buena parte de su

comercio exterior hacia los países de la región, se encuentra con que estos países cambian sin aviso previo y sin coordinación alguna las reglas de juego, se produce una tremenda crisis económica.

Ya resentida la economía uruguaya por el efecto de la devaluación en Brasil, se sucede una serie de acontecimientos que terminan por afectarla profundamente: la caída de las exportaciones y de los precios de algunos productos exportables; el comienzo de la crisis argentina; el incremento de las tasas de interés internacionales; el aumento de los precios de una serie de insumos importados por Uruguay, particularmente el petróleo, y para completar este preocupante panorama, la reaparición de la aftosa.

La crisis vivida entre 1999 y 2002 fue la de mayor duración en la historia económica del Uruguay, y las consecuencias, según Calvo, fueron agudas. Se llegó a un incremento récord de las tasas de desempleo, de acuerdo a los registros disponibles, alcanzando al 20% de la PEA; la población por debajo de la línea de pobreza llegó a estar por encima del 30%; se observó el incremento de la segregación espacial de la pobreza —aunque para esta afirmación la evidencia es más intuitiva que empírica—, y todo esto estuvo acompañado por una nueva oleada emigratoria, la segunda que el país sufrió tras el quiebre de las instituciones democráticas.

Las estimaciones moderadas sobre el volumen de esta emigración sitúan el saldo emigratorio²⁵ negativo en equivalencia con el crecimiento vegetativo. El *stock* estimado de emigrantes calculado por Adela Pellegrino lo sitúa entre 450 y 500 mil uruguayos residentes en el exterior; poniéndolo en términos relativos, esto representa alrededor del 14% de la población total. Se percibe que hay consecuencias negativas sobre el mercado de trabajo y sobre la seguridad social. Sin embargo, como ocurre en otras naciones, Uruguay está recibiendo el ingreso de remesas, fenómeno particularmente novedoso en el país.

Ante un tema tan sensible para la sociedad uruguaya, la postura de la administración de gobierno que sufrió esta crisis —de corte liberal tanto en lo económico como en lo político—, que es la que recientemente dejó el gobierno, fue la de quitarle todo perfil problemático a la migración y considerarla una relocalización de recursos ociosos en un territorio y escasos en otro. Desde esta percepción, la migración se transforma en un tema sobre el que no era necesario actuar, y por eso no se intervino en ningún sentido, ni para inhibir ni para facilitar los procesos migratorios. Esto se reflejó además en la despreocupación por la producción de información estadística. El propio Director del Instituto Nacional de Estadística de esa gestión declaró en algún momento públicamente que el tema no era considerado prioritario, y que por lo tanto otros asuntos estaban primero en las jerarquías de producción de información oficial.

En octubre del 2004 se realizaron elecciones en Uruguay, y como resultado se produjo un cambio de la administración de gobierno. El partido ganador, Encuentro Progresista Frente Amplio, venció en la primera vuelta con un 51% de los votos. El hecho tiene importantes vinculaciones con el problema migratorio, porque una buena parte de su campaña estuvo centrada en las consecuencias de la emigración internacional. Este nuevo gobierno se comprometió a avanzar sobre el tema, recogiendo de alguna forma la sensibilidad popular que genera, aunque hasta ahora sin una agenda definida.

La elección de Tabaré Vázquez como Presidente del Uruguay, en opinión de Calvo, termina de consolidar un nuevo panorama político en el cono sur, con un eje Kirchner-Lula-Vázquez que tiene una fuerte sintonía política. Y se espera, según se ha anunciado, que los procesos de integración regional van a ser relanzados a la luz de este nuevo panorama político que queda conformado en la región.

²⁵ Calvo reconoce que las fuentes de estos datos son vagas y poco confiables, puesto que ante un censo que data de 1996, la ausencia de encuestas migratorias y la inexistencia de un esfuerzo oficial —al momento de la realización de este taller— por investigar el tema, se tiene una estimación muy gruesa.

IV. Gobernabilidad migratoria e integración: caminos y encrucijadas

Hablando de los “espectros” de la globalización —lo que de partida define su mirada crítica sobre este proceso—, Saskia Sassen sostiene que *“las migraciones internacionales son parte de procesos sociales, económicos y políticos más amplios. Si bien los individuos experimentan la migración como un resultado de sus decisiones personales, la opción de migrar es ella misma producida socialmente”* (Sassen, 2003, p. 87).

En una sociedad globalizada, esta producción social de procesos migratorios condicionados por situaciones de difícil manejo, coloca a la migración en el centro de numerosas problemáticas. La gobernabilidad, como uno de sus aspectos, no queda exenta de este complejo panorama. Y una de las discusiones que la atraviesa es la que se produce en torno al papel del Estado-Nación y sus “decisiones soberanas” frente al ingreso, aceptación, integración y devolución de inmigrantes.

En el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, realizado en Costa Rica en el año 2000, se planteaba que *“la migración internacional constituye un fenómeno multifacético que involucra a todos los países y debe ser objeto de diálogo y cooperación internacional, sin que ello implique menoscabo alguno de la soberanía nacional para establecer los marcos legales y políticos sobre migración internacional”* (CEPAL, 2002, p. 249). Lamentablemente, la experiencia muestra que en la arena de intereses de los actores involucrados no se identifica con claridad la aceptación unánime de esas premisas y, a veces, se tornan incompatibles al momento de debatir sobre la problemática migratoria: es el caso del diálogo, la cooperación y sus relaciones con la soberanía.

En este capítulo se reúnen las perspectivas, análisis, opiniones y experiencias de los expertos invitados al taller en relación con la gobernabilidad de la migración internacional, especialmente en la región. Una invitación imperativa a pensar cómo se producen socialmente los consensos —o disensos—, cómo se genera una mirada del fenómeno migratorio como expresión de “crisis” social y económica, pero también como búsqueda de oportunidades, ejemplificada en el establecimiento de un marco legal nacional que podría sugerir un cambio de perspectiva sobre la gestión y administración de la migración en un país determinado —Argentina en este caso.

IV.1 Crisis migratoria: lógicas paradójicas

Centrando su mirada en los aspectos de la problemática migratoria a los cuales aún no ha sido posible darles un manejo político adecuado, Lelio Mármora hizo girar buena parte de su intervención en torno al concepto de desgobernabilidad o crisis migratoria. Esta noción ha sido acuñada por autores como James Hollifield, y alude a las circunstancias a través de las cuales las migraciones han supuesto un debilitamiento de la soberanía de algunos Estados: principalmente la facilidad de movimiento de las personas, el aumento de las formas delictivas internacionales ligadas a estos movimientos y una mayor conciencia universal de los derechos humanos, que ha llevado a la sociedad civil a tener un papel cada vez más activo en la defensa de los migrantes ante un recrudecimiento de las actitudes discriminatorias.

Entre los numerosos rostros en los que se personifica esta crisis, el primero es la gran contradicción existente entre políticas restrictivas generalizadas y un movimiento migratorio que se sigue produciendo a pesar de estas barreras. Jorge Martínez coincidió con esta observación de Mármora señalando que esta selectividad de las políticas migratorias y de los regímenes de admisión de los países, con sus rigurosas y cambiantes cuotas de ingreso, termina desbordada, en la práctica, por las fuerzas del mercado. Es lo que el experto argentino calificó como una hipócrita contradicción entre las políticas migratorias y el efecto de la migración en el mercado de trabajo. Como él mismo advierte, suena a verdad de perogrullo, pero la explicitación es necesaria: si los migrantes llegan a un mercado de trabajo, es porque hay demanda laboral²⁶.

Esta persistente contradicción ha conducido, para Mármora, a una acumulación de migrantes indocumentados en los países receptores, que en los últimos treinta años se ha ido resolviendo con periódicas amnistías o regularizaciones, en lo que parece ser una de las pocas respuestas que han encontrado los gobiernos, por lo menos a nivel unilateral, para solucionar este problema que llevó a Saskia Sassen a definirlo como una “pérdida del control”²⁷ de los Estados. A propósito de las amnistías, Gabriela Rodríguez hizo explícita durante su intervención su preocupación por el hecho de que la migración continúe administrándose por esa vía. Si bien permiten la legalización de muchos migrantes, estas medidas eluden, en su opinión, la responsabilidad de generar políticas en la materia. Son, en cierto modo, una negación de una política, puesto que no sólo no constituyen respuestas con objetivos, plazos, definiciones institucionales y asignación de recursos para enfrentar una situación, sino que la pueden agravar y se desligan de toda otra acción pública.

Para Mármora los gobiernos han perdido en muchos casos el control de aquello que aparentemente pretenden controlar, que es el ingreso de las personas por sus fronteras y el

²⁶ La hipótesis de que los trabajadores migrantes desplazarían a los nativos en el mercado laboral no se sustenta con evidencias. Por lo común representan una proporción modesta del total de la fuerza de trabajo de un país, y ocupan aquellas posiciones que dejan libres los trabajadores locales.

²⁷ Lelio Mármora se refiere a los planteos de esta socióloga, dedicada a los complejos procesos que se entrecruzan en el marco de la globalización, en su libro *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización* (Barcelona, Bellaterra, 2001). Allí la autora sostiene que sobre todo la inmigración indocumentada conlleva una erosión *de facto* en el poder de la soberanía del Estado para controlar la entrada de extranjeros.

asentamiento en sus territorios. Sobre este tema, el experto sistematizó tres hipótesis a tener en cuenta:

- A la primera la denominó la hipótesis de los “globalizadores”, y es la que surge a partir de las teorías de Julius o de Ohmae sobre el fin del Estado-Nación, de las cuales podría desprenderse que en este mundo globalizado, aparentemente, todo se movería con libertad. Sin embargo, Mármora recalca la necesidad de diferenciar la globalización de la gobernabilidad. Algunas de las teorías que circulan respecto del vínculo entre los movimientos de personas y la globalización parecen ser demasiado generales y tal vez no son aplicables al patrón de migración desde el sur al norte.
- En otra categoría ubicó las posiciones de Saskia Sassen o de Manuel Castells, entre otros autores. Estas posturas sostienen que actualmente encontramos un libre movimiento de una serie de factores, como capital, bienes y tecnología, pero las personas están todavía sometidas al poder unilateral del Estado, quien posibilita su entrada, permanencia y salida en la forma y momento en que lo considere, en función de su derecho soberano.
- Finalmente, habría una tercera posición, que es la que atribuye a la CEPAL²⁸, con la cual Mármora dice haber estado de acuerdo hasta hace poco tiempo. Esta mirada habla de una paradoja (que incluso se reproduce de algún modo en los espacios de integración subregional), donde aparentemente se está de acuerdo con la libre movilidad de bienes, capitales y tecnologías, mientras que la de las personas queda relegada dentro de este proceso. Se trataría de una exclusión de la movilidad del discurso liberal, lo que plantearía serios cuestionamientos éticos y teóricos al modelo de apertura que caracterizaría al desarrollo económico actual y profundizaría las asimetrías entre el primer mundo y los países en desarrollo.

El experto planteó que esta postura se encuentra en revisión, puesto que en el modelo globalizador la libre movilidad de todos los factores no es tan libre, sólo existe de manera completa en un determinado sentido: de norte a sur. No es libre, por ejemplo, el movimiento de las tecnologías, si se considera la forma en que se han incrementado en los últimos años las leyes de patentes, que en general protegen a los grandes monopolios. El movimiento de capitales también está condicionado, entre otras cosas, por el factor de riesgo que se adjudica a un país; por la información de que disponen los propietarios de estos capitales para moverse, o por la presión de los principales países sobre los bancos internacionales. *Entonces, antes que una paradoja, los obstáculos a la movilidad de las personas responden a la lógica de una globalización unilateral, monopólica y excluyente.*

Qué hacer frente a esta lógica, o como se cuestionaba Jorge Martínez, qué proponerles a los países de la región para que la enfrenten, para que desarticulen este patrón que claramente los desfavorece. La respuesta de Mármora es una estrategia de regionalizaciones, tal como está ocurriendo actualmente en bloques de integración como el MERCOSUR ampliado o la Comunidad Andina. En esos ámbitos es donde puede darse una doble lucha: por el derecho de toda persona a no tener que migrar y permanecer en su lugar de origen, lo que está amenazado pues se liga directamente con la creciente brecha entre un mundo desarrollado y otro subdesarrollado; y por el derecho humano a la libre movilidad, prerrogativa que para el experto es, como todo cumplimiento de derechos humanos, una utopía, lo que no inhibe la tarea de transformarla en realidad.

²⁸ Mármora pone aquí como interlocutor el trabajo de CEPAL *Globalización y desarrollo*, en cuyo capítulo 8 se afirma que “... la situación contemporánea (de los movimientos de población) resulta paradójica, puesto que, en un mundo más interconectado que nunca, donde los flujos financieros y de comercio se liberalizan, la movilidad de las personas, en cambio, se enfrenta a fuertes barreras que la restringen” (CEPAL, 2002, p. 243).

Es también en estos espacios donde debe trabajarse por un reconocimiento de los derechos sociales, políticos y culturales de los migrantes. Con los años noventa se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y los derechos sociales comenzaron a emerger como una necesidad reconocida por la humanidad. Aún resta avanzar en el reconocimiento de los objetivos culturales, los llamados derechos de tercera generación, vinculados con la prerrogativa de una identidad nacional y regional. También pueden parecer utópicos, pero igualmente necesarios en un mundo donde la globalización cultural —la aldea global— es uno de los problemas más grandes a los que se enfrenta la sociedad, y a los que se enfrentan particularmente los migrantes. Entonces, ante esta lógica desigual, monopólica y excluyente, la salida puede pasar por pensar en una identidad y un proyecto común como plataforma regional de negociaciones.

Pero no sólo es desigual esta lógica en la que las cosas se mueven de un lugar a otro con más libertad. Además, la soberanía ha sido vulnerada sólo para algunos países, y los acuerdos interinstitucionales ofrecen un ejemplo claro: se logra un convenio firmado por los países en el ámbito de Naciones Unidas y después se tarda más de diez años para que entre en vigor —Mármora se refiere a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derecho de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, con un lento proceso de ratificación al que aún no se suman los principales países receptores de migrantes. Es importante evaluar qué es lo que ocurre con su cumplimiento cuando la seguridad jurídica internacional, como se ha visto después del 11 de septiembre del 2001, es algo en lo que, en su opinión, no se puede tener demasiada confianza.

En relación a esta Convención Martínez aportó un dato interesante, que enfatiza el sentido de las expresiones de Mármora. El acuerdo, que es el séptimo tratado internacional en materia de derechos humanos, adquiere vigencia en el año 2003 con la aprobación del mínimo de países requeridos para que procediera como tal. Comparativamente, es el convenio que entra en vigor con la menor cantidad de países signatarios, y no resulta difícil advertir el por qué²⁹. En cierta medida, este hecho da sustento a la afirmación de Mármora según la cual existe cierta hipocresía en el consenso intergubernamental institucionalizado. Con esta crítica sentencia, el experto se refirió a las actitudes de ciertos gobiernos, aprobando medidas que luego no cumplen, o bien adoptando normativas que después no están dispuestos a aceptar a nivel multilateral. Señaló como un caso particular a Argentina, con una flamante legislación que toma elementos de la Convención, a pesar de que no la ha ratificado. También Gabriela Rodríguez puso atención en esta contradicción, al sostener que Argentina no ha mostrado la misma voluntad política que supuestamente acompañó la aprobación de la nueva legislación migratoria, al no ratificar aún este instrumento.

De allí que sea relevante la precaución conceptual que Mármora incorporó al debate, vinculada con la importancia de considerar la relación dialéctica permanente que existe entre las decisiones gubernamentales unilaterales, los acuerdos bilaterales y las iniciativas de consenso multilateral, tales como los bloques regionales de integración. Los consensos intergubernamentales pueden servir a las decisiones políticas de un país determinado, pero estas decisiones unilaterales, a su vez, pueden fortalecer o no la construcción de estos marcos. Por eso es decisivo no confundir Estado con gobierno, o derechos soberanos con la aplicación de esa soberanía. La gobernabilidad es básicamente la acción de los gobiernos, que le darán una tónica u otra según las circunstancias. La explicitación de la variable histórica le imprime realismo al tratamiento del tema de la gobernabilidad migratoria, al supeditar las expectativas de avance en la materia a situaciones coyunturales.

²⁹ La CEPAL señalaba en 2002, cuando aún no había entrado en vigencia, que “*Las numerosas disposiciones de la Convención, que exigen un cuidadoso examen antes de ratificarla, y la inquietud de algunos Estados en el sentido de que su puesta en práctica podría fomentar la llegada de más personas en situación irregular, han conspirado contra su entrada en vigencia*” (CEPAL, 2002, p. 265).

Otro rasgo de esta crisis migratoria que analizó Mármora es la falta de transparencia en los aparatos burocráticos que administran los flujos de población, y que afecta a todos los países. Como prueba de que esta problemática no se reduce al ámbito latinoamericano, citó el caso de lo ocurrido hace unos meses con la Directora de Migraciones de Gran Bretaña, exonerada por vender visas a ciudadanos chinos. José Luis Ávila también comentó en su exposición que la autoridad migratoria mexicana ha tenido problemas con la integridad de sus funcionarios, tratando de evitar que se coludan con los traficantes de migrantes para obtener beneficios. Esto derivó en la depuración de su personal administrativo durante el 2003, ante evidencias de corrupción en el tráfico de migrantes y transmigrantes. Hay también varios otros ejemplos que en América Latina se han descubierto en los últimos años, lo que prueba que la gobernabilidad de la migración sigue teniendo un fundamento nacional que no puede descartarse al momento de evaluar el papel de la administración de los servicios migratorios. Como dice Saskia Sassen, la realidad de la inmigración está en continua intersección con las prácticas de gobierno (Sassen, 2001). Esto ancla el fenómeno a un escenario nacional, aunque por otro lado los procesos migratorios ponen en cuestión la vigencia del concepto tradicional de soberanía.

Los grandes negocios que se han desarrollado alrededor de los controles migratorios constituyen un aspecto típico de la poca transparencia de estos aparatos burocráticos. Mármora afirma que las empresas multinacionales que venden todo aquello que se engloba en la categoría de ultratecnología para control de las fronteras o de la identidad de las personas que entran, salen y permanecen en cada país —pasaportes, documentos de identidad inviolables, rayos láser, etc.—, obtienen utilidades mucho mayores que las que puede reportar la trata de personas.

La crisis migratoria también se ha hecho presente a través de graves problemas en las relaciones bilaterales de numerosos países en todo el mundo. España con Marruecos, Costa Rica con Nicaragua o los Estados Unidos con México son algunos ejemplos. Un caso muy particular en la región es el de Brasil con Paraguay. El primer punto de su agenda bilateral es el asunto de los llamados *brasiguayos* que están instalados en la frontera de Paraguay con Brasil. Se trata de una situación peculiar, porque constituye el avance de una frontera agrícola donde la espontaneidad e improvisación han imperado en el asentamiento de inmigrantes brasileños que, incluso, parecen haber activado procesos de expulsión de poblaciones locales, deviniendo en un factor de migración interna.

La incongruencia en el planteo de espacios de integración socioeconómica que dejan de lado la movilidad de las personas es un punto específico que se agrega a este escenario de desgovernabilidad migratoria que describió Mármora. El patrón desigual o asimétrico en la libre movilidad de los factores productivos (esto de que circulen con mayor libertad en un sentido que en el otro), se repite al considerar el nivel de calificación de los migrantes. No por conocido pierde importancia este hecho. Actualmente los grupos privados transnacionales o multinacionales tienen un gran poder para movilizar los recursos humanos calificados por el mundo. Es comprensible entonces por qué en estos casos las políticas migratorias resultan ser mucho más flexibles, si bien para los latinoamericanos se imponen dificultades en el reconocimiento de sus calificaciones³⁰. En definitiva, otro tópico que abona esta descripción de la globalización como un proceso unilateral, monopólico y excluyente.

³⁰ En un reciente trabajo sobre la migración de trabajadores de alta calificación desde una mirada latinoamericana, Jorge Martínez pone de relieve el hecho de que los países desarrollados promueven contextos inmigratorios de selectividad —drenando el capital humano altamente calificado— y de restricciones para la restante fuerza de trabajo. Esta situación, enfrentada a la inacción de los países emisores ante el problema, deriva en pérdidas que aún apoyan la teoría del *brain drain*, y que se relacionan con el aumento de brechas, la erosión de masas críticas de conocimiento y los potenciales efectos regresivos sobre la distribución del ingreso. Para el autor, el espacio más apropiado para enfrentar esta problemática es el de los acuerdos de integración subregional y los procesos de negociación a escala multilateral (Martínez, 2005b).

IV.2 Niveles de consenso, consensos en desnivel

Otro capítulo importante en la exposición de Lelio Mármora trató sobre los diferentes niveles de respuesta que se han dado a la problemática de la gobernabilidad migratoria. En la escala de la política unilateral, se ha incrementado el reconocimiento del derecho de los migrantes a votar en sus países de origen, hecho que en el caso de América Latina ha sido considerado un elemento importante en la consolidación de la democracia. Esto supone admitir que los migrantes deben mantener sus derechos ciudadanos, y también trasluce como trasfondo la creciente prevalencia de una concepción de la política migratoria que no se reduce al país que recibe al migrante, sino que también considera como sujetos de la normativa a los propios ciudadanos que están fuera del territorio de una nación. Otros avances se han logrado mediante acuerdos bilaterales: se ha incrementado, por ejemplo, el reconocimiento de la doble nacionalidad de los ciudadanos que residen en otros países, de forma que puedan votar y ser un factor de presión en la política de la nación de recepción. De todos modos, esta situación dista de tener salidas fluidas y en varios países ha sido objeto de profundos debates, incluso en relación al derecho al voto de los emigrados.

En cuanto al consenso multilateral, Mármora distinguió varias formas: el consenso multilateral *ad hoc*, es decir, los procesos consultivos; los procesos de integración regional, que han considerado a la migración como una variable sobre la que trabajar; y el consenso intergubernamental institucionalizado, o sea, el derecho “blando” de los organismos internacionales, las convenciones, los convenios y recomendaciones de la OIT, instrumentos que en determinado momento pueden transformarse en derecho positivo, lo que dependerá de cómo logren integrarse a los cuerpos normativos de cada uno de los países o de las regiones.

En América Latina existen dos ejemplos claros de consenso multilateral *ad hoc*: la Conferencia Regional de Migración, o Proceso Puebla, y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Según Mármora, el origen de ambas iniciativas se encuentra en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo (1994), cuando los gobiernos de los países de origen de migrantes plantearon a los países desarrollados que querían tener una conferencia mundial de migración. La respuesta fue limitar las pretensiones desarrollando procesos consultivos regionales³¹.

Actualmente se dan procesos de ese tipo en Asia, el Báltico, el Mediterráneo, Sudáfrica y, por supuesto, en América. En las Américas el primero fue el de Puebla, que comienza en 1996. La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones surge, según Mármora, en función de que existe Puebla y por la necesidad de no mezclarse con ese proceso. La pregunta de los gobiernos sudamericanos cuando nace la Conferencia Regional de Migración era si implicaría una bisagra o una barrera de México y Centroamérica con respecto a los flujos migratorios sudamericanos. Cada vez crece con más fuerza la impresión de que es una barrera antes que una bisagra en el movimiento de población sur-norte. Esa situación lleva a Mármora a afirmar que, antes que una convergencia de ambos procesos, lo que se observa es una divergencia creciente.

³¹ En 2003 el Secretario General de las Naciones Unidas creó la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. Se trata de una entidad independiente creada con un fin específico de asesoramiento en el tema que le da nombre y conformada por personalidades de diversos países (veinte personas, fundamentalmente figuras públicas) que asesoran al Secretario General. Su propósito es proponer a los países miembros de las Naciones Unidas un marco general para la formulación de respuestas coherentes, comprensivas y globales a los desafíos de la migración internacional. Para lograr dicho propósito y como parte de sus actividades, desde el 2004 se organizaron encuentros regionales de consulta a gobiernos, expertos, sociedad civil, organismos regionales de diversa índole y organizaciones internacionales, para abordar las materias del mandato que sean de interés compartido en cada región, procurándose la generación de antecedentes concretos sobre cuestiones migratorias y enfoques de políticas. La audiencia para las Américas se celebró en México entre el 16 y el 17 de mayo del 2005 y constituye la quinta y última reunión regional de esta Comisión antes de avanzar hacia su propósito final (véase www.gcim.org).

Estos rumbos divergentes también se reflejan en los objetivos de ambos foros, que para Mármora son muy diferentes. En el Proceso Puebla comenzaron tratándose temas como derechos humanos, migración y desarrollo, tópicos que se instalaron en la discusión, sobre todo, por la presión de México. Pero ya en la Conferencia viceministerial que se realizó en 2002, y a instancias de la delegación norteamericana, surge la vinculación de las migraciones con el asunto de la seguridad nacional y regional. Los países sudamericanos se han opuesto a aceptar que la discusión circule por estos andariveles. Para Mármora relacionar migración con terrorismo significa transformar las políticas migratorias en políticas de seguridad nacional, y la experiencia latinoamericana con respecto a la Doctrina de la Seguridad Nacional ha sido bastante penosa.

Gabriela Rodríguez también advirtió esta metamorfosis del Proceso Puebla, observando que en esta subregión ha avanzado la militarización de las fronteras hacia el sur, concretamente hacia las fronteras de México con Guatemala. Esta observación coincide con los planteos de José Luis Ávila. El académico mexicano se refería en su intervención al importante conflicto ético, social y político que supone para su país la frontera sur, puesto que uno de los aspectos no explicitados del programa de seguridad de fronteras estadounidense es el control sobre este paso fronterizo. De hecho, México ya tiene un “Plan Sur” que implica el fortalecimiento de la vigilancia militar y policíaca para la zona. Es por eso que, en palabras de Ávila, México no predica con el ejemplo cuando le solicita a la patrulla fronteriza norteamericana un trato humano para sus migrantes³².

Rodríguez también compartió la certeza de esta presencia de una barrera para el movimiento de personas en sentido sur-norte en las Américas, destacando que el acuerdo para el libre paso de personas mediante una tarjeta migratoria en el espacio del CA4 (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua), no ha sido ratificado por Costa Rica y Panamá, lo que conformaría el primer gran obstáculo para la migración desde el sur hacia el norte por vía terrestre. El segundo aparece en la frontera sur mexicana. Ávila lo confirmó al mencionar las constantes denuncias de los organismos no gubernamentales centroamericanos en medios del país, respecto de este rol que estaría jugando México ante la migración en la frontera de Chiapas. Y lo paradójico —o lo lógico, en la perspectiva de Mármora— es que esto se produce en un contexto de integración comercial y económica entre México y Centroamérica.

La Relatora Especial manifestó además su preocupación por el peso que está adquiriendo la noción de seguridad estrechamente ligada a la migración, sobre todo en los Estados Unidos y la Unión Europea. Su preocupación pasa por el hecho de que, apoyados en la prioridad de la seguridad, se justifican estados de excepción, y como ella sostiene, cualquier estado de excepción hace de la ley *letra muerta*. Con este trasfondo han ocurrido graves violaciones a los derechos humanos de muchas personas, sólo por el color de su piel o por su origen étnico. También advirtió la presencia de una clara ideologización de la política antiterrorista, que estigmatiza a muchos ciudadanos por su país de origen.

Los objetivos de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, en opinión de Mármora, son muy interesantes y han experimentado una evolución inversa a los del Proceso Puebla. En la mirada del experto, este cambio no se relaciona con cuestiones valóricas, sino con hechos concretos. Fundamentalmente tiene que ver con que Brasil, Venezuela y Argentina, países tradicionalmente receptores de migrantes, han asumido el hecho de que se han transformado en

³² El Plan Sur fue inaugurado en julio del 2001 por el Instituto Nacional de Migraciones (INM), con el objetivo de “fortalecer la presencia del Estado mexicano en el combate al crimen organizado” desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur. En el informe de la Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes sobre su visita a México, entre febrero y marzo del 2002, se sostiene que “El incremento de control de la frontera sur coincide temporal y estratégicamente con el reforzamiento de la frontera de los Estados Unidos con México por parte de las autoridades norteamericanas”. Si bien acoge con beneplácito los resultados que pudiera haber tenido el plan en el combate del crimen, la Relatora expresa su preocupación por los impactos negativos que supondría el aumento de los controles y de la presencia de fuerzas armadas, tanto para los migrantes internacionales como para los propios mexicanos (www.ohchr.org/spanish/issues/migration/rapporteur/).

fuelle de emigración. Venezuela por razones políticas; Brasil por el descubrimiento de sus académicos, a mediados de los años noventa, de que constituye el segundo país receptor de remesas en América Latina; y Argentina porque se derrumbó su narcisismo migratorio y se encontró con que en tres años tuvo 500.000 emigrantes: este fue el efecto más visible de la crisis, y el más traumático para el imaginario argentino.

La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones tiene dos objetivos principales: uno es la búsqueda de la libre circulación de personas en el espacio sudamericano, y el otro es la defensa de los derechos humanos de los nacionales en el exterior, para lo cual se está trabajando en la coordinación consular de los países de la subregión. Mármora considera que la Conferencia ha sido una adelantada en la búsqueda de políticas conjuntas de estas naciones frente a su propia realidad migratoria. La duda actual pasa por la posibilidad de institucionalización de este proceso, un paso importante a juicio del experto, porque supondría la posibilidad de formalización de sus negociaciones³³.

El fortalecimiento de espacios regionales dentro de distintas áreas, no solamente la de la migración, constituye una necesidad más que una expresión de deseos: es preciso negociar juntos para tener más peso, y de esa forma la institucionalización significaría una contribución importante. Hechos como la III Cumbre Presidencial Sudamericana (véase recuadro 7), ocurrida en el momento de la realización de este taller, son de suma importancia para el experto, porque dan un marco, aunque sea teórico, para fortalecer estos procesos de institucionalización y avanzar más concretamente en estos foros que, de lo contrario, se agotan en un trabajo hacia adentro. En la medida en que esta plataforma se amplíe, puede comenzar a pensarse en negociaciones entre el MERCOSUR y Europa o el MERCOSUR y los Estados Unidos sobre la situación de los migrantes regionales.

En la tónica de acentuar la condición histórica de estos procesos de consenso en sus diferentes niveles, Mármora realizó un análisis de la evolución en los convenios bilaterales latinoamericanos. En la región se han acordado, desde la posguerra hasta la actualidad, algo más de 150 convenios bilaterales. La mitad de ellos fueron firmados entre países latinoamericanos y países de fuera de la región, y la otra mitad han sido convenios intrarregionales. El 42% se produce entre 1945 y 1972, es decir, hasta la crisis del petróleo, hecho que constituye un hito en las políticas migratorias. En general, todos estos tratados eran de apertura, de libre circulación y de promoción y facilitación de la migración europea. Entre 1972 y 1990 el tema migratorio se contrae en las negociaciones. Esto se advierte también en los organismos internacionales, en las declaraciones, y en la propia vida de la OIM, que se redefine en ese período. Luego volverá a ampliarse, transformándose de Comité Intergubernamental en la organización internacional que hoy es. El dato llamativo es que entre 1990 y 2000 se genera un 50% del total de esos convenios, aunque las características son distintas. Ya no se trata de acuerdos de promoción de la migración, sino que persiguen el logro de un retorno asistido, o de la legalización de aquellos migrantes en situación irregular.

Los convenios bilaterales han sido en muchos casos un primer paso hacia procesos de integración más amplios. Los acuerdos firmados entre Argentina y Bolivia o Argentina y Perú, por ejemplo, se planteaban como objetivo el logro de lo que después se expresaría en el convenio del MERCOSUR. Por lo tanto, es importante no olvidar la condición histórica que atraviesa estos

³³ La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones realizó su quinta reunión anual en La Paz, Bolivia, los días 25 y 26 de noviembre del 2004. En la ocasión, las delegaciones informaron de avances nacionales sustantivos en la gestión migratoria, que se concibe como una tarea que excede al control migratorio y se engancha, en forma lenta, con una visión multifacética destinada a procurar un espacio sudamericano de libre movilidad en la que intervienen los derechos humanos, instrumentos del derecho internacional, políticas y programas de desarrollo, procesos de integración regional y relaciones con iniciativas de cooperación entre países, temas que antes no pudieron reconocerse en casi ningún país de la región.

procesos, que supone un desarrollo que se inserta en las relaciones que las naciones tienen actualmente, pero además en los vínculos que las han ligado —o alejado— históricamente.

Mármora también enfatizó el hecho de que los distintos niveles de consenso están correlacionados, no son compartimentos estancos y se relacionan en una dialéctica permanente que vincula lo unilateral, lo bilateral y lo multilateral. Pero además, lo bilateral y lo unilateral no funcionan, afirma, si no existe un gobierno con la decisión política de aplicarlo. Entonces es cuando se cae en la hipocresía diplomática.

Recuadro 7

LA DECLARACIÓN DEL CUSCO: DE UTOPIÁS, REALIDADES Y COINCIDENCIAS

Las coincidencias suelen servir de excusa para ponerse a reflexionar sobre temas que las exceden. Es lo que sucedió en este caso: mientras se desarrollaba este taller sobre migración internacional y procesos de integración y cooperación regional, se reunían en Cusco (Perú) los representantes de doce naciones sudamericanas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela) en la III Cumbre Presidencial Sudamericana. Allí firmaban la Declaración del Cusco, sentando las bases de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Sobre estas “bases”, el periodista argentino Martín Granovsky encontraba otra coincidencia sugerente: *“los españoles construyeron Santo Domingo sobre las piedras del templo del sol de los incas pero no pudieron superarlos: cada terremoto tumbó la iglesia y dejó en pie la construcción original. En ese lugar, el Coricancha, patio de oro en quechua, templo del sol de los incas, centro de su imperio ..., iglesia de los españoles, doce países decidieron edificar ... la Comunidad Sudamericana de Naciones”*.

En la declaración los países se proponen la creación de un espacio sudamericano integrado a partir del desarrollo e impulso de varios procesos: la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la convergencia entre el MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile; la integración física, energética y de comunicaciones; la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología y la cooperación horizontal en ciencia, educación y cultura, y la interacción entre las empresas y la sociedad civil.

¿Pero cuáles son las posibilidades reales de que surja esta ciudadanía sudamericana? Hay quienes ponen en entredicho el futuro de la iniciativa, considerando que se unen países con intereses bien diferenciados, algunos con un sesgo latinoamericanista, como Venezuela (las propias palabras de su Presidente, Hugo Chávez, justifican esa observación: *“Los presidentes de cumbre en cumbre, los pueblos de abismo en abismo”*), y otros, como Chile, que firman acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos.

Pero otras miradas, como la de Lelio Mármora, son mucho más optimistas: *“no hay que tenerle miedo a las utopías para llegar a las realidades ... El hecho de que exista la reunión es fundamental como posibilidad de que esto llegue a ser”*. Más allá de la temática migratoria, Mármora ve en este camino una oportunidad de negociación como bloque regional. Y sobre las expectativas, trae a colación una frase mapuche: *“los pájaros no cantan porque amanece, sino porque quieren que amanezca”*. Desde esta perspectiva entusiasta, hay quienes ven en esta unión de espíritu bolivariano, una región que aglutinará a 360 millones de personas y un PBI cercano al billón de dólares.

El pasado 19 de abril del 2005 se realizó en Brasilia la Primera Reunión de Cancilleres de la Comunidad, que avanzó en los preparativos de la Cumbre Presidencial, que ocurrirá en agosto. Esos son los pasos concretos, los resultados aún son inciertos. Para los que gustan de las coincidencias, quizás el lugar de gestación de la comunidad es un buen augurio: Cusco, en quechua, significa “ombligo del mundo”.

Fuentes: intervención de Lelio Mármora durante el taller; Fernando Cibeira, “Como el sueño de Bolívar, pero más light”, “En la tierra de los incas”; Martín Granovsky, “El mensaje de Coricancha”, diario *Página/12*, Buenos Aires, Argentina, 9 de diciembre del 2004.

El experto argentino también examinó la temática de la gestión de la migración internacional. Mármora partió por una delimitación de campos: gestión no es necesariamente gobernabilidad; sin duda que es parte de ella, pero la gobernabilidad supone un marco de legitimidad y transparencia, además de una gestión eficaz. Hoy por hoy la gestión se está vinculando, sobre todo en Europa, a la devolución o deportación de personas con acuerdo previo, lo que se ha llamado “retorno asistido”.

Ávila citó en su exposición el hecho de que los agentes migratorios norteamericanos obtienen el consentimiento de los migrantes mexicanos para ser retornados, formulando la consulta en inglés, lo que de alguna manera contribuye a la mirada dudosa sobre esta figura. Para Mármora el retorno asistido constituye una forma de legalizar en términos internacionales o bilaterales lo que un país receptor o de tránsito de migrantes decide unilateralmente en la materia.

En 2002 la CEPAL advertía sobre el peligro de encomendar la política migratoria a los organismos policiales encargados de vigilar las fronteras: “*Sin duda ... es una opción inapropiada para la gestión de un fenómeno de tanta complejidad económica, social y cultural*” (CEPAL, 2002, p. 248). Gabriela Rodríguez enriqueció esta mirada con la experiencia de su trabajo de campo. La relatora opinó que en las sociedades modernas se le ha encomendado a las fuerzas del orden, en materia migratoria, una tarea de persona a persona que no tiene nada que ver con su mandato y formación. La mayoría de las denuncias que recibe su Relatoría apuntan precisamente contra las fuerzas del orden. La alternativa pasa por una profesionalización de sus miembros que exceda el conocimiento del marco legal y que apunte sobre todo a dimensionar el significado de un contacto cotidiano con la violencia a esos niveles.

Rodríguez ha trabajado en función de esta propuesta. Con los grupos mexicanos Beta³⁴ ha planteado espacios psicosociales en los que puedan expresar cómo se sienten respecto de su labor, respecto de una situación que los desborda en términos humanos. En esos ámbitos surgen relatos que grafican la dimensión del problema con el que tratan diariamente: una señora aborígen intenta cruzar la frontera de México con los Estados Unidos con dos niños y lleva muy poca agua; el coyote —denominación con que se refieren en México a los traficantes de migrantes— le ha dicho que le falta poco para llegar a su destino, pero la realidad es que le restan dos noches de caminata, y que va a morir en el camino si los funcionarios no la rescatan y la encarcelan. También en estos espacios se producen fenómenos interesantes, como que debido a la denuncia de sus propios compañeros se exonere a diez miembros del grupo altamente corruptos. Por eso es que la relatora insiste en la importancia y la necesidad de un trabajo de este tipo con quienes tienen en sus manos la aplicación diaria de las políticas migratorias.

IV.3 La nueva legislación migratoria argentina: promesas en espera

La nueva Ley de Migraciones argentina ha sido recibida con mucho entusiasmo, algunas pocas críticas y cierto escepticismo —respecto de su dilatada reglamentación y de la falta de voluntad política que esto supondría— por quienes se ocupan y preocupan por la gobernabilidad del fenómeno migratorio a nivel regional y mundial. Lo cierto es que el interesante proceso de gestación de la ley, con una activa participación de la sociedad civil, y el grado de ruptura que significó respecto de la nefasta normativa de la dictadura que derogó, le auguran un futuro prometedor, tanto que algunos expertos la han calificado como un modelo a considerar en el cono sur (véase recuadro 8).

Susana Novick se refirió en su intervención durante el taller a algunos aspectos de esta ley, aprobada en diciembre del 2003 y publicada oficialmente en enero del 2004 con el número 25.871. Previamente, y para contextualizar su surgimiento y significado, realizó un recorrido por las normas que se ha dado la Argentina en materia poblacional entre 1869, año en que se realiza el primer censo nacional, y 1995, siempre desde un análisis de sus aspectos políticos.

³⁴ Los Grupos Beta, o Grupos de Protección a Migrantes, tienen por objeto la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, y de su integridad física y patrimonial, en el territorio mexicano, con independencia de su nacionalidad o categoría migratoria —documentado o indocumentado— (www.migracion.gob.mx).

Esta contextualización es el resultado de la indagación sobre unas 500 leyes de ese período, referidas a fenómenos demográficos, y analizadas desde la hipótesis de que la evolución de estos fenómenos es una variable dependiente de los procesos políticos. De esta investigación Novick extrae algunas conclusiones importantes, y marcadas por esta huella paradójica que parece signar los temas de la gobernabilidad migratoria. Una de estas paradojas es que, en la Argentina, los gobiernos democráticos han legislado sobre los asuntos migratorios con normas de excepción como las amnistías³⁵, mientras que los gobiernos dictatoriales han generado normas de fondo en este ámbito, dándole mucha importancia desde una mirada geopolítica. Y la otra paradoja es que, cuando estos regímenes dictatoriales abandonan el aparato estatal, las normas siguen vigentes, e incluso son reglamentadas por gobiernos democráticos. Es lo que ha ocurrido en el último tramo de la historia argentina, cuando se rompe la tendencia que vinculaba gobiernos de facto con políticas migratorias restrictivas, y gobiernos democráticos con políticas más abiertas. Es importante detenerse en este período histórico, porque es preciso para comprender por qué Susana Novick opina que la nueva ley significa una profunda ruptura ideológica respecto de lo que se venía legislando desde 1976, cuando se inicia la estrategia de apertura y liberalización de la economía del país.

Durante la última dictadura militar argentina (1976-1983), se legisla³⁶ sobre el ámbito migratorio a través de la llamada “ley Videla” (por el nombre del general bajo cuya autoridad surge). Esta norma se fundaba en una orientación ideológica apoyada en la Doctrina de la Seguridad Nacional; ponía restricciones para el ingreso de los inmigrantes limítrofes basándose en el supuesto peligro de que constituyeran una competencia para los nacionales en el mercado laboral; y promocionaba una inmigración europea que ya no existía ni existiría nunca más. Un elemento agravante es que esta ley recepcionaba otra norma surgida bajo un gobierno militar en 1967, denominada ley de “Represión de la inmigración clandestina”, según la cual la única alternativa ante el fracaso en el control de la inmigración “ilegal” era impedirle el acceso al trabajo remunerado. Para ello se imponía al empleador la obligación de denunciar a los inmigrantes indocumentados, deber que también tenía el funcionario del área de la salud o de la educación que se hubiese contactado con un migrante en situación irregular.

Esta ley carente de legitimidad —surge en un contexto en el que la actividad del Congreso y de los partidos políticos estaba clausurada— recibe fuertes impulsos legitimadores durante los dos gobiernos democráticos que siguieron al régimen militar. En 1987 el gobierno de Raúl Alfonsín reglamentó la norma, lo que parece ser contradictorio con el decreto de amnistía que se firma en este período. La contradicción es aparente, porque en los considerandos de este decreto se advierte que se trata de la última medida de este tipo que se adoptaría, y que a partir de ese momento se llevaría adelante una “política migratoria realista”, ambigua expresión que luego se traduce en un decreto con estrictos criterios de admisión.

Durante la presidencia de Carlos Menem se deroga el decreto reglamentario de la ley Videla sancionado en el gobierno anterior, y se lo reemplaza por otro más restrictivo aún. De todos modos se repite la actitud contradictoria de amnistiar a los migrantes limítrofes que ya se encontraban en el país. Durante este período, específicamente entre 1994 y 1995, comienzan a apreciarse las fisuras del modelo económico sustentado en la convertibilidad de la moneda y un proceso desindustrializador y privatizador. Con esta crisis el Poder Ejecutivo comienza a enviar al Parlamento proyectos de ley para restringir aún más la política migratoria respecto de los países vecinos.

³⁵ Es el peronismo, en 1949, quien comienza en Argentina con esta práctica de sanción de decretos de amnistía migratoria.

³⁶ Novick toma recaudos al referirse a estas leyes que, emanadas de gobiernos inconstitucionales, tienen un valor jurídico cuestionable.

LA NUEVA LEY DE ARGENTINA: MIGRAR, UN DERECHO HUMANO

“La ley 25.871 pone fin —y esperamos que definitivamente— a un capítulo demasiado prolongado de la historia más triste que puede tener un país mayoritariamente transportado: el de la negación de su propia formación y esencia, mediante el racismo y la política migratoria discriminatoria”. La cita de Raúl Zaffaroni, miembro de la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina, es una síntesis potente de historia y sentimientos en relación con la migración en ese país.

Como señala Violeta Correa, su sanción ocurre a veinte años del retorno de la democracia, postergación en la que han incidido varios factores que operaron como barreras en la institucionalización del debate: la percepción de diferentes sectores de la sociedad acerca del impacto de las migraciones en el mercado de trabajo; el papel de algunos medios de comunicación, que contribuyeron a la construcción de una imagen desvalorizada, estigmatizante y discriminatoria del inmigrante, y todo ello en un marco de aumento preocupante de la pobreza.

El texto de la ley salda de muy buena manera estas deudas, puesto que como dice Lelio Mármora, demuestra una clara orientación al respeto de los derechos humanos y a la integración del inmigrante en la sociedad argentina, de acuerdo con los avances que en esta materia se están desarrollando a nivel regional. Se restablece de este modo, aunque sea en términos de compatibilidad legal, la armonía con las directrices de una Constitución que fue sancionada *“para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino”*.

Expertos y observadores coinciden con halagos y preocupaciones. Entre los primeros, el camino de participación que se eligió para su gestión. Como explica su propio autor, Rubén Giustiniani, *“el camino elegido para su elaboración fue el más largo: seminarios, foros de debate y audiencias públicas se realizaron durante más de tres años. De esta manera se aseguró que el proyecto final estuviera nutrido de la realidad social, y en segundo lugar facilitó su aprobación, porque fueron los representantes de los sectores involucrados quienes se movilizaron y defendieron al proyecto como propio”*. Entre las segundas, lo mucho que se ha prolongado el tiempo necesario para su reglamentación. Enrique Oteiza señala que, según la experiencia, cuando la distancia entre un nuevo marco normativo satisfactorio y la realidad que debe ser cambiada es demasiado grande, es preciso formular políticas especiales que apunten a la aplicación y el cumplimiento de la nueva legislación. Y tal como lo demuestra Susana Novick en su intervención, en Argentina esta brecha es verdaderamente amplia.

Entre los aspectos criticables de la norma, Pablo Ceriani Cernadas destaca que sólo un artículo se ocupa de la integración de la población migrante a la sociedad argentina, y además al hacerlo el Estado sólo se compromete a favorecer esas iniciativas, pero no a desarrollarlas por sí mismo. También pone atención sobre el hecho de que en el texto no se hace alusión al papel de los medios masivos de comunicación.

Finalmente, como bien dice Lelio Mármora, *“dependerá de su reglamentación y de la práctica administrativa con que se la implemente, para que su espíritu se plasme en políticas concretas que en definitiva permitan al inmigrante que llegue a la Argentina y a los argentinos que emigren, constituirse en plenos sujetos de derecho”*.

Fuente: Giustiniani (2004).

Estas iniciativas se sustentaban en opiniones que transformaban a los migrantes limítrofes en chivos expiatorios de numerosos problemas nacionales (el aumento de la criminalidad y la desocupación, el brote de cólera, los problemas de vivienda). Una de estas propuestas introducía la novedad de la delación, es decir que aquel ciudadano que delatara la presencia de un migrante indocumentado recibiría un porcentaje del monto que se le cobraría a aquél en concepto de multa. Este proyecto generó tal reacción en la sociedad civil que debió ser retirado del Poder Legislativo. Resulta incomprensible que estas iniciativas hayan tenido algún grado de aprobación en función de su potencial eficacia, pero más incomprensible aún es que se hayan formulado en un gobierno democrático.

Pero a pesar de todo y al hecho de que las reformas que introdujeran estos gobiernos a la ley Videla fueran sumamente puntuales y de carácter administrativo, la actividad legislativa en materia migratoria entre 1992 y 1999 fue activa y mucho más adecuada a la tradición argentina de apertura respecto de los inmigrantes. Durante ese lapso se presentaron diez proyectos de ley que versaban

sobre el tema; seis de ellos procuraban modificar la ley Videla haciéndola más respetuosa de los derechos humanos de los migrantes; los cuatro restantes se proponían simplemente derogarla y reemplazarla.

La actual norma, conocida como ley Giustiniani por el nombre del Diputado socialista que presentó la iniciativa, y que actualmente se desempeña como Senador de la República, se funda en gran medida sobre estos proyectos anteriores. Si se acepta la observación de Susana Novick respecto de que una ley es una especie de fotografía del conflicto de intereses que pretende resolver, la historia de su gestación y aprobación estaría hablando del nivel de consenso que ha logrado la sociedad argentina en torno al problema migratorio, un paso adelante de muchos países y una lección a aprender.

El proyecto original ingresa a la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados en diciembre de 1999, pero después de ser consensuado se detiene en el 2001 por falta de tratamiento. Es vuelto a presentar en marzo del 2003, y debido al amplio apoyo de los partidos políticos y a otras circunstancias históricas, como el escenario interno e internacional, el interés del gobierno de Néstor Kirchner y el rol activo que desempeñó la sociedad civil a través de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y comunidades de inmigrantes, entre otros sectores, se logra su aprobación en la últimas sesiones de ese año en las Cámaras de Diputados y Senadores.

Según Novick, la ley incorpora dos temáticas novedosas: una es la especial consideración al proceso de integración regional en el que está inserto el país, estableciendo una situación privilegiada para la residencia de los migrantes provenientes de los países que integran el MERCOSUR ampliado; y la otra es que también introduce en su articulado el tema de la emigración de argentinos, algo que nunca había sucedido en la legislación migratoria argentina y que obedece, sin duda, al nuevo contexto de la migración internacional signado por la globalización contemporánea.

Susana Novick considera que el actual gobierno argentino ha mostrado una gran coherencia en su política migratoria, y justifica su opinión en varios hechos: en junio del 2004, y mediante la ley 25.902, se aprueba el acuerdo sobre residencia de ciudadanos de los Estados partes del MERCOSUR. Al mes siguiente se declara en emergencia administrativa a la Dirección Nacional de Migraciones, debido a un ineficiente sistema de tramitación de regularizaciones y a evidencias de corrupción —otro ejemplo de la falta de transparencia de los aparatos burocráticos migratorios a la que aludía Mármora. Y por último, en septiembre del 2004, se decreta una amnistía para inmigrantes extra MERCOSUR.

Con todo, Gabriela Rodríguez se permite dudar de esta coherencia, fundando su opinión en la no ratificación por parte de Argentina de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares³⁷.

Los contenidos de la nueva ley evidencian una perspectiva del fenómeno migratorio radicalmente diferente a la que sustentaba la normativa anterior. Se asocia la migración al desarrollo, se trata de disminuir el control social sobre los movimientos de personas y, quizás lo más relevante, se considera el derecho de migrar como un derecho esencial e inalienable, basado en la igualdad y en la universalidad. El migrante, independientemente de su condición de regularidad, tiene derecho de acceso a la educación y a la salud, y a diferencia de la ley Videla, el funcionario público que atiende a un migrante indocumentado tiene la obligación de informarle y encauzarlo para que regularice su situación.

³⁷ Sin embargo, es preciso aclarar que el Poder Ejecutivo argentino firmó la Convención el 10 de agosto de 2004, por lo tanto, resta que el Congreso Nacional lo apruebe por ley y el Ejecutivo envíe a las Naciones Unidas el instrumento de ratificación. Los países de la región que ya la han ratificado suman nueve a mediados del 2005: Belice, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Uruguay. Perú depositó su firma en el 2004; Paraguay lo hizo en el 2000.

También se estipula la igualdad entre nacionales y extranjeros en el goce de todos los derechos civiles y de seguridad social. Un elemento destacable es que la enunciación no es simplemente declarativa, sino que el Estado garantiza esta igualdad. Se establece el derecho al debido proceso en situaciones de tensión y expulsión; a la asistencia jurídica gratuita cuando el inmigrante carece de medios económicos para afrontarla; al acceso a un intérprete cuando la persona no habla el idioma oficial; a la participación en las decisiones referentes a la vida pública y a la administración de las comunidades locales, y finalmente el derecho a la reunificación familiar.

En relación a los derechos políticos y culturales, el artículo sexto de la ley expresa que “*el Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social*”. Según el análisis de Novick, no es una descripción taxativa de derechos sino que es amplia. Si bien no se menciona explícitamente el derecho al voto, éste ya está reconocido desde el año 2000 para los inmigrantes con tres años de residencia en la ciudad autónoma de Buenos Aires. Además existen leyes semejantes, también con un requisito de residencia, en varios partidos del conurbano bonaerense. Aún no se ha contemplado el derecho de voto a nivel nacional.

Uno de los objetivos expresos, claros y contundentes de la ley es la promoción, por parte del Estado, de la integración cultural de los migrantes. El artículo 14 contempla favorecer iniciativas con este propósito, especialmente las tendientes a la realización de cursos de idioma; la difusión de información útil para los inmigrantes; el conocimiento y la valoración de sus expresiones culturales y la organización de cursos de formación, no sólo para ellos sino también para aquellos funcionarios que deben aplicar la ley.

Una de las grandes modificaciones de la que se beneficia la nueva norma dice relación con la expulsión de los migrantes. En la ley anterior esta decisión la tomaba el Director Nacional de Migraciones, sin necesidad de un juez interviniente, y la aplicaba la policía auxiliar; ahora necesariamente interviene un juez. También se contempla la posibilidad de presentación de recursos administrativos ante la Dirección Nacional de Migraciones, y si no son aceptados, puede apelarse a los jueces de primera instancia en lo Contencioso Administrativo Federal, y en una segunda instancia de alzada a la Cámara Federal. Inclusive hay expertos que consideran que podría llegarse a la Corte Suprema si se dan los requisitos³⁸. El cambio es decisivo, porque se introduce el control judicial de los actos administrativos.

Por todos estos cambios es que Susana Novick considera que, a pesar de las críticas y en términos de la experiencia previa, la nueva ley representa un avance importante. El hecho de que la norma exista, en su opinión, tiene un poder simbólico inigualable en la sociedad. Entre los desafíos a enfrentar, uno es la reglamentación, un paso que se ha dilatado. Y el otro es formar a quienes aplican cotidianamente la ley, porque llevan veinte o treinta años administrando la migración en base a una norma apoyada en ideas totalmente opuestas a las que subyacen a la que entró en vigencia.

³⁸ Es el caso del abogado argentino Pablo Ceriani Cernadas, quien afirma que “*En caso que se acrediten los criterios establecidos por la normativa general para recurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, podrá acudir a la máxima instancia judicial*” (Giustiniani, 2004, p. 122-123).

V. Migración y derechos humanos: tan relevantes como próximos

“Las formas contemporáneas de la violación a los derechos humanos tienen que ver con la migración”. La cita pertenece a Mary Robinson, quien hasta septiembre del 2002 estuvo a cargo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Quizás no hace falta traerla a colación para comprender la importancia de los vínculos inextricables entre estos dos temas; pero el hecho de que fuera la Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes quien la citara, alguien que trabaja cotidianamente con esta realidad, le da el peso que esta preocupación requiere. La migración tiene una relación insoslayable con los derechos humanos y progresivamente se está reconociendo el imperativo ético de que esta vinculación debe estar en el centro de toda discusión sobre la migración contemporánea.

Los vínculos, tanto los reales como los potenciales, entre los derechos humanos de los migrantes y los procesos de integración, también son evidentes, más aún después de lo expuesto en el capítulo anterior. Dirk Jaspers, al plantear una hipótesis de partida del CELADE en materia migratoria, los explicita de alguna manera: *“la falta de aplicación de principios comunes de gestión migratoria encaminados a facilitar la movilidad y la cohesión social, conduce a que las personas migrantes enfrenten riesgos de diferente índole, principalmente la indocumentación, trata y tráfico, xenofobia, discriminación y desprotección laboral”.*

Jaspers coincide con la observación de Robinson al sostener que *“los riesgos más amenazantes a la seguridad son los que enfrentan las personas migrantes”.* Aunque no todos los migrantes sufren esta

vulnerabilidad, hay sectores claramente desprotegidos y muchas legislaciones no están preparadas para hacer frente a estas situaciones. Un camino posible para encarar estas falencias consiste en la adopción, mediante la ratificación y reglamentación, de instrumentos de derecho internacional, puesto que establecen obligaciones para los países y una normativa uniforme. Ahora bien, lo anterior puede ser insuficiente. Lelio Mármora planteaba durante su exposición que la plena realización de los derechos humanos es una utopía, pero que eso de ninguna manera puede detener la lucha por su realización.

En este capítulo se convocan las opiniones de los expertos en relación a los derechos humanos de los migrantes en la región, especialmente las observaciones y experiencias de la Relatora en su trabajo de campo, la que nos ofrece, además, antecedentes que son de público conocimiento a través de sus informes de las visitas oficiales que realiza a los diferentes países.

V.1 Mirada con experiencia

Gabriela Rodríguez dijo encontrar problemas en su interlocución con América Latina en relación a la lectura del fenómeno migratorio desde la mirada de los derechos humanos, al menos en una evaluación comparativa respecto de la evolución de los movimientos de este tipo en Asia y Europa. Considera que uno de los factores que parece afectar este diálogo es el estrecho lazo que en la región liga, de modo persistente, la problemática de los derechos humanos con la reciente historia de dictaduras militares y el reclamo de reparación, en particular en las naciones del cono sur.

Una parte de la intelectualidad latinoamericana, para la Relatora, realiza una división ideologizada, claramente neoliberal, entre los migrantes por razones políticas y los migrantes “económicos”, que supuestamente se desplazarían voluntariamente. La consecuencia sería que se ha terminado por establecer una separación entre la mirada benévola sobre quienes migran por razones forzadas y quienes lo hacen por otras aparentemente menos inducidas.

Ajustando su enfoque en los derechos humanos, la Relatora hizo un recorrido por algunos de los flujos migratorios latinoamericanos. El de colombianos, según su observación, está afectado por un problema de subregistro, debido a que muchos de ellos salen del país en calidad de turistas y luego no regresan. Esto los coloca en una posición de gran vulnerabilidad. La Relatoría ha detectado una fuerte presencia de colombianos y colombianas víctimas de trata de personas en Japón, Grecia y Malasia. En Italia hay gran cantidad de personas de esta nacionalidad, víctimas de trata, encarceladas en prisiones comunes. Otra preocupación central en torno a este flujo migratorio es la confirmación de su estigmatización como narcotraficantes o trabajadoras sexuales. Y para agravar el panorama, está el hecho de que muchos no obtienen el estatus de refugiados, a pesar de ser desplazados por el conflicto interno. Los países vecinos no están otorgando la posibilidad de ingreso con esta categoría, tampoco lo hace los Estados Unidos, si bien entrega una visa humanitaria para trabajar, para la cual la Relatoría ha solicitado una ampliación cuantitativa.

Ecuador ha visto aumentadas sus salidas clandestinas por vía marítima, especialmente las que se dirigen hacia los Estados Unidos a través de la costa atlántica, por Nicaragua. Pero lo más preocupante es que también ha crecido el número de estas embarcaciones hundidas en aguas internacionales.

En el flujo emigratorio ecuatoriano se advierte una importante participación femenina. En Europa, las mujeres de este origen se emplean fundamentalmente en el cuidado de ancianos y el servicio doméstico, trabajos que no están tipificados en todos los códigos laborales, lo que significa otra fuente de vulnerabilidad que puede redundar en violaciones a los derechos laborales. Al igual que Perú, Ecuador tiene una gran presencia de sus nacionales en Europa desempeñándose en

trabajos sexuales, tanto de manera voluntaria como en situación de víctimas de trata de personas. A pesar de esta condición, y debido a que este delito no se encuentra debidamente normado, muchos latinoamericanos están encerrados en prisiones y centros de detención europeos por esta causa. Es por eso que la Relatora abogó por la ratificación de los Protocolos de Palermo (el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños”, y el “Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire”).

Lelio Mármora también destacó en su exposición la necesidad de combatir la trata de personas en vinculación con los procesos migratorios, pero con un recaudo: es preciso ser cuidadosos, porque en nombre de la defensa de los derechos humanos de los migrantes se justifican políticas generales restrictivas en materia migratoria. Esta es una verdadera paradoja, puesto que en nombre de la defensa de los derechos humanos se establece una política que empuja a los inmigrantes a la irregularidad.

Otro proceso que inquieta a la Relatoría en relación a Ecuador es la militarización de la frontera con Perú. Este es un paso fronterizo con bastante actividad, puesto que los peruanos emigran hacia el país atraídos por su economía dolarizada, y en general adoptan una actitud pasiva respecto de las denuncias de los malos tratos que reciben, según expresiones de Cónsules peruanos recogidas por Gabriela Rodríguez (véase recuadro 9).

La Relatora también se refirió al flujo migratorio de peruanos hacia Chile, mencionando algunas de las problemáticas observadas en su reciente visita (véase recuadro 9). La más acuciante es, seguramente, la detección de casos de trata de personas, un fenómeno que aún no logra leerse socialmente en Chile. Una realidad preocupante es, además, la fuerte presencia de migrantes peruanos provenientes de Tacna en la ciudad fronteriza chilena de Arica, causante de cierto conflicto social. En el informe de la mencionada visita se expresa que *“los comerciantes ambulantes y los trabajadores de menor cuantía comentaron a la Relatora Especial que las autoridades consulares peruanas no defendían sus derechos cuando eran objeto de frecuentes agresiones de carácter racista y xenófobo por parte de grupos de jóvenes violentos en Arica, que actuarían ante la indiferencia de la población”* (Naciones Unidas, 2005, p. 11).

Un caso que merece atención es el de Costa Rica, un país con una población total de 3,8 millones de personas de acuerdo al censo del 2000, y, según Rodríguez, se podría estimar que alrededor de 200 mil inmigrantes se encuentran en situación administrativa irregular. Se han recibido denuncias que dicen relación con el hecho de que se destruyen los documentos de residencia de algunos migrantes, obligándolos de este modo a retornar a sus países de origen. Además, el fenómeno migratorio está legislándose por la vía de decretos que otorgan una autoridad que podría ser excesiva a los funcionarios del área de migración.

V.2 Violencias que traspasan fronteras

“El racismo es la condición de aceptabilidad de la matanza en una sociedad en que la norma, la regularidad, la homogeneidad, son las principales funciones sociales”, decía el filósofo francés Michel Foucault (Foucault, 1993, p. 10). La xenofobia, como una de sus formas, es entonces un tipo de normalización social, que hace de las diferencias culturales la base para clasificar, pensar y actuar en relación al otro. La violencia que engendra, material o simbólica, es una de las manifestaciones más preocupantes de esta problemática.

Según Lelio Mármora, la xenofobia ha aumentado en las últimas dos décadas mucho más de lo que cualquiera hubiese podido prever. La CEPAL abordaba el tema en el citado diagnóstico migratorio de 2002: *“La constatación de los abusos, hostilidades y tratos discriminatorios de que son objeto muchas personas en virtud de su condición de extranjeras (no ciudadanas) origina*

intensos debates en la sociedad civil, cuyos contenidos alcanzan, lentamente, a las esferas gubernamentales” (CEPAL, 2002, p. 265). La lentitud de este alcance es al parecer excesiva, como se desprende de las experiencias de trabajo de campo que la Relatora compartió durante el taller.

Recuadro 9

**EL FLUJO MIGRATORIO DE PERUANOS A ECUADOR Y CHILE:
LAS FRONTERAS DEL DERECHO**

Factores como el aumento de la tasa de desempleo en la zona norte del Perú y el proceso de dolarización de la economía ecuatoriana estarían en el origen de la reciente presión migratoria en la frontera entre ambas naciones. Este es el diagnóstico de la Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes, Gabriela Rodríguez, en el informe de la visita que realizara a Perú entre el 20 y 30 de septiembre del 2004.

En este documento se señala que, según el Director de Migraciones en Tumbes (Perú), 881 ciudadanos peruanos habrían sido expulsados o deportados por las autoridades ecuatorianas entre enero y julio del 2004. Este funcionario expresa su preocupación por las denuncias que realizan ante la autoridad competente los empleadores ecuatorianos, delatando la situación administrativa irregular de sus propios trabajadores peruanos, para de este modo eludir el pago de sus jornales; y por las condiciones de detención de los peruanos expulsados o deportados, que recibirían alimentación insuficiente, y serían detenidos junto a presos comunes en períodos que excederían el plazo máximo de 72 horas. Además, durante los procesos de expulsión y deportación, los documentos de viaje de los trabajadores migrantes peruanos serían marcados o destruidos por las autoridades ecuatorianas. Los afectados se negarían a presentar las denuncias al llegar a Tumbes, pensando en la posibilidad de volver a trabajar a Ecuador. La Relatora Especial también recibió información detallada sobre casos de expulsiones masivas de peruanos y de agresiones sexuales a mujeres peruanas.

En el informe también se consigna información acerca de la situación de los migrantes peruanos que se dirigen a Chile, atraídos por la estabilidad económica y el proceso de desarrollo que está viviendo el país de destino. Se trata de un flujo preponderantemente femenino: las mujeres emigran en busca de trabajo para apoyar económicamente a sus familias, y lo consiguen con bastante facilidad en el servicio doméstico.

En la frontera de Chile con Perú hay, además, una intensa circulación de peruanos que pasan sólo por el día, la mayoría dedicados al comercio minorista. El resto son trabajadores no calificados, contratados en la terminal de autobuses de Arica (Chile) para desempeñarse en el servicio doméstico, la construcción o la agricultura. Según los testimonios recogidos durante la visita, la Relatora sostiene que *“a pesar de sufrir frecuentes abusos y agresiones, los trabajadores y trabajadoras migrantes peruanos no presentan denuncias para poder seguir entrando en Chile a trabajar”*.

Los peruanos ingresan hasta Arica sólo con su Documento Nacional de Identidad (DNI), pudiendo permanecer hasta siete días con un salvoconducto. A partir de ese punto existe un segundo control migratorio, antes de Iquique (Chile), donde se les pide su pasaporte debidamente sellado por el puesto de frontera y la acreditación de una bolsa de viaje, que consiste en 30 dólares en efectivo por cada día de estancia. Gabriela Rodríguez sostiene en su informe que este requisito habría generado un lucrativo mercado negro de “alquiler de dinero”. Algunos peruanos estarían ingresando a Chile con su DNI, y una vez en Arica presentarían su pasaporte con un sello de entrada falso, obtenido previamente en Tacna (Perú). El documento denuncia que *“en Arica, los agentes del tráfico ilícito de migrantes actúan en la terminal de autobuses cobrando entre 1.500 y 4.000 dólares por el paso clandestino del segundo control, y algunos conductores de autobús estarían cobrando unos 100 dólares por incluir a migrantes irregulares en las listas de pasajeros con los documentos en regla”*.

El paso clandestino de peruanos hacia Chile se efectúa a través de las *pampas* aledañas al paso fronterizo Santa Rosa-Chacalluta. La Relatora Especial fue informada de la existencia de zonas minadas en la parte chilena de este cruce, lo que supondría un riesgo adicional para esta migración irregular.

También se señala que los Consulados de Arica e Iquique han intervenido frente a decisiones arbitrarias de funcionarios de frontera chilenos en relación con la bolsa de viaje, y en varios casos de agresiones sexuales a peruanas que habrían sido engañadas con ofertas de trabajo falsas. En vinculación con esta denuncia, la Fiscalía de Tacna informó sobre la existencia de agencias de empleo en esa ciudad, que a través de falsas ofertas en el servicio doméstico, captarían a jóvenes que posteriormente serían forzadas a prostituirse en Arica e Iquique.

Finalmente, una parte importante del informe se dedica a la profunda preocupación de la Relatora ante las condiciones de encarcelamiento de los extranjeros en Perú, que en su opinión *“violan principios y normas de derechos humanos en la materia”*.

Fuente: Naciones Unidas (2005).

Gabriela Rodríguez expresó su preocupación por la fuerza de las actitudes discriminatorias europeas respecto de los latinoamericanos en particular, y de los migrantes extracomunitarios en general, y citó un dato más que elocuente como fundamento de su apreciación: el 80% de los prisioneros en la cárcel común de Milano (Italia) son extranjeros. Los delitos por los que han sido apresados son frecuentemente portación de pequeñas cantidades de droga o robos. Pero el objetivo de este señalamiento es hacer un llamado de atención sobre el hecho de que los ciudadanos comunitarios que cometen las mismas faltas pueden llegar a una negociación de su pena, o al pago de una multa, mientras que los extracomunitarios son directamente encarcelados, sometidos a penas de cinco años, y luego enviados a centros de deportación.

Recuadro 10

MIGRANTES EXTRACOMUNITARIOS EN ITALIA

En su artículo *“Derechos Humanos, Estado-Nación, globalización e inmigración”*, Fernanda Santarrone —investigadora y académica argentina residente en Italia— analiza lo que ella denomina un proceso de *racización* de los inmigrantes extracomunitarios en Italia. El análisis lo realiza a partir de un recorrido por hechos y opiniones sobre el tema publicados en la prensa italiana, tales como estos:

“21 de agosto de 2002 (Porto Paolo), la autoridad judicial denuncia al comandante de un pesquero siciliano y a cinco hombres de su flota, y los inscribe en el registro de indagados por concurso en favor de la inmigración clandestina, por considerarlos “colpevoli” [“culpables”] de haber salvado del naufragio a 151 inmigrantes a la deriva en el mar”, publicado en el diario “Liberazione”.

“17 de enero de 2003 (Trento), los consejeros provinciales de la Lega Nord (Boso y Divina) proponen una nueva forma de apartheid. Piden a la provincia de Trento que intervenga con las autoridades ferroviarias y les exija que sean preparados vagones especiales para los extracomunitarios en el tren regional de las 7.45, que hace el recorrido de Verona a Bolzano, para mejorar las condiciones de viaje de los ‘pobres italianos’ que respetan las reglas civiles. Piden, además, que sean controlados los recorridos hechos por los extracomunitarios, así como su legalidad en relación a la ley Bossi-Fini”, aparecido en el diario “La Repubblica”.

Estas expresiones y sucesos, coincidentes con las observaciones de la Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes, conducen el análisis de la autora a concluir que los inmigrantes son incluidos en forma subordinada, es decir, están dentro del sistema productivo pero fuera de la vida social, política y cultural italiana, *“y es justamente la carencia de derechos la base del mercado de trabajo ilegal (en negro) y de las más variadas formas de explotación”.*

En su opinión, las modificaciones que la nueva ley Bossi-Fini introduce a la sancionada en 1998 (denominada Turco-Napolitano) en materia de inmigración, empeoran la legislación del fenómeno: *“A través de normas integrativas o sustitutivas que limitan el permiso de estancia en el país a la duración del contrato de trabajo, dificultan la obtención de los vistos por reagrupación familiar e impone relevar las huellas digitales ... se refuerza el carácter represivo de la ley que considera al inmigrante como una mercancía funcional al mercado capitalista de trabajo. La Bossi-Fini constituye sin lugar a dudas un dispositivo legal que incorpora, al mismo tiempo, una ideología de carácter racista”.*

Fuente: Fernanda Santarrone, “Derechos Humanos, Estado-Nación, globalización e inmigración. La racización de los inmigrantes extracomunitarios. El caso italiano”, Índice, Revista de Ciencias Sociales, Año 35, N° 22, Argentina, junio del 2004.

La Relatora se detuvo en una lectura de lo que ocurre en Italia en relación con el fenómeno migratorio. El cuadro es un ejemplo muy claro de la debatida contradicción entre una creciente demanda de mano de obra inmigrante frente a políticas migratorias restrictivas. Pero tal contradicción es solo aparente, pues la lógica que la recorre supone que, empujando a los inmigrantes a la irregularidad, se accede a un recurso humano mucho menos costoso como factor de producción.

Según Rodríguez, la draconiana legislación italiana en materia migratoria, denominada ley Bossi-Fini (véase recuadro 10), está actuando en forma de bumerang a causa de su severidad, impidiendo que los trabajadores migrantes indocumentados puedan ser regresados a sus países de origen. La exigencia de que las trabajadoras sexuales sean acompañadas por dos guardias en su deportación, por ejemplo, incide en este sentido.

DICOTOMÍAS DOLOROSAS: MIGRANTES EN MÉXICO

México es un país de origen, acogida y tránsito de procesos migratorios, lo que sin dudas lo transforma en un escenario complejo de diversos aspectos. Uno de ellos, seguramente el más importante, es el del respeto por los derechos humanos de los migrantes, tanto de los que llegan a trabajar allí, de los que lo utilizan como vía para alcanzar los Estados Unidos, como de sus propios emigrantes hacia el norte del continente.

La Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes, en el informe de su visita a México entre el 25 de febrero y el 6 de marzo del 2002, dice percibir *“la preocupación de las autoridades y organizaciones mexicanas por romper con la dicotomía que existe entre lo que México pide para sus migrantes en el exterior en términos de protección y el tipo de trato que ofrece a los migrantes extranjeros que se encuentran en el territorio mexicano”*. La duda es en qué medida será esto posible si, como afirma Manuel Ángel Castillo, *“las posibilidades de desarrollar acciones vigorosas para garantizar la seguridad de individuos, familias y comunidades emigrantes, están íntimamente asociadas a lo que los propios gobiernos decidan otorgar a los inmigrantes (permanentes, temporales o en tránsito) en sus respectivos territorios”*.

Entre los hechos preocupantes que la Relatora registra en su visita, uno es el de los asaltos perpetrados por bandas delincuentes, de los que son objeto los migrantes extranjeros en tránsito. También comenta haber recibido reportes de abusos por parte de algunos funcionarios públicos: *“un nicaragüense detenido en el Centro de Rehabilitación Social (CERES) de Tapachula explicó a la Relatora Especial que habría sido falsamente acusado de robo porque se habría opuesto a la violación de su esposa por agentes de seguridad pública. Además, éstos habrían desvestido a la pareja y a su bebé y habrían extraído el dinero que traían escondido en el zapato del último”*. Se citan además testimonios de una aparente complicidad entre los pasantes, conocidos también como “coyotes” o “polleros”, los delincuentes que los asaltan y los agentes de las fuerzas públicas que los extorsionan. Esto ha generado, lógicamente, la preocupación de la Relatoría, especialmente por el contexto de impunidad en que ocurren estas violaciones a los derechos humanos. Otro flanco de intranquilidad está dado por las actitudes discriminatorias y xenófobas hacia algunos migrantes guatemaltecos.

En el documento aparecen inquietudes recurrentes de la Relatora, que también emergieron en su participación durante el taller. Una de ellas tiene que ver con la necesidad de una mayor formación de las fuerzas públicas con competencias en los procesos migratorios: *“para una mejor protección del migrante, esta formación debería incluir no solamente educación sobre las normas que deben regir el trato a los migrantes sino también sensibilización, con el fin de concientizarlos en los alcances psicológicos del maltrato”*.

La otra se relaciona con el papel de los medios masivos de comunicación en los fenómenos migratorios. Muchos de ellos, opina la Relatora, tratan este tema dando más importancia al sensacionalismo de la noticia que a la situación en la que se encuentran realmente los migrantes. Este tratamiento mediático no es exclusivo de México, y puede tener efectos negativos en el proceso de integración y aceptación de los migrantes por parte de las sociedades de acogida.

Fuentes: Castillo (2003) y Naciones Unidas (2002b).

La discriminación respecto del “otro” se manifiesta también entre los propios países de la región, como una extensión de la falta de cohesión social, de desigualdades sociales, de deformaciones y rivalidades históricas, derivadas especialmente de la enseñanza escolar, que dejaron huellas de conflictos no resueltos. Lelio Mármora observaba en una visita reciente a México que la percepción de los mexicanos respecto de los inmigrantes guatemaltecos presentes en su territorio es diametralmente opuesta a la opinión que tienen sobre sus nacionales residentes en los Estados Unidos. José Luis Ávila también señalaba esta preocupante paradoja durante su intervención, y además exponía el problema de respuestas de violencia social que se ha generado a raíz de la existencia de bandas como los “Mara Salvatrucha”, que habrían transformado en su blanco preferencial a los grupos de transmigrantes centroamericanos no autorizados, que atraviesan México para llegar a los Estados Unidos³⁹ (véase recuadro 11).

³⁹ Sin duda, no hay que confundir la migración con las maras. El fenómeno social de las maras es complejo, genera opiniones y reflexiones diversas, y su tratamiento excede los propósitos y el espacio de este trabajo. Sin embargo, cabe traer a colación algunas miradas relevantes: Olivia Ruiz, del Colegio de la Frontera Norte (México), sostiene que: *“Aunque las maras, siendo uno de los más famosos los maras salvatruchas, han sido señalados por la prensa como los principales responsables de los ataques a migrantes*

Un hecho incontrarrestable es que cuando la violencia que genera la xenofobia es física, la preocupación se acrecienta. Esto justifica la inquietud de la Relatora por la presencia de casos de tortura y desaparición de personas en el ámbito de la migración. Apoyándose en su experiencia de campo, Gabriela Rodríguez afirmaba que los pisos subterráneos de varios aeropuertos se han transformado en verdaderos centros de tortura de migrantes.

Dentro de esta categoría de violencia también se enmarca la defensa armada de las fincas que están haciendo algunos norteamericanos en la frontera con México, y que en opinión de José Luis Ávila tiene como trasfondo un potente sentimiento anti-inmigratorio, y anti-mexicano sobre todo, claramente presente en varios estados de la Unión Americana, principalmente California y Texas (véase recuadro 12). El vigilantismo privado es una situación preocupante sobre la que no se han medido consecuencias y es tiempo de que los países enfrenten esta desviada respuesta de apropiación de la política de fronteras.

V.3 Migrantes y refugiados

Un área que inquieta claramente a la Relatoría Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes es la distorsión que opera sobre la preocupación por los migrantes cuando se la vincula con la temática de los refugiados. Gabriela Rodríguez se preocupó por enfatizar la distancia que existe entre ambas “categorías”: los migrantes no necesariamente son refugiados, a pesar de que los medios masivos de comunicación, y la opinión pública en general, tienden a identificar ambas situaciones de manera equivalente. No todas las personas que migran son “solicitantes de refugio”; es más, según las estimaciones de la Relatora, las personas con estatus de refugiados constituyen una pequeña porción del total del flujo migratorio mundial: mientras que los migrantes son unos 200 millones de personas en todo el mundo, los refugiados representan aproximadamente unos 25 millones⁴⁰.

La preocupación central estriba en el disímil nivel de protección que corresponde a cada una de estas categorías en la gobernabilidad internacional de ambos fenómenos. Para la Relatora los demandantes de refugio, cuando obtienen el estatus legal que les corresponde, gozan del derecho a la no devolución y a trabajar en el país que los acoge⁴¹; los migrantes no tienen este tipo de prerrogativas, y el único instrumento que los protege específicamente es la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, que además aún no recibe la ratificación de numerosos países.

centroamericanos, no son, según los registros oficiales, los que más acosan a los indocumentados, no obstante su actividad delictual en contra de sus compatriotas” (Ruiz, 2003, p. 15). También la mirada oficial mexicana reconoce la complejidad ligada al tema: “El fenómeno de la ‘Mara Salvatrucha’ tiene raíces profundas en los campos social y económico, en los ámbitos nacional e internacional. Es un tema complejo, que requiere una solución interinstitucional e internacional” (México, Senado de la República, 2005). La periodista Carolina Escobar Sarti, por su parte, opina que el de los maras es un fenómeno que resulta de la sumatoria de muchos factores, y que retrata una sociedad en profunda crisis. Si bien no niega que constituya una amenaza para la seguridad cotidiana, piensa que existe una complicidad indirecta entre esta realidad, las autoridades y la prensa, que han logrado colocar en el imaginario público “un chivo expiatorio a quien responsabilizar por todo lo que pasa, ocultando con ello la imposibilidad de responder adecuadamente (y a tiempo) a las demandas ciudadanas de seguridad” (Escobar Sarti, 2005).

⁴⁰ Según cifras oficiales del ACNUR al 2003, el total de personas bajo su amparo era de 20.556.700, de las cuales sólo 10.389.700 corresponden a la categoría de “refugiados”, el resto son solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos, apátridas y otros (www.acnur.org).

⁴¹ La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Suiza en 1951, establece en el inciso 1 del artículo 33 que “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”. También se estipula que todo Estado Contratante debe conceder a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio el trato más favorable que se concede a sus nacionales en las mismas circunstancias, en relación al acceso a empleo remunerado, educación, asistencia pública y vivienda (artículos 17, 22, 23 y 21 respectivamente).

LÍMITES RIESGOSOS, LA MIGRACIÓN EN LA FRONTERA ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

Juan Miguel Petit afirma que *“en las zonas limítrofes los riesgos se vuelven particularmente graves (para los migrantes), ya que a veces las fronteras normativas también parecen difuminarse en espacios geográficos gobernados por nadie ... ‘En medio del enredado mundo de las fronteras, donde muchas veces el orden y el desorden se confunden, el migrante se presenta como el eslabón más débil y vulnerable’”*. A pesar de los esfuerzos de ambos países, el caso de la frontera entre México y los Estados Unidos parece indicar un ejemplo de esta sentencia, si se revisan los testimonios del informe presentado por la Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes sobre su visita a la zona, realizada entre el 7 y el 18 de marzo del 2002.

Gabriela Rodríguez cuenta, a partir de su observación, que una parte significativa de los migrantes que llegan a los Estados Unidos por su frontera meridional lo hace de manera indocumentada y tras haber recorrido largos kilómetros por zonas inhóspitas. Muchos de ellos han contratado a traficantes y han invertido todos sus ahorros en el viaje. Cruzan en un estado psicofísico delicado, con preocupantes signos de agotamiento, deshidratados, desnutrados y sin más pertenencias que las que llevan puestas.

Los mayores riesgos en la frontera que identificó la Relatora a partir de los testimonios de los migrantes, son la desprotección frente al tráfico y la trata de personas en el cruce irregular; el uso excesivo de la fuerza por parte de funcionarios de seguridad; el cruce por zonas peligrosas; la vulnerabilidad de la niñez; las actitudes racistas, xenófobas y discriminatorias y las condiciones de detención de los migrantes indocumentados, sobre todo cuando se encuentran bajo custodia de agencias de seguridad privadas.

Los migrantes traficados han sufrido extorsiones, muertes por abandono, secuestros, violaciones y asesinatos. La Relatora se informó de un caso ocurrido el 23 de mayo del 2001, cuando fueron encontrados 14 cuerpos de migrantes en el desierto de Yuma (Arizona), que murieron de agotamiento, calor y deshidratación después de haber sido engañados y abandonados por unos traficantes. En relación a la trata de personas, Gabriela Rodríguez recibió antecedentes sobre redes que reclutan con engaño a migrantes para el trabajo en condiciones casi esclavizantes en campos agrícolas o fábricas de los Estados Unidos. Este cuadro se agrava ante la certeza de que los migrantes que denuncian ser víctimas de la trata son detenidos preventivamente, lo que desalienta esta actitud.

Otros abusos contra los migrantes en esta frontera tienen que ver con los malos tratos que reciben de parte de determinados miembros de las patrullas fronterizas o del INS (*Immigration and Naturalization Service*). En el documento se citan casos como el de Roberto Flores, un joven campesino mexicano de 26 años: *“un agente fronterizo le habría disparado, hiriéndole gravemente con una bala expansiva el 22 de agosto de 2000 en San Diego (California), cuando éste intentaba cruzar la frontera de manera irregular el Gobierno de los Estados Unidos informó (a la Relatora) que el agente que habría disparado habría sido previamente atacado con piedras. El Federal Bureau of Investigation (FBI) habría llevado a cabo una investigación pero el agente fronterizo no habría sido llevado a juicio por falta de pruebas sobre su intención o uso excesivo de la fuerza. El INS habría concluido que las circunstancias justificaban el uso de la fuerza por el agente”*.

Las actitudes xenófobas también preocupan a la Relatora. Grupos de hacendados norteamericanos han realizado detenciones de indocumentados que pasan por sus tierras, para luego entregarlos a las autoridades migratorias. En una de estas detenciones Eusebio de Haro Espinosa, un joven migrante mexicano de 23 años *“habría muerto el 23 de mayo de 2000 al ser herido por un rancharo de Texas. Eusebio de Haro y otro migrante habrían tocado a la puerta de la casa del rancharo para pedirle agua. Éste les habría ordenado irse y tras llamar a la Patrulla Fronteriza les habría perseguido y disparado hiriéndolo en la ingle ... El rancharo habría sido acusado de homicidio pero habría salido en libertad tras pagar una fianza de diez mil dólares”*.

No caben dudas que ambos gobiernos están realizando esfuerzos para mejorar la situación de los migrantes en su frontera común, y así es que la Relatora recomendaba a los Estados Unidos *“fortalecer los acuerdos de migración y poner en marcha nuevas regularizaciones de trabajadores migrantes y de sus familias”*, sobre todo teniendo en cuenta la importante demanda de mano de obra existente en ese país. Además opina que un tratado de libre comercio de las dimensiones del ALCAN *“debería contemplar también la circulación segura y justa de los trabajadores migrantes entre sus Estados Partes”*. Otro de los reconocimientos que realiza Rodríguez en el informe es la existencia de una importante política consular de México, mérito que enfatizó en su intervención durante el taller.

Fuentes: Petit (2003) y Naciones Unidas (2002a).

En noviembre del 2004, y en el marco del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, los gobiernos de 18 países latinoamericanos adoptaron en la ciudad de México la “Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de

los Refugiados en América Latina”. En ella reiteraron su compromiso de brindar protección internacional y encontrar soluciones duraderas para los refugiados en la región. Sin embargo la Relatora tiene una mirada pesimista de las posibilidades de materialización de este tipo de compromisos, teniendo en cuenta, por ejemplo, el desinterés de países como los Estados Unidos en la Declaración de Cartagena, una de cuyas prioridades era la promoción, dentro de los países de la región, de la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y su correspondiente Protocolo, de 1967. En este sentido, también mencionó actitudes como las del gobierno venezolano, que en vez de conceder el estatus de refugiados a los solicitantes, los nacionaliza, desvirtuando la naturaleza del fenómeno y, además, negando el derecho al refugio; opciones como las de recibir como “migrantes humanitarios” a verdaderos refugiados también apuntan en este sentido, y es por eso que Rodríguez pidió explícitamente que no se opte por este tipo de salidas.

No caben conclusiones para un capítulo como este. Mas bien debe esperarse que surjan nuevos interrogantes, o que se reiteren viejas inquietudes. Los flancos vulnerables que deben encarar los migrantes son muchos y muy preocupantes: discriminación, racismo, xenofobia, engaños, dificultades en el acceso a la protección jurídica de sus derechos y a las garantías del debido proceso, complicaciones para utilizar servicios y prestaciones sociales, problemas en el reconocimiento de sus derechos laborales, privación de la libertad, amenazas a la vida, penalización y falta de apoyo a las víctimas de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. Los derechos humanos de los migrantes constituyen, a todas luces, una deuda pendiente, y urgente, aun a pesar de la emergencia de un estatuto internacional de derechos humanos y de un creciente control social por su respeto.

No son todos los migrantes quienes enfrentan las situaciones descritas y entre quienes ven vulnerados sus derechos tampoco se trata de las mismas condiciones adversas. Es tremendamente llamativo que en este contexto se ponga de relieve que los migrantes envían remesas a los países en desarrollo y que potencialmente contribuyen al desarrollo. ¿Puede sustentarse una visión de este tipo prescindiendo de un enfoque de derechos humanos? El recorrido realizado en este apartado es limitado para un tema tan complejo y acuciante, pero, de todas formas, es suficiente para sostener que aún queda mucho por hacer respecto de la sensibilización social en torno a la problemática de la migración y los migrantes.

Conclusiones

Hace unos años se advertía que *“la visión restrictiva de una ‘globalización’ sin movilidad humana plantea una triple interrogante en materia de ética, realismo político y efectividad económica, y respecto a la sustentabilidad en el largo plazo de esta modalidad de estrategia de desarrollo global”* (Tapinos y Delaunay, 2001, p. 47). Hoy en día el aserto se confirma; ya sea que esta exclusión de la movilidad humana de la globalización sea considerada una paradoja, desde una perspectiva liberal, o parte de la lógica de un proceso globalizador unilateral, monopólico y excluyente —como sostiene Lelio Mármora—, la coincidencia en su señalamiento es una de las más importantes conclusiones que puede extraerse en relación con las vinculaciones entre la migración internacional y los procesos de integración y cooperación regional. No se trata de un aporte estrictamente novedoso, esta tensión es parte de las preocupaciones de quienes estudian los fenómenos migratorios contemporáneos desde hace ya algunos años. El caso es que la persistencia de esta inquietud habla de su relevancia. Además, los antecedentes, experiencias y reflexiones provistos por los expertos durante el desarrollo del taller, permitieron avanzar en la comprensión de las implicancias que esta exclusión tiene sobre la gobernabilidad de la migración, y muy particularmente, sobre la lucha por el respeto de los derechos humanos de los migrantes.

Tanto los expertos que participaron en el taller como aquellos consultados a través del cuestionario, coincidieron en poner el acento sobre la subconsideración o exclusión de los flujos migratorios en los procesos de integración en el marco de las Américas. Sin embargo, las opiniones no fueron homogéneas. Los antecedentes aportados

permiten afirmar que los bloques subregionales de América del Sur —MERCOSUR y Comunidad Andina— se encuentran en un claro proceso de avance en esta consideración. La negociación del ALCAN, en cambio, genera las percepciones opuestas. Como concluía José Luis Ávila, en la no inclusión de los flujos migratorios en las negociaciones por este acuerdo, hay un objetivo implícito de los Estados Unidos, que es su necesidad de trabajadores, pero no necesariamente de residentes. Esta afirmación podría extenderse como caracterización de la actitud de gran parte de los países desarrollados receptores de inmigrantes.

Esta conducta contradictoria no deja de generar críticas y rechazos, sobre todo por las evidencias de una demanda, en los mercados de los países desarrollados, de trabajadores de bajo costo, por lo que el patrón inmigratorio, femenino e incluso indocumentado, resulta muy conveniente para algunos empleadores. Esta no aceptación, por parte de los países receptores, de la responsabilidad conjunta por la generación de los flujos migratorios, dificulta el logro de una gobernabilidad apropiada para el fenómeno. En tal escenario, los países emisores no cuentan con los márgenes de maniobra adecuados para contener una situación de ese tipo.

De lo tratado en el taller surge también con claridad que es preciso avanzar en una concepción amplia de la integración, que no se limite a los aspectos económicos. El acotado marco que brinda a la migración el AGCS pone atención sobre la necesidad de un enfoque multidimensional. Como se afirmó en el taller, la exclusión de los flujos migratorios reales de los acuerdos de libre comercio no sólo produce fallas de mercado, sino que deja desprotegidos a los migrantes, además de distorsionar el sentido de la integración y desfavorecer la cohesión social.

Ahora bien, habitualmente se reflexiona sobre la forma en que los flujos migratorios son considerados —o desconsiderados— en los procesos de integración. Pero no es tan frecuente analizar la forma en que esos procesos de integración pueden incidir en los flujos migratorios. La explicación propuesta por Juan José Calvo sobre los factores impulsores de la segunda gran oleada emigratoria uruguaya adoptó esta perspectiva, al sostener que la descoordinación de políticas macroeconómicas, especialmente las monetarias, en el ámbito del MERCOSUR, incidió notablemente como detonante de este verdadero “drenaje” de población en Uruguay. De todos modos, esta influencia demuestra la importancia que tiene exceder las miradas económicas en los procesos de integración. Ir más allá de este abordaje parcial supone, además, fortalecer este tipo de espacios, algo que como se sostuvo a lo largo del taller, constituye un imperativo más que un deseo.

Sobre los procesos de consulta regional en torno a los asuntos migratorios, es claro que su importancia no está en discusión, sobre todo por su condición de basamento de la gobernabilidad migratoria en las Américas. También es evidente que no todas las trayectorias de estos procesos merecen la misma evaluación. Aunque puede reconocerse como uno de los foros intergubernamentales más sólidos y ejemplares, el riesgo de desviación de los diálogos en el marco del Proceso Puebla hacia el ámbito de la seguridad es una preocupación marcada reiteradamente por los expertos. El peligro de transformar las políticas migratorias en cuestiones de seguridad ya ha insinuado sus consecuencias en la frontera entre México y los Estados Unidos, según los elementos provistos por quienes se refirieron a esta situación.

Entre las aristas más problemáticas de la gobernabilidad migratoria actual, la referida a la protección de los derechos humanos es, sin lugar a dudas, la que merece un abordaje más urgente. Aunque, como se ha dicho, este perfil está estrechamente ligado a la escasa consideración de la migración en los procesos de integración, lo que obstaculiza la consecución de una gobernabilidad que asegure la plena vigencia de estos derechos.

La discusión acerca de la soberanía del Estado atraviesa de lado a lado la temática de la gobernabilidad migratoria, y de allí la centralidad de los derechos humanos en este debate. El

régimen de facto que ha surgido en las últimas décadas, centrado en acuerdos y convenciones internacionales así como en diferentes derechos obtenidos por los inmigrantes, puede condicionar el papel del Estado para controlar la inmigración. ¿De qué modo? Al momento de redactar una política migratoria, es probable que el Estado tenga que enfrentarse con un proceso transnacional complejo, profundamente imbricado, que puede regular sólo en parte a través de una política de este tipo, entendida en forma convencional. Queda abierta la puerta para entablar mecanismos bilaterales y multilaterales que, de hecho, ya existen en algunos ámbitos de la migración intrenacional, desde los procedimientos de control fronterizo hasta, en forma embrionaria, la suscripción de acuerdos en materias específicas como la seguridad social y la educación.

Sin embargo, también es cierto que la real vigencia de estos derechos depende, en gran medida, de la conciencia y voluntad política de los gobiernos que dirigen esos Estados. El caso de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares es paradigmático. Su entrada en vigor supuso más de una década, y aún no recibe la ratificación de los principales países receptores. Lo que se puede rescatar, eso sí, es la activa participación de muchos países latinoamericanos, lo que subraya una base ética para demandar a otros países su ratificación.

Las experiencias del trabajo de campo compartidas por la Relatora para los Derechos Humanos de los Migrantes subrayan la importancia de la problemática que ocupa a la Relatoría, y demuestran que aún queda mucho por hacer en la tarea de sensibilización social respecto de los derechos de los migrantes. Tareas tan arduas y complejas necesitan de ciertos impulsos. El proceso de gestación de la renovada normativa argentina en materia migratoria, marcado por una activa participación social, puede ser uno de ellos. A su vez, pasado el impulso, se requiere sostenibilidad para afianzar la ley, reforzar su espíritu en las reglamentaciones que corresponden y perfeccionar sus aplicaciones.

Bibliografía

- Alarcón, Rafael (s/f), *The development of hometown associations in the United States and the use of social remittances in Mexico*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Castillo, Manuel Ángel (2003), *Migraciones en el hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales. Serie Población y Desarrollo*, N° 37 (LC/L. 1908-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.66.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo*, (LC/G. 2157 SES. 29/3), Santiago de Chile.
- ____ (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, (LC/G. 1801 / Rev. 1 – P). Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S/E.94.II.G.3.
- CEPAL, OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2001), *La migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José, Costa Rica, septiembre del 2000* (LC/L. 1632-P). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.170.
- Comunidad Andina de Naciones (2004), “Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana” [en línea], [consultado el 17 de diciembre del 2004], www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamericana.htm.
- ____ (2003), “Decisión 545. Instrumento Andino de Migración Laboral”, [en línea], [consultado el 16 de mayo del 2005], www.comunidadandina.org/normativa/dec/D545.htm.
- Deleuze, Gilles (1991), *Foucault*. México, Paidós.
- Escobar Sarti, Carolina (2005), “ALEPH. Las maras en la prensa”, [en línea], [consultado el 16 de junio del 2005], www.prensalibre.com.

- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) (2001), *Cuestiones de Población. Juego de documentos informativos 2001*, Nueva York.
- Foucault, Michel (1993), *Genealogía del racismo*, Buenos Aires y Montevideo, Altamira y Nordan-Comunidad.
- García Zamora, Rodolfo (2002), *Migración internacional y proyectos productivos en México*, [en línea], [consultado el 4 de junio del 2005], www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/rgz-migracion.htm.
- Giustiniani, Rubén (comp.) (2004), *Migración: un derecho humano. Ley de Migraciones N° 25.87*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Izquierdo, Antonio; Diego López y Raquel Martínez Buján (2002), “Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España”, Universidad de La Coruña, inédito.
- Lanly, Guillaume y Basilia Valenzuela (comps.) (2004), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Lozano-Asencio, Fernando (2000), “Experiencias internacionales en el envío y uso de remesas”, en: Rodolfo Tuirán (coordinador), *Migración México-Estados Unidos. Opciones de Política*, Consejo Nacional de Población, México, pp. 149-166.
- Martínez Pizarro, Jorge (2005a), *Audiencia para las Américas de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales*, informe de la misión a Ciudad de México, mayo, inédito.
- (2005b), *Globalizados pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados. Serie Población y Desarrollo*, N° 56 (LC/L. 2233-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.153.
- (2003), *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*, serie *Población y Desarrollo*, N° 44 (LC/L.1974-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.133.
- (2000), *La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional. Serie Población y Desarrollo*, N° 10 (LC/L. 1459-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.140.
- Martínez Pizarro, Jorge y Miguel Villa (2004), “Panorama sobre la migración internacional en América Latina y el Caribe”, *Europa América Latina*, N° 17, Río de Janeiro, Centro de Estudios Fundación Konrad Adenauer, diciembre.
- México, Gobierno del Estado de Zacatecas, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (2003), “Programa tres por uno”, inédito.
- México, Senado de la República (2005). “Poder Ejecutivo Federal. Dos oficios con los que remite comunicaciones de dependencias del Ejecutivo Federal, en respuesta a acuerdos de la Cámara de Senadores”. *Gaceta Parlamentaria*, N° 88, Año 2005, Martes 8 de Febrero, 2° año de ejercicio, segundo período ordinario, [en línea] [consultado el 10 de junio del 2005], www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta.
- Mora, Luis (2002), “Las fronteras de la vulnerabilidad: género, migración y derechos reproductivos”, *Conferencia hemisférica sobre migración internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas* (LC/L.2012-P). Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.174.
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2005), “Informe presentado por la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, Adición Visita al Perú” (E/CN.4/2005/85/Add.4), 13 de Enero, [en línea] [consultado el 5 de mayo del 2005], www.ohchr.org/spanish/issues/migration/rapporteur.
- (2002a), “Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición Misión a la frontera entre México y los Estados Unidos” (E/CN.4/2003/85/Add.3), 30 de Octubre, [en línea] [consultado el 5 de mayo del 2005], www.ohchr.org/spanish/issues/migration/rapporteur.
- (2002b), “Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición Visita a México” (E/CN.4/2003/85/Add.2), 30 de Octubre, [en línea] [consultado el 5 de mayo del 2005], www.ohchr.org/spanish/issues/migration/rapporteur.

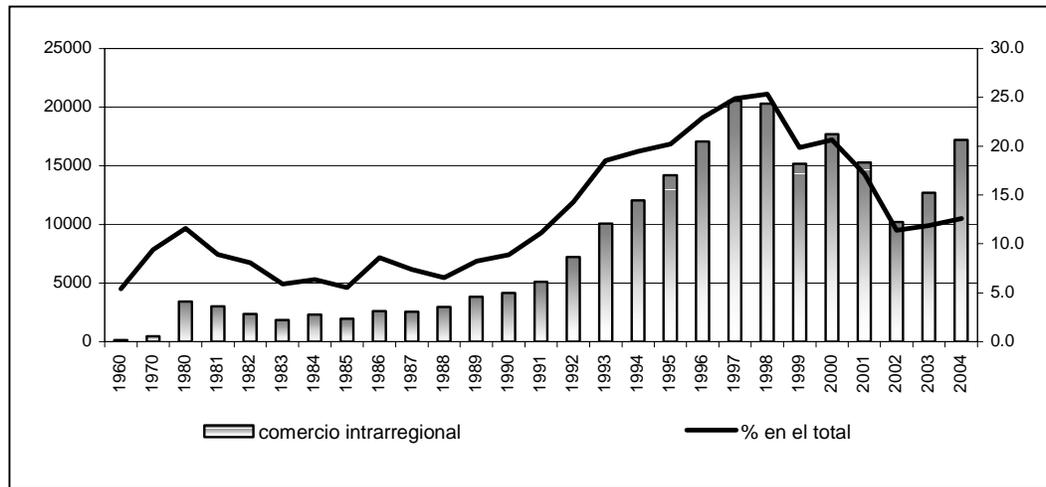
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2004), “The Berne Initiative. Documento de trabajo para las consultas regionales relativas al desarrollo de una Agenda Internacional para la Gestión de la Migración”, [en línea] [consultado el 30 de mayo del 2005], www.iom.int.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2003), “International Trade Statistics 2003”, [en línea] [consultado el 14 de junio del 2005], www.wto.org.
- Petit, Juan Miguel (2003), *Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos. Serie Población y Desarrollo*, N° 38 (LC/L. 1909-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.67.
- Ruiz, Olivia (2003), “La migración centroamericana en la frontera sur: un perfil del riesgo en la migración indocumentada internacional”, San Diego, Center for U.S. – Mexican Studies, University of California, [en línea] [consultado el 10 de junio del 2005], www.usmex.ucsd.edu.
- Santibáñez Romellón, Jorge (2005), “¿Cuál es la región de México?”, [en línea] [consultado el 2 de junio del 2005], <http://200.23.245.225/AlGaceta/OPINIONES/DOCUMENTOS/laregion.doc>.
- Sassen, Saskia (2003), *Los espectros de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, primera edición en español.
- ____ (2001), *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra.
- Tapinos, Georges y Daniel Delaunay (2001), “¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios?”, *Revista Notas de Población*, Año XXVIII, N° 73 (LC/G. 2124-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.122.
- Villa, Miguel y Jorge Martínez Pizarro (2002), “Rasgos sociodemográficos y económicos de la migración internacional en América Latina y el Caribe”, *Capítulos del SELA*, 65, mayo-agosto, pp. 26-67.

Anexos

Anexo 1

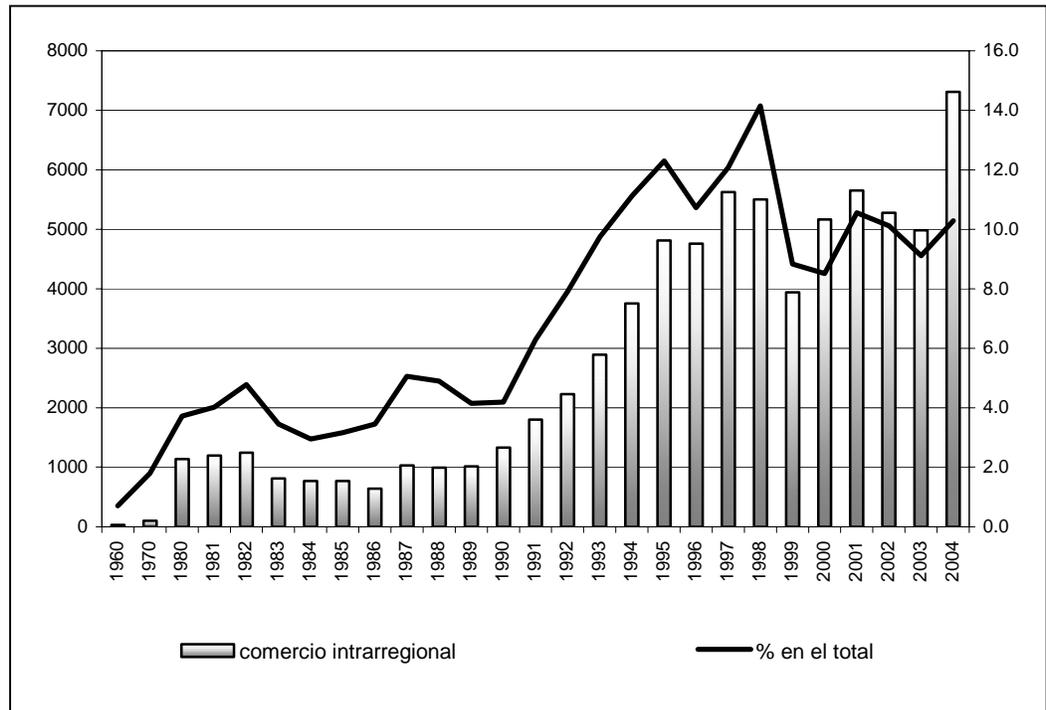
Evolución del comercio intrarregional en los bloques de integración regional

Gráfico 9
MERCOSUR: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL 1960 – 2004
 (Millones de dólares y porcentajes)



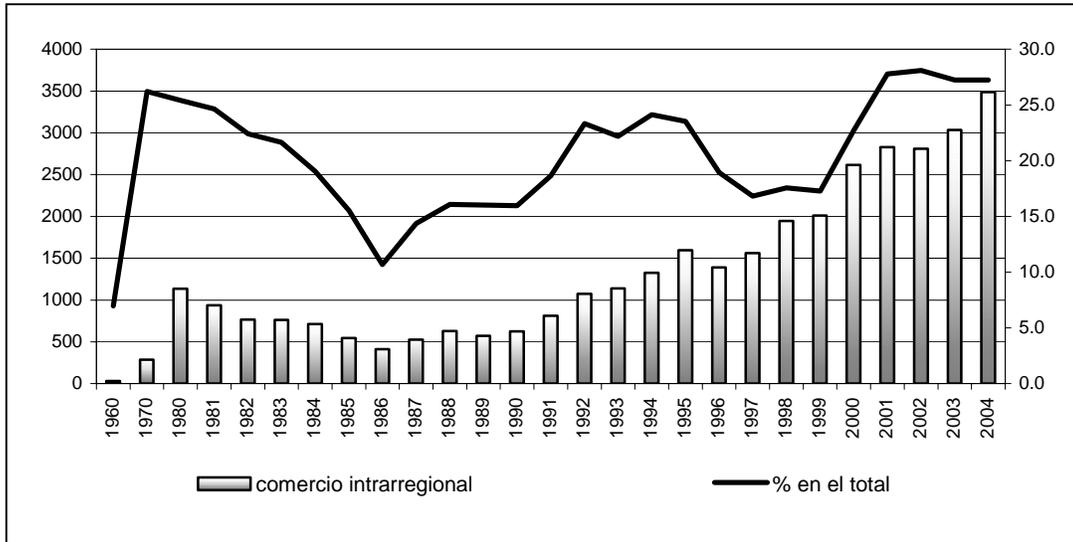
Fuente: Base de datos CEPAL.

Gráfico 10
COMUNIDAD ANDINA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL 1960 – 2004
 (Millones de dólares y porcentajes)



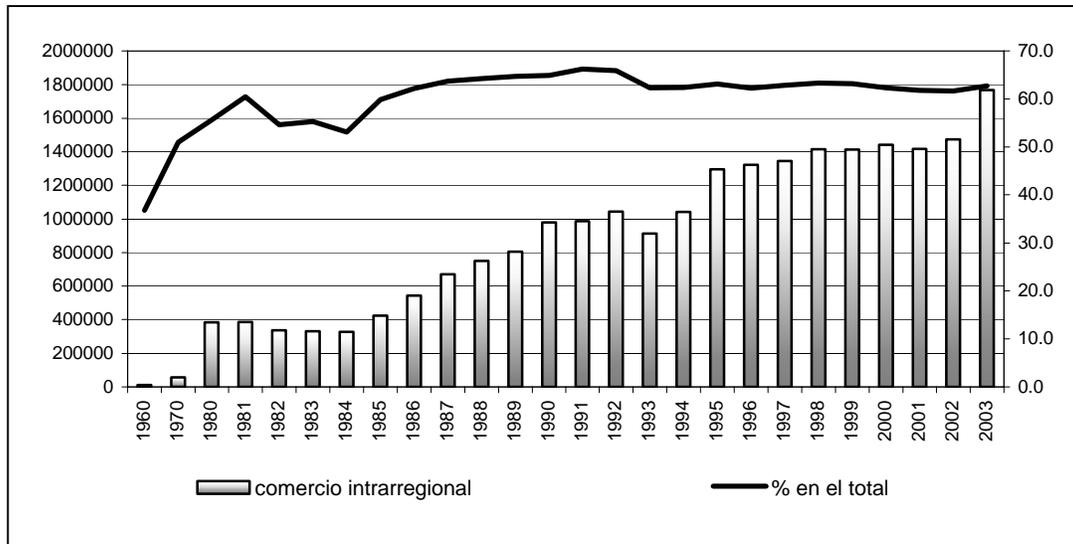
Fuente: Base de datos CEPAL.

Gráfico 11
MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO:
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL 1960 – 2004
 (Millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Base de datos CEPAL.

Gráfico 12
CARICOM: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL 1960 – 2004
 (Millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Base de datos CEPAL.

Anexo 2

Agenda del Taller de Expertos sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional

El taller tuvo lugar durante el 6 y 7 de diciembre del 2004 en el Salón Ejecutivo de la CEPAL, ubicado en el tercer piso del edificio del organismo (Avda. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura, Santiago, Chile).

Lunes 6 de Diciembre	
9:00 – 9:30	Inscripción de los participantes
9:30 – 10:00	Palabras de bienvenida (Dirk Jaspers Fajjer, director del CELADE)
10:00 – 11:00	La migración internacional en las Américas a comienzos del siglo XXI y la integración regional (Jorge Martínez)
11:00 – 11:30	Receso
11:30 – 12:15	Regionalismo abierto, integración y migración (José Carlos Mattos)
12:15 – 13:00	Opinión de expertos sobre migración internacional e integración regional (Cristián Doña)
13:00 – 14:30	Almuerzo
14:30 – 16:00	La movilidad intrarregional, acuerdos de integración regional y Foros Regionales sobre migración (Lelio Mármora)
16:00 – 16:30	Receso
16:30 – 18:00	La migración internacional en el contexto del TLCAN (José Luis Ávila)
18:00	Cocktail
Martes 7 de Diciembre	
9:00 – 10:00	Una estrategia para el análisis de la migración internacional de Uruguay (Juan José Calvo)
10:00 – 11:00	Las legislaciones argentinas y sus vínculos con los actuales procesos de integración y de consulta regional (Susana Novick)
11:00 – 11:30	Receso
11:30 – 12:30	La protección de los Derechos Humanos de los migrantes en el espacio latinoamericano (Gabriela Rodríguez)
12:30 – 13:00	Conclusiones
13:00 – 13:30	Cierre (palabras de Miguel Villa, funcionario y ex director del CELADE).

Anexo 3

Participantes del taller

Apellido *	Nombre	Organización	Dirección electrónica
Ávila	José Luis	UNAM, México	avilama@servidor.unam.mx
Calvo	Juan José	UNFPA, Uruguay	calvo@unfpa.org
Chiarello	Leonir	INCAMI (Instituto Chileno Católico de Migraciones)	director@incami.org
Clark	Tim	INE (Instituto Nacional de Estadísticas), Chile	tim.clark@ine.cl
Cuadros	Jessica	División de Desarrollo Económico / CEPAL	jessica.cuadros@cepal.org
Doña	Cristián	CELADE / CEPAL	cristian.dona@cepal.org
Fernández	Franklin	División de Desarrollo Social / CEPAL	franklin.fernandez@cepal.org
Guzmán	José Miguel	CELADE / CEPAL	josemiguel.guzman@cepal.org
Hernández	Pedro	OIM – Chile	phernandez@oimchile.cl
Jaspers Faijer	Dirk	Director CELADE/CEPAL	dirk.jaspers@cepal.org
Lenz	Tobias	Delegación Comisión Europea	tobias.lenz@cec.eu.int
Mármora	Lelio	INDEC, Argentina	lmarm@indec.mecon.gov.ar
Martínez	Jorge	CELADE / CEPAL	jorge.martinez@cepal.org
Mattos	José Carlos	División de Comercio Internacional e Integración / CEPAL	josecarlos.mattos@cepal.org
Morales	Eduardo	PREDES (Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad) Universidad de Chile	predes@uchile.cl
Novick	Susana	CONICET – Argentina	susananovick@yahoo.com.ar
Reinecke	Gerhard	OIT	reinecke@oit Chile.cl
Rodríguez	Gabriela	Relatoría Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes	srhmmigrants@racsa.co.cr
Rodríguez	Jorge	CELADE / CEPAL	jorge.rodriguez@cepal.org
Solimano	Andrés	División de Desarrollo Económico / CEPAL	andres.solimano@cepal.org
Stang	Fernanda	CELADE / CEPAL	fernanda.stang@cepal.org
Steward	Rebecca	Unidad de Derechos Humanos / CEPAL	rebecca.steward@cepal.org
Villa	Miguel	CELADE / CEPAL	miguel.villa@cepal.org
Vono	Daniela	CELADE / CEPAL	daniela.vono@cepal.org

Los apellidos remarcados corresponden a participantes que intervinieron con exposiciones durante la realización del taller.

Anexo 4

Discurso de apertura del taller

(Dirk Jaspers Faijer, Director del CELADE)

Es para nosotros un gran honor poder recibirlos a todos ustedes en esta casa que les pertenece. Desde luego, debo expresarles la gran complacencia por poder contar con su valiosa colaboración en la realización de esta reunión sobre un tema que rápidamente se ha situado en el centro de la agenda nacional de todos los países, en diversas instancias de carácter regional y en un creciente número de organizaciones internacionales. Para la CEPAL y, en particular, para el CELADE, esta oportunidad de compartir experiencias e intercambiar puntos de vista con ustedes representa un privilegio que, como tal, sabremos aprovechar. Al mismo tiempo que nos enriquece, es una ocasión para cumplir con los mandatos que recibimos de los países y con el reiterado ofrecimiento que ha hecho nuestro Secretario Ejecutivo, el señor José Luis Machinea, de consagrar las capacidades técnicas de la Comisión al examen de la migración internacional en algunas de sus múltiples facetas, desde una perspectiva latinoamericana y caribeña. Más aún, él ha señalado que este es uno de los temas de más alta prioridad, porque se sitúa indisolublemente vinculado a las tareas del desarrollo social y económico.

Estamos convencidos de que hay que impulsar la elaboración de una agenda mundial sobre migración, cuyo punto más alto, muy probablemente, se logre en la Asamblea General de las Naciones Unidas que tendrá lugar en 2006. Mientras tanto, en el camino a la elaboración de esta agenda, los países de la región están haciendo importantes avances que contribuyen a la identificación de los aspectos claves que distinguen su realidad migratoria. Para ello, han echado mano de instancias de diálogo y cooperación entre gobiernos, como lo ilustran los casos de la Conferencia Regional sobre Migraciones –mejor conocido como el proceso Puebla–, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, la existencia de propuestas como la Iniciativa de Berna, la proliferación (que creemos muy importante) de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los migrantes, y la existencia de una institucionalidad tal vez poco conocida dedicada a los asuntos migratorios en los bloques de la Comunidad Andina de Naciones, el CARICOM y el MERCOSUR.

Es muy importante compartir con ustedes que las Naciones Unidas está dedicando sus esfuerzos en este sendero del diálogo en múltiples frentes, que quedan resumidos en la *Comisión Mundial sobre Migraciones*, creada por el Secretario General hace justamente un año. En tal sentido, el CELADE y otras divisiones de la CEPAL están prestando su colaboración directa con esta importante iniciativa, lo que se refleja en nuestra participación en las reuniones regionales de la Comisión y en la activa colaboración al proceso de diálogo de alto nivel, que han liderado nuestros amigos de la División de Población en Nueva York.

Ahora bien, como ya les adelantamos en la convocatoria a este taller, desde la región nuestro trabajo inmediato sigue el mandato de los países a través del Comité Especial sobre Población y Desarrollo, que nos ha solicitado elaborar un documento sobre *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, a ser presentado como un insumo para los debates sobre el tema durante el trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, que tendrá lugar en el año 2006 en Uruguay. Esta labor es muy importante para el CELADE y esperamos poder contar con la colaboración del Fondo de Población de las Naciones Unidas, institución que ha permitido que podamos realizar esta reunión y que nos ha apoyado permanentemente.

Cuando nos referimos a nuestros socios estratégicos, no podemos dejar de mencionar a la Organización Internacional para las Migraciones, la OIM. Como muchos de ustedes saben, la CEPAL, a través del CELADE, ha desarrollado numerosas iniciativas con la OIM desde hace más

de una década. En conjunto, se elaboraron y ejecutaron proyectos de sistemas de información migratoria en países de la Comunidad Andina y en América Central, se compartieron intensos momentos durante talleres nacionales y regionales sobre diversos temas y se han publicado trabajos conjuntos. Nuestra estratégica asociación con la OIM se ha visto sellada en las actividades de las Conferencias Sudamericana y Regional sobre Migraciones. Tal vez lo que ustedes mejor distinguan sea la organización conjunta de sendos encuentros hemisféricos sobre migración, cuyo recuerdo más inmediato es la Conferencia sobre Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas, que tuvo lugar en noviembre del 2002 en la sede de la CEPAL y que nos permitió ayudar a instalar en la agenda regional, definitivamente, los asuntos de los derechos humanos en el proceso migratorio.

Adicionalmente, dicha reunión reforzó los lazos con las agencias del sistema de las Naciones Unidas y nos permitió consolidar las buenas relaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo, que ahora nos abre la posibilidad de ejecutar nuevos proyectos sobre migración y desarrollo.

Con estos antecedentes podemos dar cuenta, con propiedad, de que la colaboración que ustedes nos prestarán se orienta a atender inquietudes de los países de la región. Sabemos que las respuestas son una tarea colosal. El CELADE dedicó sus esfuerzos, desde comienzos de los setenta, a la consolidación de sistemas de información migratoria, como es el banco de datos IMILA, que se basa en la cooperación entre los países. Dicha consolidación tomó muchos años. Progresivamente fuimos incorporando el estudio de la migración calificada, de los patrones migratorios, del género y la participación de las mujeres y de allí nos hemos involucrado en los grandes temas de la gobernabilidad migratoria. Este proceso ha sido largo y durante él nos nutrimos del trabajo de otras divisiones y sedes de la CEPAL, en especial acerca de las remesas y la integración regional; el trabajo conjunto con sus especialistas en derechos humanos nos llevó a identificar las prioridades que hoy advertimos nítidamente.

Permítanme expresarles que esto es lo que ha dado origen a esta actividad que hoy iniciamos con ustedes. Valoramos altamente vuestra presencia y esperamos poder aprender un poco más del tema que nos convoca.

El tema tiene algunas particularidades que hay que reconocer. Por ejemplo, para muchos, la migración internacional pareciera tener una valoración que nunca antes existió: me refiero a las remesas de los migrantes. La experiencia pionera de la CEPAL, fundada en los estudios en Centroamérica que comenzaron a fines de los años ochenta, nos indica que hay que ser cuidadosos con estos asuntos. Una gran cantidad de recursos se atomiza cuando son también numerosos los hogares que los reciben. En nuestros trabajos recientes, que ustedes pueden consultar en el *Panorama Social de América Latina 2003-2004*, destacamos que la proporción de hogares que reciben remesas no llega todavía a un tercio de los hogares en país alguno y que son los hogares no pobres lo que aglutinan mayores fracciones de recepción de estos recursos. Es indesmentible, de cualquier manera, que las remesas se convirtieron en una importante fuente de divisas en muchos países de la región, que tienen enormes potencialidades para el desarrollo de proyectos locales con efectos multiplicadores, pero nadie estará en desacuerdo con el hecho de que estos recursos no sustituyen, de ninguna forma, la obligación de los gobiernos con el desarrollo local. Este es un asunto que estamos investigando en conjunto con otras divisiones de la CEPAL.

Lo que queremos decir, como lo hacemos reiteradamente en nuestros trabajos institucionales y en las reuniones regionales, gubernamentales y técnicas donde hemos intervenido, es que la migración internacional no significa solamente las remesas de los migrantes, por más que se reconozca su gravitación macroeconómica y a nivel de los hogares. Hemos insistido en que el actual escenario mundial es el marco obligado de análisis y el que impone grandes retos en este ámbito. Es infructuoso hablar de migración sin referirse a la globalización, a los objetivos adoptados

en la Cumbre del Milenio, al Proceso de la Cumbre de las Américas, a la integración regional y otras múltiples instancias de multilateralismo.

Por eso es que nos interesa ofrecer sustento para las discusiones sobre la integración regional y la migración. En nuestra región las iniciativas de integración subregional y regional han tendido a incluir marginalmente los asuntos migratorios. No se trata de una exclusión absoluta, como muchos de ustedes conocen a partir de las experiencias específicas de la Comunidad Andina (en particular, la reformulación del *Instrumento Andino de Migración Laboral*) y de CARICOM, pero sí resulta que ha habido una inclusión parcial, difusa y, a veces, provista de mucha retórica y formalismo. Claro está que la experiencia de México con sus socios de América del Norte es completamente singular y merece un capítulo especial.

¿Por qué puede ser importante avanzar en estas discusiones y cómo acercarse a mejores prácticas en los bloques de integración? Dos preguntas relativamente simples, pero de respuestas complejas que esperamos poder ir abordando en estos días. Nuestra hipótesis es que la falta de aplicación de principios comunes de gestión migratoria encaminados a facilitar la movilidad y la cohesión social, conduce a que las personas migrantes enfrenten riesgos de diferente índole, principalmente la indocumentación, trata y tráfico, xenofobia, discriminación y desprotección laboral. El problema no es solo para los migrantes, sino que atañe a las poblaciones e instituciones locales que se enfrentarán a la competencia desleal de los trabajadores migrantes, que han caído en la irregularidad.

Es claro que esto distorsiona el sentido de la integración y no ayuda a la conformación de mercados laborales ampliados. ¿Qué consecuencias económicas puede traer esta distorsión? ¿Qué prácticas se pueden buscar para encararlas? ¿Ayudan los acuerdos bilaterales, profusos en los últimos años en la región, a la reducción de esos riesgos? ¿Se trata de acuerdos destinados a la libre circulación y residencia de los migrantes en el espacio de integración?

Quisiera ahora referirme, aunque brevemente pues ustedes pueden entregarnos mayores y más profundas reflexiones, a la situación de los derechos humanos de los migrantes. Nosotros creemos que los riesgos más amenazantes a la seguridad son los que enfrentan las personas migrantes. Esto es así porque, aunque no todos los migrantes enfrentan vulnerabilidad y, a la postre, la migración siempre ha sido una fuerza de cambio y movilidad social, hay sectores claramente desprotegidos en nuestra región, para lo cual muchas legislaciones (con excepciones, como veremos en este taller) no están preparadas y se carece en consecuencia de políticas públicas armonizadas. Motivados tal vez por el drama que conlleva, y coincidentemente tras el encuentro hemisférico sobre migración que antes mencioné, los países asumieron rápidamente su compromiso de luchar frontalmente contra la trata de personas. Así, varios han ratificado los protocolos de Palermo y las legislaciones nacionales pueden sancionar ahora a los delincuentes tratantes de seres humanos. Lo que no han hecho todavía varios países es ratificar la *Convención Internacional para la Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*; la ratificación, que alentamos sin ninguna vacilación y que hemos sugerido en varias instancias.

Finalmente, un hito en cuanto al tratamiento del tema de migración internacional y desarrollo, incluyendo su intersección con la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes, a nivel intergubernamental en América Latina y el Caribe, ha sido su examen, en el marco de la propuesta de la CEPAL sobre globalización y desarrollo, en el vigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL en Brasilia en 2002, y para lo cual el CELADE había preparado la documentación sustantiva. Sobre todos estos temas, tendremos ocasión de abrir debates durante este taller.

En suma, nuestro mandato exige que aportemos en la discusión sobre las relaciones entre la migración internacional, los derechos humanos y los procesos de integración regional. La

intersección de estos asuntos es, no obstante, muy compleja, si bien existen potencialidades para su tratamiento en los procesos de integración.

Esperamos de ustedes su valiosa colaboración, que irá en beneficio de los países y sus migrantes, algo que a todos nos une. Los invito a compartir sus experiencias en este taller y les agradezco por contar con su presencia.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

seminarios y conferencias

Números publicados

1. Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL (LC/L.1369-P), N° de venta S.00.II.G.59 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
2. Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° de venta S.00.II.G.88 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
3. La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P), N° de venta S.00.II.G.33 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
4. Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur - Informe del seminario regional - Santiago, Chile 14 y 15 de marzo del 2000 (LC/L.1486-P), N° de venta S.00.II.G.18 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
5. Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta S.01.II.73 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
6. Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1501-P; LC/IP/L.186), N° de venta S.01.II.G. 42 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
7. Memorias del Seminario Internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° de venta S.01.II.G.48 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
8. Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° de venta S.01.II.G.85 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
9. Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P), N° de venta S.01.II.G.90 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
10. La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta S.01.II.G.102 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
11. Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta S.01.II.G.153 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
12. Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta S.01.II.G.156 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
13. Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina (LC/L.1642-P), N° de venta S.01.II.G.180 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
14. Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa (LC/L.1624-P), N° de venta S.01.II.G.168 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
15. La migración internacional y el desarrollo en las Américas (LC/L.1632-P), N° de venta S.01.II.G.170 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
16. Taller Preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería / Memorias Caracas, Eduardo Chaparro Avila (LC/L.1648-P), N° de venta S.01.II.G.184 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales, mayo del 2001, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial (LC/L.1645-P), N° de venta S.01.II.G.197 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Seminario Internacional Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. Compendio General, Santiago, Chile 5 y 6 de Noviembre del 2001 (LC/L.1700-P, LC/IP/L.198), N° de venta S.01.II.G.111 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
19. Informe de relatoría del seminario sobre Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas (LC/L.1698-P; LC/IP/L.197), N° de venta S.02.II.G.9 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
20. Informe del Seminario "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina" (LC/L.1667-P), N° de venta S.01.II.G.201 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
21. Cuarto diálogo parlamentario Europa-América Latina para el desarrollo sustentable del sector energético (LC/L.1677-P), N° de venta S.01.II.G.211 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)

22. América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Conferencia Regional Preparatoria Río de Janeiro, Brasil 23 y 24 de octubre 2001 (LC/L.1706-P), N° de venta S.02.II.G.14 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
23. Oportunidades del sector empresarial en el área del medio ambiente (LC/L.1719-P), N° de venta S.02.II.G.30 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
24. Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central (LC/L.1764-P), N° de venta S.02.II.G.78 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
25. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. Una perspectiva Latinoamericana y Caribeña (LC/L.1840-P), N° de venta S.03.II.G.5 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
26. Informe del cuarto taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (LC/L.1901-P), N° de venta S.03.II.G.62 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
27. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas (LC/L.1941-P), N° de venta S.03.II.G.100 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
28. Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios (LC/L.1948-P), N° de venta S.03.II.G.106 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
29. Gestión pública por resultados y programación plurianual (LC/L.1949-P), N° de venta S.03.II.G.107 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
30. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe (LC/L.1995-P), N° de venta S.03.II.G.157 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
31. Capital social: potencialidades analíticas y metodologías para la superación de la pobreza (LC/L.1949-P), N° de venta S.03.II.G.125 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
32. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal (LC/L.1991-P), N° de venta S.03.II.G.153 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
33. Derechos humanos y trata de personas en las Américas. Resumen y aspectos destacados de la conferencia hemisférica sobre migración internacional (LC/L.2012-P), N° de venta S.03.II.G.174 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
34. Informe de la reunión sobre temas críticos de la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países de la región (LC/L.2017-P), N° de venta S.03.II.G.178 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
35. Empleos e ingresos rurales no agrícolas en Argentina (LC/L.2069-P), N° de venta: S.04.II.G.12, (US\$ 15,00), 2003.
36. La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución? (Santiago de Chile, 9 al 11 de junio del 2003) (LC/L.2097-P), N° de venta: S.04.II.G.34 (US\$ 15,00), 2004.
37. Informe del seminario sobre banco de proyectos exitosos de DNP Colombia (LC/L.2116-P), N° de venta: S.04.II.G.49 (US\$ 15,00), 2004.
38. Caracterización de los síndromes de sostenibilidad del desarrollo. El caso de Argentina (LC/L.2155-P), N° de venta: S.04.II.G.83 (US\$ 15,00), 2004. [www](#)
39. Los síndromes de sostenibilidad del desarrollo en América Latina. El caso de México. (LC/L.2156-P). N° de venta: S.04.II.G.84, (US\$ 15,00), 2004. [www](#)
40. Revisiones de desempeño ambiental de la OECD. (Responsable: Carlos de Miguel). (LC/L.2175-P), N° de venta: S.04.II.G.102 (US\$ 10,00), agosto 2004. [www](#)
41. Síndromes de sostenibilidad ambiental del desarrollo en Colombia, José Jairo Escobar (LC/L.2202-P), N° de venta: S.04.II.G.127 (US\$ 10,00), octubre 2004. [www](#)
42. Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, Irma Arriagada y Verónica Aranda (LC/L.2030-P), N° de venta: S.04.II.G.150 (US\$ 20,00), diciembre 2004. [www](#)
43. Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe, CEPAL/UNESCO (LC/L.2246-P), N° de venta E.05.II.G.4 (US\$ 10,00), enero 2005. [www](#)
44. Sustainable development: epistemological challenges to science and technology. Gilberto Gallopín, Cecilie Modvar (LC/L.2273-P), N° de venta: E.05.II.G.26 (US\$ 10,00), February 2005. [www](#)
45. Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional, 6 y 7 de diciembre del 2004, Jorge Martínez Pizarro y María Fernanda Stang Alva (LC/L.2272-P), N° de venta: S.05.II.G.99, agosto 2005. [www](#)

-
- *El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.*

www Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: