

Capítulo I

Relaciones entre los procesos migratorios, los derechos humanos y el desarrollo

En esta primera parte del estudio se examinan los elementos conceptuales y la agenda política de los procesos migratorios internacionales. Dado que la migración es un fenómeno complejo y multidimensional, se plantea una interpretación de las consecuencias sociales, económicas, políticas, culturales e individuales de este desplazamiento a escala mundial. Se indaga también en la evolución del programa de gobernabilidad migratoria, destacando la forma en que se articula con la protección y el respeto de los derechos humanos de los migrantes.

A continuación se analiza la manera en que la globalización sirve de contexto, causa y efecto de los movimientos migratorios. Para revisar esta imbricada relación, se describe el devenir histórico de los movimientos de población a nivel mundial y regional, restándole importancia a la visión negativa de los efectos de la migración y reconociéndola como un fenómeno positivo para los países receptores. También se revisa un nuevo marco de referencia que ha surgido para explicar los movimientos migratorios, el del transnacionalismo, rescatando tanto sus aportes y limitaciones como sus potencialidades heurísticas. Finalmente, se describen las iniciativas multilaterales tanto regionales como internacionales que han procurado avanzar en la gobernabilidad de la migración, destacando los acuerdos de los organismos internacionales, las organizaciones gubernamentales y la sociedad civil sobre el respeto y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes.

A. Globalización y cambio social

El concepto de globalización, que ha permitido describir y comprender mejor la complejidad del mundo actual y sus contradicciones y focos de tensión, es indispensable para entender los diversos procesos por los cuales ha transitado la migración internacional.

Desde los primeros estudios sobre el tema, se describió a la migración internacional como causa y a la vez consecuencia de la globalización. Esta relación implica complejas tensiones, que obedecen a la oposición de fuerzas e intereses entre los actores involucrados. No obstante, también se vincula a un consenso creciente en torno a temas específicos, construido a partir del diálogo y la cooperación entre los Estados, los organismos internacionales y la sociedad civil.

Los distintos aspectos de los factores económicos, sociales, políticos y culturales vinculados a los movimientos migratorios ponen de relieve la variedad de significados de este fenómeno. Por ende, su tratamiento impone profundos desafíos, que no han impedido avanzar en la formulación de un programa de gobernabilidad para lograr una migración ordenada, segura y protectora de los derechos de las personas. Con todo, cada uno de esos factores implica también importantes dificultades en este sentido.

La estrecha relación entre globalización y migración queda en evidencia al examinar los elementos involucrados a la luz de los procesos de desarrollo a escala mundial.

Factores económicos

Lo primero que cabe mencionar en este plano es el papel que desempeñan las brechas de ingreso y los ciclos macroeconómicos desde el punto de vista de la doble causalidad entre migración y desarrollo, que se ha reflejado en la magnitud y dirección de las corrientes migratorias (Solimano y Watts, 2005). Más específicamente, la demanda creciente de mano de obra para fomentar la competitividad e impulsar el crecimiento de la economía, por una parte, y la oferta de trabajo proveniente de las economías menos desarrolladas o que se encuentran en condiciones de mayor pobreza, por la otra, parecieran ser dos partes de una ecuación que debería resolverse sin mayor conflicto. Sin embargo, las progresivas restricciones al ingreso de inmigrantes (Naciones Unidas, 2004), la discriminación en las sociedades de llegada y las dificultades que enfrentan para ejercer sus derechos son elementos que obstaculizan el desarrollo de esta relación en condiciones de mayor fluidez. Un segundo tema relevante, que se ha analizado tradicionalmente desde una

perspectiva estructural, se refiere a la forma en que las crecientes desigualdades y asimetrías de la economía mundial conducen a la provisión permanente de mano de obra dispuesta a trabajar por un salario mínimo y de manera más precaria (Sassen, 2003). En este sentido, los movimientos migratorios se ajustan a los requisitos de la nueva economía global que, entre otras cosas, demanda trabajo flexible para extraer su fuerza productiva sin que ello implique asegurar la dignidad en la reproducción de los trabajadores.

Pero no todos los inmigrantes convergen en la base de la pirámide ocupacional: existe un número importante de trabajadores altamente calificados que son empleados por grandes compañías, empresas e industrias. Los beneficios que ello acarrea para ambas partes son ampliamente reconocidos. La interpretación negativa de los altos costos sociales y económicos que significa la fuga de cerebros (*brain drain*) para los países emisores ha dado paso a una visión más positiva, según la cual los inmigrantes pueden convertirse en una especie de puente para el traspaso de tecnología desde el mundo desarrollado hacia las economías menos desarrolladas (Pellegrino, 2000). Sin embargo, subsisten evidencias de las pérdidas que supone el éxodo de intelectuales y existe preocupación ante el reclutamiento de personas calificadas de países del tercer mundo por parte de las grandes empresas del mundo desarrollado (GCIM, 2005).

Un tercer elemento de interés en el plano económico, y de creciente importancia para la economía de algunos países emisores de migración, es el envío de remesas. Estas no deben analizarse solo desde una óptica económica, ya que influyen en múltiples aspectos tanto sociales como culturales e incluso políticos, y aún están en discusión sus posibles efectos en el desarrollo de los países que las perciben. Sin embargo, dado que estos envíos de dinero afectan la mantención o el incremento del nivel de consumo de las familias receptoras, han surgido dudas respecto de sus consecuencias en otras esferas sociales y familiares: ¿es posible que la recepción de estos ingresos sea positiva para el desarrollo del país?; desde el punto de vista de los hijos y la familia, ¿cuáles son los costos sociales del hecho de tener madres o padres que deban emigrar hacia otros países para satisfacer las necesidades mínimas del grupo familiar? Estos son solo algunos de los problemas relacionados con el envío de remesas y que obligan a examinar detenidamente esta materia y sus múltiples repercusiones.

Factores políticos

Uno de los temas más debatidos en el plano político es el de los derechos humanos y ciudadanos de los inmigrantes, sean reconocidos o negados por los Estados. La condición de extranjero provoca una mayor vulnerabilidad y tiene una expresión crítica en la ausencia de derechos que afecta a los inmigrantes irregulares en general y más profundamente a las mujeres y a los niños. Existen muchas instancias relacionadas con esta materia, tales como el derecho internacional, el papel de los organismos internacionales y parte importante del accionar de la sociedad civil, que debieran contribuir a crear conciencia y suscitar un debate en este campo a fin de mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes. Sin embargo, los avances son insuficientes y se combinan con agudas manifestaciones de violación de los derechos humanos, como la persistencia de la trata de personas y las condiciones de indocumentación de un elevado número de trabajadores inmigrantes, por citar solo algunas. Así, es preciso reforzar la cooperación internacional y superar el carácter controversial que ha adquirido en determinados momentos la inquietud por la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias.

Factores sociales y culturales

En el plano social se cuentan las formas de organización de los migrantes, documentadas en diversos estudios en que se ha destacado la importancia de las redes sociales a la hora de migrar, tanto en materia de promoción del desplazamiento como de apoyo al momento de ingresar al lugar de destino. Al mismo tiempo, en las sociedades de llegada y de salida existen organizaciones que articulan una respuesta colectiva respecto de la condición de migrante, sea desde un punto de vista reafirmativo como los clubes sociales o deportivos y las diversas organizaciones culturales, o político como las organizaciones de defensa de los derechos de los migrantes.

En términos culturales, los temas que desde hace más tiempo han concitado interés y preocupación a nivel académico, político y social son las actitudes y conductas xenófobas contra la población inmigrante, sobre todo al interior de las sociedades receptoras. La xenofobia y las hostilidades afines resurgen especialmente cuando empeoran las condiciones económicas o florece un clima de inseguridad. Pese a su carácter procíclico y latente, este tipo de expresiones tendrá poco sustento en el futuro en la medida en que en las sociedades receptoras se reconozca el surgimiento de rasgos multiculturales que obedecen al asentamiento y consolidación de enclaves étnicos, en especial en las grandes ciudades del mundo desarrollado. Esto pone en tela de juicio las políticas y visiones

asimilacionistas de la migración y conduce al reconocimiento del transnacionalismo, que refleja los contactos entre los migrantes y sus comunidades de origen. Los conflictos vinculados a este proceso se estarían centrando en torno a dos ámbitos de análisis: las tensiones a que da lugar la integración de los migrantes en la sociedad de llegada y los desafíos a la noción de homogeneidad del Estado-nación.

La revisión del desarrollo histórico de los movimientos migratorios desde el siglo XIX hasta la fecha y del papel que han desempeñado en la evolución y expansión de la globalización permite ilustrar algunas características y consecuencias del desplazamiento de personas a nivel mundial y analizar las diferentes estrategias utilizadas para lograr la gobernabilidad de la migración internacional. En los últimos 200 años, los procesos migratorios han variado en intensidad y orientación. La mano de obra extranjera ha sido fundamental para el crecimiento económico, aporte que generalmente no se ha visto refrendado con un mayor reconocimiento de los derechos ciudadanos, humanos y la protección de los trabajadores migrantes y sus familias.

1. Historia de los movimientos migratorios internacionales

En el plano económico, la globalización se explica como un conjunto de cambios cuantitativos que se han traducido en el aumento del comercio exterior y los movimientos de capital, la internacionalización de los procesos de producción y la integración económica. Implica también modificaciones cualitativas; así, entre las transformaciones de los sistemas comercial y productivo se cuentan el comercio entre las ramas de la industria, la dispersión territorial de los procesos de producción, el surgimiento de economías altamente orientadas al comercio internacional y el incremento del valor absoluto y relativo de las exportaciones provenientes de países de industrialización reciente y bajos salarios (Tapinos, 2001).

Los movimientos migratorios constituyen una corriente más en el mundo moderno, sumada a las de tipo económico, cultural, tecnológico e ideológico (Appadurai, 1996). La globalización se refiere a una dinámica de movimiento y tránsito permanente de recursos materiales y simbólicos en que la relación espacio-tiempo tiende a desaparecer (Giddens, 1991). Desde esta perspectiva, el flujo constante de recursos humanos, ideológicos, de capital y tecnológicos constituye una de las principales amenazas contra la figura moderna del Estado-nación, ya que erosiona sus fronteras y límites. La migración es más frecuente y visible en dirección sur-norte, y si bien responde a las asimetrías en el grado de desarrollo, la reacción de los Estados receptores se orienta a evitar o restringir este desplazamiento para defender su soberanía (Appadurai,

1996). Así, podría concluirse que la globalización contribuye a la exclusión formal de la migración internacional (CEPAL, 2002a y 2002b).

La relación entre migración y globalización no se restringe al acontecer de las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI, sino que ha formado parte del proceso de modernización y ha desempeñado un papel central en la expansión y el desarrollo del capitalismo moderno, siendo más notoria en la movilización y provisión constante de mano de obra barata y especializada. Esta fuerza de trabajo se fue absorbiendo en las distintas instancias de poder económico y político: desde el sistema esclavista del nuevo mundo hasta la migración indocumentada, pasando por los programas de trabajadores invitados que se aplicaron en casi todos los países industrializados —Alemania, Bélgica, Inglaterra, Suiza y Francia, entre otros—, el programa Bracero para los mexicanos en Estados Unidos y los actuales programas de selectividad migratoria en que se recluta a los mejores estudiantes y recursos humanos calificados.

El movimiento de personas se ha vinculado estrechamente al desarrollo y la consolidación de las principales economías modernas, asegurando la competitividad de los sectores productivos. La migración al interior de las regiones en desarrollo ha tenido características distintas, enraizadas en las afinidades culturales, los vínculos comerciales y la permeabilidad de las zonas fronterizas, que la han tornado casi invisible en los Estados emergentes.

Entre los siglos XVII a XIX, se comercializaron más de 15 millones de esclavos para que trabajaran en las plantaciones y minas del nuevo mundo, en torno a las cuales se cimentó una parte fundamental del motor económico de los principales imperios coloniales. En 1770 había cerca de 2,5 millones de esclavos que producían un tercio del valor total del comercio europeo (Castles y Miller, 2004). En los siglos XVIII y XIX, el alto precio de los productos provenientes del Caribe, como café, cacao, algodón y azúcar, generó una gran demanda de mano de obra en plantaciones y minas de oro y plata a fin de satisfacer los requerimientos externos, principalmente de Europa. La disminución y extinción de la población indígena determinó la formación de un sistema de reclutamiento forzado de personas provenientes de la costa oeste de África y de Madagascar, que transformó la composición demográfica del Caribe y Centroamérica. Gracias a la acumulación de capital que permitió este sistema, se sentaron las bases para el desarrollo de la primera fase de la globalización.

a) Primera fase globalizadora y movimientos masivos de población: mediados del siglo XIX a 1913

Esta época se caracteriza como un período de liberalización e integración comercial basado en una intensa movilidad de capitales y mano de obra que, en gran parte, obedeció a la disminución de los costos del transporte. Gracias a las nuevas tecnologías se tornó mucho más eficiente el barco a vapor, principal sistema para el traslado de mercancías entre los distintos continentes. La apertura del canal de Suez, en 1869, contribuyó en esta misma dirección y entró a competir con las rutas asiáticas. Por otra parte, la construcción de ferrocarriles en Europa, Rusia y Estados Unidos facilitó la consolidación de los mercados nacionales.

Producto de los sistemas de transporte citados se redujo la diferencia de precios de las materias primas entre los lugares de producción y de consumo. Por ejemplo, de 1870 a 1910 la diferencia de precios del trigo entre Nueva York y Iowa cayó del 69% al 19%; lo mismo ocurrió en Rusia, donde la disparidad entre Odessa y Liverpool disminuyó desde un 40% en 1870 hasta prácticamente cero en 1906 (Williamson, 1974, citado en Findlay y O'Rourke, 2003).

Este factor, junto con los grandes capitales acumulados durante el colonialismo y los desequilibrios en el mercado laboral, impulsó el proceso de industrialización y generó la migración en distintas direcciones. En este período, en Europa se produjeron importantes corrientes migratorias, tanto hacia ultramar como al interior del continente. Algunos buscaron en Estados Unidos y América Latina un destino para escapar del proceso de proletarización, mientras que otros se trasladaron del campo a la ciudad o se emplearon como mano de obra de reemplazo en las principales economías europeas (Castles y Miller, 2004).

Entre 1820 y 1932, más de 52 millones de europeos migraron en forma permanente al extranjero, 32 millones de ellos hacia América del Norte. La primera ola migratoria, proveniente de Europa del norte, se extendió hasta fines de 1840 y obedeció a períodos de depresión, como en Alemania, o a la peste que atacó los cultivos de papa en Irlanda y que provocó un éxodo masivo. La apertura del mercado de tierras en Estados Unidos y las facilidades otorgadas por el Congreso a la naturalización de los extranjeros atraieron a miles de europeos que veían en la compra de tierras una posibilidad de surgir. La segunda ola migratoria se produjo años más tarde debido al incremento de la migración desde los países del sur y del este de Europa. En poco tiempo, las principales ciudades estadounidenses se poblaron de inmigrantes procedentes de los más diversos lugares del continente europeo (Declitres, 1967, en Castles y Miller, 2004; Naciones Unidas, 2004; Chiswick y Hatton, 2003).

Si bien este período se caracterizó por grandes desplazamientos de personas, las fronteras se abrían con mayor facilidad para quienes provenían del norte de Europa. De hecho, las leyes pertinentes de Estados Unidos permitían la naturalización de toda persona libre y de raza blanca que hubiera tenido al menos cinco años de residencia en el país, lo que significaba la exclusión de las procedentes, por ejemplo, de Asia. El ingreso de inmigrantes del sur de Europa durante la segunda mitad del siglo XIX provocó fuertes tensiones al interior de la población migrante. Los eslavos, judíos o italianos recibieron el nombre de “nuevos inmigrantes”, como manera de distinguirlos de los alemanes o ingleses, y sufrieron mayor discriminación. Los chinos que llegaron atraídos por la fiebre del oro, en 1849, se vieron afectados por la ley de 1882, en virtud de la cual se suspendió por 10 años la entrada de trabajadores chinos (Bernard, 1998).

Pese a ello, hasta los primeros años del siglo XX continuó llegando gran cantidad de trabajadores inmigrantes, provocando una alteración de los salarios reales tanto en los países de destino como de origen. De acuerdo con el *Estudio económico y social mundial, 2004: migración internacional* (Naciones Unidas, 2004), entre 1870 y 1910 disminuyeron un 8% en los primeros y aumentaron un 9% en los segundos.

El sur de África recibió inmigrantes desde Holanda e Inglaterra, y el este, grupos provenientes de India, China y Japón (Chiswick y Hatton, 2003). Eran trabajadores contratados en reemplazo del sistema esclavista en la segunda mitad del siglo XIX, reclutados por el poder imperial de una colonia y trasladados a otra. Desde India al Caribe, de Japón a Hawai, Pott concluyó que de 1834 a 1941 las potencias coloniales utilizaron entre 12 y 37 millones de trabajadores contratados en 40 países (Pott, en Castles y Miller, 2004).

Durante el período examinado, América Latina y el Caribe atrajeron un número importante de inmigrantes europeos, principalmente del sur del continente, motivados por el deseo de trasladarse al nuevo mundo en busca de tierras y oportunidades. Los gobiernos de la época impulsaron medidas orientadas a satisfacer las necesidades de mano de obra y a colonizar los territorios nacionales despoblados. En casos específicos, se promovió la llegada de inmigrantes desde otras latitudes a fin de emplearlos en grandes obras viales, como chinos para la construcción del ferrocarril o las minas en Brasil y Chile. La incorporación de inmigrantes europeos fue más importante en Argentina, Uruguay y el sur del Brasil, aunque llegaron a todos los países de la región, incluidos los del Caribe.

b) Restricciones, depresión y guerra: 1914-1945

La etapa marcada por las dos guerras mundiales y la depresión de 1930 se caracterizó por un retroceso en los procesos de liberalización e integración comercial y un incremento en el nivel de proteccionismo estatal de las economías nacionales. Durante este período disminuyó la corriente de inmigración hacia los principales destinos: en Estados Unidos, por ejemplo, el flujo de inmigrantes europeos se redujo de la cifra de 1,1 millones anuales registrada entre 1913 y 1914 a un total de 60.000 en 1918 (Naciones Unidas, 2004).

En 1917, el Congreso estadounidense aprobó una ley para subir el impuesto por cada inmigrante que entraba al país, y en 1921 otra que limitó por primera vez el ingreso de extranjeros, instaurando un sistema de cuotas. Esta disposición legal excluyó a América Latina, quizá por considerarla una región demasiado pobre y distante, pero también como concesión a los agricultores del sur que requerían mano de obra para trabajar las tierras (Williamson, 2004; Bernard, 1998). La misma ley permitió la inmigración de los familiares directos sin considerar si se había cumplido o no la cuota autorizada, con lo cual aumentó la presencia de inmigrantes de cada nacionalidad en mayor proporción que lo permitido. Entre 1906 y 1910, el número de mujeres inmigrantes creció un 30%, y de 1921 a 1924, un 44% (Naciones Unidas, 2004).

La breve recuperación de la economía estadounidense en 1921 posibilitó la llegada de 702.000 nuevos inmigrantes, pero el colapso de 1929 llevó a una caída definitiva de su número, que en el decenio de 1930 alcanzó un promedio de 50.000 anuales. Esta disminución obedeció a factores tales como el estancamiento económico, la gran depresión de 1930, las dificultades y los riesgos que involucraba el desplazamiento entre los países y el aumento de las restricciones al ingreso de inmigrantes. A raíz de la crisis económica y de los bajos salarios, estos comenzaron a ser objeto de hostilidades y discriminación en la sociedad de los principales países receptores. En Estados Unidos, los sindicatos y congresistas ejercieron fuertes presiones para que las limitaciones aplicadas a la inmigración asiática se extendieran a la proveniente de Europa del sur y del este, así como de otros lugares más lejanos (Williamson, 1997).

Las medidas para frenar la corriente de inmigrantes fueron imitadas por otros países. En 1932, Francia fijó cuotas máximas al ingreso de trabajadores extranjeros y más tarde aprobó leyes que permitían su despido, mientras que en Alemania se estableció un estricto sistema de fiscalización de la mano de obra extranjera (Doce, 1981 en Castles y Miller, 2004). Durante este período disminuyó la inmigración europea hacia América Latina por motivos similares a los que operaron en Estados

Unidos, y si bien en los primeros años después de la segunda guerra mundial se incrementó en parte el número de extranjeros provenientes de Europa, hacia 1950 esta corriente prácticamente se detuvo. Al interior de la región destacó el desplazamiento permanente de mexicanos más allá de la frontera norte, aunque este adquirió mayor importancia en el debate público recién a partir de 1960, ya que hasta esa fecha Estados Unidos no había restringido aún la inmigración proveniente del sur.

c) La segunda fase de globalización: de 1945 en adelante

El fin de la segunda guerra mundial marcó el inicio de una nueva etapa de desarrollo en que se distinguen dos períodos: el primero, de 1945 a 1971, coincide con la época de Bretton Woods¹ y termina con la crisis del petróleo, y el siguiente, de 1970 hasta la actualidad, corresponde a la segunda globalización (Chiswick y Hatton, 2003; Castles y Miller, 2004; Solimano y Watts, 2005).

La primera fase se caracterizó por un desarrollo firme y sostenido de las economías europea y estadounidense, producto del cual se generó una mayor demanda de trabajadores en los sectores de la manufactura y la construcción que se compensó mediante la oferta de mano de obra disponible en las antiguas colonias y los programas de “trabajadores invitados”. De 1945 a 1973, casi todos los países europeos altamente industrializados reclutaron mano de obra procedente de naciones periféricas de Europa tales como Italia, España, Grecia, los países de Europa oriental y Turquía (Castles y Miller, 2004).

Desde fines de la segunda guerra mundial hasta 1951, Inglaterra recibió 90.000 personas de los campos de refugiados y de Italia mediante el esquema Trabajador europeo voluntario. Bélgica utilizó un sistema similar hasta 1963, que consistió en emplear italianos en las minas de carbón y la industria del hierro y el acero. En 1945, Francia estableció una oficina nacional de inmigración encargada de coordinar el reclutamiento de trabajadores provenientes del sur de Europa. El caso de los trabajadores “invitados” de Alemania es tal vez el más emblemático de la Europa de posguerra (véase el recuadro I.1).

¹ En la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en julio de 1944 en el complejo hotelero de Bretton Woods, se resolvió la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y el uso del dólar como moneda internacional.

Recuadro I.1
EL SISTEMA ALEMÁN DE TRABAJADORES INVITADOS

A mediados de los años cincuenta, el gobierno alemán empezó a reclutar trabajadores huéspedes o invitados por conducto de las dependencias que la Oficina Federal del Trabajo (*Bundesanstalt für Arbeit*) estableció para esos efectos en los países del Mediterráneo. Los empleadores que requerían mano de obra extranjera pagaban una cuota al organismo estatal, que seleccionaba a los trabajadores de acuerdo con sus calificaciones en materia de empleo, salud y antecedentes policiales. Estos se trasladaban en grupos a Alemania, donde los empleadores les proporcionaban alojamiento inicial. El reclutamiento, las condiciones de trabajo y la seguridad social estaban regulados por acuerdos bilaterales entre la República Federal de Alemania (RFA) y los países de salida: primero Italia y luego Grecia, Turquía, Marruecos, Portugal, Túnez y Yugoslavia.

El número de trabajadores extranjeros en la RFA aumentó de 95.000 en 1956 a 1,3 millones en 1966, y a 2,6 millones en 1973. Esta migración masiva obedeció a la expansión industrial acelerada y al mejoramiento de los métodos de producción. Las trabajadoras extranjeras desempeñaron un papel importante en este proceso, especialmente en los últimos años, siendo muy solicitadas en los rubros de textiles, vestuario, artículos eléctricos y otros sectores de la manufactura.

Las políticas alemanas pertinentes concebían a los inmigrantes como unidades transitorias de mano de obra que podían ser contratadas, utilizadas y devueltas al país de origen de acuerdo con las necesidades de los empleadores. Para ingresar y permanecer en la RFA, necesitaban un permiso de residencia y otro de trabajo, que se concedían por períodos limitados y que con frecuencia solo eran válidos para empleos y áreas específicas. Se desalentaba el ingreso de los familiares dependientes y el permiso de trabajo podía suspenderse debido a una serie de razones, lo que significaba la deportación.

Pese a ello, fue imposible evitar la reunificación familiar, más aun cuando debido a la creciente demanda de trabajadores se produjo un cierto relajamiento de los sistemas de control. El resultado fue una inmigración que “llegó para quedarse” pese a no poder adquirir la ciudadanía, tal como el caso del programa Bracero iniciado en Estados Unidos en 1942 y vigente hasta 1964.

Fuente: Stephen Castles y Mark Miller, *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, D.F., Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004.

En Gran Bretaña, Francia y Holanda, la migración proveniente de las antiguas colonias permitió incrementar la fuerza laboral para satisfacer la demanda originada por el crecimiento económico. Si bien en un primer momento estos inmigrantes gozaban de más privilegios que los trabajadores invitados, con el tiempo cambió la situación y perdieron parte importante de sus derechos, como por ejemplo, ser miembros de la Corona y obtener la ciudadanía, mientras que los huéspedes que se

quedaron en los países de destino ganaron algunos beneficios, como la reunificación familiar. Con todo, en ambos casos se trata de personas que se desempeñaron en actividades económicas de menor calificación y bajos salarios.

La mayoría de los programas de reclutamiento externo de trabajadores terminó a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, en gran medida porque se produjo una inmigración paralela a la contemplada en los programas oficiales. Resultaba más fácil entrar como turista y obtener un trabajo, incluso de manera ilegal, que intentar ser contratado en alguno de esos programas. Además, como la reunificación familiar ocurrió de todos modos, cuando se produjo la crisis del petróleo los países se encontraron con una población inmigrante más numerosa que la estipulada en los programas estatales, por lo cual no tenía mayor sentido atraer trabajadores en forma temporal.

En Estados Unidos se aprobó una serie de leyes orientadas a ampliar las cuotas asignadas a los países que habían sido discriminados en el pasado, lo que favoreció el arribo de extranjeros provenientes de Asia y de países del este europeo. En virtud de la ley Hart-Cellers, de 1965, se eliminaron el sistema de cuotas y las restricciones al ingreso de inmigrantes procedentes del triángulo Asia Pacífico y se privilegió el criterio de parentesco con los residentes para el ingreso de extranjeros, lo que estimuló notablemente la llegada de latinoamericanos. El 60% de los inmigrantes recibidos por Estados Unidos durante el período comprendido entre 1920 y 1960 provenía de Europa, un 35% de Mesoamérica y América del Sur y un 3% de Asia. En cambio, en 1975 Europa representó un 19%, Mesoamérica y América del Sur un 43% y Asia un 34% (Bernard, 1998).

Después de la segunda guerra mundial, en Estados Unidos se promulgaron gradualmente varias leyes migratorias que obedecieron a la necesidad de establecer un mayor grado de restricción y control sobre la inmigración latinoamericana. La ley de reforma y control de la inmigración (Immigration Reform and Control Act), de 1986, fue un claro reflejo de ello. Esta contemplaba tres elementos centrales: i) autorizó a los inmigrantes irregulares que vivían en Estados Unidos desde antes de 1982 para que solicitaran la residencia legal, ii) dispuso la aplicación de sanciones a los empleadores que contrataran trabajadores irregulares y iii) permitió que un número determinado de trabajadores empleados en el Programa especial de trabajadores agrícolas pudiera regularizar su situación.

Los resultados de la citada ley de 1986 constituyen un ejemplo de las dificultades que enfrentan los países para darle gobernabilidad al tema migratorio, pues muchas veces se produce un choque de intereses entre dos amplios sectores: la industria, que requiere mano de obra barata, y los

trabajadores locales, sea naturales o inmigrantes asentados, que rechazan la llegada de extranjeros debido a los efectos negativos en los salarios. Como destaca Lewis (1977), el ingreso de un número reducido de trabajadores no calificados provenientes de sectores de subsistencia prácticamente no afecta los salarios del país de acogida, que no descienden a los niveles existentes en el país de origen; los efectos se dejarían sentir más bien en este último, en que tienden a elevarse. Pero las repercusiones de la inmigración masiva son completamente diferentes: la libertad para migrar desde China e India hacia Estados Unidos, por ejemplo, llevaría a que los salarios estadounidenses se equipararan a los existentes en esos países y favorecería a los empleadores. Según Lewis, es por este motivo que los sindicatos se oponen a la inmigración (Bhagwati, 1982; Findlay, 1982).

Pese a la prohibición de contratar trabajadores irregulares, en 1988 el presupuesto asignado a controlar el cumplimiento de esta medida permitió fiscalizar a 20.000 empleadores, que representaban una ínfima parte de los 7 millones existentes en Estados Unidos (Calavita, 1998).

Las características de los movimientos migratorios desde América Latina y el Caribe se explican en gran medida por las transformaciones que ha experimentado la economía estadounidense, entre las cuales cabe señalar las siguientes:

- Crecimiento del sector de servicios y retroceso del manufacturero, con el consiguiente cambio de orientación de la demanda de trabajadores desde la industria al sector terciario. Esto dificultó satisfacer con mano de obra local las necesidades crecientes de fuerza laboral, sobre todo en los sectores de servicios y manufacturas, en este último debido a la transferencia de ella hacia otros sectores de la economía. En esta situación se habrían basado tanto las políticas destinadas a atraer recursos humanos altamente calificados como las que estimularon la demanda de trabajadores sin calificación.
- La transformación de la economía en favor del sector servicios se experimentó con mayor intensidad en la costa noreste, donde muchas industrias se trasladaron a otras regiones del país en busca de mano de obra más barata, siendo el sur una de las de mayor atractivo.
- Producto del descenso sostenido de la tasa de fecundidad, en Estados Unidos se abrió un debate en torno al papel de la migración en la sobrevivencia de la economía, que se extendió al resto de los países más desarrollados (Calavita, 1998).

En estas circunstancias, a partir de 1965 la migración desde América Latina y el Caribe a Estados Unidos ha crecido y se ha diversificado notablemente. Un cuarto factor a considerar es la relación histórico-política entre este país y el resto del hemisferio americano. De hecho, la motivación económica no basta para explicar la concentración de determinados grupos nacionales en algunos lugares de Estados Unidos: la localización de puertorriqueños, cubanos, guatemaltecos, salvadoreños, y en gran medida de mexicanos, es un claro ejemplo de ello.

La migración mexicana hacia el suroeste de Estados Unidos obedeció a la relación histórica entre ambos países. Los mexicanos habitaron California y Texas antes de que el territorio fuera estadounidense, y a su vez, el programa Bracero estimuló el ingreso de miles de ellos. Más tarde, mediante las políticas de reunificación familiar, se favoreció el ingreso de mujeres y niños, consolidando el asentamiento definitivo de los inmigrantes (Portes, 1998).

El programa de industrialización y urbanización realizado por Estados Unidos en Puerto Rico a fines de los años cuarenta fomentó una migración masiva del campo a la ciudad, que generó un alto nivel de desempleo. Sumado a la reducción de las tarifas aéreas y a los programas de reclutamiento de mano de obra, esto motivó la salida de puertorriqueños hacia la costa este del país. El carácter más urbano de este desplazamiento determinó que se emplearan especialmente en trabajos industriales, hoteles, restaurantes y servicio doméstico (Portes, 1998).

Dado su marcado componente político, la migración cubana es una de las excepciones en América Latina y el Caribe. La revolución que terminó con la dictadura de Fulgencio Batista fue determinante para que gran parte de la burguesía buscara apoyo y protección en Estados Unidos, su aliado histórico. En pocos años, la migración cubana creció a un ritmo acelerado y con una alta concentración en el estado de Florida, donde se formó una de las comunidades latinas más organizadas del país. Los propios cubanos resistieron los esfuerzos de las administraciones de Kennedy y Johnson por reubicarlos, puesto que ya habían constituido un gran enclave étnico, político y económico en Miami (Portes, 1998).

d) La migración regional en el contexto de la globalización contemporánea

En términos generales, a partir de la década de 1970 en América Latina y el Caribe se experimentaron profundos cambios en materia de migración. De receptora de inmigrantes provenientes de ultramar, se convirtió en un par de décadas en una región de alta emigración y Estados Unidos en el destino principal de las corrientes migratorias. Con todo, el desplazamiento internacional de la población de América Latina y

el Caribe fue adquiriendo creciente complejidad debido a una serie de factores que lo han estimulado y caracterizado. Todos los países de la región son emisores, algunos de ellos receptores y otros territorios de tránsito hacia un destino extrarregional. El comportamiento económico que han mostrado en los últimos decenios ha sido inestable, y la reactivación que se insinuó en algunos durante los años noventa y luego en 2000 apenas consiguió revertir las graves consecuencias de la “década perdida” de 1980 y la volatilidad de los años noventa (CEPAL, 2002a).

Las asimetrías en el desarrollo parecen afectar significativamente a las economías de la región y, sumadas a la precariedad del empleo y la profundización de las tensiones sociales, se traducen en una sensación de vulnerabilidad social. Es por ello que la emigración se percibe como alternativa para enfrentar las difíciles condiciones de vida, la incertidumbre laboral y la disconformidad con los resultados del patrón de desarrollo (CEPAL, 2002a).

El análisis del panorama migratorio de los países de América Latina y el Caribe permite apreciar continuidades y cambios, motivados por los factores que configuran el escenario social en que se desenvuelven las estrategias de movilidad internacional de la población regional (CEPAL, 2002a y 2002b). Al respecto, destacan los siguientes:

- Crisis económicas y políticas que han afectado a diversos países de la región y que, en varios casos, se han prolongado en el tiempo o han provocado un repentino deterioro de la economía, como sucedió en Argentina a fines de 2001.
- La relativa estabilidad política y económica alcanzada por países como Costa Rica y más recientemente Chile, que se han convertido en nuevos focos de atracción de la región.

El desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías —como las vinculadas a las comunicaciones— y la disminución de los costos relativos del transporte han permitido que migrar sea una opción factible para muchos. Aun cuando siempre es necesario contar con un capital para esos efectos, gracias a las redes sociales transnacionales establecidas a lo largo de los años en la actualidad el número de personas que tienen la posibilidad de desplazarse internacionalmente es cada vez mayor.

El incremento de las restricciones al ingreso y permanencia de inmigrantes en Estados Unidos y la Unión Europea, principales destinos de la migración latinoamericana y caribeña, ha dado lugar a una emigración por conductos irregulares, incentivada por la demanda laboral e instrumentalizada por mafias que trafican con personas, lo cual sitúa a

los derechos humanos en el centro de las preocupaciones que despierta este desplazamiento.

2. Migración y transnacionalismo

La globalización es el marco de análisis obligado de los movimientos migratorios internacionales contemporáneos, ya que por una parte contribuyen a su desarrollo y, por la otra, son una respuesta a las tensiones, desigualdades y conflictos vinculados a ese proceso. En este contexto, en las ciudades de los países desarrollados se desencadenan e intensifican importantes cambios sociales relacionados con la formación de comunidades étnicas extranjeras que, además de concentrar desventajas y problemas de integración social, muestran características que sobrepasan el tratamiento unilateral de la migración por parte de los Estados. También ponen en entredicho los modelos y concepciones homogéneas del Estado nacional, puesto que representan espacios y cosmovisiones diferentes que expanden los marcos culturales y sociales de las sociedades tanto de llegada como de origen. En el marco de la globalización, estas prácticas transnacionales cotidianas en torno a las cuales se articulan diversos territorios y culturas han socavado las bases conceptuales y prácticas del modelo asimilacionista con que se ha intentado abordar la administración estatal de la migración internacional, ya que este supone que los inmigrantes se desvinculan de la sociedad de origen e impide visualizar la imbricación constante y los efectos amplificadores del devenir cotidiano de los sujetos y su entorno, más allá de la escala nacional.

La historia ha demostrado que la diversidad étnica y el multiculturalismo surgen con distinta intensidad según el contexto político y social en que viven los inmigrantes. El supuesto de que los inmigrantes de primera generación mantenían vivas sus tradiciones y su cultura, siendo reacios a incorporar los sistemas valóricos y culturales de la sociedad de llegada, mientras que sus hijos eran más propensos a adoptarlos, parece estar muy lejos de la realidad. Los descendientes de los migrantes no presentan una plena integración mediante matrimonios mixtos, movilidad social y acceso a la educación, la vivienda y el trabajo en las mismas condiciones que la población local. La formación, presencia y consolidación de comunidades étnicas en las ciudades que han recibido inmigrantes de distintos lugares del mundo impone una realidad traumática cuando involucra altos índices de pobreza, participación desigual en el mercado laboral, bajo nivel de escolaridad, agudos problemas de vivienda y, en general, una situación de exclusión reforzada por la estigmatización y la discriminación en el ámbito de la sociedad receptora que no es común a todos los inmigrantes. Sin duda, hay múltiples casos de inserción exitosos, pero lo que interesa saber es cuáles

son los factores que inciden en la asimilación de algunos y la exclusión de otros. Al respecto, entran en juego diversos elementos, entre los cuales destacan la posición que ocupan en la estructura del empleo, los estereotipos sobre determinados grupos étnicos, el acceso a la educación y las redes sociales propias de la sociedad receptora.

Con todo, el vínculo con la pobreza no es el único aspecto que ha concitado la preocupación creciente de las autoridades, sino la presencia de prácticas migratorias que exceden los límites territoriales del Estado y que favorecen la creación de un espacio transnacional articulado sobre la base de los nexos que tejen los inmigrantes entre la sociedad de origen y la de destino, con lo cual se produce una reconfiguración de la identidad personal, local y nacional que escapa del control y la hegemonía estatales. Producto de los vínculos familiares, políticos y económicos entre los lugares de origen y de destino se establecen formas de vida que trascienden los límites geográficos y políticos de los países, desafiando el poder y el alcance de los Estados para controlar y gobernar a una población determinada en un territorio delimitado. En el marco interpretativo de los movimientos migratorios de inicios del siglo XXI, se abandonaron los enfoques que hacían hincapié en la separación entre lugar de salida y de llegada como dos espacios aislados e independientes, conectados exclusivamente por el traslado del inmigrante. En la actualidad, se reconoce la existencia de un proceso de mayor envergadura en que las localidades de origen y de destino, así como las personas que se quedan y las que emigran, forman parte de un mismo sistema. Los emigrantes mantienen a los familiares que permanecieron en su tierra, contribuyendo así a la reproducción del sistema cultural y social del lugar de salida, pero a causa de su propia experiencia migratoria redefinen sus elementos culturales y de identidad y logran introducir cambios profundos en los espacios sociales del lugar de llegada. Negocios, ligas de fútbol, pautas de consumo, alimentos, costumbres o lenguaje son aspectos propios de los inmigrantes que, gracias al dinamismo de su cultura, se transforman y reinterpretan hasta convertirse en una nueva expresión cultural no atribuible al país de origen ni al de destino. Así, el desplazamiento de los trabajadores y sus familias amplía el horizonte cultural de las sociedades, desafiando las fronteras político-administrativas.

Además, existen evidencias de que los inmigrantes son capaces de generar vínculos y afiliaciones con más de un país, lo que se traduce en ciudadanías transnacionales que trascienden la identificación y pertenencia a un solo Estado-nación y tensiona el vínculo entre Estado y ciudadanía única. Los Estados observan y actúan, sin adaptarse a cabalidad a estas repercusiones. Las políticas orientadas a un mayor control de las fronteras se basan en la creencia de que están ejerciendo su autoridad sobre una comunidad homogénea que vive dentro de los

límites del territorio, sin considerar que la inmigración genera más diversidad y multiculturalismo que asimilación.

La sociedad civil, por su parte, se convierte en un actor de empoderamiento ciudadano que demanda y exige a los Estados —e incluso a los organismos internacionales— cumplir los acuerdos y las normas del derecho universal, contribuyendo a formar un sistema que desafía la jurisdicción territorial del Estado. Las violaciones de los derechos humanos producto del tráfico de migrantes y la trata de personas intensifican aún más estas exigencias.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 demostraron que, lejos de estar debilitados por la creciente globalización, los Estados definen y aplican las políticas que estiman convenientes. Incluso así, es evidente que la migración no puede gobernarse exclusivamente a partir de lo que ocurre al interior del territorio (Meyers y Papademetriou, 2002); pese a los esfuerzos por aumentar el control fronterizo, se reconoce la necesidad de cooperación de otros países.

La migración está transformando a las sociedades de origen y de destino, a escala tanto macro como microsocioal. Un análisis macrosocioal permite identificar las principales características de los grandes movimientos migratorios, su orientación geográfica y la forma en que responden a la evolución de la economía mundial, la innovación tecnológica, la masificación de los medios de comunicación y las contradicciones sociales y políticas del desarrollo económico global. La concentración de inmigrantes en los países desarrollados —un 63% según el informe de 2004 de las Naciones Unidas— y la participación en ocupaciones fabriles y de servicios en condiciones de mayor inseguridad social que los trabajadores nativos muestran que el proceso de globalización y la expansión del capital se logra a expensas de quienes se encuentran en la base de la jerarquía social. Por su parte, un análisis microsocioal revela de qué manera las prácticas cotidianas, los escenarios locales y la vida diaria de los inmigrantes van transformando a la sociedad, a las políticas y a los propios Estados (Castles y Miller, 2004), todo lo cual se expresa en aspectos tan comunes como la oferta culinaria y de productos de otras latitudes y otros más significativos como los programas escolares para la población migrante —por ejemplo, el bilingüismo en Estados Unidos— o la formación de zonas residenciales con un elevado componente étnico.

a) Las restricciones a la migración: una vieja práctica

A comienzos del siglo XX, la imagen que se tenía sobre los inmigrantes en los principales lugares de destino experimentó una lenta y profunda transformación: de ser bienvenidos, pasaron a ser blanco de críticas, recelo y desconfianza entre los nativos. Las presiones de grupos de interés tales como empresarios, sindicatos y agricultores tuvieron acogida en gobiernos y Estados que, haciéndose partícipes de los discursos nacionalistas, fueron aplicando políticas y leyes cada vez más restrictivas. Ello se tradujo en la adopción de un criterio desconocido de seguridad y defensa nacional en las fronteras territoriales. Resulta paradójico que, a principios del siglo XXI, los inmigrantes sigan siendo un factor clave en el desarrollo de las sociedades modernas, incluso estratégicamente si se considera el envejecimiento de la población. La migración es fundamental para asegurar la supervivencia de los países europeos (Naciones Unidas, 2004), de manera que el rechazo de los inmigrantes y sus descendientes, y el incremento del nivel de violencia respecto de las minorías étnicas, plantean un complejo escenario de convivencia e integración.

Lo anterior se refleja en un sondeo de Eurobarómetro en 15 Estados miembros de la Unión Europea: solo el 25% de los encuestados se resiste a una sociedad multicultural, mientras que un 60% considera que la sociedad ha alcanzado su límite máximo de multiculturalidad, un 39% se opone a que se le otorguen derechos civiles a los inmigrantes y un 22% está a favor de la política de repatriación de los inmigrantes regularizados, considerada extrema en materia migratoria. Las denuncias de acciones de violencia contra los inmigrantes en diversos países demuestran que incluso en los que se considera más tolerantes y abiertos se producen actos de hostigamiento y discriminación. Ello plantea la necesidad de reconocer que los inmigrantes y los refugiados se exponen cotidianamente a manifestaciones de violencia y amenazas que ponen en riesgo su integridad física y psicológica (Castles y Miller, 2004).

La presencia de minorías étnicas en los países desarrollados revela que, lejos de asimilar a los grupos extranjeros, en las sociedades receptoras se ha ido gestando una separación social, económica y cultural y, en algunos casos, una exclusión estructural. Es preciso, entonces, atacar el vínculo entre migración y pobreza mediante políticas públicas, leyes y normativas nacionales e internacionales, puesto que siendo poco probable que disminuyan las corrientes migratorias, la llegada de nuevos inmigrantes contribuiría a mantener y reproducir la multiculturalidad mencionada. Además, los avances en materia de derechos económicos, sociales y culturales hacen necesario mantener el idioma materno y la cultura (Castles y Miller, 2004).

De acuerdo con investigaciones del Proyecto sobre segregación escolar de la Universidad de Harvard (Harvard Project on School Desegregation), desde los años sesenta hasta comienzos de los noventa la matrícula de estudiantes “latinos” en Estados Unidos creció un 103%. Mientras que en el decenio de 1960 la población de estudiantes afroamericanos era tres veces más numerosa que la de origen hispano, a fines del siglo XX esta última equivalía a dos tercios de la matrícula de los primeros. Hace 20 años había un “latino” por cada 17 estudiantes blancos; hoy en día, la razón es de uno a siete. Sin embargo, según el estudio junto con este aumento se ha producido una mayor segregación de los estudiantes hispanos, que se han concentrado especialmente en escuelas para minorías. Se concluyó, además, que al interior del aula son discriminados por sus compañeros debido a los prejuicios u opiniones sobre la supuesta propensión de los “latinos” a fracasar en el logro de sus metas (Trueba, 1998).

Un análisis de la estructura ocupacional de la fuerza laboral inmigrante da cuenta del mismo fenómeno desde otro punto de vista. El cuadro I.1 muestra que hay un exceso de población inmigrante en las ocupaciones de menor calificación y que está subrepresentada en las de mayor calificación y mejor remuneradas. Esto confirma que el tiempo de permanencia en una sociedad no garantiza por sí solo una mayor integración, sino que tiende a probarse la hipótesis de transmisión intergeneracional de las desventajas sociales, que se traduce en la postergación económica y cultural de los inmigrantes y su descendencia.

Cuadro I.1
ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN DE LA MANO DE OBRA NATIVA Y EXTRANJERA
EN OCUPACIONES SELECCIONADAS, 2000

Ocupaciones seleccionadas	Hombres		Mujeres	
	Extranjeros	Nativos	Extranjeras	Nativas
Ejecutivos, cargos directivos	9,8	15,8	10,0	14,8
Profesionales especializados	12,9	13,6	14,5	18,5
Trabajadores del sector de servicios	13,4	9,5	26,9	16,4
Operadores y artesanos	12,2	6,5	22,2	14,8
Operadores de instalaciones y máquinas	22,7	18,8	13,5	6,1
Agricultores, trabajadores agropecuarios y pesqueros	6,3	3,3	1,6	1,1

Fuente: Abraham Mosisa, “The role of foreign born workers in the U.S. Economy”, *Monthly Labor Review*, vol. 125, Nº 5, mayo 2002, [en línea] <http://www.bls.gov/opub/mlr/2002/05/art1full.pdf>.

Recuadro I.2

ENFOQUES TEÓRICOS PREDOMINANTES EN MATERIA DE MIGRACIÓN

El enfoque tradicional sobre la migración se basa en un prisma económico neoclásico, según el cual sería el resultado de una combinación de factores de atracción en la sociedad de llegada y agentes de expulsión en el país de origen. Entre los segundos se cuentan el crecimiento demográfico, el bajo nivel de vida, la falta de oportunidades económicas y la represión política, mientras que los de atracción incluyen la demanda de mano de obra, la disponibilidad de tierras, las buenas oportunidades económicas y las libertades políticas. Una de las principales críticas a este enfoque es que concibe la migración como una conducta individual que obedece a un análisis racional e instrumental de los beneficios en relación con el costo, sin considerar otros elementos de tipo social y cultural que explican las corrientes migratorias. Esta perspectiva impide comprender por qué, en iguales condiciones de vida, emigra solo una fracción muy pequeña de la población y no toda la sociedad (Castles y Miller, 2004).

En la década de 1970 surgió una explicación alternativa de la migración que se originó en la teoría política marxista y la teoría del sistema mundial (Wallerstein, 1974). Este enfoque se conoció como aproximación histórica estructural y hacía hincapié en la distribución desigual del poder económico y político en la economía mundial. Concebía la migración como un mecanismo para movilizar mano de obra barata a cambio de capital, que contribuiría a incrementar las diferencias entre ricos y pobres. La divergencia sustancial entre ambas percepciones es que en las interpretaciones neoclásicas es el individuo quien toma voluntariamente la decisión migratoria, mientras que la aproximación histórica estructural plantea que la propia lógica del sistema capitalista induce, si no obliga, a las personas a moverse hacia los sectores de mayor concentración de capital. En esta aproximación, basada en un análisis macroestructural, se cometió un error similar a los de su predecesora en el sentido de que no permitía explicar los movimientos migratorios particulares ni comprender por qué la emigración se reducía a un porcentaje menor de la población (Castles y Miller, 2004).

Las críticas a los enfoques teóricos predominantes apuntaron a la búsqueda de un nuevo marco conceptual para explicar la diversidad y complejidad de los movimientos migratorios desde un punto de vista interdisciplinario, que contemplara las vinculaciones entre los elementos macro y microestructurales. Así, en muchos enfoques económicos se reconoce la importancia de las variables socioculturales, de manera que la teoría de los sistemas migratorios subraya precisamente la relación entre ambos planos, sobre todo de las cadenas migratorias basadas en redes sociales. Esta mirada ha permitido avanzar en el análisis de la condición de género en la migración, que se refiere a aspectos tales como el papel que esta desempeña en el empoderamiento de la mujer, el estatus que ocupa en el sistema familiar, el acceso a los recursos económicos o la participación en la toma de decisiones en el lugar de origen. La teoría permite analizar y comparar la situación en la localidad de salida y la de destino en relación con cada uno de estos elementos, ya que la experiencia migratoria podría significar el empoderamiento en algunos aspectos —por ejemplo, el acceso a los recursos— y el desempoderamiento en otros —como ser la pérdida de participación en las organizaciones sociales (Lim, 1995).

Fuente: Stephen Castles y Mark Miller, *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, D.F., Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004; Lin Lean Lim, "The status of women and international migration", *International migration policies and the status of female migrants*, Naciones Unidas, Nueva York, 1995; Immanuel Wallerstein, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Nueva York, Academic Press, 1974.

b) De la asimilación al transnacionalismo

En los principales centros urbanos de los países con mayor número de inmigrantes se observa la formación de barrios o enclaves residenciales étnicos en que predomina una lengua distinta de la oficial, se venden comida, diarios, música, películas y diversos productos de los lugares de origen, y llegan parientes y amigos e incluso políticos en busca de recursos para financiar campañas electorales en los respectivos países. Esto ha planteado la importancia de analizar en qué manera las prácticas de la vida cotidiana reemplazan los enfoques tradicionales sobre la migración, que dividían la experiencia migratoria entre lo ocurrido en los países de origen y de destino, por otros que buscan integrar la situación en ambos lugares (Glick Schiller, Basch y Blanc-Szeanton, 1992; Portes, 2001).

Este nuevo cuerpo teórico, denominado transnacionalismo, permite identificar los procesos de mayor envergadura y utilizar otros factores y variables para analizar y comparar las distintas realidades (Basch y otros, 1994, citado en Portes, 2001). El problema de este concepto es el alcance, es decir, hasta qué punto puede utilizarse para analizar las tendencias actuales de la migración.²

Un elemento clave para comprender este enfoque es el contexto de la globalización. El desarrollo y la masificación de las nuevas tecnologías ha reducido considerablemente los costos de la comunicación no solo al interior de los países, sino entre sí y entre regiones muy distantes. El uso de la telefonía celular ha permitido que los migrantes mantengan una vía de contacto abierta y permanente con los familiares que se encuentran en los lugares de origen y también con los que emigraron a otros países (Tamagno, 2003). Las ventajas de la Internet en términos de la reducción de los costos de la comunicación explican la gran cantidad de cibercafés o telecentros que existen en los barrios de mayor concentración de inmigrantes, así como en localidades en que un alto porcentaje de la población reside fuera del territorio.

El surgimiento de la teoría transnacional da cuenta de la conformación de nuevos espacios en los que se gesta un patrón migratorio distinto de los tradicionales de asentamiento definitivo o de migración estacional vinculada, por ejemplo, a los ciclos de la agricultura (Roberts, Frank y Lozano, 1999). No se trata de reemplazar un patrón migratorio por otro, sino de combinar las distintas prácticas y modos de vivir la migración, sea circular, definitiva o transnacional.

² Desde sus primeras manifestaciones a comienzos de la década de los noventa, el transnacionalismo ha contado con seguidores y detractores, lo cual ha permitido que avance y se enriquezca sistemáticamente.

La transnacionalidad se define como el proceso mediante el cual los transmigrantes, a diferencia de los migrantes tradicionales, construyen y mantienen relaciones sociales, económicas y políticas entre las sociedades de origen y los lugares de asentamiento, creando campos de interacción social (Basch y otros, 1994, citado en Portes, 2001). Esta visión representa, en parte, una respuesta a las teorías más estructurales en que se concibe a los migrantes como víctimas o entes pasivos ante la explotación laboral, la coacción de los Estados y las desigualdades económicas; en cambio, propone destacar la importancia del sujeto y su capacidad de respuesta a las condiciones de exclusión y marginalidad (Roberts, Frank y Lozano, 1999). Un fuerte impulso al desarrollo de este eje argumentativo provino de los estudios sobre las comunidades latinoamericanas establecidas en Estados Unidos y Europa —como la dominicana en Nueva York o Madrid (Sørensen, 1997) y la colombiana en Los Ángeles (Guarnizo, Sánchez y Roach, 1999)— y de las investigaciones sobre el papel que desempeñan los Estados —tales como el mexicano— en la profundización del transnacionalismo.³

Las repercusiones de los primeros estudios sobre transnacionalidad fueron inmediatas, estimulando una serie de trabajos en que se abordaron distintos aspectos del tema. Al mismo tiempo, surgieron dudas en el sentido de si era posible considerar que cualquier tipo de vínculo entre los inmigrantes y su comunidad o país de origen representaba una práctica transnacional. La primera respuesta a estas críticas fue que, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, en la actualidad había mayor intercambio de numerosos bienes materiales y simbólicos. Sería impensable, por ejemplo, que los inmigrantes irlandeses de principios del siglo XX hubieran mantenido el mismo grado de contacto con sus países de origen que tienen actualmente los latinoamericanos residentes en Estados Unidos.

El debate dio lugar a importantes avances en la identificación de prácticas transnacionales “desde arriba” y “desde abajo” (Smith y Guarnizo, 1998). Por otra parte, se construyó la siguiente tipología para diferenciar los ámbitos de acción del transnacionalismo: i) las iniciativas económicas, vinculadas principalmente al comercio; ii) las actividades políticas, como las campañas de recolección de fondos para la elección de autoridades locales, entre otras y iii) las actividades de tipo sociocultural orientadas a reforzar el sentido de identidad en el extranjero, tales como la celebración de fiestas religiosas o patrias o el apoyo a las que se realizan en las propias localidades de origen.

³ Ejemplo de ello son algunos gobiernos locales mexicanos, que han ideado programas destinados a aprovechar las remesas mediante la creación de un fondo especial en que se combinan los aportes de los migrantes y los recursos públicos para realizar pequeños proyectos comunales de infraestructura. Gracias a estos programas, en un plazo de ocho años se llevaron a cabo más de 400 iniciativas de este tipo (Goldring, 1999).

Un segundo aspecto de esta tipología se refiere a los actores que llevan a cabo las iniciativas señaladas, distinguiéndose entre los que impulsan la transnacionalidad “desde arriba” a las grandes empresas que contratan trabajadores extranjeros como en las experiencias de Silicon Valley y las maquilas; a las organizaciones políticas o el propio Estado, que se encargan de recolectar recursos para remodelar plazas o pavimentar calles, y a las organizaciones culturales que promueven diversas actividades. Entre las acciones generadas “desde abajo”, por iniciativa de los propios inmigrantes, se cuentan los comerciantes formales e informales que viajan constantemente entre los países de origen y de destino, comercializando mercancías en ferias o negocios establecidos; los sacerdotes, que visitan a sus feligreses en el exterior, y los grupos de música y de baile que viajan a participar en las fiestas religiosas o patrias de las comunidades residentes en el extranjero. Este marco metodológico permitió unificar criterios y sirvió de base para realizar estudios de carácter cualitativo a fin de entender las diversas prácticas involucradas en la construcción de la transnacionalidad (Popkin, 2003; Landlot, Autler y Baires, 2003; Glick Schiller y Fouron, 2003).

Un ejemplo más concreto del transnacionalismo desde abajo es el de las pequeñas empresas de envío de encomiendas y giros de remesas que se establecieron antes de las grandes compañías como Western Union, Correos Express o las entidades bancarias, que han tenido que idear mecanismos creativos para sobrevivir a la fuerte competencia. En el estudio de Landlot y otros de los “viajeros” o microempresarios salvadoreños que viajan constantemente entre Los Ángeles, Washington D.C. y El Salvador, se exploran las estrategias que emplean para competir. Estos apelan a la confianza y cercanía con los clientes que, a diferencia de la frialdad e impersonalidad de las empresas transnacionales, les permite relatar a los familiares en El Salvador algunos aspectos de la vida en Estados Unidos y las anécdotas e historias que les ocurren y, a su regreso a Los Ángeles o Washington, traer noticias sobre los padres, los avances en la construcción de la casa o las condiciones de la cosecha de ese año. Otro “producto” que ofrecen es la posibilidad de leerle las cartas a los parientes analfabetos (Landlot, Autler y Baires, 2003).

Una segunda vertiente de reparos, formulada con mayor firmeza, apunta al carácter extremadamente positivo que la teoría le asigna a estas prácticas, por cuanto la transnacionalidad ofrecería una opción de integración económica y social distinta a la vía asimilacionista. A juicio de los críticos, más que una forma alternativa de integración, esta obedece a las estrategias de supervivencia de los inmigrantes debido a la exclusión sistemática en los lugares de llegada. Como no pueden acceder a buenos trabajos, buscan alternativas independientes activando su capital social y cultural basado, precisamente, en la red de contactos con sus familiares y

comunidades de origen (Canales y Zolniski, 2001). En esta misma dirección apunta el argumento de que la transnacionalidad contribuye a reproducir las desigualdades sociales propias de los países de origen, ya que los sectores de clase alta que emigraron a un lugar determinado no interactúan mayormente con los inmigrantes provenientes de los sectores populares o de zonas rurales que se instalaron en esa misma ciudad (Guarnizo, Sánchez y Roach, 2003).

Si bien estas críticas resultan acertadas, es posible utilizar ambas lógicas para analizar las comunidades transnacionales. El hecho de que estas suelen ser cerradas es un factor más de exclusión, pero también proveen recursos humanos y económicos que no solo facilitan la vida de los inmigrantes, sino que generan nuevas oportunidades de negocios, actividades culturales y posibilidades de participación en las organizaciones sociales, lo que se traduce en una profundización de la ciudadanía, tanto en la sociedad de llegada como en el país de origen. La participación de los inmigrantes en los proyectos de desarrollo de sus comunidades locales es una demostración más de este aspecto, tal como lo es el interés que tienen los Estados por mantener un vínculo con los residentes en el extranjero a fin de asegurar el envío de remesas.

El carácter transnacional de la migración no se presenta con la misma intensidad en todas las experiencias migratorias. Al parecer, hay consenso en que la solidez de los lazos con la comunidad de origen está relacionada con la forma de migrar. Al respecto, son especialmente importantes las características del lugar de salida, es decir, si se trata de un contexto rural o urbano o de personas de clase media o baja. Una vertiente importante de los estudios sobre transnacionalidad se ha centrado en torno a la emigración proveniente de localidades de tamaño pequeño o mediano, algunas de ellas rurales, cuyos habitantes se trasladan a grandes centros urbanos. Es el caso, por ejemplo, de los inmigrantes de Cabanaconde, Perú, que viven actualmente en Washington, D.C. (Gelles, 2000) y de los mexicanos de Tabasco o del valle de Atlixco que residen en Carolina del Norte (Vidal y otros, 2002), Nueva Jersey o Nueva York (Gendreau y Jiménez, 2002), respectivamente.

En este sentido, es probable que la pertenencia a una comunidad pequeña favorezca el proceso de transnacionalidad, por cuanto la solidez de los vínculos sociales se traslada y reproduce en el extranjero. En cambio, algunos estudios sobre la migración proveniente de las zonas urbanas y de la clase media indican que ese tipo de vínculo es más débil. Ejemplo de ello es el caso colombiano, donde pese a que el Estado se ha esforzado por mantener activos los lazos con las comunidades residentes en el extranjero, no ha logrado que estos trasciendan el plano de las relaciones privadas y familiares a los ámbitos políticos y económicos de

mayor envergadura, tal como sucede en México o El Salvador. Colombia ha mantenido el derecho a voto de la comunidad extranjera desde 1958, y en 1991 se aprobó la doble ciudadanía y se creó un distrito electoral extraterritorial a fin de que los colombianos radicados fuera del país tuvieran representación en el Congreso. Además, el gobierno amplió el alcance de varios programas de ayuda para integrar a los residentes fuera del territorio. Sin embargo, estas iniciativas han encontrado poca acogida en la comunidad emigrante, sin lograr el objetivo de fomentar y profundizar la transnacionalidad. La explicación radicaría en que el origen de la migración colombiana hacia Estados Unidos es principalmente de clase media urbana, cuyo sentido comunitario es mucho más débil que el del mundo rural (Guarnizo, Sánchez y Roach, 2003). En El Salvador, en cambio, los esfuerzos por fortalecer los lazos con la diáspora han concitado un creciente consenso entre los diferentes actores e instituciones de la sociedad salvadoreña (PNUD/Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, 2005).

Con todo, no es posible afirmar que los vínculos con la comunidad de origen son siempre más estrechos cuando se trata de migrantes rurales o provenientes de los sectores más populares en vez de habitantes urbanos de mayores recursos. En rigor, la emigración produce una reasignación del sentido de identidad que logra trascender en muchos casos el plano territorial y geográfico para incorporar aspectos étnicos, nacionales o regionales. La migración de guatemaltecos a Estados Unidos, por ejemplo, puede adoptar una identidad panmaya que va más allá de las referencias a los límites geográficos del lugar de nacimiento. En otros casos, esta puede ser de carácter más amplio, tal como “latina” o caribeña. Sin duda, las identidades también dependen del contexto sociopolítico en que viven los inmigrantes y de la definición y construcción social que realice la sociedad de llegada sobre los distintos grupos de inmigrantes; así, en los países en que el número de latinoamericanos es reducido se les catalogará de “latinos”, pero cuando la inmigración es más diversa y compleja aparecerán nuevas categorías para identificarlos. A su vez, los propios inmigrantes suelen utilizar nuevas clasificaciones como forma de distanciarse de la imagen que se tiene de ellos en los lugares de destino, apelando por ejemplo al origen étnico o territorial, tal como los cabanacondeses o trujillanos (Gelles, 2000; Popkin, 2003) que utilizan su propio gentilicio para diferenciarse de los estereotipos sobre peruanos o mexicanos. Estas identidades también constituyen un modo de individuación en las organizaciones sociales, los equipos de fútbol y los negocios de restaurantes, entre otros.

En las investigaciones sobre el tema destacan los siguientes aspectos para describir el grado de transnacionalidad: frecuencia en el envío de remesas y presencia de familiares en el país de origen. Mientras

existan hijos, hermanos o familiares cercanos en este último, la transnacionalidad será una extensión de estos lazos y el envío de remesas su constatación.

El enfoque descrito ha suscitado un debate en torno a los efectos de la migración en las llamadas familias transnacionales. La emigración de las mujeres y su incorporación al mercado laboral en el extranjero ha generado un proceso de redefinición y rearticulación de la noción tradicional de familia, que desde hace bastante tiempo venía experimentando diversas modificaciones y cuestionamientos. En las familias en que parte de los miembros se encuentran en el extranjero se imponen vínculos filiales no presenciales y se produce una redefinición de los roles tradicionales de género, ya que cuando la mujer se queda debe cumplir funciones que se consideran “masculinas”, sobre todo en la cultura latinoamericana, tales como el cuidado de la tierra y la administración de los gastos de la casa. A su vez, cuando el hombre se queda debe asumir tareas asignadas tradicionalmente a las mujeres, como cocinar, limpiar y ordenar. Esta nueva figura de familia transnacional plantea importantes desafíos a las políticas públicas de ambos Estados, reafirmando la idea de que la migración introduce transformaciones de fondo en las sociedades de origen y de destino.

En los estudios sobre la materia, el foco de atención ha sido la migración desde los países en vías de desarrollo a las grandes economías del mundo, despreocupándose de los procesos y realidades que se observan cuando este desplazamiento ocurre entre países cuyo grado de desarrollo es similar. Pese a que la migración intrarregional se ha analizado en términos de corrientes y movimientos, y de algunas características de la población inmigrante en las sociedades de destino, no se ha examinado con igual profundidad en el plano transnacional. Hay algunas preguntas pendientes al respecto, como por ejemplo, si la cercanía geográfica y cultural entre los países de América Latina y el Caribe contribuye a profundizar la migración transnacional, o si la migración calificada tanto al interior como fuera de la región produce un grado similar de transnacionalidad y en qué medida favorecería la transferencia de conocimientos, redes y tecnología que podrían hacer los inmigrantes a sus países de origen.

c) Los desafíos que enfrentan los Estados

El debate sobre la conveniencia de seguir utilizando conceptos y marcos analíticos de la migración en que se aplica la lógica del Estado-nación para dar cuenta de un proceso que debilita las barreras y fronteras de los Estados ha adquirido cada vez mayor importancia (Castles y Miller, 2004).

En los Estados se han mantenido dos visiones sobre la forma de manejar la relación con los extranjeros y determinar hasta qué punto deben ser integrados a la sociedad de llegada, que están directamente relacionadas con la base ideológica del concepto de Estado-nación. La primera es la de una entidad que administra y unifica a una comunidad étnica que comparte un mismo territorio, cultura e historia, lo cual provoca que la nación se conciba a sí misma como poseedora de un alto nivel de homogeneidad y que, por lo tanto, lo diverso no forma parte de ella. El segundo punto de vista se refiere a los Estados que se construyeron después de la independencia de las colonias y que optaron por un modelo de tipo republicano, en que la nación se define como una comunidad política. En este caso, la Constitución, las leyes y las normas vigentes rigen la administración de los recién llegados, en la medida en que adhieran a las reglas políticas y en que deseen adoptar la cultura nacional (Castles y Davidson, 2000).

En los años ochenta, en algunos países surgió un sistema político distinto que buscaba la integración de las comunidades y minorías étnicas sin que abandonaran su cultura y su modo de vida, pero sobre la base de las mismas reglas políticas. En el decenio de 1990, sin embargo, muchos países se alejaron de este modelo (Castles y Miller, 2004). En cada uno de ellos, el encargado de administrar la migración —sea de salida o de llegada— es, en primera y última instancia, el Estado. Al respecto, cabe preguntarse hasta qué punto esa administración puede ser eficaz si a raíz de las prácticas transnacionales promovidas por los inmigrantes y las grandes empresas y consorcios las fronteras nacionales han comenzado a desdibujarse (Castles y Davidson, 2000). El camino más natural, de conformidad con las transformaciones y exigencias de los movimientos migratorios, sería avanzar en la adopción de mecanismos tales como la doble ciudadanía, que le otorgan al inmigrante mayores posibilidades de proteger sus derechos humanos y le permiten crear un vínculo cívico y ciudadano con los países y sociedades de los cuales se siente parte, sea por nacimiento o porque ha pasado en ellos una etapa importante de su vida. En cambio, en las instancias que han avanzado en la integración económica y social, como la Unión Europea, la Comunidad Andina o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), se han generado espacios para pensar en mecanismos supraestatales de ciudadanía. Sin duda, Europa ha logrado los adelantos más significativos en esta materia.

Los temas esbozados ponen de relieve la necesidad de revisar la manera en que se ha abordado la migración en el programa político internacional y los acuerdos multilaterales. La inclusión de los numerosos aspectos conexos en este tipo de mecanismos es de larga data, pero en los últimos años se advierte un cuadro de tensiones y contrapuntos. En la actualidad, la migración internacional es un tema recurrente en el temario

de la globalización y ocupa un lugar preponderante en las actividades de las Naciones Unidas, de las organizaciones y foros intergubernamentales específicos y de los organismos regionales de desarrollo, integración, comercio, seguridad y derechos humanos.

3. Migración y gobernabilidad: la agenda política

En los años noventa, las grandes transformaciones que provoca la migración internacional en la economía, la sociedad y la cultura de los países de origen, tránsito y destino se reflejaron con mayor fuerza y reiteración en los programas políticos gubernamentales, regionales, de la sociedad civil y de los organismos internacionales. La incorporación progresiva de estos temas condujo a que se prestara atención a numerosos aspectos relacionados con la migración, considerando su orientación desde arriba así como las iniciativas desde abajo.

La CEPAL ha insistido en que las normas relativas a la movilidad de las personas deben adoptarse mediante acuerdos globales, como parte de un programa internacional contemporáneo. Reconociendo que es un campo controvertido, se ha señalado que estos deben ajustarse a las especificidades regionales y tomando en cuenta la dinámica de los mercados laborales y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes (CEPAL, 2002a y Naciones Unidas, 2005). Se trata de una propuesta complementaria de los grandes lineamientos sobre gobernabilidad migratoria en el escenario internacional recomendados por las Naciones Unidas y de las iniciativas impulsadas por otras instancias regionales que consideran a la migración internacional como un tema de interés. Por su parte, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales ha sostenido que es necesario avanzar en la liberalización del mercado laboral, aprovechando las ventajas y aspectos positivos de este desplazamiento internacional mediante acuerdos de trabajo temporal para migrantes, especialmente entre países que a lo largo de la historia han mantenido una estrecha relación migratoria (GCIM, 2005).

a) El contexto internacional y las experiencias del pasado

La información emanada de diversas conferencias internacionales muestra que algunos temas de migración internacional se han venido debatiendo desde hace años a nivel mundial. Hay referencias importantes al respecto en la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas realizada en Bucarest, en 1974, y en la Conferencia Internacional de Población que tuvo lugar en Ciudad de México, en 1984. También se ha registrado una intensa actividad en materia de protección de los trabajadores migrantes y sus familias y de asistencia a los refugiados (Martínez, 2000; Naciones Unidas, 1997). Especialmente señera fue la

Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) celebrada en El Cairo, en 1994, que incluyó el tratamiento de la migración internacional en uno de los capítulos del Programa de Acción, subrayando que los distintos tipos de movilidad afectan, y son afectados, por el proceso de desarrollo. También se señaló que la conducción adecuada de la migración internacional produciría efectos positivos en las comunidades de origen y de destino, tal como lo ilustran la transferencia de conocimientos y el enriquecimiento cultural, pero que entraña una pérdida de recursos humanos que puede originar tensiones en los países de acogida (Naciones Unidas, 1995).

Los temas migratorios se han planteado en otros encuentros mundiales como la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia realizada en Durban, en 2001, y se incluyeron en la Declaración del Milenio de 2000. En forma análoga, la institucionalidad de la Unión Europea ha abordado el papel de la movilidad laboral, la reunificación familiar, el tráfico y la trata de personas y los derechos humanos, entre los más importantes.

Además, la CIPD identificó una gran diversidad de temas relacionados con la migración internacional y propuso acciones en cada región. En América Latina y el Caribe se elaboró un plan de acción regional sobre población y desarrollo, en consulta y colaboración con los países miembros de la CEPAL (CELADE, 1996), que contiene propuestas tales como la adopción de medidas encaminadas a la suscripción de acuerdos entre los países para proteger los derechos de los migrantes y sus familias.

En el seno de las Naciones Unidas, durante el decenio de 1990 se discutió la necesidad de convocar una conferencia internacional dedicada exclusivamente a la migración y el desarrollo. Dado que la celebración de un evento de esta naturaleza exigía establecer un conjunto de acuerdos sobre su carácter, objetivos, contenidos y otros aspectos sustantivos, se efectuaron consultas a todos los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales y regionales pertinentes. La mayoría de los que respondió estuvo a favor de realizar la conferencia. Pese a que esta nunca se materializó, en el debate suscitado al respecto quedaron de manifiesto dos hechos relevantes: i) que hacia fines de los años noventa se reconocía tanto la importancia de la migración internacional como la existencia de múltiples desafíos para la comunidad internacional en relación con su posible tratamiento (Martínez, 2000) y ii) que era posible adoptar la senda del multilateralismo incluso sin generar obligaciones vinculantes para los Estados, por ejemplo, mediante un trabajo desde abajo (Klein, 2005).

En la actualidad, la conformación de un proceso de diálogo interinstitucional de alto nivel, encabezado por las Naciones Unidas, constituye una excelente opción para enfrentar los retos de la migración en el plano multilateral. A fin de apoyar este proceso, en 2003 se creó la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM, 2005), que ha permitido avanzar en el análisis de las vinculaciones entre la migración y los objetivos de desarrollo del Milenio, tal como lo han hecho el UNFPA y la OIM (UNFPA, 2005; Usher, 2005).

Hasta comienzos de los años noventa, solo un número reducido de países había incluido el tema de la migración en los programas gubernamentales, en especial el de la inmigración, que contemplaban materias relativas al establecimiento de cuotas para el ingreso de trabajadores extranjeros, la asimilación de los inmigrantes y el tratamiento del asilo. La organización de muchas reuniones regionales como las citadas contribuyó a visualizar los grandes movimientos migratorios, sus patrones geográficos y sus relaciones con las transformaciones de la economía mundial, la innovación tecnológica y la masificación de los medios de comunicación. Ello condujo a una incorporación creciente de los países de emigración y de tránsito a los debates internacionales. Un aspecto que también se hizo patente fue el de las tensiones sociales y políticas que provocaba el contraste entre la liberalización económica y la movilidad —habitualmente restringida— de las personas.

La preocupación por la migración internacional puso rápidamente de relieve dos grandes temas. El primero de ellos es la inquietud por los derechos humanos de todos los migrantes, que fue ganando espacio progresivamente hasta ocupar un lugar relevante en las discusiones. Existe una opinión generalizada en el sentido de que el nivel que parecen haber alcanzado los fenómenos de tráfico y trata de personas desempeñó un papel decisivo en la preeminencia que adquirió el tema de los derechos en el debate, que se hizo extensivo a la cooperación entre los Estados. Si bien la discriminación, la xenofobia y la vulneración de los derechos de los migrantes también han sido una fuente importante de preocupación, la cooperación en este plano ha suscitado menos adhesión, tal como lo demuestran la lentitud del proceso de ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y los informes de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales en 2004 (GCIM, 2005). El segundo tema destacado en el debate se refiere a las relaciones entre la migración y el desarrollo. Los organismos internacionales abocados al financiamiento de este último han creado dependencias dedicadas a promover el uso productivo de las remesas y a explorar los beneficios de las nuevas modalidades de migración calificada, tales como la movilidad de cerebros.

Recuadro I.3
EL BANCO MUNDIAL Y SU COMPROMISO CON LA
MIGRACIÓN INTERNACIONAL

En el marco del Programa conocimiento para el cambio (*Knowledge for Change Program*), el Banco Mundial identificó 10 temas prioritarios para el período 2006-2008, uno de los cuales es la migración internacional y el desarrollo. Al respecto, se llevarán a cabo una serie de investigaciones orientadas a formular políticas y reformas institucionales que promuevan los efectos positivos de la migración en los países desarrollados y en desarrollo. Una hipótesis básica es que estos se harán efectivos en la medida en que los países desarrollados perciban las ventajas de la migración y cooperen en la creación y aplicación de reformas sostenibles. El objetivo de los estudios es identificar políticas que benefician a los tres grupos afectados por el fenómeno: los países en desarrollo, los países desarrollados y los migrantes. Los tópicos seleccionados son los siguientes:

Remesas: las investigaciones se centrarán en los medios para reducir los costos de las transferencias y aumentar sus repercusiones sociales, contemplando seis áreas temáticas: i) magnitud de las remesas, ii) canales de transferencia y costos de envío, iii) usos de las remesas y efectos en las familias y comunidades receptoras, iv) incentivos utilizados por los países en desarrollo para atraer remesas, v) forma en que el monto y uso de las remesas se ven afectados por las condiciones y las políticas macroeconómicas del país de residencia del emisor y vi) consecuencias de las remesas en los países de destino.

Fuga de cerebros: se examinarán las variaciones de este fenómeno en los distintos países, sobre la base de datos censales y encuestas de hogares de los Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a fin de poder captar la magnitud global del éxodo (*brain drain*), movilidad (*brain circulation*) y rescate (*brain gain*) de cerebros y evaluar los costos y beneficios para los países en desarrollo.

Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y movimiento temporal de personas: a partir del Modo 4 se analizarán las implicaciones de la migración temporal en comparación con la migración permanente, identificando las opciones que plantea la primera y las tensiones generadas por la segunda. Se examinará cómo pueden beneficiarse los países en desarrollo mediante el incremento de las exportaciones de servicios y la migración de retorno de las personas calificadas.

El comercio, la inversión extranjera directa y la migración: la migración podría disminuir en la medida en que la reducción de las barreras comerciales contribuya a aumentar el intercambio y a acortar las diferencias salariales. Cuando los costos de la migración son bajos, el incremento del comercio y de la inversión extranjera directa pueden reducir las corrientes migratorias; en cambio, si los costos son elevados y hay restricciones en el acceso al crédito de los sectores más pobres, el comercio y la inversión extranjera directa pueden afectar la composición de los flujos migratorios, desalentando la emigración de las personas calificadas o estimulando la migración de las no calificadas. En el estudio se examinarán estos efectos,

Recuadro I.3 (conclusión)

así como el comportamiento de las redes de migrantes, las diásporas, las familias y las comunidades en el país de origen y sus repercusiones en el comercio, la inversión extranjera directa, el turismo y otras actividades en los países de origen.

El desequilibrio demográfico y la escasez de mano de obra calificada: se analizarán las posibles medidas de acción política para adaptar la migración a las necesidades de los países emisores y receptores de migrantes, cuyas tendencias demográficas se mueven en dirección opuesta. Además, se estudiarán las consecuencias de estas últimas en los países, considerando sus efectos en el mercado laboral y los impuestos, así como en la seguridad social de los distintos escenarios.

Gobernabilidad: los estudios apuntarán a la búsqueda de los medios necesarios para legalizar la migración, reducir las actitudes negativas hacia los migrantes y promover su protección social en los países de destino.

Fuente: Banco Mundial [en línea] <http://www.worldbank.org>.

b) Seguridad y migración: necesidad de un abordaje apropiado

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra el World Trade Center, en Nueva York, y el Pentágono, en Washington, motivaron un viraje en la política migratoria no solo en Estados Unidos, sino en gran parte de los países receptores de migrantes. Sin embargo, las preocupaciones en torno a la seguridad y la migración se venían expresando con anterioridad a esa fecha e incluso desde los tiempos de la guerra fría (Andreas, 2002; Faist, 2002). De hecho, el porcentaje de países que aplicaron políticas orientadas a disminuir el número de inmigrantes aumentó del 7% en 1976 al 34% en 2003. Si bien este incremento fue mayor en los países en desarrollo (del 3% en 1976 al 34% en 2003) que en los desarrollados (del 18% en 1976 al 33% en 2003) (Naciones Unidas, 2004), cabe destacar que después de los atentados se aprobaron rigurosas medidas de control migratorio que habrían resultado demasiado drásticas antes del 11 de septiembre, tales como la utilización de sistemas biométricos para identificar a las personas que ingresan al territorio nacional o el establecimiento de estrictas exigencias de verificación para el otorgamiento de visas en embajadas y consulados.

En definitiva, se ha gestado la imagen de que existe un vínculo entre inmigración y terrorismo, que se ha ido acompañando de la introducción de un eje de seguridad en todas las políticas y medidas relacionadas con asuntos migratorios. Esta apreciación obedeció al hecho de que quienes cometieron los atentados eran inmigrantes, aunque varios de ellos tenían sus visas y permisos en regla. El aspecto de seguridad se legitimó en el discurso público como única vía para asegurar la

tranquilidad de la población estadounidense, de modo que cualquier iniciativa en materia migratoria, desde la concesión de visas de estudiante hasta las discusiones sobre programas de trabajo temporal, comenzó a analizarse desde esa óptica (Meyers y Papademetriou, 2002). Estos cambios no se produjeron solo en Estados Unidos, sino en gran parte de los países receptores. La Ley antiterrorista, sobre el crimen y la seguridad (Anti-terrorist, Crime and Security Act), aprobada por el gobierno británico en 2001, amplió las facultades de detención de los sospechosos de haber cometido actos de terrorismo y autorizó la retención de huellas digitales por un plazo de hasta 10 años para evitar la utilización de identidades múltiples (Naciones Unidas, 2004). En Australia, el supuesto vínculo entre refugiados, inmigrantes indocumentados y terroristas endureció las medidas adoptadas al respecto (Hugo, 2002). Muchos gobiernos están introduciendo nuevos requisitos para la emisión de visas, reforzando las exigencias en el caso de los nacionales de países emisores de inmigración irregular. Las nuevas tecnologías de los sistemas de control de los principales aeropuertos del mundo permiten identificar completa y confiablemente a las personas (Naciones Unidas, 2004).

Una de las principales críticas a este enfoque de seguridad es que un mayor control no garantiza por sí solo la inhibición del ingreso de posibles terroristas. Además, se reconoce que muy pocos inmigrantes se han visto involucrados en atentados terroristas: la mayoría no se identifica con las motivaciones de este tipo de actos y, además, ha demostrado su lealtad y apoyo a las sociedades receptoras que han sido víctimas de ellos, tales como Inglaterra el 7 de julio de 2005 y España el 11 de marzo de 2004 (Castles y Miller, 2004).

c) Premisas esenciales para lograr la gobernabilidad

Según diversos analistas, a comienzos del siglo XXI la migración dejó de ser un tema de índole interna, aceptándose que tiene un alcance local, comunitario, regional y transnacional, y que se transforma “desde abajo” mediante las prácticas cotidianas de los inmigrantes en las sociedades de origen y de destino. Después de los principios enunciados por la CIPD en 1994, se ha procurado que las ventajas del multilateralismo y de los compromisos en materia de migración no entren en conflicto con las prerrogativas de muchos Estados en este ámbito, lo cual podría convertirse en el germen de nuevas políticas y una visión renovada de la cooperación entre los Estados (Castles y Miller, 2004; Klein, 2005; Mármora, 2002). Ahora bien, es indiscutible que los Estados nacionales deben tener incentivos para adoptar los principios del multilateralismo, y a los que ya lo hicieron puede exigírseles que cumplan los preceptos que han ratificado ante la comunidad internacional. Todo esto termina por situar al tema de la gobernabilidad migratoria en un

plano interno, pero lo relevante es que el contexto internacional hace inviable una postura independiente en relación con las premisas citadas.

Los países de América Latina y el Caribe no están ajenos a las transformaciones e iniciativas en favor de la gobernabilidad compartida de la migración internacional. Muchos participan activamente en foros intergubernamentales sobre la materia y han trazado una trayectoria que incluye logros, avances y desafíos. Al cabo de varios años, se observa que las distintas experiencias encaminadas a impulsar la gobernabilidad de la migración a escala regional o temática se han emprendido siguiendo algunos lineamientos de carácter multilateral y global no exentos de cuestionamiento. Si bien los organismos internacionales han defendido estos principios propios de las Naciones Unidas, su trabajo concreto se ha visto muy afectado por la superposición de actividades entre sí, lo cual —como lo destaca el informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM, 2005)— indica la necesidad de buscar mecanismos sustantivos de coordinación y complementación.

No se discute que es preciso aplicar políticas coherentes en materia migratoria para avanzar en la gobernabilidad a escala nacional, regional y mundial. El principio del multilateralismo sigue plenamente vigente y la búsqueda de ella a escala global no puede ignorar el reconocimiento de las especificidades regionales, pues en este plano parece más viable la coordinación de las diversas iniciativas. En la actualidad, como lo señaló Lelio Mármora, para lograr la gobernabilidad migratoria se requiere legitimidad y eficacia, dos condiciones inherentes tanto a la democracia de cada sociedad como a la gestión migratoria nacional. La legitimidad exige, por ejemplo, que exista transparencia en el manejo de las políticas migratorias, y esta será mayor en la medida en que se promueva la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre la materia. Las violaciones de los derechos humanos de las personas son una muestra flagrante de la falta de transparencia (Mármora, 2002).

La tarea de la gobernabilidad migratoria exige una activa participación de los países y representa un desafío que comienza a escala nacional. En la región, uno de los problemas que dificulta la coordinación es el hecho de que los asuntos migratorios dependen de una serie de instituciones y sectores —como interior, cancillería, educación, salud y policía, entre otros—, lo cual se ve exacerbado ante la falta de una política migratoria. Otro de los inconvenientes es que los gobiernos locales —sobre todo los municipales— deben convivir y resolver directamente las situaciones problemáticas derivadas de la migración, pero no participan en la elaboración de los programas y políticas nacionales. Además, en la formulación de las políticas pertinentes los gobiernos no siempre incluyen

a los actores importantes de la sociedad civil, tales como sindicatos, empleadores y asociaciones de migrantes.

Superar estos obstáculos ayudaría a la coordinación y elaboración de visiones compartidas, premisa primordial de la gobernabilidad migratoria. Las diversas iniciativas de los últimos años se han orientado a promover este principio, en instancias tanto mundiales como regionales. Se ha avanzado en la identificación de prioridades, se han formulado terminologías y procedimientos comunes para la administración migratoria y se ha establecido cuáles son las relaciones entre migración y desarrollo. El balance se inclina hacia una apreciación positiva, aunque no exenta de incertidumbres, conflictos y omisiones que afectarían los intereses de los países en desarrollo.

d) Procesos consultivos de alcance mundial

En materia de gobernabilidad de la migración, existen tres grandes procesos de alcance mundial que se encuentran en pleno desarrollo, creados e impulsados principalmente por la OIM y las Naciones Unidas: el Diálogo Internacional sobre la Migración y la Iniciativa de Berna, ambos coordinados por la OIM, y la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, instancia independiente que sirvió a las Naciones Unidas.

Más allá del programa de estas iniciativas y de la eventual superposición de sus actividades, han desempeñado un papel fundamental en la construcción de marcos políticos y el establecimiento de principios básicos en materia migratoria, así como en la incorporación de los aspectos propios de cada una de las regiones y sus efectos en la migración. Los Estados y organismos participantes en las reuniones de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales han advertido la necesidad de crear instrumentos y normativas de carácter supraestatal sobre el tema, ya que debido a los problemas relacionados con las condiciones locales o regionales de la migración resultaría muy difícil que los Estados se sometieran a un marco internacional genérico. De ahí que en las conferencias pertinentes se haya propuesto avanzar en la cooperación y el diálogo interestatal para generar una gobernabilidad que comparta ciertos principios comunes de cada una de las regiones y gobiernos.

i) El diálogo internacional sobre la migración

El objetivo de esta iniciativa, que surgió en 2001 con ocasión del quincuagésimo aniversario de la OIM, es contribuir a una mejor comprensión de la migración y reforzar los mecanismos de cooperación entre los Estados. Se trata de diálogos regionales en que se abordan temas

específicos y se construyen alianzas con diversos actores nacionales e internacionales, tales como el taller sobre desarrollo y capacidad de administración en la migración (febrero de 2005), el taller sobre migración y desarrollo (febrero de 2005), el seminario sobre comercio y migración (octubre de 2004), el seminario sobre salud y migración (junio de 2004) y el seminario sobre recopilación y administración de la información (septiembre de 2003).⁴

ii) La Iniciativa de Berna⁵

Se originó en la solicitud de algunos expertos y representantes del Gobierno de Suiza, en 2001, de que se desarrollara un marco político sobre migración de alcance internacional que facilitara la gestión administrativa y la cooperación interestatal en esta materia, tarea que se emprendió con el apoyo de la OIM. Para lograr este objetivo, se elaboró un plan de trabajo que contemplaba la realización de cuatro reuniones consultivas regionales en 2004, con la participación de funcionarios gubernamentales, representantes de las organizaciones internacionales y expertos de todas las regiones.⁶

El principal resultado de las reuniones fue la elaboración de un marco político general —no vinculante—, materializado en la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración (FOM, 2005) y basado en los siguientes principios generales: la gestión de la migración exige un enfoque amplio a nivel nacional, regional y mundial, la migración es un asunto que siempre compete a la soberanía de los Estados y el diálogo y la cooperación entre los Estados enriquece las perspectivas unilaterales, bilaterales y regionales vigentes.

En cada una de las cuatro reuniones regionales se analizaron y discutieron numerosos temas a partir de los planteamientos, planes de acción y conclusiones adoptadas en anteriores conferencias internacionales y regionales sobre la migración, sintetizados por la OIM para identificar las materias en torno a las cuales había consenso previo a fin de construir un programa compartido por todos.

En los 19 apartados de la Agenda se examinan la mayoría de los intereses en juego en el campo de la migración internacional. Entre otros, se consigna el papel de la cooperación internacional, la aplicación de

⁴ Para mayor información sobre el diálogo internacional sobre la migración, véase [en línea] www.iom.int.

⁵ Todos los documentos relacionados con la Iniciativa de Berna se encuentran en [en línea] www.oim.int/berneinitiative y en www.bfm.admin.ch. Véase, además, FOM (2005).

⁶ La fecha y lugar de las reuniones fueron: Addis Ababa, Etiopía, marzo de 2004; Budapest, Hungría, junio de 2004; Guilin, China, julio de 2004; y Santiago, Chile, septiembre de 2004.

políticas migratorias nacionales, los principios y prácticas para regular la entrada y permanencia de los extranjeros y la migración regular, temporal y laboral. También incluye recomendaciones generales sobre el tratamiento de la migración irregular, la protección de los derechos humanos de los inmigrantes, el asilo y la protección internacional de los refugiados, la integración y nacionalidad de los inmigrantes, los procedimientos y prácticas afines al retorno y el fortalecimiento institucional. La migración y el desarrollo, el comercio, la salud y el medio ambiente ocupan un lugar específico. La Agenda reconoce la importancia de la seguridad internacional y nacional, de la información pública y de la investigación y producción de datos sobre migración para apoyar un sistema de gestión adecuado (FOM, 2005).

En la Iniciativa de Berna se estipuló además que la seguridad y la migración constituyen un nuevo tema de análisis vinculado a la preocupación que provocan los ataques terroristas internacionales, pero también se reconoció que existe inquietud ante el resurgimiento del racismo y la xenofobia, que no solo se expresan mediante la conducta de grupos o personas, sino que comprenden incluso las políticas públicas en que se utiliza a los migrantes como chivo expiatorio y objeto de discriminación. En este sentido, la Iniciativa concluyó que cualquier intento de salvaguardar la seguridad de las comunidades receptoras no debe dar pábulo a la estigmatización de los inmigrantes. Concretamente, se planteó que ante las crecientes amenazas a la seguridad es preciso fomentar la integración de los inmigrantes para reducir su marginación en la sociedad receptora y, por ende, los riesgos involucrados (FOM, 2005).

La Iniciativa de Berna es, quizá, la instancia internacional que recoge más claramente la temática de la seguridad. Entre las prácticas propuestas se cuentan las siguientes:

- reforzar las leyes nacionales, los sistemas de seguridad y los procedimientos sin dificultar la migración regular ni discriminar a los migrantes;
- consolidar los mecanismos de intercambio de información y las acciones colectivas de aplicación de las leyes a nivel internacional, para reducir el riesgo de posibles actividades terroristas vinculadas a los movimientos de personas;
- fomentar las campañas de información y concientización para evitar que los migrantes sean un chivo expiatorio, víctimas de actitudes xenofóbicas o ambos;
- promover y fomentar la cooperación entre los Estados, organizaciones internacionales y otros interlocutores pertinentes

para encarar las cuestiones de seguridad a que podría dar lugar la migración internacional;

- acrecentar la cooperación interestatal en materia de seguridad, mediante actividades orientadas a impedir y combatir la falsificación de documentos, el tráfico y la trata de personas, así como a garantizar la seguridad del transporte internacional y las medidas de alerta temprana;
- proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas en la utilización de información personal;
- incentivar la integración de los migrantes para reducir la marginación en la sociedad receptora y, por consiguiente, los riesgos a la seguridad (FOM, 2005).

Las recomendaciones son un marco para la comprensión y la acción. En su mayoría no implican seguir rumbos nuevos, pero sí contienen gran parte de las apreciaciones de muchos funcionarios gubernamentales de diferentes países. En rigor, la Agenda de la Iniciativa de Berna es un conjunto de aspectos delineados en forma detallada para que sirvan de referencia a todos los interlocutores en el debate sobre la migración internacional.

iii) La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales

En diciembre de 2003, después de señalar que la migración constituye un tema fundamental y prioritario para la comunidad internacional, el Secretario General de las Naciones Unidas inauguró la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. Aunque esta iniciativa contó con el apoyo de un grupo de gobiernos, fue una instancia independiente cuyo mandato explícito debía cumplirse en un plazo de 20 meses e incluyó los siguientes puntos:

- situar la migración internacional en la agenda mundial mediante la promoción de un debate exhaustivo entre los gobiernos, las organizaciones internacionales, los círculos académicos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación;
- analizar los vacíos existentes en las políticas actuales sobre migración y examinar las relaciones entre la migración internacional y otras problemáticas y

- elaborar un informe con recomendaciones a fin de presentarlo al Secretario General de las Naciones Unidas (véase [en línea] www.gcim.org).

Con miras a cumplir ese mandato, de 2004 a 2005 la Comisión realizó cinco reuniones de consulta regionales,⁷ en las cuales participaron delegados de los gobiernos, de organizaciones e instituciones internacionales, expertos y representantes de la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación,⁸ y en que se abordaron los factores económicos y laborales de la migración internacional, el problema de la migración irregular, los derechos humanos y la inserción de los migrantes en la sociedad receptora y la gobernabilidad de la migración internacional. De estas reuniones surgieron las recomendaciones contenidas en el informe *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar* (GCIM, 2005), publicado en octubre de 2005 (véase el recuadro I.4).

Recuadro I.4
PRINCIPIOS DE LA COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LAS
MIGRACIONES INTERNACIONALES

Para crear consenso en torno a la gobernabilidad migratoria, la Comisión propuso los siguientes principios de acción:

- Migrar por decisión propia. Las personas deben ser capaces de conocer sus potencialidades y carencias, de ejercer sus derechos humanos y de realizar sus aspiraciones en el país de origen, de manera que al emigrar lo hagan por decisión propia y no por necesidad; además, hay que favorecer su realización en forma segura y autorizada.

- Debe reconocerse el papel que desempeñan los migrantes en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en los lugares de origen, así como su contribución a la prosperidad de los países de destino. La migración internacional debe convertirse en parte integral de las estrategias nacionales, regionales y mundiales de crecimiento económico.

- Aunque los Estados tienen el derecho soberano de determinar quiénes ingresan a su territorio, deben cumplir con la responsabilidad y obligación de proteger los derechos humanos de los migrantes y de readmitir a los ciudadanos que lo deseen o estén obligados a regresar al país de origen. Deben cooperar entre sí para la gestión de la migración irregular, asegurándose de que sus esfuerzos no comprometan los derechos humanos. Además, los Estados deben consultar sobre estos temas a los empleadores, los sindicatos y la sociedad civil.

⁷ Los informes pertinentes se encuentran disponibles en [en línea] www.gcim.org.

⁸ Las reuniones se llevaron a cabo en Manila, Filipinas, mayo de 2004; El Cairo, Egipto, septiembre de 2004; Budapest, Hungría, noviembre de 2004; Ciudad del Cabo, Sudáfrica, febrero de 2005 y Ciudad de México, México, mayo de 2005.

Recuadro I.4 (conclusión)

- El proceso de integración de los inmigrantes debe ser fortalecido y apoyado por las autoridades locales y nacionales, los empleadores y los miembros de la sociedad civil, basándose en el compromiso de la no discriminación y la equidad de género. Este también debe ser el objetivo de las instituciones públicas y políticas y del discurso social-mediático respecto de la migración internacional.

- Es preciso fortalecer el marco legal y normativo relacionado con la migración internacional, aplicándolos de manera más eficaz y no discriminatoria. Asimismo, la protección de los derechos humanos y de los estándares laborales debe extenderse a todos los migrantes.

- Debe fortalecerse la gobernabilidad de la migración internacional mediante una mayor coherencia y capacidad a nivel nacional, una mayor cooperación y consulta entre los Estados a nivel regional y una mayor cooperación y diálogo entre los gobiernos y las organizaciones internacionales a nivel mundial. Estos esfuerzos deben basarse en una mejor apreciación de los vínculos que existen entre migración y desarrollo y otros temas políticos centrales tales como el comercio, la ayuda humanitaria, la seguridad humana y estatal y los derechos humanos.

Fuente: Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM), Las migraciones en un mundo interdependiente: Nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, 2005 [en línea] <http://www.gcim.org>.

En los diferentes encuentros regionales sobre los derechos humanos de los migrantes, destacaron algunas constantes. Aunque se identificó a la migración irregular como una de las principales fuentes de vulnerabilidad social, en especial la de mujeres y niños, no hubo consenso en torno a la forma de encarar esta situación. Por una parte, se planteó la necesidad de aumentar el control fronterizo y de aplicar sanciones más drásticas a quienes contravinieran las leyes pertinentes, pero en contrapartida, se esgrimieron argumentos en favor de incrementar la cooperación entre los Estados. En la reunión correspondiente a las Américas se mencionó además la importancia de crear programas y condiciones dignas para el retorno, garantizando la plena reinserción de las personas en su país de origen.

En segundo lugar, hubo plena coincidencia en torno a la preocupación que provoca la constante violación de los derechos de los inmigrantes en todo el mundo, y en que era fundamental seguir avanzando en su respeto y protección. No obstante, se expresaron diferentes posturas sobre cómo garantizarlos de la manera más adecuada. Al respecto, la mayoría de los países reconoció la importancia de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, pero prevaleció la opinión de que los que no la habían suscrito tenían argumentos importantes para

ello, dado que las respectivas legislaciones internas y los acuerdos internacionales suscritos con anterioridad ofrecían suficientes garantías de respeto de los derechos humanos consagrados en la Carta Fundamental de las Naciones Unidas y en las sucesivas convenciones internacionales. Además, el hecho de no suscribir la Convención obedecía a la convicción de que facilitaría la inmigración irregular.

En la reunión realizada en México, se abordaron también la responsabilidad de los países de origen de proteger los derechos de los ciudadanos radicados en el exterior, la mayor vulnerabilidad de las mujeres, el tráfico de seres humanos y el problema de la xenofobia que enfrentan los inmigrantes en los lugares de destino. Durante este encuentro se advirtió que en la cooperación regional sobre temas migratorios hay importantes factores condicionantes, debido en gran medida a las inquietudes de Estados Unidos en torno a esta materia (véase [en línea] www.gcim.org).

El informe que presentó la Comisión en octubre de 2005 destaca que la comunidad internacional no ha podido capitalizar las oportunidades que se le han presentado ni encarar los desafíos vinculados a la migración internacional, motivo por el cual han surgido nuevas estrategias de aproximación a estas temáticas. Con un estilo directo y un tono que se reconoce políticamente correcto, el informe ofrece un conjunto de principios que proveen un marco de referencia para la acción de los encargados de la toma de decisiones y que pueden utilizar tanto los Estados como la comunidad internacional para elaborar políticas amplias, coherentes y eficaces, así como para monitorear y evaluar sus efectos en los procesos migratorios (GCIM, 2005).

A diferencia de la Iniciativa de Berna, el informe no abordó directamente el tema de la seguridad y el terrorismo, sino que utilizó el concepto de seguridad humana desarrollado por las Naciones Unidas.⁹ Según este enfoque, la seguridad humana significa “proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio” (CHS, 2003).

La Comisión destacó la falta de capacidad para formular y aplicar políticas eficaces de migración, coherentes con la cooperación entre los

⁹ El concepto se explicitó en el informe final *La seguridad humana, ahora* de la Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas, presentado al Secretario General en mayo de 2003.

Estados. Asimismo, señaló que es indispensable reforzar la coordinación entre las distintas organizaciones internacionales involucradas en el tema, subrayando la necesidad de producir información más detallada y actualizada y de capacitar a los profesionales que trabajan en este campo. En lo que toca a la formulación de políticas públicas, se destacó que era preciso considerar los efectos del desarrollo, la ayuda humanitaria y el comercio en la migración internacional, así como involucrar en su elaboración a los actores no gubernamentales relevantes. Sin hacer un llamamiento explícito en ese sentido, subrayó la necesidad de respetar y aplicar los principios que emanan de los instrumentos internacionales relacionados con los derechos de los migrantes (GCIM, 2005). Concluyó que para maximizar los beneficios de la migración internacional las políticas deben basarse en objetivos compartidos y en una visión común, reconociendo que no existe un solo modelo de acción para los Estados y encargados de la toma de decisiones, puesto que aún no hay consenso mundial sobre la introducción de un sistema formal de gobernabilidad de la migración internacional que involucre nuevos instrumentos legales y nuevas organizaciones.

e) Procesos regionales de consulta: los foros intergubernamentales

Paralelamente a las iniciativas descritas, en los últimos años surgieron diversas instancias intergubernamentales de consulta específicas sobre migración en todo el mundo, como los foros gubernamentales propiciados y apoyados por la OIM para atender uno o más aspectos de una determinada problemática migratoria regional compartida sobre la base del declarado principio de no vinculación de los acuerdos, aunque en la práctica esto parecería no estarse cumpliendo.

Se ha avanzado en la creación de marcos institucionales estables de trabajo en áreas de coordinación específicas, aplicando mecanismos comunes para enfrentar problemas tales como el tráfico de migrantes, la migración irregular, la integración social, la repatriación y la reglamentación de las solicitudes de refugio. En los foros citados se ha materializado el principio de la coherencia, y en la mayoría de los casos se ha logrado compartir información y buenas prácticas entre países que históricamente han alcanzado acercamientos bilaterales (Klein, 2005; Lohrmann, 1999).

Los procesos regionales de consulta sobre migración son foros de intercambio que reúnen a representantes de los gobiernos y observadores de las organizaciones internacionales, y en algunas ocasiones a actores de la sociedad civil. Entre sus características se cuentan la preferencia por una orientación temática delimitada de los aspectos vinculados a la migración, y no de sus múltiples facetas; la representatividad geográfica de sus miembros en función de los sistemas migratorios preponderantes; la periodicidad de las

reuniones a fin de acordar nuevas actividades y evaluar los compromisos; la flexibilidad con que se adoptan los planes de acción y el marcado grado de no vinculación de muchos compromisos. Esto último sería la clave de su sostenibilidad en el tiempo, para superar las coyunturas políticas y los problemas de financiamiento de las actividades (Klein, 2005).

Existen iniciativas de este tipo en casi todas las regiones, excepto en el Caribe y algunas subregiones de Asia y África. Las más importantes, con el respectivo número de Estados participantes, son las siguientes:¹⁰

- África: Diálogo Migratorio de Sudáfrica (15 Estados) y Diálogo Migratorio de África occidental (13 Estados).
- América: Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla (11 Estados) y Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (12 Estados).
- Asia y el Pacífico: Consultas Intergubernamentales sobre Refugiados, Desplazados y Migrantes en Asia Pacífico (33 Estados); Proceso de Bali sobre el contrabando y la trata de personas y la delincuencia transnacional conexa (40 Estados); Seminario sobre migración irregular y trata de personas en Asia Oriental y Sureste o Proceso Manila (17 Estados) y Consultas Ministeriales sobre Migración Laboral para los Países de Origen en Asia o Proceso Colombo (10 Estados).
- Europa: Proceso Budapest (50 Estados); Conferencia regional sobre los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, otros inmigrantes involuntarios y los repatriados en los países de la Comunidad de Estados Independientes y Estados vecinos afectados (12 Estados) y Consultas intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración (16 Estados).
- Mediterráneo y Medio Oriente: Diálogo sobre Migración (10 Estados).

La región tiene una importante experiencia en materia de foros intergubernamentales de consulta. En 1996 se creó en Puebla, México, la Conferencia Regional sobre Migración, que reúne a los países de Centroamérica y América del Norte, y en 2000 se estableció en Buenos Aires la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, con la participación de 12 países de la subregión. Ambas iniciativas se han orientado al intercambio de experiencias sobre temáticas migratorias específicas y sus resultados sugieren una consolidación institucional,

¹⁰ Véase Klein (2005).

especialmente en el caso del Proceso Puebla, que ha llamado la atención de muchos otros países de la región y de la comunidad internacional.

Sin duda, la sostenibilidad de ambos foros es su característica más positiva, a lo cual habría que agregar el sello cualitativo de tratamiento formal de la migración internacional en un espacio de diálogo entre los gobiernos en que se ha logrado la cooperación y la negociación en torno a temas que suscitaron un desacuerdo, particularmente en Mesoamérica. Estos foros comparten varios principios, sobre todo en lo que toca a la protección de los migrantes, no buscan la adopción de acuerdos vinculantes y solo en la Conferencia Sudamericana se planteó explícitamente la necesidad de facilitar la movilidad de las personas.

En una de las mesas de trabajo del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo realizado en Madrid, en 2006, se trató el tema de los avances y tropiezos de ambos procesos subregionales de consulta en el sentido de lograr la cooperación en el tratamiento de la migración. Entre otras propuestas, se sugirió propender al desarrollo de enfoques conceptuales convergentes para abordar las materias de interés común, impulsar la cooperación en áreas estratégicas —como los vínculos entre la migración y el desarrollo, la promoción y protección de los derechos humanos, la prevención y lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes, la migración indocumentada y la armonización de políticas y procedimientos— y propiciar una participación más coordinada en los procesos de integración regional y subregional (SEGIB, 2006).

i) La Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla

La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) posee un marco institucional definido: cuenta con un plan de acción, una secretaría técnica, una presidencia pro t  pore y un grupo regional de consulta. La OIM, que ha sido su secretaría técnica durante bastante tiempo, ha sido preponderante en esta Conferencia, colaborando en las acciones determinadas por los gobiernos de los países pertinentes. Estas se debaten cada año en las reuniones de viceministros de los 11 países miembros, junto con representantes de los países observadores, de organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Los gobiernos reconocieron desde sus comienzos la importancia de la cooperación entre los Estados ante la complejidad de los movimientos migratorios en la región, para maximizar los beneficios económicos, sociales, laborales y culturales conexos.

Los países miembros de la Conferencia son Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Son países observadores Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú, y entre los organismos internacionales observadores se cuentan la OIM, el Alto Comisionado de

las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la CEPAL, la División de Población de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Todos pueden hacer declaraciones, pero no participan en el debate ni en la redacción de documentos relativos a las recomendaciones y decisiones emanadas de las reuniones.

Las llamadas conferencias viceministeriales sirven para evaluar la institucionalización del Proceso Puebla y el plan de acción pertinente. En estos encuentros se generan nuevas actividades, talleres, iniciativas y proyectos en tres ámbitos, a saber, políticas migratorias, derechos humanos y vinculaciones entre migración y desarrollo (véase [en línea] www.crmsv.org). En 2005 se habían efectuado 10 conferencias viceministeriales en las que se discutieron, analizaron e intercambiaron ideas y experiencias relativas a los aspectos centrales del plan de acción. La Conferencia adoptó un plan de acción por primera vez en 1997, en Panamá, que ha sido actualizado en sucesivas conferencias.

El balance de esta experiencia es positivo, puesto que se encuentran claros ejemplos de proyectos orientados a crear sistemas conjuntos de información y existe una preocupación permanente por el mejoramiento de las políticas migratorias y la integración de la sociedad civil a las discusiones y actividades desarrolladas por la Conferencia (véase [en línea] www.crmsv.org). No obstante, los problemas que enfrentan los migrantes en el espacio regional, la persistencia de la migración irregular y del tráfico y la trata de personas, así como las constantes denuncias de vulneración de los derechos humanos en las regiones fronterizas, los mercados laborales y el acceso a la salud y la educación, demuestran que la Conferencia Regional sobre Migración no ha logrado erradicar las situaciones más apremiantes en Centroamérica, México, Canadá y Estados Unidos. Aun cuando ha hecho valer el principio de la cooperación entre los Estados, su contribución a la gobernabilidad migratoria tendrá que profundizarse mediante otros principios que ha hecho suyos (véase el recuadro I.5) y conciliar de mejor manera los criterios sobre control soberano de la migración, apertura de los mercados laborales y protección de los derechos humanos de todos los migrantes.

Recuadro I.5
LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y LA MOVILIDAD DE
LOS TRABAJADORES

Como parte del Convenio Simón Rodríguez, en 1977 se aprobó el Instrumento Andino de Migración Laboral o Decisión 116, en el cual se definieron las disposiciones y mecanismos institucionales relacionados con la contratación de trabajadores andinos y la protección de estos y de sus familias. Fue el primer acuerdo regional adoptado en el continente americano que tipificó las categorías y procedimientos migratorios. Se aplicó mayormente en la década de 1970, pero perdió fuerza, tal como aconteció con la dinámica integradora y el intercambio comercial andino. En 2003, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó una reformulación de este Instrumento mediante la Decisión 545, cuyo objeto fue establecer normas que permitieran progresiva y gradualmente la libre circulación y residencia de los nacionales andinos en la subregión, con fines laborales y bajo una relación de dependencia.

Esta normativa redefinió la categoría “trabajador de temporada” de la clasificación de los trabajadores migrantes contemplada en la Decisión 116 como “el nacional andino que se traslada a otro País Miembro para ejecutar labores cíclicas o estacionales”. Se reconoció el derecho de todos los trabajadores migrantes andinos a la igualdad de trato y de oportunidades en el espacio comunitario y, al igual que en la formulación previa, se les resguardó de la discriminación por motivos de nacionalidad, raza, credo, condición social u orientación sexual. También se concedió el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva y se dispuso la adopción de medidas orientadas a proteger a las familias. Además, se les garantizó 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 las instancias administrativas y judiciales competentes para ejercer y defender sus derechos.

Este escenario fue también el marco de la Decisión 503, aprobada en junio de 2001, en virtud de la cual el documento nacional de identificación sería el único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los países miembros pudieran viajar por la subregión en calidad de turistas. La Decisión 397, aprobada en septiembre de 1996, había dispuesto que la Tarjeta Andina de Migración sería el único documento obligatorio de control migratorio y estadístico del ingreso y salida de personas del territorio de los países miembros. Otro paso importante fue la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, suscrita el 26 de julio de 2002 por el Consejo Presidencial Andino. En la Parte IX sobre “Grupos sujetos de protección especial” se refiere, entre otros, a los derechos de los migrantes andinos y de sus familias (art. 51), incluidos el derecho a la migración, al trabajo y al libre tránsito y circulación; la no discriminación en el acceso a los servicios públicos y sociales; la entrega de documentos de identificación a los migrantes y a sus familias, sin discriminación alguna; la reunificación familiar en el país de destino; la regularización de la situación migratoria por los medios legales y administrativos correspondientes y la protección de los familiares de los migrantes que continúen viviendo en el país de origen.

Recuadro I.5 (conclusión)

Otro mecanismo que promueve el proceso integrador de los países andinos es la Decisión 583 o Instrumento Andino de Seguridad Social, aprobada en Ecuador, en 2004, y que se basó en la necesidad de garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios, para que al migrar no vieran mermados sus derechos. También se tuvo en cuenta la importancia de preservar el derecho de los migrantes laborales de percibir prestaciones de seguridad social y conservar los derechos adquiridos en la totalidad de los períodos de vigencia del seguro. Este instrumento legal plantea explícitamente que es preciso mantener una adecuada armonía entre las normas comunitarias andinas de seguridad social y de migración laboral.

Fuente: Comunidad Andina [en línea] <http://www.comunidadandina.org>; Jorge Martínez y Fernanda Stang, "Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del taller sobre migración internacional y procesos de integración y cooperación regional", *serie Seminarios y conferencias*, N° 45 (LC/L.2272-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.99.

ii) La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

Durante el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, realizado en Lima, en julio de 1999, los representantes de 10 gobiernos sudamericanos suscribieron la Declaración de Lima, en que se dejó constancia de la relevancia que tiene la migración en el plano regional y del compromiso de "mantener consultas con el objeto de llevar a cabo una Conferencia para el seguimiento de la temática analizada" (véase [en línea] www.iom.ch/migrationweb). En mayo de 2000, en Buenos Aires, se constituyó oficialmente la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), definida como un foro de coordinación y consulta integral en materia migratoria cuyo objetivo es aunar esfuerzos para garantizar la protección, defensa y promoción de los derechos de los migrantes e intensificar la cooperación regional. Los analistas coinciden en señalar que este proceso consultivo se presenta en un marco de igualdad de poder entre los Estados, lo que contribuiría a fomentar el tratamiento mancomunado de algunos temas (Gurrieri, 2005).

En la Declaración final de esa reunión se destacó que "la protección de los Derechos Humanos sigue constituyendo una preocupación fundamental para los países de la región. En este sentido, los programas de difusión de los derechos de los migrantes a través de los Gobiernos y la sociedad civil, la concertación entre países receptores y emisores de migrantes, la promoción de migración ordenada y planificada como solución a la migración irregular y la lucha contra el tráfico de seres humanos, emergen como políticas responsables" (Buenos Aires, 2000). A su vez, los delegados de los gobiernos declararon que el adecuado tratamiento de la temática migratoria demanda

un gran esfuerzo de modernización de su gestión, el fortalecimiento institucional de los organismos nacionales con competencia en estos temas, la capacitación de los funcionarios públicos, la actualización de las legislaciones nacionales y el desarrollo de mecanismos de coordinación entre los Estados participantes (véase [en línea] www.osumi-oim.org).

Al igual que la CRM, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones ha contado desde sus comienzos con el apoyo técnico de la OIM, organización que ha establecido el Foro Sudamericano sobre Migraciones para estimular la discusión y el diálogo en torno al tema. La OIM es el organismo encargado de apoyar los mecanismos de seguimiento del Foro, del Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur, de las iniciativas y actividades que surgen de la propia Conferencia y de las que se aprueben en los diversos encuentros. Asimismo, se encarga de garantizar la difusión, coordinación e intercambio de información entre los países miembros (véase [en línea] www.osumi-oim.org). La presidencia pro témpore es también el principal medio de contacto de la CSM. A fines de 2005 se habían realizado cinco conferencias,¹¹ con la participación de representantes de los gobiernos de los 12 países de la subregión y de organizaciones regionales e internacionales invitadas en calidad de observadores (véase [en línea] www.iom.int/iomwebsite/).

Durante la reunión de 2002, que tuvo lugar en Quito, se aprobó un plan de acción basado en tres ejes centrales: libre movilidad y residencia, vinculación con los nacionales en el exterior y migración y desarrollo. Su objetivo más importante es formular lineamientos coordinados de protección de los derechos fundamentales de los migrantes sudamericanos a nivel mundial, especialmente en materia de seguridad social, garantías laborales y apoyo consular recíproco.

En la quinta Conferencia, realizada en La Paz, en 2004, participaron los funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores, Interior o Justicia encargados de los asuntos migratorios en los países miembros, además de la presidencia pro témpore y de representantes de organismos internacionales, funcionarios gubernamentales de países extrarregionales, miembros de la sociedad civil e invitados especiales, quienes presentaron los temas relevantes y las iniciativas desarrolladas en los respectivos países en materia de política migratoria. Se revisó el plan de acción, ordenando las metas y tareas conexas a partir de los ejes estratégicos y transversales. Otro tema tratado fue la institucionalización de la Conferencia, sin llegar a acuerdos sustantivos. La totalidad de las delegaciones expresó la necesidad de avanzar en forma más concreta, sobre todo porque desde el punto de vista nacional

¹¹ Los encuentros tuvieron lugar en Buenos Aires, Argentina (2000); Santiago, Chile (2001); Quito, Ecuador (2002); Montevideo, Uruguay (2003) y La Paz, Bolivia (2004).

los países han alcanzado logros importantes en temas tales como la legislación sobre la trata y el tráfico de personas a partir de los protocolos de Palermo, las nuevas leyes de migración, las iniciativas sobre matrículas consulares y registros de emigrados, el diálogo con los países receptores desarrollados, la reestructuración de las direcciones de migración, las innovaciones informáticas, la actualización de los datos migratorios y la identificación de las dificultades que exigen realizar tareas inmediatas para conocer mejor los procesos migratorios.

La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones no cuenta con un marco institucional definido, lo cual ha impedido aplicar el plan de acción regional y abordar aspectos centrales tales como los derechos de los migrantes —incluyendo el retorno seguro y digno—, la migración irregular, la trata y el tráfico de personas y la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, ha sentado las bases para lograr avances a nivel nacional.

Al cabo de cinco años, la Conferencia no ha terminado de posicionarse institucionalmente, de manera que los gobiernos deberán debatir si prefieren mantener el esquema adoptado hasta 2005 o formular un conjunto consolidado de nuevos principios y directrices a seguir. Sus actividades han permitido que casi todos los países sudamericanos dispongan de un espacio para intercambiar experiencias y opiniones sobre la gobernabilidad migratoria que, de otro modo, habrían descansado más en la improvisación que en el diálogo y la visión compartida. La introducción de modificaciones implicaría dotar a esta instancia regional de una capacidad y mandato que legitimen su presencia en foros políticos internacionales de diálogo y concertación (Gurrieri, 2005). Por este motivo, en cualquiera de las alternativas es necesario preservar la Conferencia y los países miembros deben reforzar el apoyo a sus actividades.

f) La integración regional y la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina y el Caribe

Entre las iniciativas de integración subregional existen algunas prácticas que implican el reconocimiento del papel que desempeña la movilidad de las personas en la consecución de mercados ampliados y la cohesión social. Con ello se han dado pasos importantes a favor de la gobernabilidad migratoria.

En el Caribe, una serie de procesos iniciados antes de 1960 se tradujo en la creación del área de libre comercio y, más tarde, del mercado común de la Comunidad del Caribe (CARICOM) mediante la firma del Tratado de Chaguaramas, en 1973. Estas iniciativas se han caracterizado por la voluntad de propender a la libre circulación de los trabajadores que se refleja en la Carta de la Sociedad Civil, donde se reconoce como un derecho

fundamental, y a la creación de una institucionalidad para el desarrollo humano y social. Desde fines de los años ochenta, los Estados miembros de la Comunidad del Caribe trabajaron en favor de eliminar los permisos laborales de los emigrantes acreditados profesionalmente, previa obtención de un certificado de reconocimiento de capacidades, que incluyó después a deportistas, artistas, músicos y trabajadores de los medios de comunicación. Paralelamente, se creó un acuerdo sobre seguridad social para igualar el trato entre nacionales y extranjeros (Uran, 2002).

Tanto la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como el MERCOSUR han tenido una vocación permanente por alcanzar una integración más profunda mediante programas sociales, laborales, culturales y políticos (CEPAL, 2004). No obstante, se trata de una historia de intenciones con numerosos retrocesos y falta de continuidad. La inclusión del tema de la migración en estos bloques regionales es de temprana data e incluso se ha materializado en normativas multilaterales, como en el caso de la Comunidad Andina.¹² Lelio Mármora señalaba que en la subregión sudamericana “hay una legislación, no sólo unilateral sino también bilateral y hasta multilateral, en la que está presente el concepto de libre circulación, el de trabajo temporal permitido, la posibilidad de movilizarse únicamente con el documento nacional, la posibilidad de cambiar de categoría migratoria, es decir, una cantidad de elementos que pesan en este tipo de avance, y que ubican a la nuestra como una zona en la que estamos observando un proceso interesante”.¹³ La existencia histórica de acuerdos de seguridad social entre los países del Cono Sur, o la presencia de convenios sobre trabajadores temporales desde los años cincuenta, constituyen referentes que explican el contexto actual.

¹² El proyecto de integración andina se ha caracterizado desde sus comienzos por la inclusión deliberada 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) (Martínez, 2000).

¹³ “La movilidad intrarregional, acuerdos de integración regional y Foros Regionales sobre migración”, ponencia presentada en el Taller sobre migración internacional y procesos de integración y cooperación regional, realizado en diciembre de 2004 en Santiago de Chile, en la sede de la CEPAL.

Recuadro I.6
EL MERCOSUR Y LA AGENDA MIGRATORIA

En el Mercado Común del Sur, el tema migratorio se ha vinculado a la problemática sociolaboral, aunque no se trata de una relación en que siempre se haya avanzado. Al observar la evolución del proceso de integración, se constata que una de las actividades más relevantes fue la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (Decisión N° 19/97), en 1997, cuyo artículo 2° establece que “los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados partes”. Además, se estipula que lo anterior se aplicará a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en uno de los países miembros, siempre y cuando hayan trabajado en él. El instrumento de ratificación de este acuerdo se depositó transcurrida casi una década desde su aprobación.

El elemento más promisorio en las actividades recientes del proceso mercosureño es el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, que data de fines de 2002 y que fue suscrito por algunos países. Su propósito es la protección de los migrantes y el reconocimiento de la cohesión social como objetivos del proceso integracionista. Coincide, además, con el renovado impulso político del MERCOSUR por parte de Argentina y Brasil. Entre los argumentos que sustentan este acuerdo, se señala que la aplicación de una política de libre circulación de las personas en la región es indispensable para fortalecer y profundizar el proceso de integración, y se reafirma “la importancia de combatir el tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana”.

El convenio establece la libre residencia de los ciudadanos que pertenecen a algún país miembro del MERCOSUR, en cualquiera de los países que lo componen. Además, dispone que las personas que han obtenido esa residencia tienen el derecho a ingresar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del país receptor, así como el derecho de acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como ajena, en las mismas condiciones que los nacionales del país receptor, siempre de acuerdo con las normas legales vigentes de cada país (art. 8, incisos 1 y 2, respectivamente). También se les reconocen a los migrantes y a su familia los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos que a los nacionales; el derecho a peticionar a las autoridades, a asociarse con fines lícitos y a profesar libremente su culto (art. 9, inc. 1). Contempla el derecho a la reunificación familiar y a transferir libremente al país de origen los ingresos y ahorros personales. Además, los Estados partes se comprometieron a analizar la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional (art. 9, inc. 2, 5 y 4, respectivamente).

Recuadro 1.6 (conclusión)

La educación merece una especial atención. En el artículo 9, inciso 6, se establece que “los hijos de los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres”. Con ello se buscó encarar situaciones no deseadas que se presentan en varios países sudamericanos.

A fines de 2005, el acuerdo se encontraba en proceso de incorporación a la normativa interna de cada una de las naciones signatarias.

Fuente: Jorge Martínez y Fernanda Stang, “Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del taller sobre migración internacional y procesos de integración y cooperación regional”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 45 (LC/L.2272-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.99.

Bibliografía

- Andreas, Peter (2002), “La redefinición de las fronteras estadounidenses”, *Foreign Affairs*, vol. 2, N° 1, México, D.F., Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- Appadurai, Arjun (1996), *Modernity at Large. Cultural dimensions of globalization*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Bernard, Williams (1998), “Immigration: history of U.S. policy”, *The Immigration Reader. America in a Multidisciplinary perspective*, David Jacobson (ed.), Massachusetts, Blackwell Publisher.
- Bhagwati, Jagdish (1982), “W. Arthur Lewis: an appreciation”, *The Theory and Experience of Economic Development. Essays in honor of Sir W. Arthur Lewis*, M. Gersovitz y otros, Londres, George Allen & Unwin.
- Calavita, Kitty (1998), “Gaps and contradictions in U.S. immigration policy: an analysis of recent reform efforts”, *The Immigration Reader. America in a Multidisciplinary Perspective*, David Jacobson, Massachusetts, Blackwell Publisher.
- Canales, Alejandro y Christian Zolniski (2001), “Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización”, *La migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas*, serie Seminarios y conferencias, N° 15 (LC/L. 1632-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.170.
- Castles, Stephen y Alastair Davidson (2000), *Citizenship and Migration, Globalization and the Politics of Belonging*, Nueva York, Routledge.
- Castles, Stephen y Mark Miller (2004), *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, D.F., Universidad Autónoma de Zacatecas.

- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1996), *Plan de acción regional latinoamericano y del Caribe sobre población y desarrollo* (LC/G.1920, LC/DEM/G.159), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3), Santiago de Chile, junio.
- (2002a), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3), Santiago de Chile, abril.
- (2002b), *Panorama social de América Latina 2001-2002* (LC/G.2183-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- Chiswick, Barry y Timothy Hatton (2003), "International migration and the integration of labour markets", *Globalization in Historical Perspective*, M. Bordo y otros, Chicago, The University of Chicago Press.
- CHS (Comisión de Seguridad Humana) (2003), *La seguridad humana, ahora*, Nueva York [en línea] http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.html
- EUMC (Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia) (2005), *Majorities attitudes towards minorities. Key findings from the Eurobarometer and the European Social Survey* [en línea] <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/eurobarometer/EB2005/EB2005-summary.pdf>.
- Faist, Thomas (2002), "Extension du domaine de la lutte: internacional migration and security before and after september 11, 2001", *International Migration Review*, N° 137, vol. 36, Nueva York, Centro de Estudios sobre Migración de Nueva York.
- Findlay, Ronald (1982), "On W. Arthur Lewis's contributions to economics", *The theory and experience of economic development. Essays in honor of Sir W. Arthur Lewis*, M. Gersovitz y otros, Londres, George Allen & Unwin.
- Findlay, Ronald y Kevin O'Rourke (2003), "Commodity market integration, 1500-2000", *Globalization in Historical Perspective*, M. Bordo y otros, Chicago, The University of Chicago Press.
- FOM (Oficina Federal de Migración) (2005), "Iniciativa de Berna. Agenda Internacional para la Gestión de la Migración", Berna.
- GCIM (Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales) (2005), *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales* [en línea] <http://www.gcim.org>.
- Gelles, Paul (2000), *Water and Power in Highland Peru: The Cultural Politics of Irrigation and Development*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- Gendreau, Mónica y Gilberto Jiménez (2002), "La migración internacional desde una perspectiva sociocultural: estudio en comunidades tradicionales del centro de México", *Migraciones Internacionales*, vol. 1, N° 2, enero-junio, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Giddens, Antony (1991), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Glick-Schiller, Nina, Linda Basch y Cristina Blanc-Szeanton (1992), "Transnationalism: a new analytical framework for understanding migration", *Towards a Transnational Perspective on Migration*, N. Glick-Schiller, L. Basch y C. Blanc-Szeanton (comps.), Nueva York, New York Academy of Sciences.

- Glick Schiller, Nina y George Fouron (2003), "Los terrenos de la sangre y la nación: los campos sociales transnacionales haitianos", *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, Alejandro Portes, Luis Guarnizo y Patricia Landolt (coords.), México, D.F., Miguel Angel Porrúa/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Goldring, Luin (1999), "El Estado mexicano y las organizaciones transmigrantes: ¿Reconfigurando la nación y las relaciones entre Estado y Sociedad Civil?", *Fronteras Fragmentadas*, Gail Mummert, México, D.F., Editorial Colegio de Michoacán.
- Guarnizo, Luis, Luis Sánchez y Elizabeth Roach (2003), "Desconfianza, seguridad fragmentada y migración transnacional: los colombianos en la ciudad de Nueva York y Los Angeles", *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, Alejandro Portes, Luis Guarnizo y Patricia Landolt (coords.), México, D.F., Miguel Angel Porrúa/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- (1999), "Mistrust, fragmented solidarity, and transnational migration: Colombians in New York and Los Angeles", *Ethnic and Racial Studies*, N° 22, Londres, London Routledge.
- Gurrieri, Jorge (2005), "El proceso consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones" (UN/POP/EGM-MIG/2005/06), Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean, México, D.F., diciembre.
- Hugo, Graeme (2002), "Australian immigration policy: the significance of the events of September 11", *International Migration Review*, 137, vol. 36, Nueva York, Centro de Estudios sobre Migración de Nueva York.
- Klein, Michele (2005), *International migration management through inter-state consultation mechanisms* (UN/POP/PD/2005/13), United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development, Nueva York, julio.
- Landolt, Patricia, Lilian Autler y Sonia Baires (2003), "Del hermano lejano al hermano mayor: la dialéctica del transnacionalismo salvadoreño", *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, Alejandro Portes, Luis Guarnizo y Patricia Landolt (coord.), México, D.F., Miguel Angel Porrúa/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Lewis, W. Arthur (1977), *The Evolution of the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press.
- Lim, Lin Lean (1995), "The status of women and international migration", *International migration policies and the status of female migrants* Naciones Unidas, Nueva York.
- Lohrmann, R. (1999), "Regional intergovernmental consultation processes on migration management", documento presentado al International Symposium on International Migration Towards the New Millennium: Global and Regional Perspectives, Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Consejo Internacional de Ciencias Sociales (CICS), University of Warwick Centre for Research in Ethnic Relations, 15 al 18 de septiembre.

- Mármora, Lelio (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Paidós.
- Martínez, Jorge y Fernanda Stang (2005), "Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre migración internacional y procesos de integración y cooperación regional", *serie Seminarios y conferencias*, N° 45 (LC/L.2272-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.99.
- Meyers W., Deborah y Demetrious Papademetriou (2002), "Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y Estados Unidos", *Foreign Affairs en español*, vol. 2, N° 1, México, D.F.
- Mosisa, Abraham (2002), "The role of foreign born workers in the U.S. Economy", *Monthly Labor Review*, vol. 125, N° 5, mayo [en línea] <http://www.bls.gov/opub/mlr/2002/05/art1full.pdf>.
- Naciones Unidas (2005a), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L.Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- (2004), *Estudio económico y social mundial, 2004: migración internacional* (ST/ESA/291/Add.1.), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.04.II.C.3.
- (1997), *Migración internacional y desarrollo. Informe conciso* (ST/ESA/SER.A/164), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.97.XIII.4.
- (1995), "Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5 al 13 de septiembre de 1994", *Población y desarrollo*, vol. 1 (ST/ESA/SER.A/149), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.XIII.7.
- Pécoud, Antoine y Paul de Guchteneire (2005), "Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas", *Migraciones internacionales*, vol. 3, N° 2, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Pellegrino, Adela (2000), "Drenaje, movilidad, circulación: nuevas modalidades de la migración calificada", *La migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas*, serie Seminarios y conferencias, N° 15 (LC/L. 1632-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.170.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible) (2005), *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*, El Salvador.
- Popkin, Eric (2003), "La migración guatemalteca maya a Los Angeles: Construyendo vínculos transnacionales en el contexto del proceso de establecimiento", *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, Alejandro Portes, Luis Guarnizo y Patricia Landolt (coords.), México, D.F., Miguel Angel Porrúa/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Portes, Alejandro (2002), "La sociología en el hemisferio. Hacia una nueva agenda conceptual", *Revista nueva sociedad, transnacionalismo. Migración e identidades*, Caracas.

- (2001), "Inmigración y metrópolis: reflexiones acerca de la historia urbana", *Migraciones internacionales*, vol. 1, N° 1, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre.
- (1998), "From South of the border: Hispanic minorities in the United States", *The Immigration Reader. America in a Multidisciplinary perspective*, David Jacobson, Massachussets, Blackwell Publisher.
- Roberts, B. R., Reanne Frank y F. Lozano-Ascencio (1999), "Transnational migrant communities and Mexican Migration to the U.S.", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, N° 2.
- Sassen, Saskia (2003), *Los espectros de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2006), "Conclusiones preliminares del encuentro iberoamericano sobre migración y desarrollo" [en línea] http://www.sre.gob.mx/dgomra/cibero/documentos/cibero_xvi/Con_Mgrcn.pdf.
- Smith, Michael Peter y Luis Eduardo Guarnizo (1998), "Theorizing transnationalism. The locations of transnationalism", *Transnationalism from Below*, Michael Peter Smith y Luis Eduardo Guarnizo (eds.), New Brunswick, Transaction Publishers.
- Solimano, Andrés y Nathalie Watts (2005), "International migration, capital flows and the global economy: a long run view", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 35 (LC/L.2259-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.G.16.
- Sørensen, Nina (1997), "Nueva York is just another Dominican capital – Madrid es otro mundo: Spatial practices and cultures of displacement among Dominican migrants in New York City and Madrid", *Livelihood, Identity and Instability*, B.F. Frederiksen y F. Wilson (eds.), Copenhagen, Center for Development Research.
- Tamagno, Carla (2003), "Entre celulinos y cholulares: los procesos de conectividad y la construcción de identidades transnacionales", documento presentado en el vigesimocuarto Congreso internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA 2003), Dallas, Texas.
- Tapinos, G. (2001), "Illegal immigrants and the labour market", *OECD Observer*, mayo.
- Trueba, Enrique (1998), "The education of mexican inmigrant children", *Crossings. Mexican Immigration in Interdisciplinary Perspectives*, Marcelo Suarez-Orozco, (ed.), David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Universidad de Harvard.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2005), *International Migration and the Millennium Development Goals. Selected Papers of the UNFPA Expert Group Meeting*, Nueva York.
- Uran, M. (2002), *La migración, los acuerdos en materia social y el proceso de integración* (SP/SMIR/Di 17-02), Caracas, Sistema Económico Latinoamericano (SELA).
- Usher, Erica (2005), "The Millennium Development Goals and migration", *serie Migration Research*, N° 20, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

- Vidal, Laura y otros (2002), "De Paraíso a Carolina del Norte. Redes de apoyo y percepciones de la migración a Estados Unidos de mujeres tabasqueñas despulpadoras de jaiba", *Migraciones internacionales*, vol. 1, N° 2, enero-junio, Tijuana, El Colegio de la Frontera.
- Wallerstein, Immanuel (1974), *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Nueva York, Academic Press.
- Williamson, Jeffrey G. (2004), *The political economy of world mass migration: comparing two global centuries*, Wendt Distinguished Lecture, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI), 11 de mayo.
- ____ (1997), "Globalization and inequality, past and present", *The World Bank Research Observer*, vol. 12, N° 2, agosto.