SERIE

15

Seminarios y conferencias

La migración internacional y el desarrollo en las Américas

Simposio sobre migración internacional en las Américas

San José, Costa Rica, septiembre de 2000

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)

Santiago de Chile, diciembre de 2001

NACIONES UNIDAS

CEPAL
ECLAC

Esta publicación ha sido posible gracias a la contribución financiera de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El BID contribuyó a través del Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable Nº ATN/SF-7060-RG Simposio Latinoamericano y Caribeño sobre Migración Internacional en las Américas.

El Simposio sobre Migración Internacional en las Américas fue organizado por la CEPAL, representada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), y la OIM. Contó con el valioso auspicio y apoyo financiero del BID, del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y del Gobierno de los Estados Unidos. El Gobierno de Costa Rica ofreció su generosa hospitalidad para la realización de la reunión.

La edición de este libro estuvo a cargo de Jorge Martínez Pizarro, quien contó con la colaboración de Leandro Reboiras Finardi, consultores del Convenio BID-CELADE.

Las opiniones expresadas en esta publicación, que no ha sido sometida a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de quienes las emitieron y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/L. 1632-P
ISBN: 92-1-321934-2
ISSN: 1680-9033
Copyright © Naciones Unidas diciembre de 2001. Todos los derechos reservados
Nº de venta: S.01.II.G.170
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice general

Resumen 5
Prólogo 7
Introducción 9
Discurso del Secretario Ejecutivo de la CEPAL 14

Primera parte: Tendencias y patrones migratorios en las Américas 19

A. Tendencias y patrones migratorios en las Américas 21
B. Sistemas de información migratoria 83
C. Comentarios 127
D. Conclusiones del capítulo 141

Segunda parte: Relaciones entre migración y desarrollo 143

A. Impacto de la globalización y de los acuerdos de integración regional en países de origen y destino de corrientes migratorias 145
B. Cambios económicos y tecnológicos y mercados de trabajo en los países de destino y de origen 181
C. La migración de trabajadores calificados 219
D. Impacto social de la migración 259
E. Comentarios de sesiones C y D 297
F. Conclusiones del capítulo 309

Tercera parte: Gobernabilidad de la migración internacional y diplomacia multilateral 311

A. Migración internacional y la Cumbre de las Américas 313
B. Iniciativas multilaterales de consulta sobre migración internacional 341
C. Rol de los organismos internacionales y no gubernamentales 357

D. Comentarios 365
E. Conclusiones del capítulo 373

Cuarta parte: Importancia económica y social de la migración 375

A. Remesas y redes migratorias 377
B. Comunidades de migrantes 413
C. Conclusiones del capítulo 447

Quinta parte: Derechos humanos de los migrantes 449

A. Normas legales para la protección de los trabajadores migrantes 451
B. Derechos humanos y migraciones a la luz del sistema interamericano de los derechos humanos 471
C. Los derechos de los migrantes y el interés nacional 479
D. Comentarios 485
E. Conclusiones del capítulo 495

Síntesis del panel final de examen de los resultados y conclusiones del Simposio y del foro de organizaciones de la sociedad civil 497

Anexo 1 509

Agenda del Simposio 511

Anexo 2 515

Agenda del Foro 517

Anexo 3 521

Listado de participantes 523

Serie seminarios y conferencias: Números publicados 539

Resumen

Esta publicación contiene las ponencias, comentarios, conclusiones y reseña del panel final del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, celebrado en septiembre de 2000 en San José de Costa Rica. La reunión contó con la decisiva participación y contribución de representantes gubernamentales, especialistas en el estudio de la migración internacional, delegados de organizaciones de la sociedad civil y expertos de organizaciones internacionales. El libro se ordena de acuerdo a los cinco grandes temas en que se dividieron las sesiones: I) tendencias y patrones migratorios en las Américas; II) relaciones entre migración y desarrollo; III) gobernabilidad de la migración y diplomacia multilateral; IV) importancia económica y social de la migración y, V) derechos humanos de los migrantes. En la introducción se destaca la importancia, originalidad y propósitos de la reunión, así como las características de los trabajos presentados y las amplias repercusiones de los movimientos migratorios en el continente. También se destaca la inclusión de los temas migratorios en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas, realizada en Quebec, Canadá, en abril de 2001. La reseña del panel final refleja los aspectos más importantes y permite concluir que la realización del Simposio auspicia importantes avances en el tratamiento de los numerosos asuntos vinculados a la migración internacional en las Américas. De cara al siglo XXI, la reunión contribuye a resaltar que la migración internacional es un fenómeno multifacético, cuyas repercusiones pueden ser favorables a los países en la medida en que se estimule el diálogo y se fortalezca la cooperación mutua.

Prólogo

Recogiendo numerosas inquietudes provenientes de la comunidad americana acerca de la migración internacional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –a través de su División de Población (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE)– y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) –Oficina Regional para Centroamérica y México–, organizaron un encuentro continental de actores relevantes y especialistas guiados por la disposición común de debatir diversos temas de la migración internacional a comienzos del siglo XXI, lo que dio origen al *Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, realizado en San José de Costa Rica en septiembre de 2000.

La reunión fue concebida como una extensión de las actividades conjuntas que vienen desarrollando la CEPAL y la OIM en el ámbito de la migración internacional en las Américas. El propósito general fue propiciar un intercambio de ideas y experiencias sobre la migración internacional en el hemisferio, que involucrara a delegados gubernamentales responsables de políticas públicas, expertos y académicos, representantes de instituciones de la sociedad civil y profesionales de agencias internacionales. Reconociendo el importante papel que cabe a la sociedad civil, paralelamente al Simposio se organizó un *Foro de la Sociedad Civil*, en el que se reunieron diversos representantes que trabajan en favor de las personas, familias y comunidades de migrantes, para exponer sus visiones, problemas y necesidades, con miras a potenciarsus tareas y profundizar sus relaciones con los gobiernos, los organismos internacionales y las instancias multilaterales del sistema interamericano.

Los organizadores del encuentro agradecen el valioso auspicio y apoyo financiero brindado por el Fondo de Población de las Naciones

Unidas (FNUAP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – a través de un Convenio firmado con la CEPAL. El Gobierno de los Estados Unidos brindó también apoyo financiero, y el Gobierno de Costa Rica, país anfitrión, ofreció su amplio respaldo al Simposio.

El presente documento constituye la culminación de las actividades de difusión de los resultados del Simposio, los que apuntan a establecer una base teórica y empírica de conocimiento que contribuya a fundamentar en forma adecuada el tratamiento de la migración internacional en las Américas durante los próximos años, en el marco del diálogo, la cooperación y la investigación permanentes. De especial relevancia es el hecho de que los resultados fueron sometidos a consideración de los Jefes de Estado de las Américas con ocasión de la Cumbre de las Américas celebrada en Quebec, Canadá, en abril de 2001, quienes los incluyeron en el Plan de Acción.

Daniel S. Blanchard
Director del CELADE

Roberto Kozak
Director Oficina para América Central y México, OIM

Introducción

Este libro contiene las ponencias, comentarios y conclusiones de cada uno de los temas tratados en el *Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, celebrado entre los días 4 y 6 de septiembre de 2000 en San José de Costa Rica, e incluye una reseña del panel final. La publicación forma parte de las actividades de difusión del Simposio y se une al *Informe de relatoría del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas* (Santiago de Chile, serie Población y Desarrollo, 12, LC/L.1462-P, diciembre de 2000) y al *Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas* (Santiago de Chile, serie Población y Desarrollo, 14, LC/L.1529-P, abril de 2001).

Antecedentes y objetivos: la búsqueda de oportunidades

El Simposio es una iniciativa originada en la preocupación –generalizada y creciente– por la migración internacional. Este fenómeno, que no es nuevo en las Américas y más bien constituye uno de los hechos históricos más trascendentales en el proceso de formación de las sociedades, emerge como una prioridad de los gobiernos y sociedades civiles, y se une a la atención que le han dado sistemáticamente las instituciones organizadoras del evento. Prueba palmaria de estas percepciones renovadas y emergentes son el conjunto de temas tratados en la reunión y la variada gama de los participantes.

Son numerosas las inquietudes que despierta actualmente la migración internacional en los países del continente, hecho que contrasta con las respuestas requeridas –hasta hace muy poco restringidas a ámbitos unilaterales, administrativos y disociados de objetivos del

desarrollo social y económico en su más amplia acepción. En la base de esta situación se distingue la necesidad de comprender mejor este fenómeno y así poder gobernarlo efectivamente en la cambiante realidad actual. Tal situación lleva al convencimiento de que las tendencias migratorias exigen un abordaje integral que comprometa a todos los actores involucrados y permita enfrentar las profundas tensiones originadas de cara al comienzo del siglo XXI.

En este contexto y conscientes de los desafíos que presenta la migración en el mundo de hoy –y de acuerdo a su mandato–, los organizadores del Simposio plantearon como propósito general del encuentro el propiciar un intercambio de ideas y experiencias sobre la migración internacional en el hemisferio, para lo cual consideraron la participación de delegados de los gobiernos encargados de políticas públicas y de expertos y académicos de vasta y reconocida trayectoria, representantes de instituciones de la sociedad civil y expertos de agencias internacionales. En forma paralela al Simposio, se organizó un *Foro de la Sociedad Civil*, en el que se expusieron las visiones, problemas y necesidades de las organizaciones civiles que trabajan en favor de las personas, familias y comunidades de migrantes, buscando potenciar sus tareas y profundizar sus relaciones con los gobiernos, los organismos internacionales y las instancias multilaterales del sistema interamericano.

Los objetivos específicos del Simposio fueron:

Ampliar la información disponible y el conocimiento de las tendencias y los patrones de la migración internacional en las Américas y profundizar la comprensión de sus factores determinantes.

Analizar las interrelaciones entre la migración internacional y el desarrollo, incluidos el impacto de la globalización y la introducción de nuevas tecnologías.

Examinar las consecuencias económicas, sociales y políticas de la migración para los migrantes y para los países de origen y de destino, prestando particular atención a la situación de pobreza en que se encuentra la mayoría de las personas migrantes.

Analizar y evaluar medidas multilaterales adoptadas en el campo de la diplomacia, con el propósito de racionalizar las corrientes migratorias y promover la cooperación internacional en este campo.

Importancia del evento: la Cumbre de las Américas

El Simposio y el Foro fueron concebidos como una oportunidad para la participación activa de un amplio espectro de actores sociales y agentes institucionales, en procura de ampliar el conocimiento sobre la migración internacional y de relevar las potencialidades del diálogo y la cooperación y contribuir a enfrentar sus múltiples desafíos. Los trabajos presentados son testimonio de que la migración internacional se encuentra en el origen de las naciones americanas, pero que también se mantiene fuertemente vigente y con cambiantes expresiones que –ahora bajo la forma de oportunidades y riesgos– comienzan a reconocerse progresivamente como hechos comunes de la convivencia entre personas, comunidades y culturas. Los resultados del Simposio permiten consolidar el reconocimiento de que la migración internacional es un proceso social indisolublemente asociado a las tendencias del desarrollo y a las interacciones de los mercados laborales de los países, que sintetizan las más importantes modalidades de las relaciones internacionales en el mundo contemporáneo.

Son varias las razones por las que el Simposio constituye una iniciativa totalmente inédita en el continente. En primer lugar, se trata de una oportunidad excepcional para debatir numerosos temas, problemas y perspectivas de la migración internacional, enfocados desde puntos de vista distintos (dado el origen de los participantes, como lo revelan sus nacionalidades, afiliaciones institucionales y especialidades científicas). En segundo término, pone de manifiesto que el estado del conocimiento de los temas migratorios en las Américas es insuficiente, lo que estimula esfuerzos de investigación en un marco de pluralidad de enfoques y conceptos y de diversidad de metodologías y datos que

sustenten exámenes rigurosos. Sin duda, es necesario recurrir al acervo disponible –con todas sus fortalezas y limitaciones–, y centrar las preocupaciones en la protección y el respeto de los derechos de las personas migrantes. La reunión es un componente interactivo de la inflexión que busca asumir un tratamiento multidimensional y multilateral de la migración internacional, situándola en la agenda americana del siglo XXI, lo que queda sugerido por el florecimiento de iniciativas de cooperación subregional en materia migratoria, la suscripción de acuerdos de integración y la inclusión del tema en el proceso de la Cumbre de las Américas.

Las conclusiones del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas fueron puestas a disposición de la Cumbre con ocasión de la cita de Quebec, Canadá, celebrada en abril de 2001. En la Cumbre de Santiago en 1998, el Plan de Acción ya había estipulado una sección destinada al tratamiento de la situación de los trabajadores migrantes. Esta vez, la *Declaración de la Ciudad de Quebec*, suscrita por los Jefes de 33 Estados americanos señala:

"*Reconocemos las contribuciones económicas y culturales que aportan los migrantes a las sociedades de destino y a sus comunidades de origen. Nos comprometemos a asegurar tratamiento digno y humano, con protección legal adecuada, defensa de los derechos humanos y condiciones de trabajo seguras y saludables para los migrantes. Fortaleceremos mecanismos de cooperación hemisféricos para atender las legítimas necesidades de los migrantes y adoptar medidas eficaces en contra del tráfico de seres humanos*" (página 4 de la Declaración) (www.summit-americas.org).

Del mismo modo, el Plan de Acción aprobado por los mandatarios en Quebec incluye dos secciones explícitas sobre la migración internacional. La primera es la de *Derechos humanos y libertades fundamentales*, donde se sostiene que la protección universal y la promoción de los derechos humanos –incluyendo los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el respeto a las normas y principios del derecho internacional humanitario, con base en los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia– son fundamentales para el funcionamiento de las sociedades democráticas. Respecto a la migración, se subraya lo siguiente:

"*Reafirmando los compromisos asumidos en la Cumbre de Santiago de Chile en 1998, relativos a la protección de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo los trabajadores migrantes y sus familias:*

Fortalecerán la cooperación entre los Estados para abordar, con un enfoque integral, objetivo, y de largo plazo, las manifestaciones, orígenes y efectos de la migración en la región;

Promoverán que se tome conciencia sobre el valor de la cooperación estrecha entre países de origen, tránsito y destino para asegurar la protección de los derechos humanos de los migrantes;

Establecerán un programa interamericano, en el marco de la OEA, para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo los trabajadores migrantes y sus familias, tomando en cuenta las actividades de la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y apoyando la labor encomendada al Relator Especial sobre Trabajadores Migrantes de la CIDH y de la Relatora Especial para las Migraciones de las UN (Naciones Unidas).

Se comprometerán a llevar a cabo la más amplia cooperación e intercambio de información posibles entre los Estados, en relación con las redes de tráfico ilícito, incluyendo el desarrollo de campañas preventivas relacionadas con los peligros y riesgos que enfrentan los migrantes, particular-mente las mujeres y los niños y las niñas, que frecuentemente pueden ser víctimas de este tráfico, con el propósito de erradicar este delito;

Establecerán vínculos con procesos subregionales, tales como la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migración, que son foros para el diálogo, para compartir información en torno al fenómeno migratorio, asimismo, fomentarán la cooperación con organismos internacionales especializados, tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para avanzar y coordinar los esfuerzos de ejecución de los mandatos de la Cumbre" (página 7 del Plan de Acción) (www.summit-americas.org)

En la sección de *Crecimiento con equidad*, que se plantea erradicar la pobreza y la inequidad como los desafíos más importantes para alcanzar un crecimiento económico sostenido y estabilidad política y social, el Plan de Acción persigue desarrollar iniciativas que maximicen los beneficios de la migración ordenada, y se señala que:

"Reconociendo los aspectos positivos y los beneficios de la migración ordenada, en los países de origen, tránsito y destino, como un factor que contribuye al crecimiento económico y al desarrollo nacional y regional:

Apoyarán las iniciativas destinadas a reforzar los vínculos entre las comunidades de migrantes en el extranjero y sus lugares de origen y promoverán mecanismos de cooperación que simplifiquen y aceleren la transferencia de remesas de dinero de los migrantes y reduzcan sustancialmente los costos de su envío;

Apoyarán las iniciativas voluntarias diseñadas por comunidades o individuos para el uso de fondos de inversiones y de proyectos productivos que beneficien el bienestar general de las comunidades de origen;

Promoverán el debate en el Hemisferio sobre el fenómeno de la migración con la debida consideración de su naturaleza multidimensional y de las diferencias regionales, considerando la incorporación del tema de la migración en las negociaciones sobre comercio e integración económica;

Apoyarán programas de cooperación sobre procedimientos de migración para mercados laborales transfronterizos y la migración de trabajadores tanto en los países de origen como en los de destino, como un medio para incrementar el crecimiento económico, con pleno conocimiento del papel que la cooperación en educación y capacitación puede jugar en la mitigación de cualquier consecuencia adversa del movimiento de capital humano de países más pequeños y menos desarrollados;

Buscarán asegurar que los migrantes tengan acceso a los servicios sociales básicos, de manera consistente con el ordenamiento jurídico de cada país;

Crearán y armonizarán los sistemas de información estadística y fomentarán el intercambio de información y prácticas óptimas mediante el uso de nuevas tecnologías de información y de las comunicaciones, con el fin de promover la modernización de la administración de la migración" (página 32 del Plan) (http://www.summit-americas.org) (www.summit-americas.org).

Algunas precisiones sobre el presente libro

Los resultados del Simposio permiten abrigar esperanzas de un avance sostenido en el diálogo sobre migración internacional. Con una evaluación permanente, esta nueva fase de entendimiento de la comunidad americana en un tema antiguo –pero siempre vigente– como es la migración internacional, debe consolidar uno de los procesos más vigorosos de cooperación en distintas escalas.

Esos resultados permiten rescatar la contribución de las ponencias, comentarios y debates, cuyo rigor y profundidad resaltan en este libro. En este sentido, los organizadores del evento tienen la convicción de que el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas sienta las bases para un verdadero abordaje integral del fenómeno.

Este libro, que ponemos a disposición de la comunidad americana, se estructura en cinco capítulos y una reseña del panel final:

Tendencias y patrones migratorios en las Américas

Relaciones entre migración y desarrollo

Gobernabilidad de la migración y diplomacia multilateral

Importancia económica y social de la migración

Derechos humanos de los migrantes

Síntesis del panel final

Palabras del secretario ejecutivo de la CEPAL, señor José Antonio Ocampo, en la sesión inaugural del simposio sobre migración internacional en las Américas

San José, Costa Rica, 4 de septiembre, 2000

Quisiera comenzar estas palabras expresando nuestro agradecimiento al Excelentísimo Señor Presidente de Costa Rica por acompañarnos en la sesión de instalación de este Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, cuyas conclusiones esperamos que alimenten la Cumbre de las Américas que se realizará el año entrante en Quebec, Canadá. Permítame, señor Presidente, señalar que no es un hecho casual que la Organización Internacional para las Migraciones y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe coincidieran en seleccionar a Costa Rica como sede de este encuentro. Además de su ejemplar tradición democrática, de su historial de respeto a los derechos humanos y de sus progresos en materia de equidad social, Costa Rica se destaca en el concierto de las naciones americanas por constituir una tierra de acogida a un gran número de personas que han debido emigrar desde diferentes latitudes; a ellos, Costa Rica les ha brindado un amplio marco de oportunidades para su realización.

La CEPAL se siente particularmente complacida de compartir las responsabilidades de organización de este Simposio con la Organización Internacional para las Migraciones, organismo con el que hemos tenido una fructífera asociación en la ejecución de diversas actividades regionales sobre migración y desarrollo al servicio de los países de la región. Deseo también dejar constancia de nuestro reconocimiento al Fondo de Población de las Naciones Unidas, al Banco Interamericano de Desarrollo, a la Organización de Estados Americanos y al Gobierno de los Estados Unidos por su contribución para la realización del Simposio.

A través del CELADE —su División de Población— la CEPAL ha dedicado una sostenida atención a los asuntos de la migración internacional en la región. Desde 1970, y gracias a la fructífera colaboración de los países, mantiene el Proyecto de Investigación sobre Migración Internacional en América Latina, que constituye un elemento de referencia obligado para el estudio de la migración internacional en la región. Esta experiencia, que se espera mantener para los censos de la ronda de 2000, ha sido reconocida como un caso pionero en el mundo. El estudio de sus datos, la inclusión de los temas migratorios en los programas de capacitación, el apoyo a actividades de investigación sobre la materia en los países, el trabajo conjunto con los gobiernos y con otras organizaciones internacionales y la disponibilidad de la información en medios electrónicos, son expresiones de la importancia de esta iniciativa y de la necesidad de preservarla. Estos antecedentes han servido en numerosas ocasiones para colocar una nota de realismo frente a las voces de alarma que tienden a generar percepciones e imágenes exageradas, o simplemente erradas, acerca de las tendencias de la migración internacional en la región.

La migración internacional configura uno de los capítulos centrales del desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe y todo indica que continuará ocupando esta posición en los próximos años. Esta constatación no es extraña, pues el desplazamiento de personas a través de las fronteras nacionales obedece a factores profundamente enraizados en los mismos orígenes del proceso de desarrollo; tampoco sorprende que constituya un motivo de preocupación para los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, ya que sus repercusiones afectan las relaciones internacionales, el accionar de los Estados y el quehacer de las comunidades y los individuos.

Un principio rector de la CEPAL es el fomento de un desarrollo integral, idea fuerza que, como hemos destacado en múltiples ocasiones, ha sido la más valorada y persistente en sus más de cincuenta

años de historia. El desarrollo integral implica, como objetivo esencial, aumentar el bienestar del conjunto de la población. El desarrollo así entendido está indisolublemente ligado a la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y, por ende, de los principios de igualdad, solidaridad y no discriminación, concebidos de forma indivisible e interdependiente con los derechos civiles y políticos. El logro de un crecimiento económico estable y competitivo es un requisito necesario, pero insuficiente, para el desarrollo integral, puesto que también es necesario que ese avance vaya hermanado de cada vez mayores grados de equidad. La reducción de las desigualdades sociales debe ser la vara fundamental para medir la calidad del desarrollo en un contexto de sostenibilidad democrática.

En este sentido, el tratamiento de las repercusiones de la migración internacional está indisolublemente ligado a la búsqueda de la equidad social, por lo que su inclusión en el plano de la lucha contra la pobreza y la desigualdad, en el plano del empleo y la seguridad social y en el plano de las prestaciones sociales, involucra a toda la población de la región, cualquiera que sea su origen o nacionalidad.

El intercambio de trabajadores, la interacción cultural, la acogida a las personas desplazadas de sus países, son hechos que se registran en cada una de las naciones de la región y se extienden a escala continental. Si bien las limitaciones de la información no permiten la determinación exacta del número de personas que participan en las diversas corrientes migratorias, su cuantía representa la expresión más visible de la migración internacional en las Américas. Según los datos censales de la ronda de 1990, más de dos millones de latinoamericanos y caribeños residían en un país de la región distinto al de su nacimiento y otros ocho millones fueron empadronados en los Estados Unidos. Los antecedentes proporcionados por otras fuentes sugieren que estos patrones migratorios siguieron acrecentándose en la última década.

Tradicionalmente se ha reconocido que las desigualdades en los niveles de desarrollo están en la base de los movimientos migratorios. De igual modo, las consecuencias de la migración internacional repercuten en las esferas más sensibles de la vida social, económica y cultural de los países de origen y destino, y conllevan apreciaciones que a menudo son motivo de polémica. Entre las preocupaciones de la CEPAL en esta materia se encuentra la observación del contraste que existe entre la progresiva facilitación de los flujos de capitales, bienes e ideas a lo largo del mundo y la persistencia de respuestas restrictivas al desplazamiento de los recursos humanos, lo que indica, por lo demás, que el actual proceso de globalización es todavía incompleto.

La observación de estos hechos nos lleva a hacernos varias preguntas directamente ligadas con los temas que serán abordados en este Simposio. La primera es: ¿De qué naturaleza son las relaciones entre la migración, la globalización económica, los procesos de integración y la construcción de comunidades transnacionales? Con arreglo a la sabiduría convencional, puede afirmarse que las fuerzas que impulsan la globalización estimulan la movilidad de los factores productivos, entre ellos los recursos humanos. No obstante la validez de esta afirmación, los mecanismos intervinientes son complejos, puesto que no son unívocos. La globalización promueve las propensiones migratorias en la medida en que las oportunidades de empleo en los países tradicionalmente emisores permitan que las personas, mejor informadas que en el pasado, dispongan de recursos para financiar la migración. Alternativamente, los efectos disruptivos sobre las comunidades de origen más afectadas por la reestructuración productiva pueden inducir directamente las decisiones migratorias. Ambas tendencias llevan a sospechar que será necesario esperar un largo tiempo antes de que la migración disminuya o se estabilice. En el intertanto, los procesos de integración pueden jugar un papel de gran importancia en tanto sean capaces de potenciar espacios de consenso para el diseño de acciones coordinadas, armonizadas —y, eventualmente, unificadas— frente a los factores propiciatorios de la migración. A su vez, las comunidades transnacionales, que coadyuvan a legitimar las conductas migratorias, configuran mecanismos de apoyo e identidad y de generación de recursos para afianzar la inserción de las personas migrantes en las sociedades de destino. Si bien

parece no haber razones para suponer que la migración estará fuera de control en los próximos años, es necesario articular los medios necesarios para asegurarlo.

¿Cuáles son los impactos sociales y económicos que se derivan de las diferentes formas de movilidad territorial de la población? Las diferentes formas de movilidad conllevan también consecuencias sociales y económicas disímiles. Esta es quizás una de las inquietudes más desatendidas en los estudios sobre la migración y la razón de ello parece estribar en la enorme dificultad para contar con evidencias que sustenten un examen detenido de esas nuevas formas de movilidad. Pero permítaseme señalar que no se puede afirmar a priori que las consecuencias de esta diversidad sean negativas para los países de origen, destino o tránsito. Esta afirmación, que no conduce a resultados fructíferos, puede tener consecuencias negativas para el imaginario colectivo de los países de acogida. El más conocido y manifiesto de los impactos sociales y económicos de la migración parece ser el que se registra en los mercados laborales. En los países de la región existen fenómenos de segmentación laboral entre los inmigrantes, en función de su concentración en actividades como la agricultura, la construcción y los servicios en general. Sin embargo, esto no significa que compitan con la mano de obra local, ya que su cuantía relativa es siempre minoritaria, como lo dejan ver los estudios realizados en los últimos años. La competencia desleal por los puestos de trabajo, que se basa en la desprotección de los inmigrantes, sí que es una consecuencia negativa, cuyos primeros perjudicados son los propios migrantes.

¿Cómo lograr que el intercambio de recursos humanos calificados vaya en beneficio tanto de los países de origen y destino como de las propias personas involucradas? El intercambio de recursos humanos calificados es tal vez una de las dimensiones de la migración internacional que ha concitado más estudio. Cuando en los años sesenta se advertía un fenómeno de fuga de cerebros desde los países en desarrollo, primaba una visión pesimista centrada en las pérdidas de desarrollo que involucraba la emigración de profesionales. Hoy, en un mundo fuertemente interdependiente, sabemos que estas pérdidas pueden compensarse, por lo menos en parte, mediante el aprovechamiento de las experiencias de los emigrados y el estímulo hacia su reconocimiento en los países de origen, sin que ello signifique su retorno definitivo ni exija el establecimiento de medidas de retención que pueden menoscabar proyectos de vida. Esta es una línea de trabajo que la CEPAL considera de gran relevancia, en especial si se tiene en cuenta que los recursos humanos calificados son, ahora más que nunca, activadores de la innovación tecnológica para los países en desarrollo y continuarán siendo demandados en los sectores más competitivos de los países desarrollados.

¿Qué aportes proporcionan los flujos de remesas enviadas por los y las migrantes a sus familias y comunidades de origen y cómo puede ser utilizados en favor del desarrollo de los países? En numerosas ocasiones se ha señalado que las remesas constituyen una de las más claras expresiones positivas de la migración. La percepción más difundida sobre la importancia de las remesas parece ser su magnitud: estimaciones realizadas por la CEPAL en Centroamérica, sugieren que su monto ascendió a unos 3.500 millones de dólares anuales en 1998. A escala nacional, estos recursos equivalían al 16% del PIB de El Salvador, al 5% del de Nicaragua y niveles dentro de este rango en varios de las pequeñas naciones insulares del Caribe. Para países como Colombia, aunque los montos relativos son menores, las remesas representan el equivalente a la mitad de las exportaciones cafeteras. Es indudable que las remesas implican la posibilidad de que las familias dispongan de recursos adicionales para su consumo y, por ende, para superar condiciones de aguda carencia. Sin embargo, no todo parece funcionar con tanta fluidez; de allí la conveniencia de examinar cómo favorecer los impactos positivos del flujo de remesas. Para ello será necesario fortalecer los canales más exitosos que ya existen para realizar dichas transferencias y crear marcos institucionales que permitan orientar su utilización con fines productivos. Existen valiosas experiencias en varios países de la región que habría que compartir. Debemos entender que la migración no desaparecerá en los próximos años y que, en consecuencia, el potencial de recursos que entrañan las remesas debe ser aprovechado en beneficio de las familias y sus comunidades, procurando —con el debido respeto a los derechos de las personas—conseguir efectos duraderos más allá del corto plazo.

¿Qué medios deben utilizarse para lograr una efectiva gobernabilidad de los fenómenos migratorios que procure armonizar los principios fundamentales de respeto a los derechos de las personas con los derechos que asisten a los Estados? Las anteriores inquietudes confluyen en la necesidad imperiosa de elaborar una agenda migratoria acorde con los tiempos, basada en el diálogo, la cooperación y el intercambio de experiencias entre los países. Esta perspectiva encuentra sustento en las valiosas iniciativas que emergieron durante los años noventa y que podrían extenderse a escala continental. La CEPAL considera que están dadas las condiciones para asumir la tarea de generar instancias de concertación orientadas a gobernar los fenómenos migratorios en el entendido que éstos forman parte de la realidad actual. Así, en el continente americano se ha ido gestando la idea de que cada vez son más lejanas las visiones unilaterales que acompañaron el tratamiento de los asuntos migratorios en favor de un enfoque multilateral, sin que esto signifique desdeñar las potencialidades de los acuerdos bilaterales.

Los distintos temas que se abordarán en este Simposio contribuirán, sin duda, a fortalecer el diálogo entre especialistas, gobiernos y sociedad civil, y sus conclusiones permitirán desarrollar nuevas formas de cooperación regional y situarlas en el marco de procesos hemisféricos actualmente en pleno desenvolvimiento, como el proceso de la Cumbre de las Américas.

A todos nosotros nos une el afán de avanzar en la búsqueda de mecanismos de diálogo e intercambio de experiencias que permitan hacer de la migración internacional un proceso que fortalece las buenas relaciones de vecindad y cooperación en nuestro común territorio americano. Este propósito exige la más amplia participación, y es por ello que este Simposio se concibió como una tarea conjunta de los diversos sectores de la comunidad: expertos gubernamentales, especialistas en migración, representantes de numerosas organizaciones de la sociedad civil y profesionales de organismos internacionales. Agradezco a todos ustedes su colaboración y esfuerzo y les deseo un exitoso desarrollo de sus deliberaciones.

Primera parte:
Tendencias y patrones migratorios en las Américas

A. Tendencias y patrones migratorios en las Américas

A.1 Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe

Miguel Villa y Jorge Martínez Pizarro[1]

1. Presentación

La generación de conocimiento para explicar la migración y diseñar políticas exige datos apropiados, relevantes y oportunos. Las limitaciones que afectan a otras fuentes hacen que los censos de población sean el principal recurso disponible para enfrentar aquellas exigencias en la región. El Proyecto IMILA (Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica) del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población, reúne datos recabados por los censos nacionales que posibilitan cuantificar la migración y caracterizar a los migrantes. No obstante su utilidad, esta información adolece de restricciones, pues los datos se refieren sólo a los *stocks* acumulados de migrantes y no a los flujos; tampoco permiten identificar con claridad a los migrantes indocumentados ni a los que se desplazan temporalmente.

Los datos del Proyecto IMILA permiten identificar tres grandes patrones migratorios. El primero corresponde a la inmigración de ultramar hacia América Latina, cuya intensidad declinó durante los

[1] Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE-CEPAL).

últimos decenios: la no renovación de las corrientes, los movimientos de retorno y los efectos de la mortalidad han reducido los *stocks* de inmigrantes. Un segundo patrón es el de la migración intrarregional, alimentada por factores estructurales —desigualdades de desarrollo económico y social—y coyunturales; el *stock* de estos migrantes se duplicó en los años setenta, tendiendo posteriormente a estabilizarse. Argentina y Venezuela, en América del Sur, y Costa Rica, en Centroamérica, han sido los principales países de destino de esta migración; en el Caribe se observa una intensa circulación de personas entre los países insulares. El tercer patrón es el de la emigración de latinoamericanos y caribeños cuyo principal destino es los Estados Unidos, donde el *stock* de inmigrantes latinoamericanos y caribeños se duplicó entre 1980 y 1990.

El examen de la información disponible en el Proyecto IMILA pone en evidencia la marcada heterogeneidad de las características de los migrantes y sugiere que los factores asociados a la migración han adquirido una creciente complejidad. En este documento sólo se analiza la composición de la migración según género y a la participación de personal calificado. Con relación a las repercusiones generales de la migración se establece un contrapunto entre efectos de signo opuesto a escala estructural e individual.

La sección final del documento incluye algunas reflexiones especulativas sobre las tendencias de la migración en el contexto socioeconómico contemporáneo. Una somera exploración de las relaciones entre la migración y las tendencias del desarrollo permite destacar las potencialidades que deparan los esfuerzos en favor de un esquema de regionalismo abierto y de integración en el ámbito más amplio de la globalización. Se enfatiza que las políticas en materia de migración requieren establecer concertaciones a escala internacional. Además, se indica que tales políticas ganarán en efectividad y eficacia si son concebidas como componentes de las estrategias de desarrollo.

2. Debilidades y potencialidades de la información existente

Los complejos problemas de la "indocumentación". La migración internacional constituye uno de los factores de mayor importancia en la explicación de como evolucionaron las sociedades de América Latina y el Caribe. Más allá de la profundidad de sus raíces —de merecido reconocimiento en la historia— la persistencia y los sucesivos cambios de la migración no parecen haber encontrado una dedicación igualmente sostenida entre los decisores públicos de la región. El tema emerge a la luz cada cierto tiempo y como respuesta a la percepción de que alguno de sus efectos o características está configurando un problema de relevancia social. Así, con una frecuencia cada vez mayor, se alzan voces para expresar aspiraciones o visiones críticas sobre el tipo de inmigrantes que cabe estimular, aceptar o rechazar; ello suele conllevar el diseño o la reformulación de las normas que rigen los desplazamientos de personas a través de las fronteras.

La pérdida de recursos humanos calificados, la conformación de redes sociales y el papel de las remesas se encuentran entre los elementos que despiertan interés por la emigración. Diversos episodios, a menudo dramáticos, de poblaciones desplazadas en forma forzosa a raíz de convulsiones sociopolíticas contribuyen a reavivar la preocupación por la migración y sus repercusiones sobre el desarrollo.

Sin embargo, el conocimiento científico —como las acciones que de él se deriven— no puede construirse sólo sobre la base de percepciones, aspiraciones, inquietudes y preocupaciones, en especial si no tienen un claro sustento empírico. La ausencia de fundamento sólido inhibe el examen riguroso de los comportamientos y tendencias, la predicción de cambios y la evaluación de las consecuencias de la migración internacional. La falta de información apropiada, oportuna y relevante —que conspira en contra del conocimiento de la migración internacional y de la posibilidad de actuar sobre ella— se origina principalmente en las limitaciones de las fuentes de datos, que configuran la esencia de la "indocumentación" en este campo. Como se reconoce en un documento de la División de Población de las Naciones Unidas, "…en todos los debates sobre la migración internacional hay tres denominadores comunes: la falta de datos sobre la migración, la falta de una teoría coherente que explique la migración internacional y una comprensión muy inadecuada de la compleja relación entre la migración y el desarrollo" (Naciones Unidas, 1997, p.8).

Si bien en la mayoría de los países de la región se dispone de registros de entradas y salidas por sus puertos internacionales, los problemas de esta fuente son serios. Como el propósito de estos registros es dejar constancia de los cruces de frontera, que suelen ser muy numerosos, la identificación de los migrantes propiamente tales se convierte en una tarea difícil; la cobertura de entradas y salidas suele diferir entre los diversos lugares de control; los antecedentes recabados de las personas que ingresan o egresan de los países son escasos y presentan un reducido potencial analítico; los datos recopilados no siempre son procesados de manera adecuada y, cuando ello ocurre, su publicación sufre retrasos. Además, y pese a los esfuerzos por establecer criterios comparables, las modalidades de registro de entradas y salidas no son similares entre los países. Las limitaciones que afectan a otras inscripciones administrativas —como las referidas a pasaportes, visados, extranjeros presentes o permisos de trabajo— no son menores.

Una iniciativa de cooperación regional: el Proyecto IMILA. A raíz de las agudas deficiencias de las fuentes alternativas, los censos nacionales de población son la principal vertiente de información para el estudio de la migración internacional. Dadas su universalidad y la amplia gama de datos demográficos y socioeconómicos que reúne, el censo de población presenta ventajas todavía insustituibles. Con todo, la información censal de un país no se presta para estimar —por lo menos de modo directo— la emigración de los nativos de un país. Es aquí donde estriba el mérito del Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) puesto que, gracias al intercambio de información entre países, permite organizar los datos sobre la población empadronada en los censos de países diferentes al de su nacimiento.[2]

En su expresión más simple, el Proyecto IMILA permite la construcción de una típica matriz de origen y destino de los migrantes entre países. La calidad migratoria se especifica —dependiendo de las preguntas contenidas en los censos nacionales— según el lugar de nacimiento de las personas, el año de llegada al país y el lugar de residencia en una fecha previa a la del censo. Merced a la combinación de los datos disponibles, los países pueden disponer de diversas estimaciones sobre inmigración y emigración. Así, las personas registradas como inmigrantes en el censo de un país serán también emigrantes en sus países de origen. Si la información sobre migración se obtiene mediante la pregunta sobre el lugar de nacimiento, se asumirá que el fenómeno ocurrió una sola vez a lo largo de la vida de los individuos; en cambio, si se dispone de la pregunta sobre el año de llegada al país –o de aquella relativa al lugar de residencia en una fecha fija anterior al censo– la migración podrá estudiarse por períodos.

Cuando los datos censales sobre períodos de migración se refieren a toda la población empadronada, es posible calcular la inmigración de nativos del país que (por haber residido en el exterior) alguna vez fueron emigrantes; esta migración de retorno se obtiene identificando los nativos según el año de llegada o el país de residencia en una fecha fija anterior a la del censo. La emigración de personas nacidas en el exterior (inmigrantes) puede estimarse comparando los datos sobre el país de nacimiento en dos censos sucesivos y descontando los efectos de la mortalidad (mediante el uso de relaciones de supervivencia) y de la inmigración de extranjeros en el período intercensal.

En procura de propiciar una utilización más intensa del caudal de información suministrado por los censos, los organismos nacionales de estadística entregan al CELADE los registros de personas nacidas en el extranjero.[3] Con ellos se generan tabulados especiales, incluyendo características biodemográficas (sexo, edad, fecundidad, mortalidad infantil) y sociodemográficas (estado civil, educación e inserción laboral) de tales personas. Además de proporcionar insumos para preparar

[2] El Proyecto IMILA se originó en el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) a comienzos de los años setenta, y su puesta en práctica a mayor escala ha sido recomendada por la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP) y la División de Población de las Naciones Unidas. Diversas reuniones internacionales han estimulado el desarrollo de este Proyecto, que representa un claro ejemplo de cooperación horizontal.

[3] Si bien el Proyecto IMILA se concentra en los datos censales de los países de América Latina, el CELADE obtiene cifras sobre latinoamericanos empadronados en los censos de países de fuera de la región, en especial los

proyecciones de población, la información del banco de datos del Proyecto IMILA se utiliza en numerosos estudios sobre la migración internacional latinoamericana, que abordan tanto los posibles factores determinantes como las eventuales consecuencias de la migración (CELADE, 1999; Martínez, 2000, 1997 y 1992; Pellegrino, 2000, 1995 y 1993).[4]

Los límites posibles con los datos de IMILA. La información reunida en el banco de datos del Proyecto IMILA tiene limitaciones, inherentes a la naturaleza de la fuente básica. En primer lugar, muchos censos presentan omisiones diferenciales —en cantidad y calidad— entre el total de la población y los migrantes internacionales. En países que tienen proporciones elevadas de migrantes indocumen-tados (o en aquellos donde los extranjeros perciben riesgos de discriminación), es posible que algunos eludan el empadronamiento o se declaren nativos o transeúntes (Jaspers-Faijer, 1987). Esa omisión tenderá a ser más frecuente entre los que no pertenecen a un hogar, como sucede con los inmigrantes que dejan tras de sí a su familia.

Un segundo tipo de limitación se refiere a la comparabilidad de los datos a escala internacional. Además de las diferentes interpretaciones del concepto de residencia entre los censos *de facto* y de jure —y de los distintos grados de cobertura de la población— las boletas censales de los países no siempre incluyen las mismas preguntas. Ello incide tanto en la especificación del concepto operativo de migración (que exige elementos de referencia temporales) como en la evaluación de las características demográficas y socioeconómicas de las personas. También es sabido que la periodicidad de las operaciones censales no obedece a un calendario regular sino que cada país las realiza en fechas diferentes.

Un tercer orden de limitaciones de los datos censales es de índole metodológica y conceptual. Todo censo empadrona la población existente en un país en un momento dado y, por lo mismo, sólo brinda una imagen del *stock* de migrantes acumulados hasta aquel momento. Tal *stock* comprende únicamente al número de migrantes sobrevivientes y también a los que no volvieron a migrar antes de la fecha del censo, y no a las migraciones ocurridas a lo largo del tiempo (Pellegrino, 2000), implicando que se pierde de vista la condición de proceso que tiene la migración internacional. Tal restricción hace que el censo sea un instrumento inapropiado para registrar la movilidad estacional y cíclica de las personas y que dificulta la identificación de los desplazamientos coyunturales. El hecho de que no sea posible identificar a las personas que participan en estos movimientos de corta duración representa un obstáculo importante en una época de creciente apertura económica internacional e integración de mercados y en la que adquieren fuerza los estilos de flexibilidad laboral (puesta en evidencia por las diversas formas de segmentación temporal en la utilización de la mano de obra).

No obstante las limitaciones señaladas, el Proyecto IMILA es, sin duda, una iniciativa de gran importancia para lograr un conocimiento aproximado de la migración internacional de los latinoamericanos. Algunas de esas limitaciones podrán superarse a medida que progresen las metodologías y prácticas censales de los países y otras restricciones —como las relativas a aspectos particulares de la migración o a sus rasgos específicos a escala local— puedan enfrentarse mediante estrategias de investigación que complementen el tipo de información reunida por dicho Proyecto. También es posible confrontar las estimaciones directas que se obtienen de los datos de IMILA con las que se deducen de procedimientos indirectos, como los diseñados para cuantificar la emigración

Estados Unidos y Canadá. Análogamente, se dispone de datos sobre las personas nacidas fuera de la región que residen en los países de América Latina. Como el fundamento sobre el que descansa IMILA es la promoción del intercambio de información entre los países, el CELADE envía copia de los cuadros obtenidos con las bases de datos nacionales y proporciona antecedentes sobre los nativos de cada país que han sido empadronados los restantes. El CELADE publica periódicamente, en su *Boletín Demográfico*, algunos de estos datos, lo que facilita su divulgación; asimismo, esta información se ofrece en el sitio electrónico del CELADE en la página *web* de la CEPAL (www.eclac.cl).

[4] Con el reciente desarrollo del sistema WINR+, el CELADE abrió la posibilidad de que cada investigador opere directamente con las bases de datos censales y procese la información —incluso a pequeñas escalas geográficas— de modo que se adecue a los objetivos de su investigación.

mediante preguntas sobre el lugar de residencia de parientes. El Proyecto IMILA es, entonces, una valiosa experiencia de cooperación regional que puede constituirse en un punto de partida sólido para propiciar la formación de sistemas de observación permanente de la migración.

3. Grandes patrones del mapa migratorio de la población de la región

Una revisión de las tendencias de la migración internacional registradas en América Latina y el Caribe a lo largo de la segunda mitad del siglo XX permite identificar tres grandes patrones: la inmigración de ultramar, la migración intrarregional y la emigración hacia el exterior. No obstante su coexistencia, la importancia relativa y las características de estos patrones han variado con el curso del tiempo.

La inmigración de ultramar. En el período comprendido entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX la inmigración de ultramar fue bastante intensa, aunque fluctuante, y ejerció una decisiva incidencia, cuantitativa y cualitativa, en la configuración de varias sociedades nacionales de la región, especialmente en los países de la vertiente atlántica, que poseían condiciones favorables para la inserción social y económica de personas migrantes que, en su mayoría, venían del sur de Europa. La inmigración europea se relacionó estrechamente con las zonas más integradas a los circuitos económicos internacionales que, amén de disponer de "espacios vacíos", experimentaron un rápido proceso de modernización productiva (Pellegrino, 2000); la expansión económica de estas zonas posibilitó la generación de puestos de trabajo y salarios superiores a los imperantes en los países de Europa meridional, hecho que contribuyó a una rápida movilidad social ascendente.

Durante los años posteriores a la segunda guerra mundial, Europa fue escenario de una vigorosa transformación económica, que comenzó en las naciones del norte y occidente y que más tarde se extendió —al amparo de los mecanismos de integración— a los países del sur de ese continente. Tales cambios contribuyeron a afianzar la retención de población en su origen. De modo concomitante se fue ensanchando la distancia entre el grado de desarrollo socioeconómico de las naciones europeas y el de los países de América Latina y el Caribe. Todo ello redundó en una disminución sustancial de las corrientes migratorias destinadas a esta región a la vez que sirvió de estímulo a la migración de retorno al viejo continente.

A contar de los años sesenta y en virtud de la escasa renovación de los flujos, los inmigrantes de fuera de la región sufrieron un sostenido envejecimiento; en este contexto, la mortalidad y la migración de retorno resultaron en una gradual merma del *stock* de aquellos inmigrantes, que disminuyó de unos cuatro millones de personas en 1970 a menos de dos y medio millones en 1990 (cuadro 1). Si bien la inmigración originada en el exterior de la región no cesó totalmente —pues todavía se registran flujos menores, procedentes principalmente de Asia— es manifiesta la declinación de su intensidad en los últimos decenios, cuando las tasas de cambio del *stock* se hicieron negativas. Como resultado, declinó la proporción de personas de origen extrarregional entre los inmigrantes registrados por los censos de los países latinoamericanos: en 1970 representaban más de las tres cuartas partes del total de los inmigrantes y en 1990 eran apenas poco más de la mitad. Esta evolución descendente permite sugerir que el tradicional carácter atractivo de América Latina para la población de otras regiones mostró claros signos de agotamiento en la segunda mitad del siglo XX.

El patrón migratorio intrarregional. Los países latinoamericanos y caribeños se distinguen por la frecuencia de los desplazamientos humanos a través de las fronteras nacionales, fenómeno fuertemente enraizado en la histórica heterogeneidad económica y social de los territorios de la región. intrarregionales encuentran su destino preferente en aquellos países cuyas estructuras productivas son más favorables para la generación de empleos y que, por lo común, detentan

mayores grados de equidad social. Además de los factores de tipo estructural, la evolución de este patrón migratorio han influido tanto las coyunturas de expansión o retracción económica como las contingencias sociopolíticas (Pellegrino, 2000, 1995 y 1993). Así, por ejemplo, las instancias de ruptura y restablecimiento de las formas democráticas de gobierno han repercutido en la formación de virtuales oleadas de exiliados y "retornantes" entre naciones con fronteras comunes.

La motivación para estudiar la migración que tiene orígenes y destinos dentro de la región se ha visto acrecentada en años recientes y la merma de los flujos provenientes desde fuera de la región, el incremento de la denominada migración fronteriza y los esfuerzos de integración económica han contribuido a este creciente interés. Ello ha permitido advertir que la sostenida persistencia de algunas corrientes intrarregionales se asocia con mecanismos de articulación de los mercados de trabajo entre países vecinos, por lo que se asemejan a la migración a escala intranacional. Otras corrientes, afectadas por fluctuaciones temporales, se vinculan con cambios de orden más bien coyuntural.

Durante los años setenta se advirtió un notable aumento de la migración intralatinoamericana; junto a la persistencia de los factores estructurales, las alteraciones sociopolíticas acaecidas en ese decenio llevaron a que el número de migrantes se duplicara, para llegar en 1980 a casi dos millones de personas (cuadro 1). En cambio, a lo largo de los años ochenta y a raíz del impacto tanto de la crisis económica y de los subsecuentes programas de reforma estructural —que se hicieron sentir con especial fuerza en las principales naciones de destino— como del restablecimiento de las normas de convivencia civil en varios países, el crecimiento del *stock* de migrantes dentro de América Latina fue más modesto: el total acumulado sólo aumentó a 2.2 millones de personas (tablas 1 a 3 del anexo).[5]

Si bien la información de los censos de la ronda de 1990 sugiere una estabilización del número absoluto de migrantes intralatinoamericanos, algunos indicios señalan que en los años previos se habría acentuado la tendencia al reemplazo parcial de la migración tradicional por otras formas de movilidad. Estas últimas presentan rasgos de reversibilidad —puesto que incluyen desplazamientos de duración temporal variable y no involucran el traslado del lugar de residencia— que parecen revelar una ampliación de los espacios de vida de una parte creciente de la población, fenómeno consonante con los nuevos modelos de estructuración territorial de las economías de la región.

No obstante los cambios del contexto socioeconómico y político, los orígenes y destinos de las corrientes migratorias dentro de América Latina no se alteraron mayormente, lo que revela una consolidación del escenario territorial de esta migración. Casi dos tercios de los latinoamericanos que en 1990 residían en países de la región distintos al de nacimiento se concentraban en Argentina y Venezuela. Argentina ha sido el destino tradicional de numerosos contingentes de paraguayos, chilenos, bolivianos y uruguayos; atraídos por las posibilidades de trabajo en la agricultura, la manufactura, la construcción y los servicios, esos inmigrantes se hicieron más notorios a medida que disminuyó la inmigración europea. En Venezuela, bajo el alero de una economía incentivada por la bonanza petrolera, la principal afluencia de migrantes en el decenio de 1970 fue la de colombianos, seguida por la de personas del cono sur forzadas a dejar sus países de origen.

Durante la llamada "década perdida" de 1980, Argentina y Venezuela experimentaron una ostensible disminución de la intensidad de la inmigración: los datos censales de la ronda de 1990 revelan una disminución del *stock* total de inmigrantes en ambos países. Sin embargo, el número de personas procedentes del resto de América Latina aumentó ligeramente. Un ejercicio de estimación indirecta permite apreciar que en los años ochenta Argentina y Venezuela experimentaron

[5] El panorama observado alrededor de 1990 es el resultado neto de una multiplicidad de movimientos que tuvieron lugar durante el decenio previo y que comprendieron episodios de emigración y retorno.

una no despreciable inmigración neta desde otros países latinoamericanos.[6] En el mismo lapso, algunos países tradicionalmente emisores de población registraron una importante migración de retorno. La expansión económica de Paraguay en los años setenta, a raíz de los efectos asociados a la ejecución de grandes obras hidroeléctricas y de un intenso proceso colonizador, motivó el retorno de emigrantes nacionales desde Argentina y el aumento de la inmigración originada en los países vecinos. En años recientes, junto a la migración de retorno, en Chile se aprecia una inmigración de personas originarias de otros países de América Latina (CEDLA y otros, 2000; Martínez, 1997).

Por lo tanto, no toda la migración intralatinoamericana encuentra su destino en Argentina y Venezuela. Así, en otro ejemplo de esta relativa diversidad de los países de destino, las graves alteraciones sociopolíticas que afectaron a la subregión de Centroamérica en los años setenta y ochenta —aunadas a las históricas insuficiencias estructurales en materia de desarrollo— dieron lugar a que el *stock* de inmigrantes nicaragüenses y salvadoreños aumentara considerablemente en Costa Rica entre 1973 y 1984. Durante el mismo período, México se convirtió en importante receptor de corrientes también originadas en los países centroamericanos, en especial Guatemala y El Salvador. Algo similar —con cifras menores pero con efectos de mayor envergadura en las esferas económicas, sociales y culturales— puede decirse respecto de Belice.

En el conjunto de la emigración intrarregional alrededor de 1990, los colombianos registraron la mayor magnitud absoluta: algo más de 600 mil fueron empadronados en los censos de otros países de latinoamericanos (90% en Venezuela). Por ese entonces, los emigrantes chilenos y paraguayos, con un total cercano a los 280 mil (más de tres cuartas partes de ellos censados en Argentina), compartían el segundo lugar entre los emigrantes intralatinoamericanos. No obstante su magnitud absoluta, estas cifras representaban —salvo en Paraguay— menos del 3% de las poblaciones de los países de origen. Un caso especial es el de la emigración uruguaya —que se orienta principalmente a Argentina— cuando a comienzos del decenio de 1970 alcanzó una intensidad similar a la de la mortalidad en el país de origen (Fortuna y Niedworok, 1985).

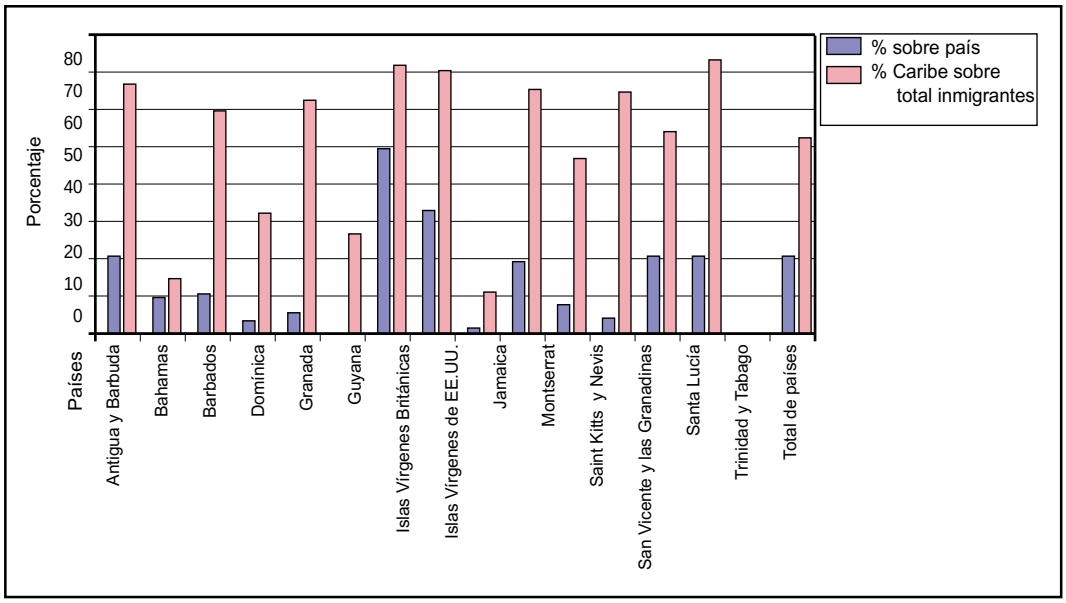
La migración en la Comunidad del Caribe anglófono muestra un sello peculiar: la intensa circulación de personas entre los países de la subregión —favorecida por la cercanía geográfica— se compone de una proporción relativamente reducida de traslados de residencia y de otra mayor de movimientos de tipo recurrente (Simmons y Guengant, 1992). Algunos de estos movimientos conllevan el retorno a los países de origen y otros se realizan por etapas, que incluyen estaciones de parada como parte de un proceso de traslado a un destino fuera de la subregión.[7] Algunos estudios recientes sugieren que la migración dentro de la Comunidad está alcanzando un nuevo umbral de dinamismo, vinculado con la elevación de los niveles de vida y el aumento de la demanda de fuerza de trabajo —propiciada, en parte, por la gran expansión de las actividades turísticas— en algunos países y con las menores oportunidades de empleo en otros. Como resultado, algo más de la mitad de la inmigración de la Comunidad en 1990 procedía de la misma subregión y su monto equivalía a casi el 4% del total de la población comunitaria (tabla 4 del anexo) (Mills, 1997).

La situación descrita no es compartida por todos los países caribeños. En Trinidad y Tabago, Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Barbados —que se encuentran entre los cinco con mayores *stocks* migratorios— se advertía un predominio de inmigrantes provenientes de la subregión; en cambio, en Jamaica y Bahamas —los dos restantes del grupo con mayores *stocks*— los inmigrantes originarios del exterior de la subregión eran una mayoría (gráfico 1). A su vez, la incidencia relativa de la inmigración llegaba a su máximo en las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, donde ese *stock*

[6] Mediante el uso de relaciones de supervivencia intercensales por sexo y edad, para el período 1980-1990, se obtuvo un saldo de 147 mil y 60 mil inmigrantes netos en Argentina y Venezuela, respectivamente.

[7] Bahamas, además de recibir un importante contingente de inmigrantes con fines de residencia, es destino transitorio de un gran número de personas provenientes del resto del ámbito caribeño, en particular haitianos.

Gráfico 1
COMUNIDAD DEL CARIBE: PORCENTAJE DE INMIGRANTES SOBRE POBLACIÓN TOTAL PORCENTAJE DE INMIGRANTES DEL CARIBE. CIRCA 1990



Fuente: Mills (1997).

equivalía a un tercio de la población total. Como contrapartida, se estimaba que los emigrantes representaban cerca de un quinto de la población nacida en Granada, Guyana y San Vicente y las Granadinas. En estas condiciones, la migración internacional ejerce una repercusión fundamental sobre la dinámica demográfica de los países del Caribe.

El patrón migratorio extrarregional. A la par de la merma de la inmigración de ultramar y de la relativa estabilización del patrón intrarregional, la emigración fuera de la región adquirió un papel protagónico. Aunque el destino de esta emigración es diverso, ya que se advierte una creciente presencia de nativos de la región en Australia, varios países de Europa y algunos de Asia, la gran mayoría se encuentra en los Estados Unidos y, en menor medida, en Canadá. Así, en términos generales, este patrón constituye un caso de *migración sur-norte*, que entraña múltiples repercusiones para los países de América Latina y el Caribe, entre las que cabe destacar la pérdida de recursos humanos calificados y la exposición de los emigrantes al riesgo de no lograr una efectiva inserción en los lugares de destino; esta migración implica, también, la formación de comunidades transnacionales de migrantes —que pueden redundar en mayor migración— y la generación de un potencial económico asociado a las remesas que los emigrantes envían a sus lugares de origen.[8]

No obstante que la emigración de nativos de la región, especialmente de México y el Caribe, a los Estados Unidos es un fenómeno de larga data —con fluctuaciones asociadas tanto a las coyunturas económicas y sociopolíticas como a los cambios en la legislación migratoria estadounidense— lo novedoso es su fuerte incremento en años recientes; no menos novedosa es la diversificación de los países de origen, puesta de manifiesto por las corrientes procedentes de América Central y de Sudamérica, que comenzaron a cobrar intensidad a mediados del siglo XX (cuadro 2, gráficos 2 y 3 y tablas 1 a 3 del anexo). El *stock* de latinoamericanos y caribeños en los Estados Unidos se duplicó entre 1980 y

[8] El examen de estas repercusiones debe considerar que los emigrantes configuran un todo heterogéneo en cuanto a sus características y a su situación migratoria. Por ejemplo, algunos residen legalmente en los países receptores y otros carecen de la documentación requerida para fijar su residencia o incorporarse al mercado de trabajo; asimismo, los emigrantes contabilizados en los censos incluyen trabajadores temporales, refugiados y desplazados.

1990, alcanzando un total cercano a 8.4 millones de personas, que representaban un 43% del total de la población extranjera censada en aquel país en 1990.[9] Algo más de la mitad de esos 8.4 millones de personas procedía de México y una cuarta parte del Caribe (principalmente, de Cuba, Jamaica y República Dominicana); el cuarto restante se distribuía en proporciones similares de centroamericanos y sudamericanos (cuadro 3).

Si bien en 1990 los mexicanos censados en los Estados Unidos superaban los 4 millones —cifra que duplica la registrada diez años antes y que equivalía a más de un quinto del total de la población extranjera en ese país—, la tasa de crecimiento más elevada correspondió a los salvadoreños que, con 470 mil personas, quintuplicaron su número en los años ochenta. No mucho menos considerable fue el aumento relativo de otros centroamericanos: las cifras de los nicaragüenses y guatemaltecos aumentaron más de tres veces, mientras que la de los hondureños se multiplicó por un factor de 2.8; una expansión similar experimentaron peruanos y guyaneses. Asimismo, el número de personas nativas de Haití, Bolivia, Paraguay, República Dominicana y Brasil más que se duplicó. A diferencia de los casos anteriores, el aumento de los nacidos en Cuba fue pequeño, no obstante lo cual —con cerca de 737 mil personas— ocupan el segundo lugar entre los oriundos de los países de América Latina y el Caribe y presentan la más alta proporción de nacionalizados en los Estados Unidos.

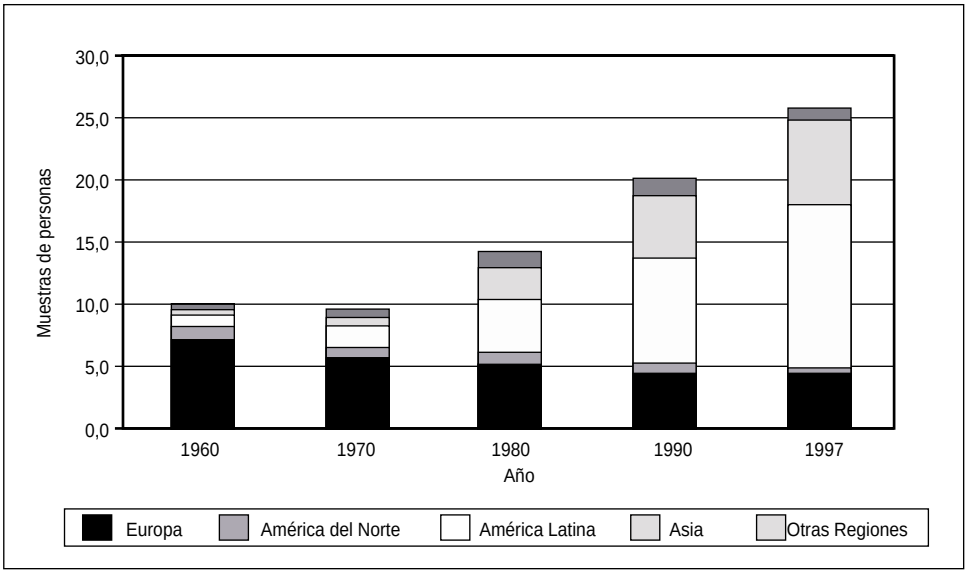
La información proporcionada por la Encuesta Continua de Población (*Current Population Survey*) de los Estados Unidos, permite estimar que el número de inmigrantes de origen latinoamericano y caribeño ascendió a 13.1 millones de personas en 1997. Esta cifra, equivalente a poco más de la mitad del *stock* total de inmigrantes en ese país, implica que los inmigrantes regionales se incrementaron en un 40% entre 1990 y 1997. Esta fuente indica que los mexicanos —con 7 millones de efectivos— representan el 53% de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños. Entre los principales grupos de personas nativas de otros países y presentes en los Estados Unidos en 1997 se destacan también los cubanos, dominicanos y salvadoreños, aunque sus magnitudes son inferiores al millón de personas (Schmidley y Gibson, 1999).

Estos datos parecen indicar que la región se ha convertido en expulsora neta de población; sin embargo, esta apreciación parece algo exagerada. Aun cuando la mayoría de los países registra un saldo migratorio negativo, y en varios —en especial, El Salvador, Guatemala y Nicaragua— se elevó considerablemente a contar de los años setenta, las estimaciones para la región en su conjunto indican magnitudes relativamente reducidas. Así, en el decenio de 1980, la tasa media anual de migración (negativa) de América Latina fue de sólo casi dos por mil; posteriormente, este indicador se redujo gradualmente hasta llegar a un valor (negativo) cercano a uno por mil en el segundo quinquenio de los años noventa (CELADE, 1998).[10]

[9] Cabe señalar que el fuerte ritmo de aumento del *stock* de latinoamericanos y caribeños en los Estados Unidos durante el decenio de 1980 se vio influido por la amnistía concedida por la Ley de Control y Reforma Migratoria adoptada por ese país en 1986.

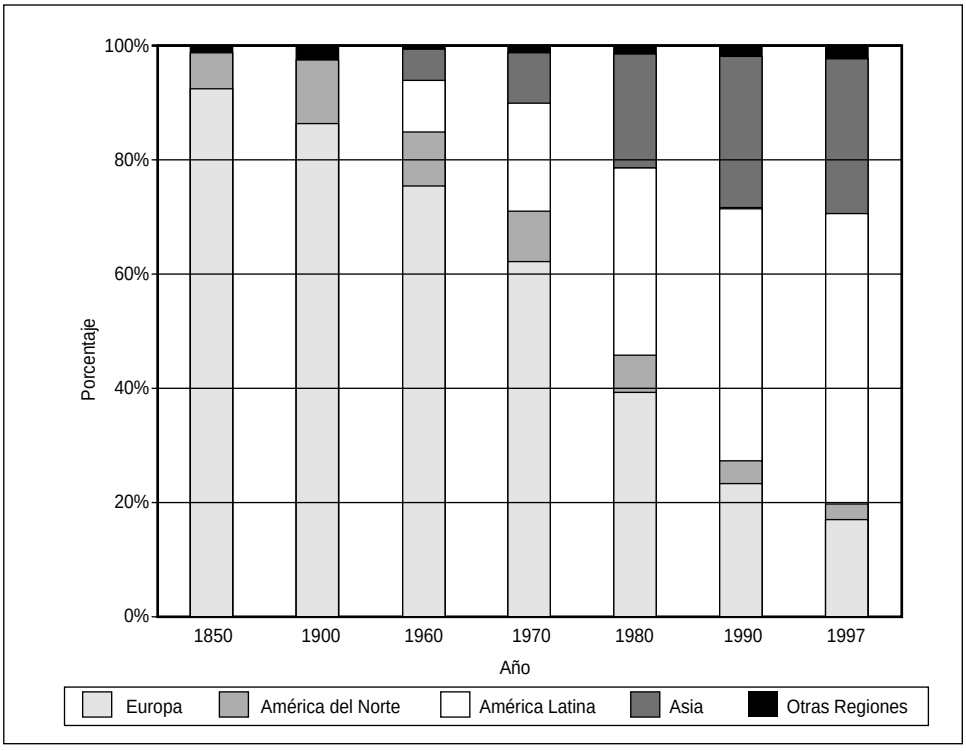
[10] Las tasas mencionadas son inferiores a un décimo de la de crecimiento natural de la población regional y equivalen a una pérdida neta anual de 560 mil efectivos en el período 1980-1995 (CELADE, 1998).

Gráfico 2
ESTADOS UNIDOS: POBLACIÓN INMIGRANTE SEGÚN REGIONES DE NACIMIENTO. 1960-1997



Fuente: Schmidley y Gibson (1999).

Gráfico 3
ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE SEGÚN REGIÓN DE ORIGEN.1850-1997



Fuente: Schmidley y Gibson (1999).

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN INMIGRANTE SEGÚN PROCEDENCIA. CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN DE 1970, 1980 Y 1990 [a]

Procedencia	Fechas censales [b]			Tasas anuales de crecimiento	
	1970	1980	1990	1970-1980	1980-1990
Resto del mundo (Inmigración de ultramar)	3873420	3411426	2350441	-1.27	-3.68
Porcentaje	76.1	63.1	51.2		
América Latina y el Caribe (mig. intrarregional)	1218990	1995149	2242268	4.83	1.17
Porcentaje	23.9	36.9	48.8		
Total	5092410	5406575	4592709	0.60	-1.63
Porcentaje	100.0	100.0	100.0		

Fuente: Estimaciones elaboradas a partir del banco de datos IMILA de CELADE.
[a]: El número de países considerados es de 16 en 1970; 14 en 1980 y 13 en 1990.
[b]: Las fechas corresponden al año de las rondas de censos nacionales.

Cuadro 2
ESTADOS UNIDOS: POBLACIÓN INMIGRANTE DE ORIGEN LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO. CENSOS DE POBLACIÓN DE 1970, 1980 Y 1990

Procedencia	Fechas censales			Tasas anuales de crecimiento	
	1970	1980	1990	1970-1980	1980-1990
América del Sur	234233	493950	871678	7.13	5.53
Porcentaje	13.6	11.3	10.4		
Mesoamérica	873624	2530440	5391943	9.73	7.22
Porcentaje	50.6	57.7	64.4		
Caribe y otros	617551	1358610	2107181	7.50	4.32
Porcentaje	35.8	31.0	25.2		
Total	1725408	4383000	8370802	8.70	6.25
Porcentaje	100.0	100.0	100.0		

Fuente: Estimaciones elaboradas a partir del banco de datos IMILA de CELADE.

Cuadro 3
ESTADOS UNIDOS: POBLACIÓN NACIDA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CENSADA EN 1970, 1980 Y 1990

Región y país de nacimiento	1970		1980		1990		Tasa anual de crecimiento intercensal (%)	
	Población	Distribución relativa %	Población	Distribución relativa %	Población	Distribución relativa %	1970-1980	1980-1990
TOTAL REGIÓN	1725408	100.0	4383000	100.0	8370802	100.0	8.7	6.3
AMÉRICA LATINA	1636159	94.8	3893746	88.8	7573843	90.5	8.2	6.4
AMÉRICA DEL SUR	234233	13.6	493950	11.3	871678	10.4	7.1	5.5
Argentina	44803	2.6	68887	1.6	77986	0.9	4.2	1.2
Bolivia	6872	0.4	14468	0.3	29043	0.3	7.1	6.7
Brasil	27069	1.6	40919	0.9	82489	1.0	4.1	6.7
Colombia	63538	3.7	143508	3.3	286124	3.4	7.7	6.6
Chile	15393	0.9	35127	0.8	50322	0.6	7.8	3.6
Ecuador	36663	2.1	86128	2.0	143314	1.7	8.1	5.0
Paraguay	1792	0.1	2858	0.1	4776	0.1	4.6	5.0
Perú	21663	1.3	55496	1.3	144199	1.7	8.8	8.9
Uruguay	5092	0.3	13278	0.3	18211	0.2	8.9	3.1
Venezuela	11348	0.7	33281	0.8	35214	0.4	9.8	0.6
MESOAMÉRICA	873624	50.6	2530440	57.7	5391943	64.4	9.7	7.2
Costa Rica	16691	1.0	29639	0.7	39438	0.5	5.6	2.8
El Salvador	15717	0.9	94447	2.2	465433	5.6	14.3	13.3
Guatemala	17356	1.0	63073	1.4	225739	2.7	11.4	11.3
Honduras	27978	1.6	39154	0.9	108923	1.3	3.3	9.4
México	759711	44.0	2199221	50.2	4298014	51.3	9.7	6.5
Nicaragua	16125	0.9	44166	1.0	168659	2.0	9.3	11.7
Panamá	20046	1.2	60740	1.4	85737	1.0	10.1	3.4
CARIBE Y OTROS	617551	35.8	1358610	31.0	2107181	25.2	7.5	4.3
Cuba	439048	25.4	607814	13.9	73697	1 8.8	3.2	1.9
Barbados	—	—	26847	0.6	43015	0.5		4.6
Guyana	—	—	48608	1.1	120698	1.4		8.5
Haití	28026	1.6	92395	2.1	225393	2.7	10.7	8.4
Jamaica	68576	4.0	196811	4.5	334140	4.0	9.7	5.2
Rep. Dominicana	61228	3.5	169147	3.9	347858	4.2	9.4	6.9
Trinidad y Tabago	20673	1.2	65907	1.5	115710	1.4	10.4	5.5
Otros	—	—	151081	3.4	183396	2.2		1.9

Fuente: Proyecto IMILA de CELADE.

4. Heterogeneidad de la migración regional: características y repercusiones

De acuerdo con la información sobre el país de nacimiento suministrada por los censos de la ronda de 1990, el total de inmigrantes y emigrantes involucrados en los tres patrones anteriormente identificados no superaba el 10% de la población en ningún país de América Latina y en la mayoría se situaba por debajo del 3%. Si bien una fracción de las personas que se encuentran en condición indocumentada en los países de destino y de aquellas que participan de movimientos temporales son omitidas en los empadronamientos censales, es probable que la incidencia relativa de la ‘’verdadera’’ migración no sea sustancialmente superior a lo indicado. Los antecedentes reunidos por el Proyecto IMILA muestran que, además del crecimiento de su magnitud absoluta, la migración internacional de latinoamericanos y caribeños —tanto entre los países de la región como hacia los Estados Unidos y Canadá— experimentó cambios cualitativos.

Entre los factores que pudieron haber contribuido a la diversificación de las características demográficas y socioeconómicas de los migrantes de América Latina y el Caribe durante el decenio de 1980 corresponde destacar las persistentes tensiones económicas, agravadas por una profunda y prolongada crisis y por los efectos inmediatos de los programas de ajuste estructural, que repercutieron

seriamente sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo. No menos importante fue el impacto de las serias convulsiones del escenario sociopolítico que, en algunos casos, resultaron en la militarización de los conflictos, en la ruptura de las normas de convivencia civil y en persecución. Otro factor significativo es el cambio en las disposiciones normativas de los países de destino, que incidieron —de modo deliberado o no— en la configuración cualitativa de las corrientes migratorias.[11]

Especificidades de género en la migración internacional. Una dimensión fundamental de la migración internacional en tanto proceso social es la de género. La especificación según sexo de las matrices de origen y destino construidas con la información censal de los tres últimos decenios (1960, 1970 y 1980) permite estimar los índices de masculinidad de los migrantes de origen latinoamericano presentes en países diferentes al de su nacimiento (tablas 5 a 7 del anexo). Cuando estos índices se examinan a escala de todo el continente americano, se advierte el paso de una situación de predominio femenino (en 1970 y 1980) a otra de mayoría masculina. En lugar de una "feminización" de los *stocks* migratorios en los últimos años, la tendencia continental indica que la participación de las mujeres ha venido disminuyendo. En cambio, si el análisis de los índices de masculinidad se restringe a la migración entre los países latinoamericanos, se aprecia una tendencia en la dirección contraria: esos índices han venido declinando de manera sostenida durante los tres decenios considerados; vale decir, a diferencia de lo observado a escala continental, la migración intralatinoamericana se caracteriza por una creciente "feminización". La aparente paradoja que surge del contraste entre las dos escalas de análisis se explica por la evolución ascendente de la participación masculina en el *stock* de inmigrantes latinoamericanos en los Estados Unidos, cuyos rasgos están muy influidos por la corriente originada en México. [12]

Un análisis detallado de los índices de masculinidad indica una fuerte heterogeneidad en la composición según género de las diversas corrientes migratorias. Resulta difícil asociar esta variabilidad con algunos elementos convencionales de discriminación, como el origen, el destino o la distancia; no es claro, por ejemplo, que la participación de hombres y mujeres en una determinada corriente guarde relación directa con la vecindad geográfica. Ello obliga a buscar la explicación en otros factores, como la complementariedad entre los mercados de trabajo de los países de origen y destino, ya que algunos circuitos migratorios parecen verse afectados por la demanda laboral en determinados sectores de actividad y ocupaciones.

En las corrientes de mexicanos a los Estados Unidos y de bolivianos y chilenos a Argentina se aprecia un predominio masculino, presumiblemente originado en la fuerte demanda por trabajadores en las tareas agroextractivas de los países de destino. En cambio, los *stocks* de colombianos en Venezuela y de paraguayos en Argentina se distinguen por una mayoría femenina, atribuible a su inserción en actividades de servicios, incluidos los de tipo doméstico. En el caso de la migración dentro de la Comunidad del Caribe, los datos censales del conjunto de países presentan un ligero predominio femenino, tal vez asociado con las ocupaciones de la industria turística.

Con todo, es inapropiado imputar exclusivamente la preeminencia de mujeres en algunos flujos a su modalidad de incorporación en la fuerza de trabajo de las sociedades de destino; tampoco es válido suponer que tal incorporación represente una mejora efectiva de la condición social de la mujer (Lim, 1998). Otros factores, como las circunstancias catalizadoras de la migración, el funcionamiento de las redes y comunidades de migrantes o las expectativas de reagrupación familiar afectan también los índices de masculinidad de la migración.

La migración de personal calificado. En la literatura especializada se reconoce frecuentemente que la migración internacional tiene una base esencialmente económica, afincada en la desigual

[11] La aplicación rigurosa de estas normas parece haber otorgado una mayor más visibilidad de los fenómenos de "indocumentación" e incidido en un incremento de la reunificación familiar; también pudo contribuir a que algunos movimientos de tipo itinerante y recurrente se convirtiesen en traslados más definitivos.

[12] Esta situación aparece confirmada por los datos de la Encuesta Continua de Población de 1997 de los Estados Unidos (Schmidley y Gibson, 1999).

distribución de oportunidades laborales, ingresos y condiciones materiales de vida entre los países. Ello no sólo opera en relación con los potenciales migrantes sino también en el plano de la oferta en los países receptores; tanto la incesante innovación tecnológica como el mejoramiento de las condiciones de competitividad —para lo cual la flexibilidad laboral se considera un requisito— inciden en la atracción migratoria (CEPAL/CELADE/OIM, 1999; Escobar, 1998). Así, en las naciones de mayor desarrollo se registra un interés creciente por la importación de capital humano (Iredale, 1998).

Tradicionalmente, los migrantes más calificados tendieron a trasladarse a países lejanos, fuera de la región, en tanto que las corrientes establecidas entre países limítrofes incluyeron personas con menores niveles de escolaridad. Pero este distingo ya no es nítido; es probable que el carácter masivo que adquirió la emigración —con importante presencia de grupos familiares— hacia el exterior de la región latinoamericana durante el decenio de 1980 repercutiera en una diferente composición de las corrientes. Los datos reunidos por IMILA ilustran algunos rasgos generales de esta participación y de sus tendencias entre 1970 y 1990.

Dentro del conjunto total de la migración latinoamericana en el continente se aprecia que el número de profesionales, técnicos y afines (PTA) se duplicó entre 1970 y 1980, hasta alcanzar un total de 220 mil personas; entre 1980 y 1990 se atenuó el ritmo de aumento de este conjunto de personal calificado, que llegó a poco más de 300 mil efectivos (tablas 8 a 10 del anexo). Además, la proporción de PTA entre los migrantes económicamente activos disminuyó desde algo más de 8% en 1970 a menos de 6% en 1990. Esta tendencia declinante aparece aún más acentuada en el caso de la migración de latinoamericanos a los Estados Unidos. En la migración intralatinoamericana la evolución es diferente, ya que la participación de PTA entre los migrantes económicamente activos aumentó de 6% en 1970 a 8% en 1990.

El hecho de que el personal calificado sea una fracción creciente de las personas que migran entre los países de la región latinoamericana es un asunto importante. Si bien esa proporción es todavía reducida, no es desdeñable que el número absoluto de PTA migrantes se haya triplicado entre 1970 y 1990. Amén de contribuir a valorizar este patrón migratorio y de poner en tela de juicio la percepción de que tales migrantes carecen de suficiente capacitación, esta tendencia pudiera servir de base para el diseño de esfuerzos de cooperación regional en el empleo compartido de este tipo de recursos humanos.[13]

Como ocurre con la dimensión de género, la composición de las corrientes migratorias específicas se distingue por su gran variabilidad. Así, en el caso de la inmigración latinoamericana a los Estados Unidos, los porcentajes de PTA entre las personas procedentes de América del Sur duplican las correspondientes a aquellas que provienen de México y algunos países caribeños y centroamericanos. Un distingo similar se aprecia en Argentina y Venezuela cuando se contrasta la proporción de personal calificado en las corrientes procedentes de las naciones limítrofes con aquellas originadas en el resto de América Latina.

En general, se observa que la participación relativa de PTA tiende a ser menor en los países de elevada emigración, con la excepción de Cuba; por el contrario, las naciones latinoamericanas de alta inmigración (Argentina y Venezuela) se distinguen por el alto grado de selectividad (en favor de personal calificado) de su emigración. A su vez, la migración cuyo destino son los países de la Comunidad del Caribe se distingue por un elevado porcentaje de personal calificado, y destaca el caso de la corriente recibida por Jamaica, pues algo más de la mitad de esos migrantes son profesionales y técnicos (Mills, 1997).

Explorando las repercusiones de la migración más allá de los datos. La descripción sumaria de los aspectos cualitativos de los patrones migratorios quedaría trunca si no se citan algunas de las repercusiones más generales de la migración. En muchos países de América Latina y el Caribe la

[13] Un examen riguroso de la migración de PTA exige tener en cuenta tanto sus especialidades como su inserción laboral en los países de destino; y también cabe evaluar el impacto de la migración de PTA sobre las existencias de tales recursos humanos en los países de origen.

emigración parece haber contribuido a aliviar el impacto de las tensiones entre las tendencias demográficas y la generación de empleo, de las originadas en conflictos sociopolíticos, étnicos y religiosos, y de las asociadas con formas agudas de degradación ambiental. A escala individual, la emigración se constituyó en una opción para buscar, fuera de los países de nacimiento, oportunidades laborales y de formación personal. Como correlato, esta emigración reporta una fuente de divisas —por medio de las remesas— para las comunidades de origen y, además, genera la posibilidad de establecer vínculos que favorecen la incorporación de tecnología y la inversión productiva.

No obstante lo dicho, la emigración conlleva un factor de erosión de recursos humanos, que puede tener consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de los países de origen. En algunos casos, es posible que la emigración haya significado un aumento de la dependencia económica respecto de los ahorros externos (remesas). Asimismo, en un plano más individual, la emigración puede ser fuente de inestabilidad, frustración y trato discriminatorio.

Los países de inmigración han enfrentado problemas, como el de la indocumentación de las personas migrantes, situación resultante de las normas legales que rigen su ingreso y permanencia; ello suele ocasionar dificultades tanto en la condición de las personas como en las relaciones con los países de origen de los inmigrantes. Además, en algunos de los países receptores surgen percepciones negativas frente a los costos de la utilización que hacen los inmigrantes de servicios sociales subsidiados (salud, educación, salud, seguridad social). Aún así, tales países derivan diversos beneficios de la inmigración, como el aprovechamiento de mano de obra barata o el empleo de personal altamente calificado, sin que para ello hubiese sido necesario una inversión en capacitación. En los Estados Unidos, la inmigración de latinoamericanos y caribeños indocumentados parece haber propiciado la flexibilización laboral requerida para afianzar la competitividad de su economía (Escobar, 1998; CEPAL/CELADE/OIM, 1999); el carácter sostenido de la demanda por mano de obra barata, incluso en épocas recesivas, es interpretado como una muestra de la funcionalidad de aquella inmigración (Bustamante, 1994).

5. Una reflexión especulativa: incertidumbres y posibilidades

El panorama general presentado sintetiza la situación migratoria vigente en América Latina y el Caribe hasta comienzos del decenio de 1990. Como la información disponible se refiere a desplazamientos de personas que han cambiado de país de residencia habitual (migrantes propiamente tales), los datos no son útiles para identificar otras formas de movilidad internacional que pueden haber surgido o incrementado su importancia relativa en los últimos años. Junto a la creciente apertura de las economías nacionales, los cambios en la tecnología de los transportes y las comunicaciones —con la consiguiente reducción de las barreras impuestas por la distancia física y cultural— han contribuido a facilitar los movimientos de tipo temporal, cíclico o circulatorio, que no suponen traslados de residencia entre países. Dado que la falta de antecedentes empíricos apropiados impide evaluar esta tendencia, las reflexiones que siguen tienen un carácter más bien especulativo.

Si bien los efectos futuros de las reformas económicas liberalizadoras —aun en subregiones donde se verifican esquemas de integración— son difíciles de predecir, es probable que mientras se mantengan las grandes desigualdades en el grado de desarrollo relativo entre los países, la propensión migratoria tienda a crecer (Tuirán, 1998).[14] La mayor intensidad de las interacciones económicas y de la densidad de comunicaciones contribuirá a que tales desigualdades se hagan aún más visibles a los ojos de la población y a estimular la propensión migratoria; dentro de este contexto es posible que las redes sociales establecidas por los migrantes coadyuven a incentivar y materializar las expectativas de movilidad territorial (Alba, 1998). A más largo plazo, si las brechas de desarrollo se atenúan, la

[14] Se señala que, a corto plazo, el desarrollo de los países tradicionalmente emisores de fuerza de trabajo estimulará la emigración y que aun si el intercambio comercial ayuda a generar empleos, esta estrategia será insuficiente —por sí sola— para atenuar la emigración (Rowlands y Weston, 1996).

migración tenderá a hacerse menos intensa; el supuesto que subyace a esta apreciación es que la convergencia económica terminará por desestimular la migración a largo plazo. Con todo, algunos especialistas sostienen que los esquemas de integración de mercados pueden incentivar la migración, puesto que las oportunidades laborales que conllevan contribuirán a que las personas dispongan de medios para financiar su traslado; además, si esos esquemas de integración repercuten en una desarticulación de las unidades de producción intensivas en uso de mano de obra, tenderán a impulsar las propensiones migratorias (Working Group on International Migration, 1998).

Como aún no se advierten indicios sólidos de una disminución de las grandes desigualdades en el grado de desarrollo relativo de los países —y las redes y comunidades de migrantes muestran un gran vigor en su accionar—, todo hace prever que un eventual aumento de las oportunidades laborales (incluidas las mejoras de salarios) en un mundo más informado e intercomunicado servirá de acicate a las propensiones migratorias. Así, el crecimiento económico de los países tradicionalmente emisores de fuerza de trabajo, al amparo de la inversión externa directa, puede contribuir a que se genere un ambiente propicio para la emigración (Alba, 1998; Rowlands y Weston, 1996; Tuirán, 1998; Working Group on International Migration, 1998). En este sentido, la cadena lógica que enlaza mayor desarrollo con más migración y que, más tarde, desemboca en una reducción de la migración fue descrita hace tiempo mediante la figura de la *joroba migratoria* (*migration hump*), con la cual se alude a una transición de la migración que se generaría toda vez que las estrategias de crecimiento económico de los países se propongan incorporar el cambio tecnológico y superar las condiciones de bajos salarios y desprotección laboral (Ghosh, 1997; Stalker, 2000). Un corolario que se desprende de lo dicho es que, a largo plazo —y siempre que se atenúen las brechas de desarrollo— la migración podrá mermar en intensidad. Ello resulta más nítido en el caso de la *migración sur-norte* que en el de la intrarregional; la comprensión de las tendencias futuras probables de esta última exige análisis más pormenorizados, especialmente en lo que atañe a los grandes espacios de integración subregional.

Las observaciones precedentes sugieren que, por lo menos a corto plazo, la migración tenderá a seguir aumentando. Si este supuesto es efectivo, cabe reconocer una inconsistencia entre la creciente liberalización de la circulación de bienes y servicios y las restricciones administrativas rigurosas que se imponen al desplazamiento de las personas; a este último hecho se añade la existencia de un ambiente social negativo respecto de la migración. Frente a los procesos económicos contemporáneos, varios autores señalan que las políticas migratorias tradicionales basadas en controles parecen perder legitimidad y eficacia (Moulier-Boutang y Papademetriou, 1994; Escobar, 1998; Pellegrino, 1995). En virtud del examen de la evolución de los *stocks*, flujos y sistemas migratorios, Tapinos y Delaunay (2000) concluyen que la falta de globalización migratoria en el mundo contemporáneo resulta de la existencia de restricciones (explícitas o implícitas) a la movilidad, las que se contraponen a la operación de las fuerzas del mercado (que propician la migración). Esta inconsistencia se hace especialmente notoria en el caso de la migración de recursos humanos de alto grado de calificación: aun cuando los países tradicionalmente receptores de migración establecen disposiciones en favor del ingreso de personal calificado (importación de "capital humano"), la defensa de los intereses de poderosos grupos de interés lleva a una aplicación tan extrema de la *regla de prioridad* que se impide el aprovechamiento efectivo de tales recursos humanos (Iredale, 1998).

La inquietud que despierta la migración, especialmente en las naciones desarrolladas, pudiera convertirse en un factor inhibidor de las potencialidades de la liberalización de los mercados para promover un desarrollo más equitativo a escala global. Esta misma inquietud parece explicar la hasta hace poco sistemática omisión del tema de la migración en las negociaciones conducentes a la suscripción de acuerdos multinacionales de mercados; tal omisión implica dejar de lado el reconocimiento de una realidad —el intercambio de recursos humanos— cuyas manifestaciones entrañan problemas que podrían abordarse mediante esfuerzos conjuntos, como los relativos a la mejora de las condiciones laborales. La migración, a diferencia de lo que ocurrió en el pasado —cuando desempeñó un papel fundamental en la articulación económica y social entre numerosas naciones— parece haber sido excluida de la globalización (Tapinos y Delaunay, 2000).

En virtud de las expectativas e incertidumbres que despiertan las iniciativas en favor de la integración económica de los países americanos, de la experiencia acumulada en materia de acuerdos subregionales y del reconocimiento del marco de creciente apertura de la región al resto del mundo, cobran fuerza las propuestas para un regionalismo abierto.[15] Estas propuestas, que concitan la aceptación generalizada entre los gobiernos y actores civiles de las sociedades de la región, abren la posibilidad de abordar, de manera explícita, los problemas y las potencialidades de la migración internacional. Tal posibilidad se hará tanto mayor en la medida en que los esquemas de integración, en vez de circunscribirse a "una concepción mercadista", se encaminen a utilizar "todas las oportunidades económicas, culturales y políticas" involucradas (Di Filippo, 1998). Además de beneficiarse de las ventajas de la vecindad —geográfica, económica, cultural y política— y de contribuir a reforzar los regímenes democráticos, el regionalismo abierto puede alentar la articulación de intereses comunes frente a otras regiones, facilitando la suscripción de acuerdos en áreas como la transferencia de recursos humanos calificados, la reducción de las formas de indocumentación, el establecimiento de sistemas comunes de información, el resguardo de los derechos humanos de los migrantes, la armonización de las políticas migratorias y, en general, la formalización de convenios sobre el tratamiento de los migrantes.

El diseño de políticas en materia de movilidad de la población es una tarea aún pendiente, y su prioridad se evidencia en la dificultad para reconocer y enfrentar realidades que comprometen a la comunidad internacional. Tal tarea exige la cooperación y el esfuerzo mancomunado de los países para conducir adecuadamente los procesos migratorios en un contexto amplio de equidad social y esas consideraciones deben formar parte de los esquemas de regionalismo abierto.[16] Dentro del ámbito de los esfuerzos de integración, esta labor puede complementarse fortaleciendo mecanismos institucionales que propicien la armonización de las políticas nacionales de migración. Una señal de avance en esta dirección es la que brinda la Conferencia Regional sobre Migración (establecida en Puebla, México, en 1996), instancia de consulta y comunicación en que participan los países de América del Norte y Centroamérica; una iniciativa similar de los países de América del Sur se encuentra en vías de consolidación.

Si se acepta, como un principio básico, que el derecho de cada Estado a controlar el ingreso de extranjeros es sólo un aspecto de la migración internacional, y que ese derecho no se contrapone de manera absoluta con criterios de admisión comunes a los países de la región, es posible examinar la factibilidad de acuerdos sobre otros campos de la migración, como los relacionados con el mundo del trabajo, las prestaciones sociales y la reagrupación familiar (CEPAL/CELADE, 1995). Ello contribuirá a una mayor coherencia entre las normas nacionales y las orientaciones económicas y políticas del contexto internacional contemporáneo y facilitará un mejor aprovechamiento de las contribuciones de la migración al crecimiento económico y al desarrollo socialmente sustentable.[17] Por tanto, más allá de su dominio administrativo específico, las políticas en materia de migración deben inscribirse en el contexto más general de las estrategias de desarrollo (Mármora, 1997).

---

[15] El regionalismo abierto se concibe como «un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región» (CEPAL, 1994, p.8).

[16] Entre los desafíos que la migración impone a los países cabe mencionar: la evaluación de sus determinaciones económicas (factores desencadenantes) y socioculturales (factores de perpetuación); la identificación de sus externalidades (transferencia de recursos humanos calificados, indocumentación, reagrupación familiar y flujos de remesas); el examen de sus distintas formas (tradicionales y novedosas); el análisis de las diversas opciones de intervención (fomento al arraigo, canalización de los flujos, segmentación temporal de los movimientos); la convergencia, en sentido amplio, de las políticas sociales.

[17] Así, por ejemplo, las políticas dirigidas a las transferencias internacionales de recursos humanos podrán convertirse en un medio útil para fomentar la difusión y la absorción del cambio tecnológico (propiciando un *brain exchange* en reemplazo del *brain drain*). Esta posibilidad cobrará fuerza si se avanza en la definición de un mercado común en materia de ciencia y tecnología, con la participación de agentes públicos y privados y con el auspicio de la cooperación internacional (OIM, 1993).

Referencias bibliográficas

Alba, F. (1998), *Integración económica y migración internacional*, Seminario sobre Migración Internacional y Desarrollo en Norte y Centroamérica, Ciudad de México, mayo.

Bustamante, J. (1994), "Migración indocumentada. Marco teórico y metodológico", *Desarrollo*, 24.

CEDLA y otros (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario de Bolivia) (2000), *Los derechos humanos de los migrantes*, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, La Paz, Bolivia.

CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2000), "Migración internacional en América Latina, IMILA", *Boletín Demográfico*, CELADE, Santiago de Chile, año XXXIII, 65.

—— (1999), *Migración internacional en América Latina y el Caribe: algunos antecedentes empíricos*, CELADE, Santiago de Chile, (LC/DEM/R.266).

—— (1998), "América Latina: proyecciones de población 1970-2050", *Boletín Demográfico*, CELADE, Santiago de Chile, año XXXI, 62.

—— (1989), "Investigación de la migración internacional en Latinoamérica, IMILA", *Boletín Demográfico*, CELADE, Santiago de Chile, año XXII, 43.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Santiago de Chile, (LC/G.2071,SES.28/3).

—— (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile (LC/G.1801/rev.1-P).

CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1995), *Población, equidad y transformación productiva*, CELADE, Santiago de Chile, (LC/DEM/G.131/Rev.2).

CEPAL/CELADE/OIM (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Organización Internacional para las Migraciones) (1999), *Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética*, serie Población y Desarrollo, 1.

Di Filippo, A. (1998), *Integración regional latinoamericana, globalización y comercio sur-sur*, CEPAL, Santiago de Chile, (LC/R.1820).

Escobar, A. (1998), *Migración y desarrollo en Centro y Norteamérica: elementos para una discusión*, CIESAS Occidente, México, Seminario sobre Migración Internacional y Desarrollo en Norte y Centroamérica, México, mayo.

Fortuna, J. y N. Niedworok (1985), *La migración internacional de uruguayos en la última década*, CIM/Universidad de Georgetown, Proyecto de Migración Hemisférica.

Ghosh, B. (1997), "Migración y desarrollo: algunos temas escogidos", en *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, 15, 1/3.

Iredale, R. (1998), *The Need to Import Skilled Personnel: Factors Favouring and Hindering its International Mobility*, Technical Symposium on International Migration and Development, The Hague, Netherlands, June.

Jaspers-Faijer, D. (1987), "Algunas notas sobre la estimación de la migración internacional", *Notas de Población*, XV, 43.

Lim, L. L. (1998), *The processes generating the migration of women*, Technical Symposium on International Migration and Development, The Hague, Netherlands, June.

Mármora, L. (1997), *Las políticas de migraciones internacionales*, Madrid-Buenos Aires, OIM-Alianza Editorial.

Martínez, J. (2000), *Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad*, CELADE, Santiago de Chile, serie Población y Desarrollo, 3.

—— (1997), *Situación y tendencias de la migración internacional en Chile*, CELADE, Santiago de Chile, (LC/DEM/R.281), serie B, 120.

—— (1992), *La migración de mano de obra calificada dentro de América Latina*, CELADE, Santiago de Chile (LC/DEM/G.126), serie A, 275.

Mills, F. (1997), *1990-1991 Population and housing census of the Commonwealth Caribbean. Regional monograph, intraregional and extraregional mobility, the new caribbean migration*, Trinidad and Tobago, Caribbean Community.

Moulier-Boutang, Y. y D. Papademetriou (1994), "Sistemas y políticas migratorios: análisis comparativo de sus resultados", *Desarrollo*, 24.

Naciones Unidas (1997), *Migración internacional y desarrollo. Informe conciso*, Nueva York, División de Población, Naciones Unidas, (ST/ESA/SER.A/164).

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (1993), *Seminario regional latinoamericano. Conclusiones y recomendaciones*, Punta del Este, Uruguay, marzo.

Pellegrino, A. (2000), *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes*, Montevideo, Universidad de la República-CEPAL-CELADE, mimeo.

—— (1995), "La migración internacional en América Latina", *Notas de Población*, 62.

—— (1993), "La movilidad internacional de fuerza de trabajo calificada entre países de América Latina y hacia los Estados Unidos", *Notas de Población*, 57.

Rowlands, D. y A. Weston (1996), "How Aid, Trade and Development Affect Migration", en *Canadian Foreign Policy,* vol. 4, 1.

Schmidley, A. y C. Gibson (1999), *Profile of the foreign-born population in the United States*: 1997, Washington, DC, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, series P23-195, (www.census.gov).

Simmons, A. y J. Guengant (1992), «Recent Migration within the Caribbean Region: Migrant Origins, Destinations and Economics Roles», en International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP) (ed.), *El poblamiento de las Américas*, Veracruz, Actas, vol. 2.

Stalker, P. (2000), *Workers without frontiers. The impact of globalization on international migration*, United States of America, Lynne Rienner Publishers, Inc.-ILO.

Tapinos, G. y D. Delaunay (2000), "Can one really talk of the globalisation of migration flows?", en OECD (ed.), *Globalisation, migration and development*, Paris, France, OECD Proceedings.

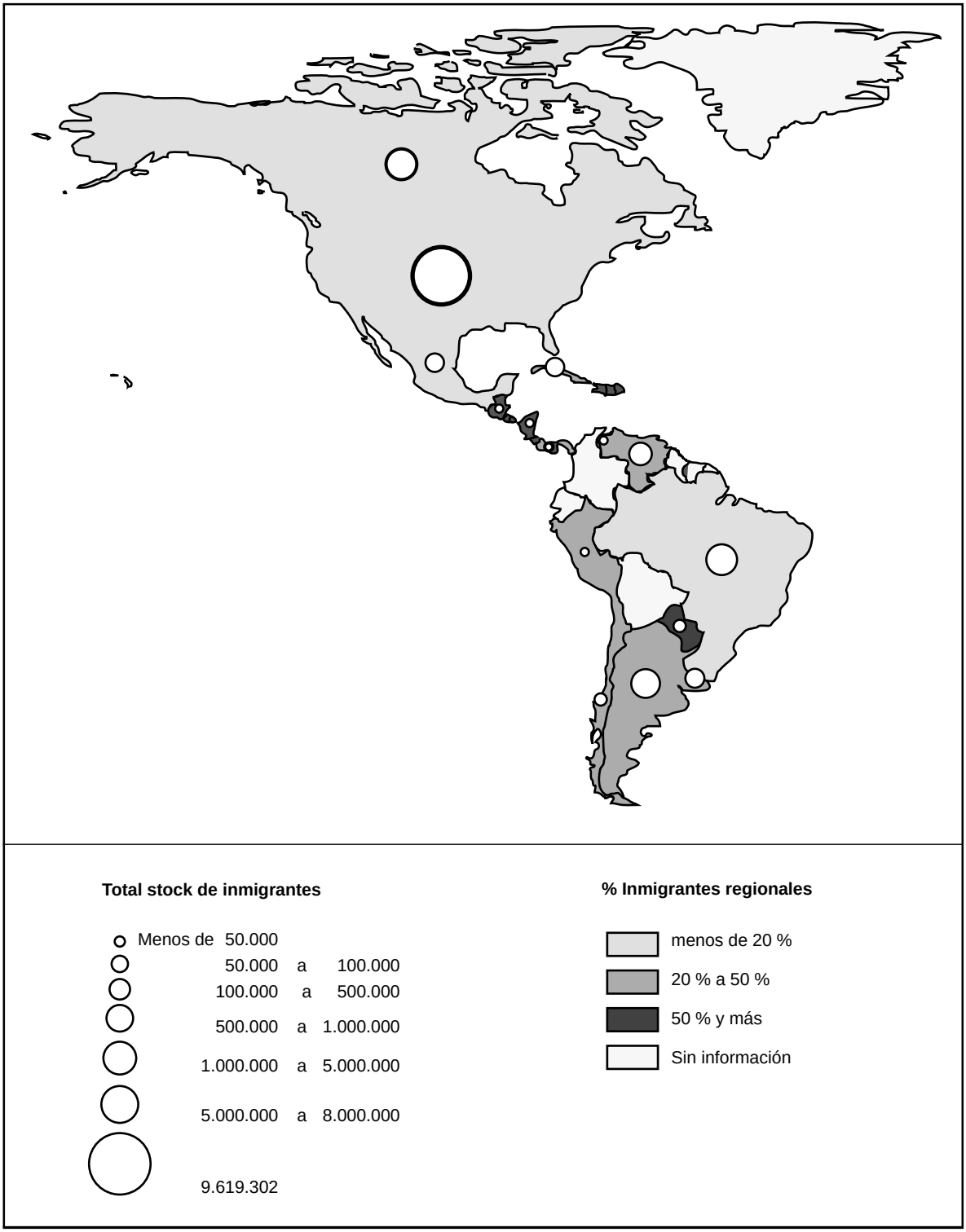
Tuirán, R. (1998), *Desarrollo, comercio y migración*, Seminario sobre Migración Internacional y Desarrollo en Norte y Centroamérica, Ciudad de México, mayo.

Villa, M. (1996), "Una nota acerca del Proyecto de Investigación sobre Migración Internacional en Latinoamérica - IMILA", en N. Patarra (comp.), *Migrações internacionais: herança XX, agenda XXI*, Campinas, Programa Interinstitucional de Avaliação e Acompanhamento das Migrações Internacionais no Brasil, v. 2.

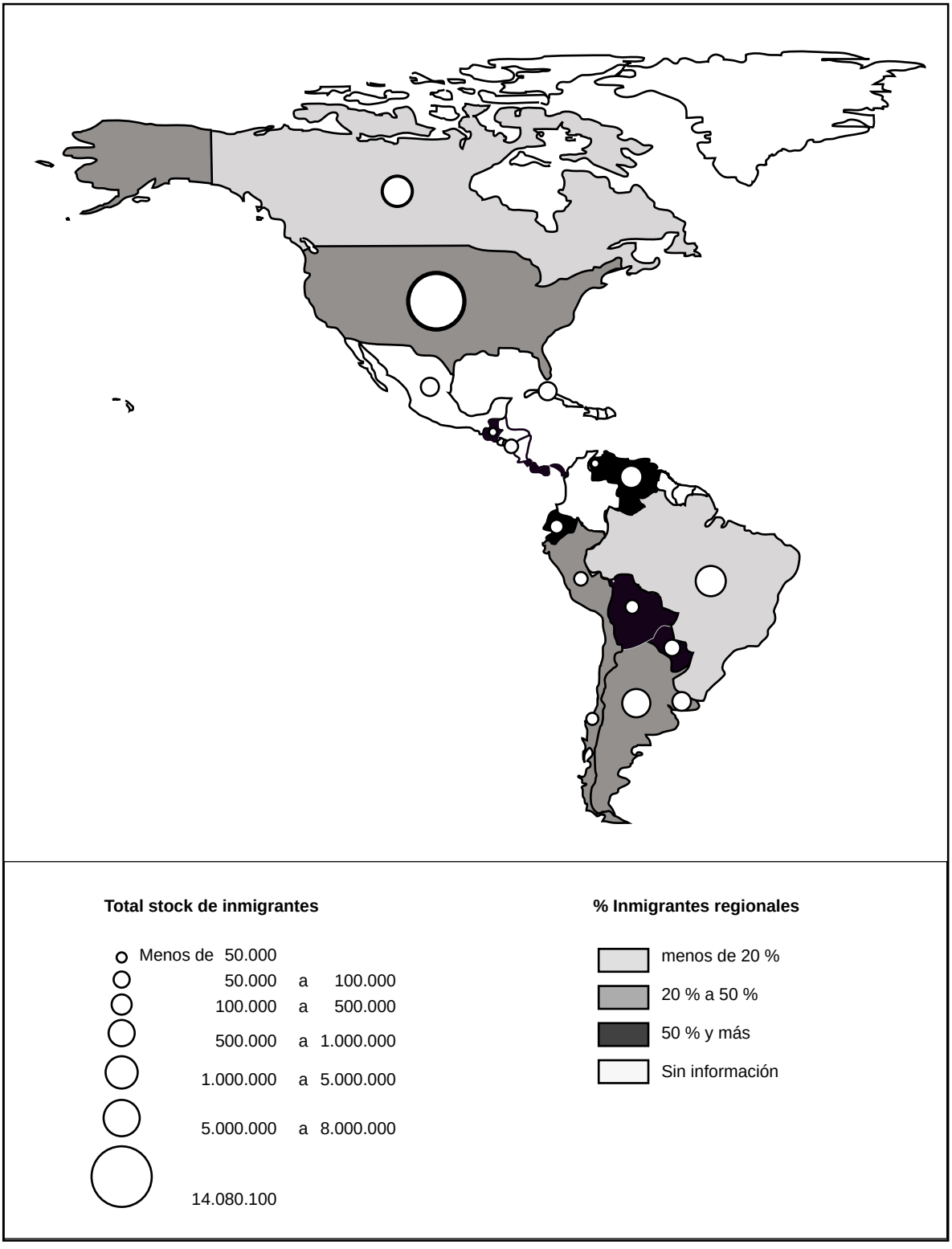
Working Group on International Migration (1998), *Issues Related to International Migration and Development*, ACC Task Force on Basic Social Services for All, Information Note, New York.

Anexo 1

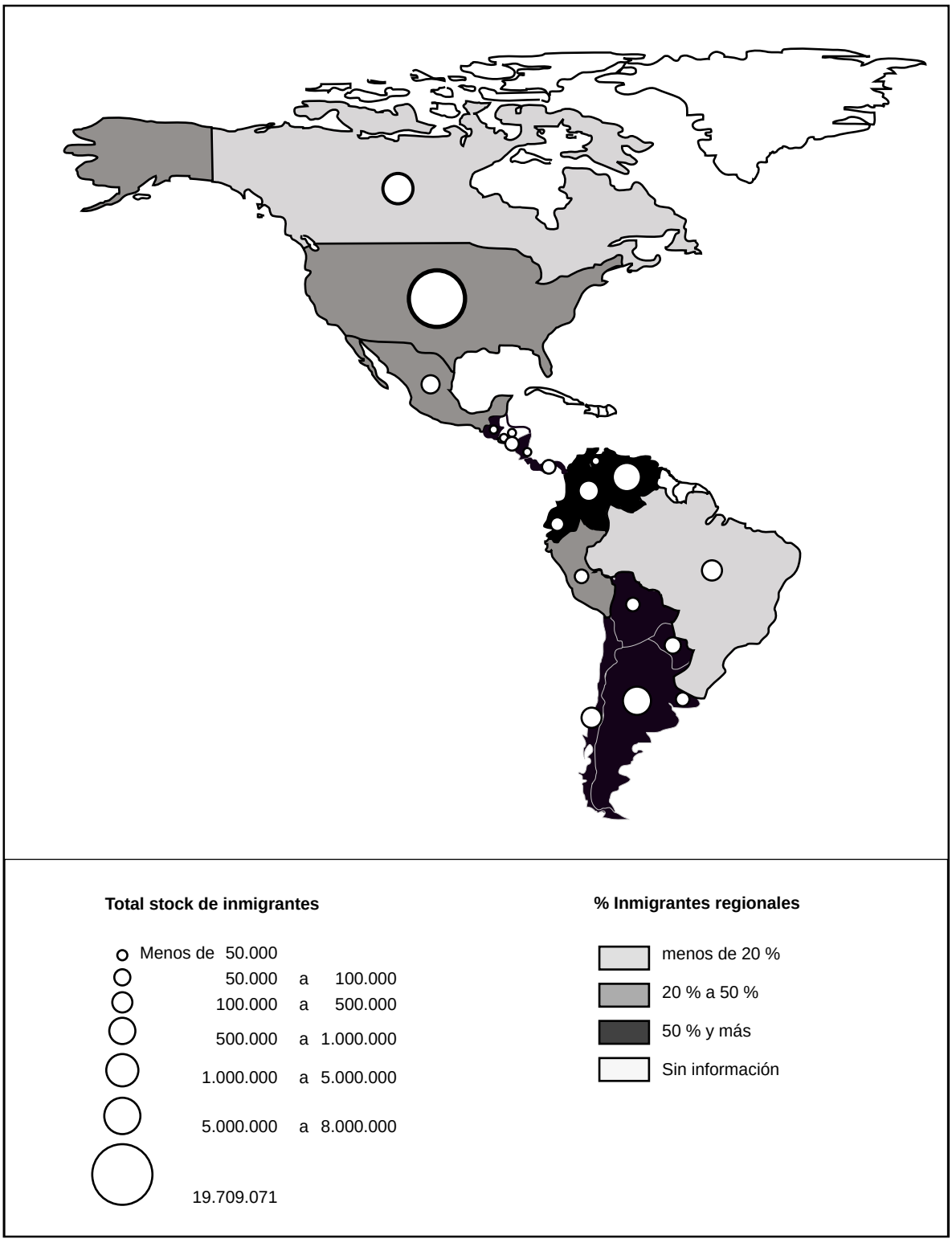
Mapa 1
LAS AMÉRICAS: *STOCKS* DE INMIGRANTES. *CIRCA* 1970



Mapa 2
LAS AMÉRICAS: *STOCKS* DE INMIGRANTES. *CIRCA* 1980



Mapa 3
LAS AMÉRICAS: *STOCKS* DE INMIGRANTES. *CIRCA* 1990



Anexo 2

Tabla 1
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE AMBOS SEXOS NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y CENSADA EN PAÍSES DISTINTOS AL DE SU NACIMIENTO, *CIRCA* 1970

País de presencia	Año	País de nacimiento																			
		Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela	Total
Argentina	1970		101000	48600	142150	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	230050	…	…	58300	…	580100
Bolivia																						
Brasil	1970	17213	10712		1900	870	152	470	357	352	145	90	83	519	593	371	20025	2410	221	13582	989	71054
Chile	1970	13270	7563	930		800	101	245	967	109	66	52	122	319	56	216	290	3804	80	759	388	30137
Colombia																						
Costa Rica	1973	347	87	92	670	1014		1107	272	1385	707	25	996	917	23331	4197	31	315	55	71	435	36054
Cuba	1970	354	105	…	…	227	…		…	…	…	22579	…	1201	…	…	…	…	551	…	546	25563
Ecuador																						
El Salvador	1971	85	17	37	126	141	422	114	44		3413	1	14290	636	784	5	19	50	26	22	30	20262
Guatemala	1973	240	60	98	239	375	805	430	97	14052		15	6231	3196	1098	217	…	144	35	…	110	27442
Haití	1971	9	4	11	12	23	1	1150	9	3	7		7	17	8	…	2	10	1659	…	7	2932
Honduras	1974	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…		…	…	…	…	…	…	…	…	
México	1970	1585	…	538	845	1133	998	4175	…	1213	6968	…	941		3673	1183	…	804	…	…	805	24862
Nicaragua	1971	107	…	84	100	304	4693	…	…	2210	451	…	6919	703		590	…	…	…	…	87	16248
Panamá	1970	374	…	210	476	12128	3825	1140	1462	…	…	…	…	591	2582		…	527	…	…	324	23639
Paraguay	1972	27389	364	34276	359	…	…	…	…	…	…	…	…	646	…	…		…	…	763	…	63797
Perú	1972	4286	4115	3077	7525	1528	…	310	2399	…	…	…	…	…	…	…	…		…	…	…	23240
República Dominicana	1970	213	21	56	47	120	40	949	57	113	4	19065	32	161	15	19	4	345		33	114	21408
Uruguay	1975	19051	247	14315	1006	133	…	…	106	…	…	…	…	83	…	…	1593	173	…		100	36807
Venezuela	1971	4481	1166	2345	2999	177973	1314	10139	5292	342	181	353	165	1717	866	1079	186	2168	1886	793		215445
Total A. Latina		89004	125461	104669	158454	196769	12351	20229	11062	19779	11942	42180	29786	10706	33006	7877	252200	10750	4513	74323	3935	1218990
Canadá	1971	3145	…	3225	…	…	…	1455	….	…	…	4260	…	5380	…	…	…	…	855	…	1590	19910
Estados Unidos	1970	44803	6872	27069	15393	63538	16691	439048	36663	15717	17356	28026	27978	759711	16125	20046	1792	21663	61228	5092	11348	1636159
Total A. del Norte		47948	6872	30294	15393	63538	16691	440503	36663	15717	17356	32286	27978	765091	16125	20046	1792	21663	62083	5092	12938	1656069
Total		**136952**	**132333**	**134963**	**173847**	**260307**	**29042**	**460732**	**47725**	**35496**	**29298**	**74466**	**57764**	**775797**	**49131**	**27923**	**253992**	**32413**	**66596**	**79415**	**16873**	**2875059**

Fuente: IMILA, CELADE.

Tabla 2

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE AMBOS SEXOS NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y CENSADA EN PAÍSES DISTINTOS AL DE SU NACIMIENTO, *CIRCA* 1980

País de presencia	Año	País de nacimiento																				
		Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela	Total
Argentina	1980		115616	42134	207176	1864	…	…	771	…	…	…	…	966	…	…	259449	8002	…	109724	1401	747103
Bolivia	1976	14669		8492	7508	412	40	23	183	19	48	16	204	5176	18	70	972	4730	12	193	144	42929
Brasil	1980	26633	12980		17830	1490	327	574	758	495	176	127	207	853	608	641	17560	3789	169	21238	1262	107717
Chile	1982	19733	6298	2076		1069	191	179	1215	204	110	36	179	376	99	233	284	4308	73	989	942	38594
Colombia	1985	…	…	…	…		…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	
Costa Rica	1984	702	189	191	1277	1673		3475	318	8741	1428	30	1572	1276	45885	4788	39	1016	134	201	748	73683
Cuba	1981	…	…	…	…	…	…		…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	
Ecuador	1982	1691	381	726	5747	39443	280	335		232	152	22	104	494	142	374	85	1887	102	458	1654	54309
El Salvador																						
Guatemala	1981	303	65	76	263	411	733	267	119	16805		25	5326	2977	2133	235	…	204	57	…	110	30109
Haití	1982	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…		…	…	…	…	…	…	…	…	…	
Honduras																						
México	1980	5479	…	1106	3345	2778	1841	3767	…	2055	4115	…	1500		2312	1708	…	2188	…	1553	1940	35687
Nicaragua																						
Panamá	1980	561	162	451	1163	12583	3359	1209	1491	1791	317	58	464	1060	3128		49	1201	257	144	325	29773
Paraguay	1982	43670	500	98730	1560	…	…	…	…	…	…	…	…	3170	…	…		…	…	2310	…	149940
Perú	1981	5025	3210	2926	5976	1985	190	876	1739	…	…	…	…	641	…	308	…		…	527	812	24215
República Dominicana	1981	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…		…	…	
Uruguay	1985	19669	211	12332	1439	227	…	…	199	…	…	…	…	251	…	…	1421	241	…		364	36354
Venezuela	1981	11371	2253	3872	24703	494494	1713	12975	21091	1075	469	1195	332	2681	2132	1333	448	19956	15745	6898		624736
Total A. Latina		149506	141865	173112	277987	558429	8674	23680	27884	31417	6815	1509	9888	19921	56457	9690	280307	47522	16549	144235	9702	1995149
Canadá	1986	8365	1120	4995	17805	5660	660	1490	6595	11245	4325	31955	865	13845	1270	500	4520	5900	1380	4235	2740	129470
Estados Unidos	1980	68887	14468	40919	35127	143508	29639	607814	86128	94447	63073	92395	39154	2199221	44166	60740	2858	55496	169147	13278	33281	3893746
Total A. del Norte		77252	15588	45914	52932	149168	30299	609304	92723	105692	67398	124350	40019	2213066	45436	61240	7378	61396	170527	17513	36021	4023216
Total		**226758**	**157453**	**219026**	**330919**	**707597**	**38973**	**632984**	**120607**	**137109**	**74213**	**125859**	**49907**	**2232987**	**101893**	**70930**	**287685**	**108918**	**187076**	**161748**	**45723**	**6018365**

Fuente: IMILA, CELADE.

Tabla 3

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE AMBOS SEXOS NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y CENSADA EN PAÍSES DISTINTOS AL DE SU NACIMIENTO, *CIRCA 1990*

País de presencia	Año	País de nacimiento																				
		Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela	Total
Argentina	1991		143735	33543	218217	2638	451	1393	975	178	113	73	138	2277	142	367	251130	15977	259	133653	1934	807193
Bolivia	1992	17829		8586	3909	529	83	85	243	46	119	5	189	6607	54	75	955	5805	36	327	300	45782
Brasil	1991	25468	15691		20437	2076	357	492	605	364	121	141	300	660	329	981	19018	5833	178	22143	1226	115439
Chile	1992	34415	7729	4610		1666	448	579	2267	228	147	37	220	827	168	366	683	7649	126	1599	2397	66161
Colombia	1993	1953	390	1383	1496		452	617	9040	177	266	64	182	1465	307	1680	137	3182	47	316	43285	66439
Costa Rica																						
Cuba																						
Ecuador	1990	1558	424	903	4948	37553	313	302		175	154	22	111	612	161	409	90	2396	78	406	2379	52994
El Salvador	1992	140	40	181	209	212	856	46	85		4524	7	8666	1350	2139	308	20	135	21	66	142	19147
Guatemala	1994	277	85	136	185	476	737	192	119	14425		6	4634	5250	3621	245	9	266	82	68	140	30953
Haití																						
Honduras	1988	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...		...	...	...	...	...	...	...	...	
México	1990	4635	1329	1293	2501	4964	1521	2979	861	5215	46005	364	1997		2566	2169	160	2973	520	1097	1533	84682
Nicaragua	1995	147	38	110	115	237	4727	711	78	2136	900	20	9473	734		351	10	176	52	...	116	20131
Panamá	1990	567	208	618	975	13644	3829	3191	1381	2340	367	119	623	1361	4447		37	1740	1440	144	476	37507
Paraguay	1992	47846	766	107452	2264	189	45	25	72	42	39	13	27	2974	24	36		1432	14	3029	91	166380
Perú	1993	4165	3216	2523	4652	2374	215	410	1801	89	124	15	111	723	135	280	194		104	399	1489	23019
República Dominicana	1993	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...		...	...	
Uruguay	1995	26256	376	13521	1726	362	41	352	235	18	27	2	17	362	36	75	1512	528	37		737	46220
Venezuela	1990	9070	1936	4223	20787	528893	1494	10157	23370	897	531	1593	429	2756	2033	1216	494	27748	17140	5454		660221
Total A. Latina		174326	175963	179082	282421	595813	15569	21531	41132	26330	53437	2481	27117	27958	16162	7577	274449	75840	20134	168701	56245	2242268
Canadá	1991	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...		...	...	
Estados Unidos	1990	77986	29043	82489	50322	286124	39438	736971	143314	465433	225739	225393	108923	4298014	168659	85737	4776	144199	347858	18211	35214	7573843
Total A. del Norte		77986	29043	82489	50322	286124	39438	736971	143314	465433	225739	225393	108923	4298014	168659	85737	4776	144199	347858	18211	35214	7573843
Total		**252312**	**205006**	**261571**	**332743**	**881937**	**55007**	**758502**	**184446**	**491763**	**279176**	**227874**	**136040**	**4325972**	**184821**	**93314**	**279225**	**220039**	**367992**	**186912**	**91459**	**9816111**

Fuente: IMILA, CELADE.

Tabla 4

COMUNIDAD DEL CARIBE: POBLACIÓN DE AMBOS SEXOS NACIDA EN PAÍSES DE LA SUBREGIÓN Y CENSADA EN PAÍSES DISTINTOS AL DE SU NACIMIENTO. *CIRCA* 1990

País de presencia	País de nacimiento																
	Antigua y Barbuda	Bahamas	Barbados	Dominica	Granada	Guyana	I. Vírgenes Británicas	I. Vírgenes de EE.UU.	Jamaica	Montserrat	S. Cristóbal y Nieves	S. Vicente y Las Gran.	Santa Lucía	Trinidad y Tabago	Total Caribe	Otros	Total
Antigua y Barbuda		5	216	2580	122	1753	70	451	408	892	495	505	414	376	8287	4048	12335
Bahamas	14		245	37	30	438	5	5	2920	2	14	21	26	290	4047	22638	26685
Barbados	…	54		446	559	2529	…	…	615	…	…	3635	3279	1730	12847	8495	21342
Dominica	190	5	63		40	71	32	69	49	61	24	47	105	115	871	1821	2692
Granada	23	18	106	44		341	8	7	69	6	9	342	97	1736	2806	1683	4489
Guyana	6	4	173	14	60		3	1	92	7	3	114	317	209	1003	2703	3706
Islas Vírgenes Británicas	355	13	86	566	290	770		565	249	99	1422	957	251	189	5812	2258	8070
Islas Vírgenes de EE.UU.	4570	0	210	3110	540	150	2660		240	660	6100	560	2490	1990	23280	9577	32857
Jamaica	…	…	…	…	…	…	…	…		…	…	…	…	…	3317	25286	28603
Montserrat	171	0	20	409	23	357	22	19	24		175	45	31	66	1362	706	2068
Saint Kitts y Nevis	179	3	42	89	25	343	109	271	64	190		76	48	114	1553	1726	3279
San Vicente y Las Gran.	32	0	262	70	279	386	29	13	80	20	24		119	1420	2734	1502	4236
Santa Lucía	80	7	406	142	130	1175	11	123	116	21	43	242		500	2996	2585	5581
Trinidad y Tabago	…	…	2411	…	16589	5140	…	…	…	…	…	11625	1306		37071	13249	50320
Total países	**5620**	**109**	**4240**	**7507**	**18687**	**13453**	**2949**	**1524**	**4926**	**1958**	**8309**	**18169**	**8483**	**8735**	**107986**	**98277**	**206263**

Fuente: Mills (1997).

Tabla 5
AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE MACULINIDAD DE LA POBLACIÓN NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y CENSADA EN PAÍSES DISTINTOS AL DE SU NACIMIENTO, *CIRCA* 1970

País		País de nacimiento																			
de presencia	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom.	Uruguay	Venezuela	Total
Argentina	1970		142	93	134												102			85		113
Bolivia																						
Brasil	1970																					
Chile	1970	88	98	115		67	124	86	127	132	144	148	122	89	195	140	97	98	105	106	97	94
Colombia																						
Costa Rica	1973	90	107	100	93	87		112	123	96	107	525	95	78	120	99	158	128	224	137	146	112
Cuba	1970																					
Ecuador																						
El Salvador	1971																					
Guatemala	1973	135	107	58	99	90	67	92	94	75		150	69	82	85	84		97	133		90	76
Haití	1971	80	300	83	71	156		72	29	200			133	55	100			43	57		75	63
Honduras	1974																					
México	1970	105		90	83	101	114	86		99	97		117		112	119		114			105	100
Nicaragua	1971	91		50	104	104	87			138	112		95	78		105					81	97
Panamá	1970	103		49	96	121	85	116	229					76	136			177			89	117
Paraguay	1972	92	129	110	101									96						120		102
Perú	1972																					
República Dominicana	1970	180	75	75	47	82	100	121	63	157			33	104	50	171		27		50	90	91
Uruguay	1975		123	63	95	75			83					80			66	111			113	66
Venezuela	1971	96	119	121	93	89	98	108	126	67	91	126	63	83	104	126	107	116	87	87		92
Total A. Latina		92	138	94	132	91	88	101	137	84	99	138	84	83	118	107	102	104	74	85	105	104
Canadá	1971	96		98				84				97		93					86		108	95
Estados Unidos	1970	102	83	86	85	85	75	89	90	68	77	88	83	96	55	67	99	102	79	97	89	91
Total A. del Norte		101	83	87	85	85	75	89	90	68	77	90	83	96	55	67	99	102	79	97	91	91
Total		**97**	**134**	**92**	**127**	**89**	**80**	**89**	**97**	**76**	**83**	**90**	**84**	**96**	**92**	**76**	**102**	**103**	**78**	**86**	**93**	**96**

Fuente: IMILA, CELADE.

Tabla 6

AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE MASCULINIDAD DE LA POBLACIÓN NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y CENSADA EN PAÍSES DISTINTOS AL DE SU NACIMIENTO, *CIRCA* 1980

País de presencia	Año	País de nacimiento																			
		Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom.	Uruguay	Venezuela	Total
Argentina	1980		123	85	109	123			83					60			86	194		93	76	99
Bolivia	1976	102		131	125	66	100	92	101	90	71	700	113	100	100	89	113	107	33	...	118	111
Brasil	1980	101	124		122	119	142	99	128	180	155	131	188	114	190	141	100	158	84	108	145	112
Chile	1982	91	87	99		74	110	124	93	115	124	112	139	73	183	99	70	90	78	94	84	91
Colombia	1985																					
Costa Rica	1984	100	139	71	100	98		104	124	87	109	500	84	82	104	102	70	130	109	139	117	101
Cuba	1981																					
Ecuador	1982	124	85	87	113	92	89	113		89	97	340	68	90	56	103	98	108	122	130	98	96
El Salvador																						
Guatemala	1981	109	91	62	95	101	69	104	105	67		79	61	76	86	78		104	63		104	70
Haití	1982																					
Honduras																						
México	1980	99		80	93	91	89	83		96	83		104		111	127		116		102	107	96
Nicaragua																						
Panamá	1980	105	116	70	104	108	81	148	184	141	91	100	104	72	98		75	127	104	148	76	107
Paraguay	1982	96		113	168									81						116		107
Perú	1981	85	76	76	62	80	90	152	57					85		110				108	90	77
Rep Dominicana	1981																					
Uruguay	1985	75	82	64	92	89			99					78			51	87			91	71
Venezuela	1981	108	112	113	108	89	81	101	101	79	79	145	77	92	85	92	94	136	64	110		92
Total A. Latina		95	120	101	109	90	85	102	101	79	90	146	76	86	103	106	86	134	65	97	99	97
Canadá	1986	100	75	81	105	75	45	106	98	112	112	80	82	85	112	59	105	84	78	106	87	91
Estados Unidos	1980	103	94	80	97	86	74	88	89	78	85	95	72	111	67	69	80	96	81	100	106	100
Total A. del Norte		102	93	80	100	86	73	88	89	81	86	91	72	111	68	69	94	95	80	101	105	99
Total		**97**	**117**	**96**	**108**	**89**	**76**	**89**	**92**	**81**	**87**	**91**	**73**	**111**	**86**	**73**	**87**	**110**	**79**	**97**	**104**	**98**

Fuente: IMILA, CELADE.

Tabla 7
AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE MASCULINIDAD DE LA POBLACIÓN NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y CENSADA EN PAÍSES DISTINTOS AL DE SU NACIMIENTO, *CIRCA* 1990

País de presencia	Año	País de nacimiento																				
		Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom.	Uruguay	Venezuela	Total
Argentina	1991		108	78	111	80	94	79	104	96	414	711	94	109		182	79	147	93	96	74	96
Bolivia	1992	93		110	98	70	108	107	84	64	89	400	89	96	80	127	101	121	64	108	88	100
Brasil	1991	114	122		140	105	175	86	184	361	157	117	165	134	229	122	90	149	46	115	95	117
Chile	1992	97	91	89		79	93	98	88	100	149	208	96	97	100	104	82	102	80	102	92	95
Colombia	1993	118	99	64	106		79	116	109	75	102	276	96	96	71	86	88	129	68	136	93	97
Costa Rica																						
Cuba																						
Ecuador	1990	138	93	75	117	85	78	103		80	108	633	88	83	85	94	100	104	81	149	100	91
El Salvador	1992	126	186	62	82	71	94	109	81		82	250	77	80	83	88	100	121	91	164	73	81
Guatemala	1994	125	107	66	113	87	76	92	75	51		50	63	81	83	108	200	106	100	134	94	64
Haití																						
Honduras	1988																					
México	1990	100	171	77	93	111	58	85	105	100	112	271	92		97	120	105	122	95	113	83	107
Nicaragua	1995	130	153	62	188	91	93	145	123	128	104	300	95	73		94	150	129	93		84	99
Panamá	1990	103	82	59	105	99	76	122	168	117	85	105	92	67	88		85	146	40	132	112	96
Paraguay	1992	98	106	114	123	80	114	178	89	75	86	1200	80	98	100	125		111	133	127	86	109
Perú	1993	75	65	71	60	70	78	115	61	65	103	88	73	77	67	76	78		58	115	103	71
República Dominicana	1993																					
Uruguay	1995	83	79	70	95	91	58	112	124	125	93		70	87	100	97	52	87	85		98	79
Venezuela	1990	109	112	96	111	88	78	103	98	90	96	133	83	85	95	102	76	127	61	109		90
Total A. Latina		98	107	99	111	88	83	102	101	73	109	157	83	90	91	106	79	128	61	99	93	95
Canadá	1991																					
Estados Unidos	1990	104	100		96	87	81	94	97	107	106	99	79	123	93	67	88	97	83	106	98	110
Total A. del Norte		104	100		96	87	81	94	97	107	106	99	79	123	93	67	88	97	83	106	98	110
Total		**100**	**106**	**99**	**109**	**88**	**82**	**94**	**98**	**105**	**106**	**100**	**80**	**123**	**93**	**70**	**79**	**107**	**82**	**100**	**95**	**106**

Fuente: IMILA, CELADE.

Tabla 8

AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE PROFESIONALES, TÉCNICOS Y AFINES SOBRE POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y CENSADA EN PAÍSES DISTINTOS AL DE SU NACIMIENTO, *CIRCA* 1970

País		País de nacimiento																			
de presencia	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom.	Uruguay	Venezuela	Total
Argentina	1970		2.5	3.5	2.3												2.5			11.3		3.2
Bolivia																						
Brasil	1970																					
Chile	1970	17.0	9.1	31.2		47.6	32.4	23.5	35.3	19.4	30.4	26.9	16.7	32.0	5.3	33.9	32.0	17.7	42.9	31.7	38.2	17.8
Colombia																						
Costa Rica	1973	54.7	36.8	55.3	56.1	39.9		35.4	47.7	31.7	45.4	30.8	32.1	57.1	9.6	19.7	42.1	45.8	40.7	72.7	49.5	17.1
Cuba	1970																					
Ecuador																						
El Salvador	1971																					
Guatemala	1973	47.8	46.2	50.0	40.5	40.5	39.6	26.5	28.9	8.6		25.0	10.3	19.1	33.6	43.1		34.6	9.1		32.1	13.7
Haití	1971	33.3	100.0		14.3	14.3			100.0	100.0	50.0			14.3					3.2			6.3
Honduras	1974																					
México	1970	38.2		44.2	48.0	49.4	42.5	31.9		32.6	16.9		53.4		31.0	40.8		40.8			46.2	31.9
Nicaragua	1971	59.5		7.1	47.6	30.9	9.5			12.1	28.0		4.4	30.2		18.3					7.1	10.3
Panamá	1970	36.5		23.5	36.1	6.6	10.0	19.5	11.1					34.8	7.3			21.1			19.4	9.9
Paraguay	1972	5.2	9.5	1.1	19.3									3.9						20.5		3.2
Perú	1972																					
República Dominicana	1970	21.8	50.0	50.0	62.1	62.9	50.0	41.0	10.0	24.1			62.5	71.1	54.5	37.5	100.0	68.0		80.0	67.6	46.2
Uruguay	1975																					
Venezuela	1971	32.0	28.4	9.5	33.6	4.9	18.6	18.2	17.0	15.0	52.6	38.5	30.4	30.6	18.8	27.9	28.0	32.0	25.3	35.9		8.0
Total A. Latina		14.5	3.2	4.0	3.4	5.6	15.4	23.7	18.3	12.6	20.7	36.8	12.6	27.7	11.9	24.5	2.7	27.7	14.4	12.2	40.5	6.1
Canadá	1971	95.0		98.3				97.5				88.0		98.6					95.8		93.5	94.6
Estados Unidos	1970	20.3	27.0	18.3	25.1	15.4	12.7	11.0	9.3	7.9	10.3	16.3	12.6	3.7	9.7	16.6	26.8	20.1	4.9	17.9	18.3	8.8
Total A. del Norte		24.7	27.0	25.8	25.1	15.4	12.7	11.3	9.3	7.9	10.3	25.9	12.6	4.3	9.7	16.6	26.8	20.1	6.2	17.9	27.1	9.7
Total		**20.7**	**4.5**	**9.2**	**5.3**	**8.1**	**13.7**	**11.8**	**11.0**	**10.2**	**12.8**	**26.1**	**12.6**	**4.5**	**11.1**	**18.2**	**2.9**	**21.9**	**6.8**	**12.8**	**28.9**	**8.3**

Fuente: IMILA, CELADE.

Tabla 9

AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE PROFESIONALES, TÉCNICOS Y AFINES SOBRE POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y CENSADA EN PAÍSES DISTINTOS AL DE SU NACIMIENTO, CIRCA 1980

País	País de nacimiento																				
de presencia	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom.	Uruguay	Venezuela	Total
Argentina	1980		4.1	3.6	3.3	33.4			38.0					27.7			3.4	39.6		8.3	20.4	4.7
Bolivia	1976	13.8		4.8	15.9	55.8	28.6	27.3	35.5	28.6	23.1	25.0	2.6	3.6	80.0	35.0	5.7	11.6	57.1		36.4	11.3
Brasil	1980	24.9	24.8		27.3	36.4	10.4	14.6	35.7	24.2	100.0	18.2	36.9	32.9	39.4	46.0	9.3	35.2	16.7	15.1	23.5	21.6
Chile	1982	15.5	12.4	31.7		38.5	32.4	33.0	35.7	21.2	34.5	20.0	22.6	30.9	35.1	24.3	20.4	21.3	25.0		22.4	19.4
Colombia	1985																					
Costa Rica	1984	41.4	33.0	39.6	46.8	33.5		18.9	30.0	13.2	37.7	63.6	20.1	41.0	5.1	14.8	57.1	25.6	34.7	38.7	32.3	10.7
Cuba	1981																					
Ecuador	1982	44.0	49.3	53.8	37.6	12.6	36.7	30.7		37.6	37.5	75.0	35.9	61.0	36.1	39.0	62.9	25.0	44.7	36.7	39.9	19.1
El Salvador																						
Guatemala	1981	29.9	17.4	64.0	53.8	35.3	40.2	26.9	38.6	8.7		50.0	9.9	18.7	25.8	38.9		32.5	47.1		34.6	13.9
Haití	1982																					
Honduras																						
México	1980																					
Nicaragua																						
Panamá	1980	36.0	27.4	20.4	31.7	7.4	15.0	19.9	14.4	13.6	31.1	17.4	16.6	40.5	11.9		32.0	18.8	17.0	20.3	18.6	13.4
Paraguay	1982	8.7		0.9	17.3									0.9						19.1		3.2
Perú	1981																					
República Dominicana	1981																					
Uruguay	1985	21.6	16.8	8.4	15.0	19.7			10.3					23.8			34.5	24.7			19.6	16.5
Venezuela	1981	29.8	34.1	14.3	23.0	4.5	24.8	19.0	7.1	15.1	17.1	12.6	28.7	34.6	19.1	31.6	25.2	19.0	5.8	18.6		7.1
Total A. Latina		19.6	7.1	3.2	7.9	5.3	21.7	19.3	9.6	11.1	36.6	14.6	14.7	18.9	7.2	23.2	4.0	23.9	6.4	10.5	26.4	7.6
Canadá	1986	20.1	17.9	19.2	18.1	12.4	0.0	23.8	6.3	8.3	8.2		14.8	11.6	18.2	16.7	12.8	15.9	15.9	11.7	29.2	14.6
Estados Unidos	1980	19.3	21.4	18.0	19.9	10.8	11.5	11.7	7.2	4.0	5.8	11.1	7.1	3.3	7.9	16.5	26.6	15.0	4.1	11.9	20.8	6.9
Tota A. del Norte		19.4	21.2	18.2	19.3	10.9	11.3	11.7	7.1	4.3	5.9	11.1	7.2	3.3	8.1	16.5	17.6	15.1	4.2	11.8	22.3	7.1
Total		**19.5**	**8.6**	**6.9**	**10.0**	**6.5**	**12.7**	**11.9**	**7.7**	**5.4**	**6.7**	**11.1**	**8.1**	**3.4**	**7.6**	**17.1**	**4.4**	**18.7**	**4.5**	**10.7**	**22.8**	**7.3**

Fuente: IMILA, CELADE.

Tabla 10

AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE PROFESIONALES, TÉCNICOS Y AFINES SOBRE POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y CENSADA EN PAÍSES DISTINTOS AL DE SU NACIMIENTO, CIRCA 1990

País	País de nacimiento																				
de presencia	Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom.	Uruguay	Venezuela	Total
Argentina	1991		4.4	5.1	3.9	39.3	9.8	18.3	30.6	22.4	28.6	62.7	50.0	17.0	16.0	37.7	3.8	30.6	70.5	7.0	18.6	5.3
Bolivia	1992	18.5		12.5	29.5	47.0	59.1	48.9	42.4	50.0	23.6	100.0	11.0	3.8	38.9	54.2	12.7	25.6	50.0	22.3	48.5	17.6
Brasil	1991	25.4	30.8		24.4	27.6	32.7	40.4	34.4	61.4	30.0	39.5	37.7	33.5	68.4	38.0	11.7	33.8	38.8	14.7	39.7	23.3
Chile	1992	19.9	16.5	36.9		39.3	41.1	0.0	36.2	26.9	37.2	25.0	21.2	40.9	50.0	32.6	32.7	27.8	37.1	38.2	41.0	23.8
Colombia	1993																					
Costa Rica																						
Cuba																						
Ecuador	1990	33.4	31.5	48.0	27.0	9.3	34.5	29.4		26.1	33.3	80.0	35.7	43.5	42.4	25.8	36.4	21.5	48.6	27.1	21.1	14.5
El Salvador	1992	43.0	64.7	40.3	38.1	39.4	22.8	52.4	58.8		15.7	33.3	10.3	33.9	26.5	38.0	81.8	41.8	50.0	44.8	23.1	19.3
Guatemala	1994	28.9	24.1	42.9	41.5	27.4	32.5	21.3	29.8	7.3			9.4	19.3	20.1	32.6		26.1	31.4	41.7	35.6	13.3
Haití																						
Honduras	1988																					
México	1990	42.8	58.0	40.7	42.2	47.4	38.2	27.6	45.7	21.6	4.1	63.0	25.5		42.4	51.5	57.7	43.2	52.8	39.9	42.9	20.6
Nicaragua	1995	54.3	76.5	67.3	54.9	56.3	19.0	55.5	50.0	18.9	41.2	42.9	8.0	56.7		38.7	0.0	45.7	44.4	0.0	39.0	24.0
Panamá	1990	35.5	26.0	33.6	32.2	8.9	18.6	16.6	16.1	10.3	23.5	10.8	18.1	39.9	14.2		35.3	19.1	10.0	22.9	27.5	14.5
Paraguay	1992	4.6	6.3	0.6	19.4	7.7	17.6	20.0	8.6	22.2	0.0	0.0	8.3	0.5	0.0	0.0		14.8	20.0	10.0	26.9	2.3
Perú	1993	33.4	23.1	25.2	23.9	30.2	38.3	31.7	19.3	17.5	44.9	62.5	25.0	43.7	35.6	41.0	22.2		18.2	32.9	20.8	27.6
República Dominicana	1993																					
Uruguay	1995	11.1	10.8	6.4	15.4	25.9	25.0	8.5	16.7	12.5	21.4	100.0	0.0	13.8	20.0	4.8	14.6	11.3	31.3		12.2	10.2
Venezuela	1990	27.1	34.1	13.9	21.2	4.6	27.4	20.1	6.9	22.4	18.0	5.4	28.3	31.5	20.9	29.2	14.1	15.1	6.5	19.3		6.8
Total A. Latina		17.1	8.1	3.9	7.9	5.6	23.8	21.6	8.6	14.0	6.3	16.7	12.4	16.3	24.8	30.7	4.4	22.2	8.9	8.9	10.3	8.1
Canadá	1991																					
Estados Unidos	1990	19.1	12.0		15.7	8.8	9.7	10.9	6.9	2.4	3.3	9.1	4.5	2.6	5.0	13.8	11.5	10.0	5.2	9.4	18.4	5.0
Total A. del Norte		19.1	12.0		15.7	8.8	9.7	10.9	6.9	2.4	3.3	9.1	4.5	2.6	5.0	13.8	11.5	10.0	5.2	9.4	18.4	5.0
Total		**18.0**	**8.7**	**3.9**	**9.1**	**6.6**	**12.1**	**11.2**	**7.2**	**2.9**	**3.7**	**9.1**	**5.5**	**2.7**	**6.4**	**14.9**	**4.6**	**13.9**	**5.4**	**9.0**	**15.7**	**5.7**

Fuente: IMILA, CELADE.

A.2 Tendencias y patrones de migración desde y hacia los países del Caribe

Elizabeth Thomas-Hope[18]

Introducción

En el último siglo y medio la migración se ha arraigado profundamente en el ánimo de los pueblos del Caribe. Ha pasado a ser el camino más utilizado para ascender en la escala social mediante la acumulación de capital, tanto financiero como social. En efecto, se observa una alta propensión a la migración y en general una gran respuesta a las oportunidades de traslado que se presentan. En ocasiones, tales oportunidades han surgido dentro de la propia región o en los alrededores del Caribe, como a finales del siglo XIX y principios del XX; más recientemente, se han encontrado en Norteamérica y Europa.

La dinámica de la migración refleja la interconexión de circunstancias internacionales, nacionales y estrictamente personales. Los cambios mundiales afectan el orden económico internacional y la división del trabajo y, por ende, los controles legislativos y los incentivos al movimiento de la mano de obra a través de determinadas fronteras nacionales. En el ámbito nacional, factores económicos, sociales, demográficos y políticos inciden en el acceso diferencial de la población a la gratificación económica y las oportunidades sociales. Sin embargo, la migración no es una reacción pasiva a la "expulsión" interna o la "atracción" externa. En un contexto internacional y nacional más amplio, la migración es parte de un conjunto dinámico de negociaciones a todo nivel. Ya se trate de personas que se trasladan "libremente" o de refugiados, existe un proceso selectivo que funciona como interacción entre las necesidades del país de inmigración, por un lado, y las posibilidades de migración en el país de emigración, por el otro. Además, se trata de factores complejos que no están exclusivamente determinados por simples fuerzas económicas. Sobre la base de las consecuencias políticas y sociales de la migración, a veces la presión es mayor que la necesidad de mano de obra en la economía. Dentro del país de emigración, las personas con más alta propensión ejercen presión para buscar oportunidades de migración, pero es probable que su partida en gran número cree un déficit en la reserva de recursos humanos, con posibles consecuencias negativas para el desarrollo nacional. De manera que existe una serie de conflictos de intereses tanto en los países receptores como en aquellos de donde provienen los emigrantes, a nivel nacional y local, entre los costos y los beneficios de la migración.

El punto de avenencia entre estos conflictos en el país receptor se manifiesta en los reglamentos de inmigración y en las campañas de búsqueda de inmigrantes. El punto de avenencia en los países de donde provienen los emigrantes se refleja en el sistema de obligaciones, responsabilidades y expectativas que establecen los migrantes y no migrantes. Estos países están en una posición negociadora relativamente más pobre a nivel nacional, aunque en muchas circunstancias la mano de obra y otros potenciales candidatos a la migración (como los estudiantes) tienen un altísimo valor en el lugar de destino. Sólo a través de planes de contrato de trabajo, como en el caso de Jamaica, se ha podido aplicar un requisito de ahorro y remesa de divisas. En general, al país de emigración sólo le queda aceptar los beneficios espontáneos que trae la migración. En este sentido, las políticas deberían concentrarse en el desarrollo de mecanismos para canalizar los beneficios hacia la productividad nacional a fin de conseguir el mayor valor agregado posible.

[18] Dra. Elizabeth Thomas-Hope, Profesora Superior de Gestión Ambiental de The James Seivright Moss-Solomon, Universidad de las Indias Occidentales, Kingston, Jamaica, ethope@uwimona.edu.jm.

I. Tipos de migración en el Caribe

La migración en el Caribe presenta variaciones según el propósito del movimiento —trabajo, educación, acompañamiento de personas— y el tiempo de estadía en el lugar de destino —de largo o corto plazo. Es difícil establecer marcos cronológicos rígidos para lo que constituye un migrante de largo plazo y en todas estas expresiones de migración existen muchas variaciones que caracterizan las tendencias del movimiento global. Sin embargo, una clasificación incluiría los siguientes tipos generales de migración: *residencia de estadía larg*a (de trabajo, estudio o para acompañamiento de personas); *residencia de estadía corta* (que incluye planes de contrato de trabajo y de trabajador invitado), y *migración de retorno.*

Un solo migrante puede realizar los tres tipos de migración en su vida y, por cierto, un hogar puede tener miembros que realicen cualquier combinación de los tipos al mismo tiempo. Además, aun las migraciones que son de largo plazo no necesariamente constituyen un desplazamiento completo del hogar y la comunidad, ya que pueden conformar redes transnacionales de interacciones y vínculos relacionados con los movimientos de personas, dinero, bienes e ideas en favor de las expectativas y obligaciones del hogar o familia transnacional (Schiller y otros, 1995; Thomas-Hope, 1986, 1988, 1992). Los distintos tipos de migración se incorporan, pues, en la migración intrarregional, extrarregional y de retorno, los cuales se examinan aquí según las tendencias y patrones de migración en el Caribe.

Además, se observa una considerable circulación de personas que no es registrada ni en los censos ni en otras fuentes de estadísticas migratorias. Se trata de una forma importante de movilidad que incluye actividades comerciales informales y lícitas de distinta especie, así como el tráfico organizado de drogas y personas. Este tipo de movilidad está fuera del alcance del presente trabajo, de modo que no se considera en mayor profundidad. Aun así, cabe señalar que no sólo tiene significación en cuanto a su impacto social tanto en el país de origen como de destino, sino que también forma parte del fenómeno más amplio del movimiento de la población, directa o indirectamente asociado a los vínculos internacionales establecidos por el proceso de migración formal.

Datos

Debido a la circularidad de los patrones de movimiento y la complejidad de quién constituye un migrante o qué constituye migración, resulta difícil recopilar datos consistentes. Las cifras de inmigrantes que contabilizan los censos de población pueden registrar a los migrantes documentados que participan en cualquiera de estos tipos de movimiento, aunque principalmente registran a los residentes de largo plazo.

Pese a las dificultades para captar todos los aspectos de la migración en los datos oficiales, el Censo de Población y Vivienda de 1991 de la CARICOM proporciona datos migratorios para gran parte de la región, salvo las Islas Caimán y las Turcas y Caicos. Tampoco hay datos sobre migración intrarregional para Haití. Los datos correspondientes a los movimientos extrarregionales están compilados según los respectivos países de destino y no incluyen a grupos que, debido a su nacionalidad, no necesitan visa de entrada. Por ejemplo, las personas de las Antillas Francesas que se trasladan a Francia, los migrantes del Commonwealth Británico que se dirigen a Gran Bretaña, o los portorriqueños que ingresan a los Estados Unidos de América.

II. Migración intrarregional en el Caribe

Sobre la base del Censo de 1991 de la CARICOM, la cifra correspondiente al total de migrantes o de personas que viven en la región fuera de su país de origen ascendió a 104 669 (excluidos Jamaica y las Islas Caimán y Turcas y Caicos). De este total, los nacionales del Caribe representaron la mayoría y los demás inmigrantes provenían principalmente de los Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido e India. Por ejemplo, en Trinidad y Tabago, el 25.5% de la población no nativa provenía de fuera del Caribe. En las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, los migrantes no caribeños ascendían a 27.6%

del total, en las Islas Vírgenes Británicas, el porcentaje alcanzaba a 27.5% y en Antigua tal cifra era de 32.7%. En las Bahamas, menos de un cuarto del total de migrantes estaba compuesto por caribeños, dado que la gran proporción (76%) procedía de fuera de la región, principalmente de América del Norte y Europa (véase el cuadro 1).

Los países del Caribe con las mayores concentraciones de inmigrantes son Trinidad y Tabago, con 35.4% del total de migrantes caribeños en la región, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, con 22.2%, Barbados, con 12.3%. Antigua y Barbuda, con 7.9%, y las Islas Vírgenes Británicas, con 5.5% (véase el cuadro 2). Es evidente que las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, las Islas Vírgenes Británicas e incluso Antigua cuentan con el fuerte apoyo de una gran población de inmigrantes, lo que indica que las economías dependen en gran medida de una fuerza de trabajo no nacional.

Los países del Caribe que representan los principales orígenes de los migrantes intrarregionales son Granada, San Vicente y Guyana. La tasa de emigración (calculada a partir del número de emigrantes respecto de la población total) da una idea del impacto sobre los países de origen. La tasa de emigración fue de 19.1% para Granada y 15.1% para San Vicente (1990). Los emigrantes de Guyana ocupan el tercer lugar entre los migrantes intrarregionales, pero con una tasa de sólo 1.9% respecto de la población de ese país, en tanto las Islas Vírgenes Británicas, con solo 5 812 migrantes intrarregionales, registraron una tasa de emigración de 26.8% (véase el cuadro 2).

Con pocas excepciones —en especial Antigua— los países con mayores tasas de inmigración no son los que registran las mayores tasas de emigración, aunque cabe señalar que la situación es altamente heterogénea. Los cambios en el patrón de la migración obedecen a la emergencia de focos de crecimiento en algún sector económico de un país determinado y la consiguiente mayor necesidad de fuerza de trabajo. Otro factor que contribuye a la dinámica migratoria son los riesgos ambientales, que pueden provocar emigración, y un ejemplo es la situación de Montserrat. El patrón migratorio cambió radicalmente en la segunda mitad de los años noventa debido a las erupciones volcánicas. En 1990 la isla registró una tasa de inmigración de 13.7% y de emigración de 18.6%. Actualmente, aunque no se dispone de datos, se sabe que la inmigración prácticamente ha cesado y la tasa de emigración ha aumentado considerablemente.

Tendencias en la dirección y momentos de la movilidad

En las primeras tres décadas del siglo XX se registraron significativos movimientos desde el Caribe anglófono al Caribe Hispano y las Antillas Neerlandesas. A mediados del siglo los movimientos intrarregionales se orientaban principalmente hacia y desde los países anglófonos y de Haití a las Bahamas y la República Dominicana.

La mayoría de los actuales inmigrantes había migrado antes de 1980 y muchos incluso antes de 1970, lo que en general obedeció a la existencia de proyectos de desarrollo específicos o de ciertos períodos de máximo crecimiento económico gracias al auge de un sector determinado —por ejemplo, el petróleo en Trinidad y Tabago, y el turismo en las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, las Bahamas y las Islas Caimán. En tales situaciones, se necesitaba un tipo de mano de obra específico, por lo que se incentivó y facilitó la inmigración de esas personas. Posteriormente los movimientos intrarregionales han continuado a un ritmo sostenido, sin mayores alzas recientes.

Características de los migrantes

Edad y sexo. La distribución por edad y sexo de los migrantes intrarregionales refleja las diversas razones que condicionaron su migración. Como muchos de los principales movimientos en la región se produjeron antes de 1980, la población migrante tiene un perfil de edades maduro. La distribución por sexo también varía de un país a otro, según la selectividad ocupacional inicial de los migrantes, y no se aprecian fuertes desequilibrios de género en ninguna de las poblaciones (CCPHC, 1994).

Educación. En promedio el nivel educacional de los inmigrantes es superior al de las poblaciones de origen y de destino, lo que refleja la naturaleza selectiva del proceso de migración. En la mayoría de los casos la proporción de no nacionales con educación terciaria es mucho mayor que la de los nacionales. Por ejemplo, en Antigua, el 16.5% de la población no nativa tiene calificaciones preuniversitarias o universitarias; sólo un 5.5% de los nacionales las posee. En las Bahamas, la cifra es de 19.4% en el caso de los no nacionales y 7.9% para los nacionales; en Barbados, 54.6% para los no nacionales y 8.7% para los nacionales; en las Islas Vírgenes Británicas el porcentaje es de 17.4% para los no nacionales y de 7.5% para los nacionales (CCPHC, 1994). La excepción de esta tendencia son las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, donde un 18.1% de la población no nativa tiene educación terciaria frente a un 27.8% de los nacionales. Lo importante de este fenómeno es que las Islas Vírgenes de los Estados Unidos han recurrido en menor medida a la migración interna de mano de obra altamente calificada (ya que se encuentra sobre todo en la población nativa) y más a la inmigración de mano de obra semicalificada. Ello obedece al mayor nivel de desarrollo de estas islas con respecto al resto de la región, lo que además se evidencia en los perfiles ocupacionales de los migrantes regionales.

Ocupación. Los migrantes invariablemente establecen nichos ocupacionales o se insertan en ellos de acuerdo con las oportunidades que ofrece la estructura económica y social del país de acogida. La distribución y concentración de inmigrantes en ciertas categorías ocupacionales refleja la historia del crecimiento económico de los sectores que alientan la inmigración.

En las Bahamas y las Islas Vírgenes Británicas la mayoría de los no nacionales trabajan en puestos no calificados. Sin embargo, la segunda categoría en importancia son los profesionales, seguidos de las actividades artesanales y los servicios. Esta situación obedece al auge del turismo, donde los migrantes consiguen trabajo y, de hecho, han establecido un nicho. La mayoría de los no nacionales de Jamaica están en las categorías profesional (45.9%), gerencial (16.3%) y técnica (12.0%), lo que en gran medida se debe al efecto de reemplazo de los jamaiquinos que desempeñaban estas funciones y que emigraron a América del Norte (véase el cuadro 3).

III. Migración extrarregional en el Caribe

En las décadas de 1950 y 1960 la migración a los países de fuera de la región del Caribe estuvo dominada por movimientos de las antiguas colonias hacia el Reino Unido y los Países Bajos. La disminución de los movimientos al Reino Unido después de 1962 estuvo acompañada por un abrupto incremento de los movimientos dirigidos a Canadá y los Estados Unidos. Esta tendencia se desencadenó coincidentemente con las mayores oportunidades provistas por la legislación inmigratoria de Canadá y los Estados Unidos en 1962, mientras que Gran Bretaña, simultáneamente, comenzó a restringir la entrada de los emigrantes caribeños del Commonwealth. De allí en más, América del Norte pasó a ser el principal destino de los emigrantes caribeños de origen británico, corrientes que se agregaron al volumen ya abultado de portorriqueños que se dirigían a los Estados Unidos y que acompañó el aumento de los emigrantes procedentes de la República Dominicana y Haití.

Migración caribeña a los Estados Unidos de América

Tendencias del movimiento

El *stock* inmigrantes se compone principalmente de personas oriundas de Cuba, la República Dominicana, los países del Caribe miembros del Commonwealth y Haití, que, en general, emigraron entre 1962 y 1981. En la década de 1990 las corrientes procedentes de estos países también fueron numerosas, figurando en primer lugar los inmigrantes de la República Dominicana, seguidos de aquellos provenientes de Cuba y Jamaica. La mayoría de los países del Caribe han estado representados en las corrientes migratorias a los Estados Unidos durante los años noventa, en particular

Trinidad y Tabago y Barbados. Incluso los escasos volúmenes de emigrantes de algunos países resultan significativos con respecto a la reducida población de los Estados del Caribe (véase el cuadro 4).

Programas de contratación de trabajadores inmigrantes temporarios

Ha habido gran número de migrantes temporarios desde la región, sobre todo trabajadores que ingresan con un contrato de trabajo agrícola estacional o en servicios hoteleros. Los mexicanos superan con creces en número a los caribeños, pero aún así el movimiento ha tenido importancia en estos últimos. Se estima que en los años ochenta entraron anualmente a los Estados Unidos entre 10 000 y 20 000 trabajadores temporarios (todos varones) procedentes del Caribe (excluido Puerto Rico) en virtud de estos programas, principalmente para la zafra en Florida (McCoy y Wood, 1982). Solamente el número de trabajadores jamaiquinos entre 1986 y 1990 osciló entre 10 754 a 13 333 anualmente (datos proporcionados por el Gobierno de Jamaica, 1998). Sin embargo, en el año fiscal de 1997 el número de contratos de este tipo se redujo ostensiblemente en los Estados Unidos. Sólo se extendieron 137 contratos agrícolas y 2 009 no agrícolas. Alrededor del 63% de estos beneficiaron a jamaiquinos y 25% a dominicanos (Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, 1999).

Características de los migrantes

Edad y sexo. El perfil de edad y sexo en el *stock* de inmigrantes en 1990 mostró el predominio de personas en el grupo de edad de 20 a 44 años, salvo en el caso de los migrantes cubanos, cuya población era relativamente mayor, con un 56.4% de personas de 45 años y más y sólo un 34.5% en el grupo de 25 a 34 años, lo que se explica por las grandes oleadas de migración que acontecieron antes de 1980. En contraposición, el grupo de 20 a 44 años representó el 53.8% del *stock* de inmigrantes procedentes de los países del Caribe miembros del Commonwealth, un 59.1% de los de la República Dominicana y 60.6% de los de Haití (CCPH, 1994; CEPAL, 2000).

Educación. En general los caribeños que migran a los Estados Unidos tienen un alto nivel de educación. Las cifras muestran que en 1990, un 60.8% de los inmigrantes oriundos de los países del Caribe miembros del Commonwealth habían cursado estudios terciarios y otro 25.2% se había graduado en la enseñanza secundaria (CCPHS, 1994). No se dispone de datos semejantes en el caso de los inmigrantes procedentes de Cuba, la República Dominicana y Haití, pero los datos correspondientes al número de años de educación formal indican que un 54.1% de los cubanos, un 41.8% de los dominicanos y un 57.6% de los haitianos de más de 20 años de edad habían completado 12 o más años de enseñanza (CEPAL, 2000). Se advierte una enorme discrepancia en el promedio de educación del emigrante caribeño al compararlo con el de las poblaciones nacionales, como se señaló anteriormente, debido a la naturaleza altamente selectiva de la migración.

Ocupación. Los migrantes caribeños en los Estados Unidos en 1990 se empleaban en su mayoría en el sector privado, principalmente en los servicios y ventas. La segunda categoría en importancia fue el comercio (cubanos, dominicanos y haitianos), a la que sigue la actividad manufacturera (CEPAL, 2000). También se encuentra gran cantidad de cubanos en la construcción. Entre los migrantes caribeños de los países miembros del Commonwealth, muchos ocupaban también cargos técnicos y administrativos, así como gerenciales y profesionales (CCPHS, 1994). En 1997 la corriente migratoria muestra que este patrón ocupacional se mantuvo en gran medida en todo el decenio (véase el cuadro 5).

Migración caribeña a Canadá

Tendencias del movimiento

En Canadá, los migrantes caribeños de los países miembros del Commonwealth llegaron en el período 1960-1981, cuando se permitió su ingreso debido a cambios en la política de inmigración canadiense que reconocían que el Caribe era una fuente deseable de migrantes. Aun entonces, a fines de los años sesenta y principios de los setenta, entre un 11% y 13% de los inmigrantes tenían visas de corto plazo (un año), sobre todo mujeres, para trabajar en los servicios domésticos o enfermería. La gran mayoría provenía de Jamaica, tendencia que continuó durante la década de 1990. Trinidad y Tabago y Haití se ubicaron en segundo y tercer lugar en las cifras y, si bien todos los países caribeños participaron en la migración a Canadá, se trató de corrientes numéricamente muy reducidas (véase el cuadro 6). Casi todos los casos consignaban migrantes de largo plazo; algunos pocos inmigrantes varones de Jamaica ingresaron como trabajadores temporarios estacionales, para desempeñarse especialmente en las granjas frutícolas de la provincia de Ontario.

Características de los migrantes

Edad y sexo. La edad y sexo de los inmigrantes caribeños en Canadá (1981) indica una concentración en la cohorte de 25 a 29 años. Del total de la población proveniente de Jamaica, un 59.3% correspondía a este grupo; en la de Trinidad y Tabago, un 67.8%; en el caso de Barbados, un 74% y en el de Haití, un 64.2%. Entre los oriundos de Jamaica había una participación significativa de inmigrantes también en los grupos más jóvenes (CEPAL, 2000). La participación de la población de 60 años y más era ostensiblemente baja, ya que en este grupo se contaba un 5.1% de los inmigrantes procedentes de Jamaica, 3.5% de los de Trinidad y Tabago, 7.3% de los de Barbados y 6.5% de los de Haití. Probablemente el conjunto de la población migrante del Caribe haya envejecido desde que se registraron estos datos, proceso que seguramente continuará en las próximas décadas (a menos que se produzca un importante movimiento de retorno, que actualmente parece improbable).

En todos los principales grupos de caribeños, cualquiera sea el período de su ingreso a Canadá, las mujeres han superado en número a los hombres. Los porcentajes de hombres y mujeres en el total de inmigrantes (1981) fueron para Jamaica, 43.7% de hombres y 56.3% de mujeres; para Trinidad y Tabago, 47% de hombres y 53% de mujeres; para Barbados, 44.7% de hombres, 54.4% de mujeres; y para Haití, 45.6% de hombres y 54.4% de mujeres (CEPAL, 2000). Este fenómeno obedecería a la preponderancia de mujeres en puestos administrativos y de servicio y a las oportunidades de trabajo en este sector para los inmigrantes caribeños a Canadá.

Educación. Los inmigrantes caribeños en Canadá muestran un alto nivel de educación, como queda de manifiesto por el hecho de que la mayoría de las personas empadronadas en 1981 habían cursado diez o más años de enseñanza. Además, en los años noventa una gran proporción de los inmigrantes ingresaron como estudiantes y por ende realizaron estudios a tiempo completo o parcial. Si se toma 1996 como ejemplo, del total de 3 275 jamaiquinos, sólo un 47% estaba en la fuerza laboral, en tanto que un 52.6% había ingresado como estudiante (el restante 0.4% clasificaría en categorías diversas). En el caso de Trinidad, ingresaron 2 199 personas, de las cuales 55.7% tenía visa de trabajo y 30% de estudiante. De Haití llegaron 1 935 personas, de las cuales 45.3% se dedicarían a trabajar y 36% a estudiar. En el resto de los inmigrantes se incluían cónyuges e hijos acompañantes y demás personas no clasificadas (Statistics Canada, 1999).

Ocupación. La gran mayoría de los inmigrantes caribeños en Canadá (1981) ocupaban puestos de servicios, seguidos de actividades manufactureras. En estas áreas, la mayoría eran trabajadores administrativos, mecánicos y doctores (CEPAL, 2000).

Migración caribeña al Reino Unido

Tendencias del movimiento

El movimiento de caribeños hacia el Reino Unido ha registrado bajos volúmenes desde los años setenta, tras la eliminación en 1962 de las regulaciones de ingreso libre para los ciudadanos de países caribeños miembros del Commonwealth. Posteriormente, pudieron ingresar sólo ciertas categorías de inmigrantes, en particular los familiares a cargo de migrantes anteriores y aquellos contratados con permisos de trabajo, como las enfermeras. Los estudiantes van para cursar estudios terciarios, no sólo de los países caribeños miembros del Commonwealth, sino también de otras partes de la región.

La muy alta inmigración de ciudadanos caribeños del Commonwealth, a un promedio de 32 850 personas al año entre 1955 y 1962, cayó a unos 15 000 en 1966, luego a 5 000 en 1971 y aproximadamente a 3 000 en 1984. Los números repuntaron levemente a unos 6 000 en 1986 y luego bajaron nuevamente en 1987 a alrededor de 4 000, volumen anual que se ha mantenido hasta el presente (datos de British Migration Census Division, en Thomas-Hope, 1994).

Aunque los flujos de inmigración actualmente no registran grandes volúmenes, la importancia de la tendencia migratoria reside en el hecho de que la baja de la inmigración a Gran Bretaña ha estado acompañada por una emigración de migrantes caribeños, cuyo resultado ha sido un balance migratorio neto de signo negativo. Muchos de los que abandonaron Gran Bretaña se trasladaron a Canadá y los Estados Unidos, pero cada vez más han regresado al Caribe, estableciendo así lo que ha pasado a ser un significativo movimiento de retorno.

Composición de los inmigrantes

El *stock* de inmigrantes en el Reino Unido que nacieron en los países del Caribe miembros del Commonwealth ascendía a unos 500 000 en 1971; 625 000 en 1980 y 500 000 en 1991 (OPCS Labour Force Surveys and Census). En 1991, la población caribeña constituía aproximadamente el 8% de la población total del Reino Unido.

Contrariamente a lo que ocurre con los inmigrantes caribeños en los Estados Unidos y Canadá, los del Reino Unido tienen una edad bastante avanzada. Debido al temprano arribo de la mayoría y la insignificante inmigración que se ha registrado desde los años sesenta, la masa inmigratoria desaparecerá para mediados del siglo XXI, pero permanecerá un importante población étnica caribeña, nacida en Gran Bretaña.

IV. Migración de retorno

Es común que periódica o regularmente los migrantes regresen a su país de origen en el Caribe durante un largo tiempo antes de afincarse indefinidamente. Aun así, muchas de esas personas continúan yendo al país de anterior residencia para pasar allí estadías de diversa duración.

El retorno conlleva no sólo el movimiento de personas sino también de remesas en forma de capital financiero así como bienes de distinta índole (Thomas-Hope, 1999a). En general, dichos bienes se transfieren al país caribeño a través de canales formales e informales, ya sea antes, durante o después del regreso de los propios migrantes. El período de transferencia de remesas invariablemente continúa por varios años y se vincula directa o indirectamente con la intención de retornar. No todos los migrantes que vuelven remiten sus ahorros al país caribeño, ya que muchos prefieren otros países donde consideran que su inversión estará más segura. Los profesionales que regresan para trabajar en su país de origen están en condiciones de ganar lo suficiente para mantenerse ellos y a sus familias sin repatriar el grueso, la totalidad o incluso parte de sus ahorros, en tanto quienes vuelven para

jubilarse en el Caribe en general traen sus ahorros. Además, también continúan recibiendo sus pensiones y pagos del seguro social y demás prestaciones previsionales por el resto de sus vidas. De manera que muchas veces los retornados reciben pensiones del extranjero durante más de 20 años después de su retorno.

En particular, los retornados del Reino Unido han formado una serie de asociaciones de residentes repatriados que les brindan una red social compuesta de personas que comparten experiencias comunes. En algunos casos estas entidades ayudan a canalizar fondos y materiales del exterior para ayudar en distintos proyectos locales de bienestar social, actividades que sirven para reafirmar su compromiso con el desarrollo en las comunidades locales a las que regresan.

En el caso de Jamaica, el Gobierno se dio cuenta de que la población de retornados podía hacer una contribución importante, por lo cual estableció un programa de residentes repatriados para alentar el regreso de los nacionales del extranjero, que se dio a conocer a través de los medios de información pública de los países con gran número de jamaiquinos, además de ofrecer beneficios fiscales para la importación de bienes domésticos. Se creó una dependencia de ayuda a los residentes repatriados dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior, encabezado por un director general con rango de embajador (Gobierno de Jamaica, 1998). Asimismo, también se creó el programa para el retorno de cerebros, auspiciado por la Organización Internacional para las Migraciones, en asociación con el Gobierno de Jamaica, que ayudó al regreso de unas 50 personas entre 1996 y 1998, a fin de que trabajaran en el sector público, donde se necesitaba personal calificado (Williams, 1998). Este es un intento por revertir en cierta medida la fuga de cerebros que afecta al país.

Tendencias del movimiento

Desde 1992, fecha en comienzan a llevarse registros estadísticos, la principal procedencia de los retornados a Jamaica es el Reino Unido (véase el cuadro 7). El segundo número más importante proviene de los Estados Unidos y en tercer lugar le sigue Canadá. En cambio, en Antigua y Saint Kitts y Nevis, el mayor número de retornados son intrarregionales, ya que provienen principalmente de las Islas Vírgenes Británicas (Byron, 1994).

Además de los repatriados voluntarios, actualmente hay cifras semejantes de personas que son devueltas por las autoridades de los países de destino en calidad de "deportados", por haber sido declarados culpables de delitos penales. Contrariamente a lo que sucede con el flujo principal de los retornados voluntarios, este grupo tiene un gran impacto negativo en la sociedad jamaiquina y ejerce considerable presión sobre la policía y los servicios de seguridad.

Características de los retornados

Edad. Pese a lo que se supone generalmente, el retrono no se limita al período de jubilación, si bien muchas personas vuelven en forma definitiva al llegar a esa etapa de sus vidas. En los casos de Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Antigua y las Islas Vírgenes Británicas, las cifras indican que en menos de la mitad de la población retornada tenía más de 50 años. A la inversa de los emigrantes, el perfil de edad era mayor, como es de suponer, pero en cada uno de estos países mucho más del 50% de la población regresa para incorporarse a la fuerza de trabajo, ya sea como asalariados o independientes (véase el cuadro 8).

Ocupación y condiciones de empleo. Las ocupaciones de los migrantes retornados en los mismos cinco Estados —Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Antigua y las Islas Vírgenes Británicas— indican una fuerte tendencia al retorno de grupos de alto nivel ocupacional, contradiciendo nuevamente contradiciendo las creencias habituales respecto de la migración de retorno. En las Islas Vírgenes Británicas, la población retornada al momento del Censo de 1990 estaba

compuesta por un 54.6% de personas que se desempeñaban en ocupaciones de cuello blanco (legisladores/gerentes, profesionales, técnicos y personal administrativo) y un 27.8% en categorías ocupacionales profesionales y gerenciales de alto nivel. En Antigua, un 42.7% tenía ocupaciones de cuello blanco; en Santa Lucía un 31.5% y en San Vicente y las Granadinas un 32.7% (CCPH, 1994). También había considerables números de trabajadores no calificados y artesanos, trabajadores agrícolas y del sector de servicios. Por consiguiente, en general hay una amplia gama de ocupaciones representadas en las poblaciones retornadas, que debieran tener implicaciones positivas para sus países.

Remesas vinculadas al retorno. Las remesas a Jamaica aumentaron drásticamente en los años noventa. Las divisas recibidas por el Banco de Jamaica a través de las transferencias particulares entre 1991 y 1997 superaron a los ingresos generados en algunos de los sectores económicos tradicionales (véase el cuadro 9). Además de las transferencias de capital del extranjero a través del sistema bancario formal existe aún un importante sistema informal de transferencias de dinero, que entraña una serie de arreglos privados de carácter recíproco. Del mismo modo, en los países del Caribe oriental se remiten recursos que son grandes proporciones del PIB y que están asociados al retorno y a la intención de retornar. En 1990, se estimaba que solo las transferencias de pensiones ascendían aproximadamente a un millón de dólares de los Estados Unidos (North y Whitehead, 1991). Las sumas han aumentado mucho durante los años noventa, no sólo aquellas provenientes de los Estados Unidos sino también del Reino Unido. En 1997 se transfirieron de Gran Bretaña a Barbados casi 6 millones de libras esterlinas por concepto de pagos previsionales; más de 2 millones se destinaron a Santa Lucía y casi 2 millones a Granada (Dirección de Pensiones y Beneficios Exteriores, Departamento de Seguridad Social, Reino Unido, 1999).

El retorno de trabajadores temporarios con contrato en los Estados Unidos y Canadá constituye un caso especial. Como los que negocian sus contratos son sus respectivos gobiernos más que los particulares, ha existido oportunidad de establecer condiciones para quienes ostentan dichos contratos. En el caso de los trabajadores jamaiquinos, que comprenden la gran mayoría, el acuerdo dispuesto por el Ministerio de Trabajo con los trabajadores estipulaba que el 23% de sus remuneraciones se transferiría automáticamente en divisas a un banco en Jamaica y luego lo recibirían los trabajadores en moneda local. McCoy estimó que sólo para la temporada del azúcar en Florida de 1980-1981, los trabajadores con contrato del Caribe (la mayoría caribeños) percibieron cerca de 19 millones de dólares, de los cuales 7 764 fueron remitidos a través del plan de ahorro obligatorio, 6 696 fueron remitidos por otra vía y el resto fue gastado en los Estados Unidos, gran parte en artículos de consumo que los trabajadores llevaron consigo a sus países de origen al término del contrato (McCoy, 1985).

Conclusión

Los migrantes intrarregionales y extrarregionales no son ni los menos educados de la sociedad ni los más pobres y menos capaces, lo que reafirma la observación de que la migración internacional es una "selección de los más aptos" (Thomas-Hope, 1992). La migración es altamente selectiva en todos sus aspectos y en todos sus lugares —de origen y destino. En consecuencia, hay una tendencia a que los países del Caribe pierdan una desproporcionada cantidad de personas educadas y calificadas debido a la migración, con un impacto potencialmente negativo sobre los Estados pequeños. Sin embargo, existe una serie de movimientos compensatorios y tal dinámica intrínseca del proceso migratorio no debe subestimarse (Maingot, 1999; Thomas-Hope, 1999b). La pérdida de personas calificadas de cualquier país del Caribe produce la necesidad de ocupar vacantes de alto nivel con otros migrantes, ya sea de otras partes de la región o de fuera. Es indudable que el patrón que surge parece reflejar el movimiento entre países según una jerarquía de desarrollo, pero ello no debe interpretarse de un modo simplista que sugiera explicaciones monocausales. El gran tema es reconocer cuándo un proceso de migración produce una pérdida o una ganancia neta para los países afectados.

La emigración de personas calificadas no debe necesariamente considerarse una pérdida neta para el país de origen si ello crea espacio para la movilidad de otras personas que ya están en el sistema

y brinda una oportunidad de alentar una nueva inmigración. Los inmigrantes pueden aportar mucho y los nacionales que retornan ofrecen un gran compromiso con el país, a condición de que se inserten en un ambiente en que verdaderamente puedan participar y donde puedan contribuir con algo útil.

Movilidad transnacional

Se trata de una situación en que los caribeños mantienen un hogar base en dos países entre los cuales se mueven con frecuencia variable. La incidencia de este fenómeno ha aumentado mucho desde los años ochenta en función de las mayores facilidades de viaje, y es posible que aumente aún más. Tal movilidad refleja la importancia de los vínculos migratorios no sólo a nivel nacional sino también a nivel del hogar y la familia.

El impacto simultáneo de ambos países sobre los hogares, las familias e incluso las comunidades, es continuo, y los que están involucrados constantemente adaptan sus vidas y medios de subsistencia en torno a las oportunidades relativas de cada lugar para el trabajo, la inversión, la educación, la actividad social y la recreación. De esta manera, el hogar intenta minimizar colectivamente los riesgos y maximizar las oportunidades. En este marco, se observa un constante flujo de información e ideas a través de las fronteras nacionales, movimiento que también incluye, en una u otra dirección, al dinero y bienes materiales, modas y tendencias. Las familias se reúnen en uno u otro sitio de tanto en tanto y los hijos se trasladan de un lado a otro en sus vacaciones, socializándose en un entorno transnacional. Este hecho reviste una importancia capital en la consolidación de redes y experiencias que se transfieren de una generación a otra. También ha condicionado las características del proceso migratorio de retorno. Como los contactos y patrones de movilidad continúan en distinto grado tras el retorno y brindan una válvula de seguridad para cualquier deseo futuro de volver a emigrar, también ofrecen numerosas oportunidades de enriquecimiento personal.

Desde la perspectiva de la sociedad en general, la comunidad transnacional crea incontables oportunidades para la región del Caribe en la exportación de cultura y productos locales. Las poblaciones caribeñas en América del Norte y Europa constituyen los principales canales difusores de cultura caribeña y mercados para comidas y demás productos "étnicos". Los grupos caribeños realizan exhibiciones de arte, teatro y música en las localidades de sus comunidades migrantes. El carnaval en Toronto y Londres promueve el mercado de la cultura caribeña, especialmente música y teatro, pintura, escultura y artesanía.

Cabe recalcar que los hogares transnacionales y la migración de retorno no son un fenómeno nuevo en el Caribe, si bien recientemente han cobrado más importancia debido a las mayores oportunidades para dichas actividades. Tan importantes son estas tendencias que requieren un paradigma diferente para la conceptualización de la propia migración y una nueva perspectiva respecto de las implicaciones de política, claramente distinta de la que se ha utilizado tradicionalmente.

Implicaciones de política

Sobre la base de las tendencias y patrones de la inmigración y emigración caribeñas, un importante tema de política es el reconocimiento del valor potencial del libre movimiento de las personas, tanto individuos como países. Un factor contradictorio, y por ende negativo, parece ser la reafirmación de la dependencia de los países caribeños, especialmente en relación con los países del hemisferio norte. Desde la perspectiva de la cultura, podría plantearse el riesgo de que se pierdan las tradiciones en la medida en que se ven sobrepasadas por la dominación de la cultura norteamericana o europea, por sus gustos de todo tipo, sobre todo la "comida rápida" importada en lugar de las variedades locales.

Aunque existen estos riesgos, las tendencias hacia una creciente globalización a principios del siglo XXI hacen que la integración en redes mundiales sea un imperativo del desarrollo. Sin las

comunidades transnacionales, la alternativa podría ser un desplazamiento total de las culturales y tradiciones locales. De hecho, la comunidad transnacional constituye una de las maneras más eficaces de enfrentar la importación cultural, al brindar vínculos cruciales para fortalecer la cultura caribeña y cosechar algunas de sus recompensas económicas. Hace mucho tiempo que la migración es un medio de extender las oportunidades y superar algunas de las limitaciones de los pequeños Estados en desarrollo del Caribe y, en general, un fenómeno que ha enriquecido a la región de muchas maneras distintas.

Las tendencias han demostrado que la migración caribeña responde altamente a las oportunidades ocupacionales y educacionales que ofrecen los demás países; sin embargo, también se observa una fuerte tendencia al retorno al país de origen. Es preciso formular estrategias para aprovechar el potencial del capital humano en todas las etapas de la trayectoria migratoria, así como de los recursos financieros y materiales generados o facilitados por la migración, con el fin de que estos posibles activos no se desperdicien.

Con respecto al movimiento de capital humano, después del informe Time for Action (1992), elaborado por la Comisión de las Indias Occidentales, se presentó una iniciativa para cubrir las necesidades de mano de obra en todo el Caribe. Se propuso la libertad de movimiento de la mano de obra entre los países de la Comunidad del Caribe, con miras a establecer un mercado único de recursos humanos, alimentado por una reserva común de trabajadores de todo nivel de calificación. La intención era empezar creando oportunidades de mayor movimiento para profesionales y personal calificado, comenzando con graduados de la Universidad de las Indias Occidentales, que es en sí misma una institución regional. Es importante que este tipo de iniciativas se lleven a cabo cabalmente y reciban más facilidades que las actuales. Los retornados han demostrado su propensión al liderazgo y a la participación en proyectos de desarrollo. Se trata de un aporte en que los gobiernos nacionales debieran tener un papel proactivo, entablando diálogos con los grupos de migrantes a fin de que los efectos de estos esfuerzos sean sostenibles en el tiempo.

En términos del capital financiero, ya se observan claros indicios de los flujos potenciales que vuelven a los países de origen gracias al proceso migratorio. El hogar transnacional y la migración de retorno tiene un especial valor en la generación y dirección de estos flujos. No sólo es imperioso crear y difundir incentivos para la inversión, también es preciso asegurarse de que su impacto sea sostenible. Ello es especialmente importante dada la incertidumbre del período en que se recibirán grandes remesas, ya que estas sólo continuarán en la medida en que los migrantes sigan volviendo a sus países de origen.

Aunque se inicien programas específicos para capitalizar los beneficios de la migración —los que constituyen iniciativas importantes—, las tendencias indican que el proceso migratorio genera gran cantidad de respuesta positiva en forma espontánea, lo que también debe incentivarse, ya que no hay duda de que, a la larga, la existencia de un entorno social, económico y político propicio para la productividad y el desarrollo es el principal requisito previo para lograr un impacto neto positivo de la inmigración y la migración de retorno.

Referencias bibliográficas

Byron, M. (1994), *Post-war Caribbean Migration to Britain: the Unfinished Cycle*, Aldershot, U. K.

CCPHC (Caribbean Community Regional Census Office) (1994), *Commonwealth Caribbean Population and Housing Census*, 1991, Port of Spain, Trinidad.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Boletín demográfico: migración internacional en América Latina*, Santiago, Chile, XXXIII: 65.

Estados Unidos, Servicio de Inmigración y Naturalización (1999) *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1997*, Washington D.C.

Gobierno de Jamaica, Ministerio del Trabajo (1998) *The Returning Residents Programme 1993-1997*, Kingston, Jamaica, Ministry Paper No. 12/98.

Instituto de Planificación de Jamaica (1999). *Economic and Social Survey Jamaica*, Kingston, Jamaica.

Maingot, Anthony P.(1999) "*Emigration Dynamics in the Caribbean: The Cases of Haiti and the Dominican Republic". In: Reginald Appleyard, Emigration Dynamics in Developing Countries Volume III: Mexico, Central America and the Caribbean*, Aldershot, U.K., 232-284.

McCoy, T. L. (1985), "The Impact of US Temporary Worker Programs on Caribbean Development: Evidence from H-2 Workers in Florida Sugar". In: Robert Pastor, *Migration and Development in the Caribbean: The Unexplored Connection*, Boulder, Colorado, 178-206.

McCoy, T. L. and Wood, C. H. (1982), Caribbean Workers in the Florida Sugar Cane Industry Occasional Paper No. 2 Centre for Latin America Studies, University of Florida, Gainesville, Florida.

North D. S. and Whitehead, J. (1991), "Policy Recommendations for Improving the Utilisation of Emigrant Resources in the Eastern Caribbean Nations". In: A. P. Maingot, *Small Country Development and International Labor Flows: Experiences in the Caribbean*, Boulder, Colorado, 15-52.

Reino Unido, Dirección de Pensiones y Beneficios Exteriores, Departamento de Seguridad Social (1999), *Tables of Retirement Pensions, Widows Benefits and Sickness and Invalidity Benefits paid to Caribbean Territories*, Newcastle-upon-Tyne, U.K.

Schiller, N. G., Basch, L. and Blanck, C. S. (1995), "From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration", *Anthropological Quarterly*, 68: 48-63.

Statistics Canada, Information Systems and Technology Branch (1999), *Citizenship and Immigration Statistics*, 1996. Ottawa.

Thomas-Hope, Elizabeth (1986),"Transients and Settlers: Varieties of Caribbean Migrants and the Socio-Economic Implications of their Return", *International Migration*, 24: 559-570.

—— (1988), Caribbean Skilled International Migration and the Transnational Household, *Geoforum*, 19 (4): 423-432.

—— (1992), *Explanation in Caribbean Migration: Perception and the Image – Jamaica, Barbados, St. Vincent*, London.

—— (1994), *Impact of Migration in the receiving Countries: The United Kingdom*, Geneva, IOM.

—— (1999a), "Return Migration to Jamaica and its Development Potential, *International Migration*, Vol.37, No.1, pp. 183-208.

—— (1999b), "Emigration Dynamics in the Anglophone Caribbean". In: Reginald Appleyard (ed) *Emigration Dynamics in Developing Countries Volume III: Mexico, Central America and the Caribbean*, pp.232-284. Aldershot, U.K.

Williams, Elizabeth (1998) "Key Issues relating to migration in Jamaica", (unpublished) Kingston, Jamaica, IOM.

Anexo 3

Cuadro 1
PAÍS DE NACIMIENTO DE NO NACIONALES EN DETERMINADOS PAÍSES DEL CARIBE, 1990 Y 1991

	Antigua		Bahamas		Islas Vírgenes Británicas		Islas Vírgenes de los Estados Unidos		Trinidad y Tobago	
País de nacimiento	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	13,335	100.0	26754	100	8,035	100.0	30,407	100.0	49,820	95.2
Anguilla	1	0.0	...	...	...	...	899	3.0	...	...
Antigua	N/A	N/A	14	0.1	355	4.4	4,398	14.5	...	...
Bahamas	5	0,0	N/A	N/A	13	0.2	...	...	...	...
Belice	8	0.1	33	0.1	3	0.0	…	…	…	…
Bermudas	10	0.1	35	0.1	9	0.1	…	…	…	…
I. Vírgenes Británicas	70	0.6	5	0	N/A	N/A	2,665	8.8	…	…
Dominica	2,580	20.9	37	0.1	566	7.0	3,219	10.6	…	…
Granada	122	1.0	30	0.1	290	3.6	…	…	16,589	33.3
Guyana	1,753	14.2	438	1.6	770	9.6	…	…	5,140	10.3
Jamaica	408	3.3	2,920	10.9	249	3.1	…	…	…	…
Montserrat	892	7.2	2	0	99	1.2	623	2.0	…	…
San Kitt y Nevis	495	4.0	14	0.1	1,422	17.7	5,828	19.2	…	…
Sta. Lucía	414	3.4	26	0.1	251	3.1	2,533	8.3	1,306	2.6
San Vicente	505	4.1	21	0.1	957	11.9	…	…	11,625	23.3
Trinidad y Tabago	376	3.0	290	1.1	189	2.4	1,837	6.0	N/A	N/A
Turcas y Caicos	4	0.0	2,173	8.1	2	0.0	…	…	…	…
Islas Vírgenes de EEUU	451	3.7	5	0	565	7.0	N/A	N/A	…	…
Todos los demás	4,025	32.7	20,466	76.5	2,209	27.5	8,405	27.6	12,749	25.5

Fuente: Basado en datos de Caribbean Community Regional Census Office, 1994.
N/A: No Aplicable
… : Denota no migrantes o asimilación en la categoría "Todos los demás".

Cuadro 2
TASAS DE MIGRACIÓN REGIONAL PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE, 1990 Y 1991

Migrantes					Tasas de migración	
Países seleccionados	Población Total	Nativos	Inmigrantes	Emigrantes	Inmigración	Emigración
Total	5,219,302	5,117,708	104,669	104,669	…	…
Antigua y Barbuda	59,104	55,056	8,287	5,620	15.1	10.7
Bahamas	233,228	210,590	4,047	109	1.9	0.1
Barbados	244,817	236,322	12,847	4,240	5.4	1.9
I. Vírgenes Británicas	16,105	13,847	5,812	2,949	42	26.8
Dominica	69,463	67,642	871	7,507	1.3	10.1
Granada	83,838	82,155	2,806	18,687	3.4	19.1
Guyana	701,654	698,950	1,003	13,453	0.1	1.9
Jamaica	2,299,675	2,271,072	…	4,926	…	0.2
Montserrat	10,634	9,928	1,362	1,958	13.7	18.6
San Kitts y Nevis	40,612	38,886	1,553	8,309	4	18.2
Santa Lucía	133,308	130,723	2,996	8,483	2.3	6.2
San Vicente	106,482	104,980	2,734	18,169	2.6	15.1
Trinidad y Tabago	1,118,574	1,105,325	37,071	8,735	3.4	0.8
Islas Vírgenes de los EEUU	101,809	92,232	23,280	1,524	25.2	2.2

Fuente: Basado en datos de Caribbean Community Regional Census Office, 1994.
… : No hay datos disponibles.

Cuadro 3
CATEGORÍA OCUPACIONAL POR NACIONALIDAD EN PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE, 1990

	Bahamas				Jamaica				Islas Vírgenes Británicas			
	Nacionales		No nacionales		Nacionales		No nacionales		Nacionales		No nacionales	
Ocupación	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	89,744	100.0	15,715	100.0	673,007	100.0	1,202	100.0	3,330	100.0	5,319	100.0
Legislador/ Gerente	4,543	5.1	1,062	6.8	33,028	4.9	196	16.3	399	12.0	422	7.9
Atenciones sociales	…	…	…	…	…	…	…	…	1	0.0	0	0.0
Profesional	6,054	6.7	2,202	14.0	36,460	5.4	552	45.9	223	6.7	365	6.9
Técnico	8,043	9.0	906	5.8	33,478	5.0	144	12.0	439	13.2	445	8.4
Oficinista	15,041	16.8	980	6.2	56,557	8.4	112	9.3	596	17.9	409	7.7
Servicios y ventas	20,705	23.1	1,211	7.7	89,501	13.3	44	3.7	431	12.9	1,133	21.3
Agricultura y pesca calific.	3,245	3.6	1,765	11.2	121,761	18.1	33	2.7	142	4.3	135	2.5
Artesania y afines	13,790	15.4	2,060	13.1	115,916	17.2	48	4.0	493	14.8	1,280	24.1
Operadores de máquinas	4,573	5.1	381	2.4	49,941	7.4	17	1.4	219	6.6	224	4.2
No calificada	13,750	15.3	5,148	32.8	136,365	20.3	56	4.7	387	11.6	10	17.0

Fuente: Basado en datos de Caribbean Community Regional Census Office, 1994.
… : No hay datos disponibles.

Cuadro 3.a
OCUPACIÓN Y CLASE DE TRABAJADOR EN LAS ISLAS VÍRGENES DE LOS ESTADOS UNIDOS

	Nacionales		No nacionales	
Ocupación	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Empleados de 16 y más	13,485	100.0	20,580	100.0
Gerencia ejecutiva	1,530	11.3	1,691	8.2
Especialidad profesional	1,330	9.9	1,374	6.7
Técnicos, ventas y apoyo administrativo	4,753	35.2	5,668	27.5
Servicios	2,361	17.5	4,829	23.5
Agricultura, silvicultura y pesca	235	1.7	364	1.8
Productos de precisión, artesanía y servicios de reparación	1,513	11.2	3,602	17.5
Operadores, obrero fabril y jornaleros	1,763	13.1	3,052	14.8

Fuente: Basado en datos de Caribbean Community Regional Census Office, 1994.

Cuadro 4
INMIGRANTES ADMITIDOS EN LOS ESTADOS UNIDOS POR PAÍS DE NACIMIENTO, AÑOS FISCALES 1987-1997

País de nacimiento	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Anguilla	21	36	43	41	56	46	23	31	26	36	19
Antigua	874	837	979	1,319	944	619	554	438	374	406	393
Aruba	75	47	73	83	56	62	36	24	27	28	26
Bahamas	556	1,283	861	1,378	1,062	641	686	589	585	768	641
Barbados	1,665	1,455	1,616	1,745	1,460	1,091	1,184	897	734	1,043	829
Bermuda	154	166	182	203	146	153	156	118	111	103	75
Is. Vírgs. Británicas	296	395	258	105	137	174	166	137	98	87	93
Islas Caimán	25	26	48	53	23	40	16	30	26	24	35
Cuba	28,916	17,558	10,046	10,645	10,349	11,791	13,666	14,727	17,937	26,466	33,587
Dominica	740	611	748	963	982	809	683	507	591	797	746
Rep. Dominicana	24,858	27,189	26,723	42,195	41,405	41,969	45,420	51,189	38,512	39,604	27,053

(continúa)

(conclusión cuadro 4)

País de nacimiento	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Granada	1,098	842	1,046	1,294	979	848	827	595	583	787	755
Guadalupe	37	54	38	54	34	50	49	41	48	52	52
Haití	14,819	34,806	13,658	20,324	47,527	11,002	10,094	13,333	14,021	18,386	15,057
Jamaica	23,148	20,966	24,523	25,013	23,828	18,915	17,241	14,349	16,398	19,089	17,840
Martinica	34	25	30	32	25	25	17	20	11	23	20
Montserrat	104	104	124	172	143	104	102	69	83	99	99
Antillas Neerlandesas	81	62	65	80	40	37	65	48	58	76	43
San Kitts y Nevis	589	660	795	896	830	626	544	370	360	357	377
Sta. Lucía	496	606	709	833	766	654	634	449	403	582	531
Sn.Vicente y las Granadinas	746	634	892	973	808	687	657	524	349	606	581
Trinidad y Tabago	3,543	3,947	5,394	6,740	8,407	7,008	6,577	6,292	5,424	7,344	6,409
Islas Turcas y Caicos	21	47	78	206	121	59	39	26	27	35	37
Desconocido	3	1	3	4	11	3	2	1	2	3	1

Fuente: Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1999.

Cuadro 5
INMIGRANTES ADMITIDOS EN LOS ESTADOS UNIDOS POR GRUPO DE OCUPACIÓN PRINCIPAL, 1997

		Ocupación									
País de nacimiento	Total	Especialidad profesional y técnica	Labores ejecutiva, Administrativas y Gerenciales	Ventas	Apoyo Administrativo	Producción de precisión, Artesanías y reparaciones	Operador Obrero Fabril y jornalero	Agricultura, Silvicultura y pesca	Servicios	Sin ocupación o no declarada[1]
	105,299	4,565		2,403	2,575	4,911	14,409	1,296	10,587	63,011
Cuba	33,587	1,198	347	1,156	673	2,243	8,272	165	2,696	16,837
República Dominicana	27,053	1,271	401	387	672	1,099	3,227	462	1,326	18,208
Haití	15,057	494	150	387	218	795	1,288	370	835	10,520
Jamaica	17,840	895	200	255	775	310	936	251	3,831	10,387
Trinidad y Tabago	6,409	383	137	110	261	257	361	10	860	4,030
Resto del Caribe	5,353	324	125	108	158	207	325	38	1,039	3,029

Fuente: Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1999.
[1]: Incluye dueñas de casa, estudiantes, personas desempleadas o retiradas, y otras no declaradas o con ocupación desconocida.

Cuadro 6
PAÍS DE LA ÚLTIMA RESIDENCIA PERMANENTE POR AÑO DE ENTRADA A CANADÁ, 1990-1996

	Año de entrada						
País de nacimiento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total	13,865	20,001	20,063	15,751	9,737	8,027	9,246
Anguilla	-	2	2	-	-	-	4
Antigua	25	69	67	58	25	32	23
Aruba	1	-	4	2	-	1	-
Bahamas	27	32	23	21	32	28	32
Barbados	335	396	350	410	-	216	180
Bermudas	47	39	34	34	27	22	21
Islas Caimán	16	19	3	10	9	10	6
Cuba	146	165	237	385	372	443	512

(continúa)

(Conclusión cuadro 6)

País de nacimiento	Año de entrada						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Dominica	73	128	121	105	52	73	59
República Dominicana	361	517	556	643	425	276	307
Granada	166	273	434	493	231	359	359
Guadalupe	18	14	6	9	6	10	4
Haití	2,355	2,793	2,365	3,629	2,085	2,007	1,935
Jamaica	4,887	4,997	5,921	5,990	3,882	3,599	3,275
Martinica	10	35	15	15	5	3	7
Montserrat	16	9	12	6	6	4	6
Antillas Neerlandesas	15	9	11	13	8	9	7
Puerto Rico	3	6	7	3	-	1	5
San Kitts y Nevis	38	33	56	35	17	22	16
Sta. Lucía	100	130	124	152	75	97	118
San Vicente y las Granadinas	175	270	290	367	186	231	244
Trinidad y Tabago	2,851	2,969	4,304	4,171	2,347	2,607	2,199
Islas Turcas y Caicos	-	1	1	1	2	1	1
Islas Vírgenes Británicas	22	15	6	8	8	4	2
Islas Vírgenes de EEUU	2	1	3	3	2	1	-

Fuente: Statistics Canada, Information and Technologies Branch, 1999.

Cuadro 7

PAÍSES SELECIONADOS: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE MIGRANTES RETORNADOS POR PAÍS DE ÚLTIMA RESIDENCIA, 1990

País de donde retornaron	Antigua Británicas	Islas Vírgenes	Granada	Sta. Lucía	San Vicente	Barbados	San Kitts y Nevis	Jamaica
Antigua /Bermuda	----	2.89	0.34	1.62	1.14	----	0.00	0.00
Barbados	2.27	2.83	2.82	12.98	12.88	----	0.00	0.00
Santa Lucía	1.04	0.40	1.08	----	2.01	----	0.00	0.00
Trinidad	3.07	1.21	38.25	2.59	35.60	----	0.00	0.00
San Croix	15.09	2.36	0.25	7.51	0.96	----	0.00	0.00
Santo Tomás	11.41	44.89	0.25	1.11	0.10	----	0.00	0.00
Aruba	6.47	0.20	3.47	0.43	2.90	----	0.00	0.00
Martinica	0.07	----	0.03	12.91	0.17	----	0.00	0.00
Canadá	6.54	1.01	6.79	4.70	6.87	13.00	8.00	11.30
Reino Unido	10.70	3.16	22.08	18.86	14.73	60.00	34.00	43.80
EEUU	27.15	27.32	11.64	13.30	8.99	27.00	20.00	38.10
Venezuela	0.04	----	3.35	0.56	0.23	----	0.00	0.00
Islas Vírgenes de EEUU	----	----	----	----	----	----	38.00	0.00
No declarado	0.69	----	1.82	0.14	0.10	----	0.00	0.00
Otros países	21.63	13.73	7.84	20.23	13.32	----	0.00	6.80

Fuente: Basado en datos de Caribbean Community Regional Census Office, 1994.

Cuadro 8
EDAD DE LOS RETORNADOS EN PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE

País	Rango de edad	TOTAL
Granada	> 30	21.90
	30 - > 50	36.80
	50 +	41.20
Santa Lucía	> 30	9.00
	30 - > 50	46.30
	50 +	44.70
San Vicente y las Granadinas	> 30	24.10
	30 - > 50	39.80
	50 +	36.10
Antigua	> 30	28.40
	30 - > 50	40.60
	50 +	31.00
Islas Vírgenes Británicas	> 30	34.90

Fuente: Basado en datos de Caribbean Commonwealth Regional Census,1994.
…: No hay datos disponibles.

Cuadro 9
SECTORES PRINCIPALES DE LA ECONOMÍA JAMAIQUINA: INGRESO COMO PORCENTAJE DEL PIB

Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Remesas como porcentaje del PIB	4.1	7.8	8.1	11.5	11.7	10.7	9.8
Bauxita como porcentaje del PIB	3.1	2.8	2.2	1.8	1.5	1.4	1.2
Alúmina como porcentaje del PIB	14.7	14.8	14.8	13.9	13.6	11	10.5
Azúcar como porcentaje del PIB	2.4	2.6	2.6	1.8	2.1	2	1.6

Fuente: Basado en datos del Banco de Jamaica, Instituto de Planificación de Jamaica (1999), Economic and Social Survey, 1996 y 1997.

B. Sistemas de información migratoria

B.1 Sistemas de información migratoria en América Latina: un desafío todavía pendiente a inicios del nuevo milenio

Alicia M. Maguid[1]

Introducción

Los cambios operados en los movimientos internacionales de la población y en el contexto sociopolítico y económico regional e internacional, ponen de manifiesto la urgencia de contar con información adecuada, ágil y oportuna para la formulación de políticas y acciones en materia migratoria. Esta necesidad cobra particular relevancia en el marco de los procesos de desarrollo e integración subregional que caracterizan el escenario de las Américas a inicios del nuevo milenio.

La globalización, la interdependencia económica cada vez mayor de la economía mundial y la integración regional se traducen en la conformación de espacios socioeconómicos donde tienen lugar, además de un creciente intercambio de bienes, tecnología y servicios, los movimientos de las personas.

[1] Directora de Estadísticas Sectoriales, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) e Investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. e-mail: magu@indec.mecon.gov.ar.

En este contexto, la consideración de la migración internacional requiere una nueva mirada, metodologías innovadoras y el esfuerzo conjunto y consensuado de los países involucrados para abarcar las diversas dimensiones que conforman el fenómeno y su vinculación con el desarrollo. Por un lado, los avances logrados por los países de la Región en la consolidación de la democracia y en el respeto de los derechos humanos, aluden a la consideración también del derecho que las personas tienen de migrar o de permanecer en sus lugares de origen y a garantizar un tratamiento adecuado de los migrantes en los países de salida, de tránsito y en los receptores.

Por otra parte, aunque la migración internacional estuvo presente a lo largo de la historia en Latinoamérica, durante las últimas décadas experimentaron profundas transformaciones, entre ellas, la creciente heterogeneidad del tipo de movimientos que se traduce en la existencia de una gran diversidad de migrantes internacionales. A estos aspectos se agrega la necesidad de conocer otros factores que favorecen la continuidad de las migraciones, como es el papel que juegan las redes conformadas por los propios migrantes, familiares y amigos, y las redes institucionales que abarcan desde las organizaciones con fines humanitarios hasta aquéllas que lucran con el tráfico de las personas indocumentadas.

La complejización de la dinámica migratoria regional suma a las viejas carencias detectadas en la calidad y disponibilidad de información, nuevas demandas que hacen al tipo, características, agilidad y difusión de la información que se requiere como insumo para la toma de decisiones.

El propósito de este trabajo es mostrar que es posible encarar el desafío de construir sistemas de información migratoria y de garantizar su sostenibilidad en el tiempo. Para ello existe suficiente experiencia acumulada y se ha avanzado en la consolidación de los sistemas estadísticos nacionales, situación que puede aprovecharse para incorporar metodologías comunes para medir la migración internacional y sus características. Otro factor positivo es el reconocimiento de los gobiernos de la Región acerca de la necesidad de implementar las políticas y medidas en cuestión migratoria sobre la base de un conocimiento adecuado del fenómeno y de sus vinculaciones con los procesos de desarrollo e integración.

1. Los movimientos migratorios recientes[2] y los nuevos requerimientos de información

Los movimientos migratorios de la población latinoamericana constituyen un complejo proceso social ligado históricamente al desarrollo de sus sociedades, que han expresado y continúan expresando los desequilibrios económicos, sociales y políticos entre países y regiones. Estos movimientos han venido ocurriendo a lo largo de la historia en la región, pero en las últimas décadas han sufrido transformaciones tan profundas en relación a su magnitud, dirección, características y efectos en los países de origen y de destino, que actualmente la cuestión migratoria está fuertemente presente en el escenario regional y estrechamente ligada a sus posibilidades de transformación y desarrollo.

Hasta mediados del siglo XX, en América Latina, los movimientos internacionales de la población estuvieron ligados a la inmigración de ultramar, procedente principalmente de Europa, o a movimientos transfronterizos tradicionales. A partir de esa fecha comienzan a delinearse dos grandes patrones migratorios que se han ido consolidando en las últimas décadas: uno vinculado a movimientos entre países de la región y otro de carácter extrarregional, que se dirige mayoritariamente hacia Estados Unidos.

[2] El resumen de estos aspectos se basa en la información censal sistematizada por el Proyecto IMILA (Investigación de la Migración Internacional de Latinoamérica) y publicada en CEPAL/CELADE (2000). El análisis de la situación en Centroamérica se basa en Maguid, A (1999).

La información censal brindada por IMILA muestra que la migración intrarregional experimentó un fuerte aumento entre 1970 y 1980, fecha en que se duplica el *stock* de migrantes; luego tiende a estabilizarse para alcanzar 2.2 millones a inicios de los 90´s. No obstante, y dado que los censos captan solamente la migración que implica un cambio de residencia de cierta duración, esta estabilidad podría estar compensada por la aparición de otros tipos de movilidad circular, que suponen el retorno al lugar de origen y son de duración variable (ver Picouet y Domenach, 1990).

Durante las dos décadas, de los 2 millones de latinoamericanos que residían en países de la Región distintos a los de nacimiento, dos tercios se concentraban en Argentina y Venezuela, que se consolidan como los principales países receptores de la migración intrarregional. Paralelamente se mantienen con mayores volúmenes de emigrantes Colombia, Chile, Paraguay y en menor medida Uruguay, que se destaca por haber sufrido la mayor pérdida relativa en relación a su tamaño de población, al punto que la tasa de emigración alcanzó valores similares a los de su tasa de mortalidad.

Otros flujos que adquirieron importancia durante la década de 1980 fueron los de nicaragüenses y salvadoreños hacia Costa Rica y Honduras y los de guatemaltecos a México, como consecuencia de las alteraciones sociopolíticas de Centroamérica.

Por su parte, el patrón de emigración de latinoamericanos y caribeños hacia el norte del continente se ha venido consolidando desde fines del decenio de 1960 y tornándose cada vez más visible. Los países cercanos a Estados Unidos –especialmente México y los países de El Caribe — han mantenido un nexo histórico, con fluctuaciones atribuibles a los cambios en la coyuntura económica y política, pero que también fueron sensibles a las modificaciones de las políticas migratorias estadounidenses.[3]

En 1990 cerca de 8.5 millones de latinoamericanos y caribeños fueron censados en Estados Unidos, cifra que duplica la registrada en 1980. Ellos representan el 43% de los extranjeros cuando en 1970 su presencia se limitaba al 18%. Del total que residía en Estados Unidos en la última fecha censal, más de la mitad son mexicanos, una cuarta parte caribeños —principalmente cubanos, jamaiquinos y dominicanos —, un 13% de América Central y un 11% de América del Sur.

Los efectos de la migración hacia fuera de la región tienen repercusiones de distinto signo: por un lado la pérdida de profesionales, técnicos y trabajadores calificados, cuya formación fue sustentada por las sociedades de origen; por otro, la recepción de beneficios asociados con el envío de remesas, que constituyen una fuente de ingresos con creciente significación en muchos de los países de la Región. Por su parte, la migración intrarregional puede contribuir a la integración, al fortalecer los vínculos comerciales, laborales y culturales.

La región centroamericana constituye un ejemplo peculiar, ya que en el pasado reciente, los movimientos migratorios se incrementaron y complejizaron dramáticamente por efecto de la combinación de factores económicos y sociopolíticos. Así, a los flujos migratorios laborales históricamente presentes entre países de la región — particularmente entre zonas rurales de frontera —, se agregaron dos fenómenos novedosos que no son independientes y que más bien se combinan y superponen:

- los movimientos forzados de amplios sectores de la población, como consecuencia directa de los conflictos armados que se profundizaron durante los 80's, y que reforzaron las condiciones de inequidad que siguen operando como factor indirecto de expulsión. Estos movimientos permanecieron hasta inicios de la última década para ir desapareciendo con la consolidación de los acuerdos de paz en Nicaragua(1990), El Salvador(1992) y Guatemala (1996). Los datos censales no permiten conocer su real magnitud; ACNUR estima que

[3] En noviembre de 1986 se estableció el Immigration Reform and Control Act (IRCA), legislación que facilitó la regularización de la situación migratoria de los latinoamericanos y la reunificación familiar, lo que seguramente tuvo efectos en el aumento notable operado entre 1980 y 1990, registrado por los censos.

alrededor de dos millones de personas tuvieron que abandonar sus hogares, ya sea dentro de su propio país o fuera del mismo.[4]

- un aumento marcado de la migración extrarregional, que se va consolidando y persiste hasta la actualidad, configurando un nuevo patrón migratorio hacia fuera de la Región como característica saliente de la problemática centroamericana. La pérdida de población como consecuencia de la emigración hacia el norte, que se dirige mayoritariamente hacia Estados Unidos y en menor medida hacia Canadá y México, se fue incrementando al punto de que a inicios de los 90's supera el millón de personas, cifra que representa el 4.5% de la población total centroamericana.

En 1990 residían en Estados Unidos más de un millón de centroamericanos; esta cifra triplica a la registrada en el censo de 1980 y es casi diez veces superior a la de 1970. El Salvador protagonizó los mayores aumentos en ambos períodos: 6 veces entre 1970 y 1980 y 5 veces entre esta última fecha y 1990. La emigración hacia Canadá es de una magnitud muy inferior, pero tiene un aumento sostenido hasta la actualidad y está constituida mayoritariamente por salvadoreños y guatemaltecos.

Puede concluirse a partir de la información de IMILA que, a lo largo de los últimos treinta años, los patrones migratorios de Centroamérica se han ido transformando progresivamente desde la intrarregionalidad hacia la extrarregionalidad. En efecto, el porcentaje de emigrantes centroamericanos que tuvieron como destino otro país de la misma región disminuye de 50% a 7.5% entre 1970 y 1990; la contracara es el aumento de la proporción que se dirige hacia el norte del continente.

Otro fenómeno peculiar del mapa migratorio centroamericano es la persistencia de los flujos de nicaragüenses hacia Costa Rica, aunque de magnitud muy inferior a la de las corrientes extrarregionales. Entre 1984 y 1997 al menos se duplican, aumentando su presencia entre los extranjeros: los nacidos en Nicaragua constituyen el 52% en 1984 y suben al 73% en 1997, situación que contribuye a su mayor visibilidad en la sociedad costarricense. A esto se agregan varios factores que favorecen la construcción de un imaginario social que tiende a sobredimensionar su magnitud real y el volumen de indocumentados nicaragüenses: la Encuesta de Hogares y Propósitos múltiples de 1997 refleja que entre estos inmigrantes aumenta su concentración en el Area Metropolitana de San José, cambia su inserción sectorial en el mercado laboral pasando a tener presencia en actividades no agrícolas, y aumenta la proporción que tiene mayor nivel de educación.[5]

Una forma de aproximarse a la magnitud de los indocumentados es la reciente amnistía migratoria que llevó a cabo ese país y regularizó la situación de 165.300 personas originarias de otros países de la sub-región.

Por último, un problema común que están enfrentando los países de América Central es la recepción y reinserción adecuada de los migrantes indocumentados que son deportados en forma creciente desde Estados Unidos y México, como consecuencia de las restricciones para el ingreso de centroamericanos a esos países. El caso de Guatemala es de particular preocupación ya que debido a su extensa frontera con México, se ha convertido en un país de tránsito, emisión y devolución de migrantes en situación irregular. A esto se agrega la necesidad de combatir el tráfico inescrupuloso de migrantes y aunar esfuerzos por garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas que se ven impulsadas a migrar para eludir la pobreza y lograr mejores condiciones de vida en otros horizontes.

---

[4] ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) (1993).

[5] Un estudio reciente sobre los nicaragüenses en base a la Encuesta de julio de 1999, muestra resultados análogos respecto a su presencia entre los extranjeros y a sus características. A pesar de que esta encuesta arroja un número superior de centroamericanos de todas las nacionalidades, no es posible estimar la magnitud real del aumento debido a las modificaciones introducidas en el diseño muestral de 1999, que seguramente mejoraron la captación de grupos pequeños de poblaciones, entre ellos la de los migrantes (Pisoni, 2000).

Durante la década de 1980 el carácter masivo, espontáneo y abrupto de los movimientos forzados que protagonizaron los refugiados, los demandantes de asilo, los desplazados internos y los repatriados, planteó serios desafíos a los gobiernos de los países de acogida y de expulsión, a los organismos internacionales y a la sociedad civil en su conjunto. Por otra parte, pusieron en evidencia las limitaciones de los métodos y las fuentes existentes para medir la magnitud real y las características de estos movimientos. Estas limitaciones continúan vigentes en la actualidad frente a los interrogantes que surgen sobre el curso futuro de las migraciones y su articulación con los procesos de integración y reconstrucción de la región, interrogantes que emergieron con mayor fuerza, en el caso centroamericano, en relación a las probables consecuencias de desastres naturales recientes, como el Huracán Mitch, que azotó a la región en octubre de 1998.

Pero aun en ausencia de situaciones de emergencia, provocadas por desastres naturales o por conflictos violentos y dado que las migraciones encuentran su principal causa en la dimensión económica, se puede prever que la movilidad de la población seguirá produciéndose como resultado de la globalización de los mercados y de la persistencia de marcadas desigualdades en los modelos de desarrollo.

Los movimientos recientes, los actuales y los que se producirán en las Américas se enmarcan en un escenario internacional cambiante desde el punto de vista económico, político y social. La generalización de la economía de mercado, la interdependencia cada vez mayor de la economía mundial, la consolidación de regímenes democráticos y del respeto a los derechos humanos, se traducen en una globalización de los espacios socioeconómicos a nivel mundial y en América Latina, que abarca no solamente el intercambio de bienes, tecnología y servicios, sino también los movimientos de las personas.

Al analizar la cuestión migratoria en el marco de la integración económica de América del Norte, Simmons plantea que la expansión contemporánea del comercio internacional, de los vínculos culturales y de los flujos migratorios, a pesar de ser fenómenos estrechamente vinculados entre sí, no conduce necesariamente a una relación armoniosa entre ellos. Durante el proceso de ajuste a los nuevos patrones podrían producirse tensiones vinculadas no solamente con los vaivenes de los mercados laborales sino también con conflictos políticos y sociales: por ejemplo, la facilidad de las comunicaciones permiten que los trabajadores desocupados o las víctimas de conflictos político—sociales opten por migrar como solución a sus problemas; los migrantes encuentran barreras legales para entrar en los países de destino y especialmente los más pobres o menos calificados que son parte de los flujos más difíciles de regular; si en los lugares de destino hay retracción de la demanda laboral, pueden surgir conflictos entre los recién llegados de distintos grupos étnicos en la competencia por conseguir trabajo (Simmons, 1996).

La complejización de la dinámica migratoria regional suma a las viejas carencias detectadas en la calidad y disponibilidad de información, nuevas demandas que hacen al tipo, características, agilidad y difusión de la información que se requiere como insumo para la toma de decisiones. Los avances logrados en relación a sistematización de la información migratoria en América Latina, con la única excepción del Programa IMILA, han sido escasos. Todavía persiste un importante desafío para dar cuenta en forma exhaustiva de la magnitud real de la movilidad internacional de la población, sus características, causas e implicancias en los países involucrados. Este desafío implica encarar con una nueva mirada el fenómeno e incorporar metodologías innovadoras para lograr su comprensión integral; algunos de los requerimientos de información que surgen el nuevo escenario regional se resumen a continuación:

- Los requerimientos de información actualizada remiten a la necesidad de explotar fuentes alternativas para monitorear su evolución durante los períodos intercensales;
- Es necesario ampliar el nivel de análisis del fenómeno considerando además de los comportamientos individuales, las características de los hogares y las comunidades de los migrantes para visualizar el papel de la migración dentro de las estrategias familiares de vida.

- A fin de implementar políticas adecuadas se requiere conocer múltiples aspectos vinculados con la migración internacional, no solamente evaluar el efecto de las políticas y acciones migratorias sino también de aquéllas que intervienen en la regulación de los mercados de trabajo, el acceso a los servicios de salud, educación, vivienda, etc.;
- Se requiere analizar el papel juegan las redes de migrantes y las redes institucionales, instancias que han ido tomando importancia creciente en los últimos años;
- Para disponer de elementos que permitan aproximarnos a prever el comportamiento futuro de las migraciones, además de conocer las tendencias pasadas mediante los métodos tradicionales que identifican al hecho migratorio una vez ocurrido, es conveniente explorar otros destinados a indagar la potencialidad emigratoria de distintos sectores de la población en los países tradicionalmente expulsores.
- Se requiere aplicar metodologías innovadoras que permitan captar otras formas de movilidad temporal y circular, que son de carácter reversible ya que suponen un retorno al lugar de origen con distinta variabilidad temporal, y que no son medidas por los censos o las encuestas que integran los sistemas estadísticos nacionales.
- Es necesario compatibilizar la metodología utilizada por las fuentes ya existentes para investigar el estatus migratorio de las personas y sus características demográficas, sociales y económicas a fin de permitir la comparabilidad dentro de cada país y entre países.
- Dado que el registro de entradas y salidas internacionales es la única fuente que mide la dinámica de fenómeno, ya que las demás miden *stocks* de migrantes, sería conveniente aplicar otros métodos alternativos para estimar migrantes es flujo.

El logro de todos estos requerimientos puede parecer demasiado ambicioso, sobre todo si se tiene en cuenta que la medición de la migración es más compleja que la de los demás factores que determinan la dinámica demográfica debido a que la dimensión espacial y temporal forman parte de su propia definición. Además, es el fenómeno que reacciona más rápidamente a los cambios socioeconómicos y políticos, mostrando mayor variabilidad que la fecundidad y la mortalidad en períodos temporales más cortos.

No obstante y ya que se parte de una situación muy deficitaria, habrá que ir cubriendo los vacíos de información por etapas, para ir conformando un Sistema de Información Migratoria, sin perder de vista la amplitud de los objetivos planteados.

Varios factores confluyen para apoyar una visión optimista sobre la factibilidad de lograrlo: el reconocimiento por parte de los gobiernos y de las distintas instancias subregionales de las Américas acerca de la imperiosa necesidad de disponer de información fehaciente para fundamentar las políticas y acciones en materia migratoria; la presencia de la sociedad civil a través de las Organizaciones no gubernamentales en la cuestión migratoria; la acumulación de suficiente experiencia en la Región y el hecho de que los países cuentan con instrumentos de recolección de datos que todavía no han sido suficientemente explotados para abordar el estudio de las migraciones.

2. La preocupación de gobiernos y organismos regionales de concertación y las recomendaciones internacionales

El reconocimiento de que la cuestión migratoria está estrechamente ligada a las posibilidades de reconstrucción, transformación y desarrollo de la Región, ha sido reiteradamente expresado por los gobiernos y enfatizado en numerosas reuniones internacionales, asumiendo que su tratamiento adecuado requiere de acuerdos consensuados entre los países emisores y receptores.

En 1993, la Reunión de Expertos de las Naciones Unidas sobre Distribución de la Población y Migración, efectuada en Santa Cruz, Bolivia, acuerdan, en la recomendación No. 37, que las

Naciones Unidas promoverán el intercambio de información, tanto sobre tendencias como sobre políticas de migración internacional, reconociendo la imperiosa necesidad de crear mecanismos que generen y permitan el intercambio de información migratoria internacional entre los países latinoamericanos y del Caribe.

La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD, realizada en El Cairo en 1994) brinda especial relevancia a la temática migratoria y a su relación con el desarrollo, que se expresa claramente en el capítulo X de su Programa de Acción. El Programa propone una serie de medidas, entre las cuales se destaca que "en cooperación con las organizaciones internacionales y no gubernamentales y las instituciones de investigación, los gobiernos deberían apoyar la reunión de información sobre las corrientes y las cifras de los migrantes internacionales y sobre los factores que causan la migración..." (Naciones Unidas, 1995)

La Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, México, 1993 y la Reunión del Grupo de Expertos sobre Migración Internacional, Nueva York, 1995 también fueron ámbitos de reconocimiento de la necesidad de contar con información migratoria.

Más recientemente, en el marco del United Nations ACC Task Force on Basic Social Services for All (BSSA) y de la evaluación del Programa de Acción de la CIPD, se creó un Grupo de Trabajo sobre Migración Internacional que organizó el Simposio Técnico sobre Migración Internacional y Desarrollo (La Haya, julio de 1998). El Simposio destacó la necesidad de dar cumplimiento a los acuerdos adoptados en El Cairo y hubo un claro consenso respecto de que la recopilación y el análisis de información constituyen los pasos previos indispensables para la formulación de políticas adecuadas

Los avances logrados en el plano de la integración económica y comercial en los espacios de integración subregional de América Latina no han sido acompañados en igual medida por la incorporación de la variable migratoria; el tema de la circulación de los recursos humanos todavía se mantiene en un plano secundario. En este contexto, Centroamérica se encuentra a la vanguardia por haber conformado distintas instancias regionales de concertación sobre la cuestión migratoria que vale la pena señalar:

La Comisión Centroamericana de Directores de Migración se crea en octubre de 1990 y constituye desde entonces la instancia regional donde los responsables de las Direcciones de Migración y Extranjería de los países del istmo, discuten y acuerdan medidas en materia migratoria y aspectos relativos a los instrumentos del Registro.

La Conferencia Regional sobre Migración o proceso Puebla, surgió como resultado concreto de la Cumbre de Presidentes de Centroamérica denominada Tuxtla II y celebró su primera reunión en Puebla, México en marzo de 1996. Esta Conferencia, que ha ido consolidando sus logros, constituye un mecanismo de diálogo multilateral abierto, que permite la reflexión y la coordinación de políticas migratorias entre países de origen, tránsito y destino de los movimientos, ya que está integrada no solamente por los centroamericanos sino también por México, Canadá y Estados Unidos. El Grupo Regional de Consulta sobre Migración (GRCM) de la Conferencia ha realizado importantes avances y establecido compromisos para profundizar el conocimiento de la migración internacional.

3. La experiencia acumulada en América Latina: IMILA, SIMICA y SIEMCA

Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA)

El IMILA, desarrollado por el CELADE desde inicios de los 70's constituye el antecedente más importante de cooperación horizontal para reunir y sistematizar información sobre la población censada en América Latina, en países distintos al de su nacimiento. Tiene casi 30 años de

funcionamiento y se ha convertido en la única base de datos disponible hasta el presente para analizar la migración entre los países de las Américas.

Las restricciones de los registros de movimientos internacionales han llevado al uso de los censos de población para obtener datos sobre la migración externa. El censo constituye la fuente más completa para conocer la migración internacional y las características de los migrantes en función de la características sociodemográficas y económicas de la población que recoge. La información censal posibilita identificar a los inmigrantes en cada país donde fueron censados, aunque no permite estimar la emigración en forma directa. Por ello, el principal mérito del IMILA es integrar un sistema que utiliza los datos sobre nacidos en el extranjero de los distintos países de América Latina y de los principales receptores de emigrantes latinoamericanos, como Estados Unidos y Canadá, que permite recomponer el total de emigrantes de cada país sumando a las personas nacidas en el mismo que residen y fueron censados en los países de destino.[6]

El Sistema básico consiste en la conformación de una matriz de origen y destino en la que se inscriben los migrantes entre países. De este modo cada país puede disponer de una estimación del volumen y características de sus inmigrantes y de sus emigrantes. Esta información mide la migración absoluta o que ocurrió alguna vez en la vida; si se dispone de datos sobre el período de llegada o sobre el lugar de residencia en una fecha fija anterior al censo, las posibilidades de análisis se potencian notoriamente ya que se puede investigar la migración ocurrida durante períodos recientes.

Además de construir esta matriz migratoria típica, el IMILA procesa regularmente un conjunto de cuadros estándares de la población nacida en el extranjero por país de origen, considerando las principales características sociodemográficas y económicas de los migrantes —sexo, edad, período de llegada, estado civil, nivel de educación, condición de actividad, rama y ocupación, y número de hijos tenidos por las mujeres —, información que no es habitualmente publicada en los resultados censales.

Para alimentar el Sistema, el CELADE solicita a los organismos nacionales de estadística de cada país los archivos con los registros de la población nacida en el extranjero, incluyendo sus principales características. Es decir, que el IMILA descansa en la cooperación e intercambio de información entre los países de las Américas. Los resultados se envían a cada uno de los países y además se difunden periódicamente en las publicaciones del Boletín Demográfico (CELADE, 1977, 1986, 1989 y 2000). Las ventajas y limitaciones de la información censal para el estudio de las migraciones se desarrolla más adelante.

Sistemas de Información migratoria en América Latina: SIMICA Y SIEMCA

Desde principios de los años 90, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) conjuntamente con el CELADE han realizado esfuerzos significativos y concretado experiencias enriquecedoras para resolver el problema de falta de información sobre la migración internacional en Latinoamérica.

En 1993, la OIM organiza el Seminario Regional Latinoamericano sobre Políticas Migratorias, Integración y Desarrollo Sostenido en América Latina y El Caribe donde se presenta ante representantes de los gobiernos de la Región, una propuesta para crear un Sistema de Información Migratorio a nivel latinoamericano y del Caribe (Maguid, 1994). A partir de esta propuesta, al año siguiente, ambos organismos internacionales pusieron a consideración de los países un Proyecto sobre Sistema de Información en América Latina.

Posteriormente, se pone en funcionamiento el Proyecto “Sistema de Información sobre Migración Internacional en los países de la Comunidad Andina» (SIMICA). La OIM y el CELADE

[6] Se estiman los emigrantes que se dirigieron a otros países de las Américas, que son la mayoría. Si se contara con los censos de todos los países del mundo se obtendría rigurosamente el total de emigrantes de cada país.

tuvieron a su cargo la ejecución de este Proyecto que se desarrolló entre 1996 y 1998; en el mismo participaron los países de la Comunidad: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El Proyecto implementó un sistema de información integrado con el objetivo de analizar las tendencias y patrones migratorios en el contexto señalado. El Proyecto SIMICA tuvo su origen en el proyecto de carácter regional citado anteriormente. La aplicación del proyecto en la región andina constituyó una primera fase de lo que se esperaba poder hacer extensible a la región latinoamericana y caribeña en su conjunto. La experiencia acumulada en su ejecución permitió enriquecer y optimizar el diseño de un nuevo proyecto para la Región de América Central.

Como ya se dijo, durante los sucesivos encuentros de la Conferencia Regional sobre Migración los gobiernos de los países centroamericanos y de aquéllos que son el principal destino de los flujos extrarregionales reconocieron la imperiosa necesidad de contar con información para el diseño de políticas. En la IV Conferencia Regional realizada en El Salvador en enero de 1999, la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) solicitó a la OIM la elaboración de un Proyecto destinado a conformar un sistema de información migratoria para Centroamérica.

Para dar respuesta a los requerimientos de los países citados, la OIM, con la participación del CELADE, elabora el Proyecto «Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en Centroamérica» (SIEMCA) que fue presentado en el ámbito del Proceso Puebla a fines de 1999, y cuya ejecución se prevé iniciar en octubre de este año. El Proyecto tiene como objetivos centrales:

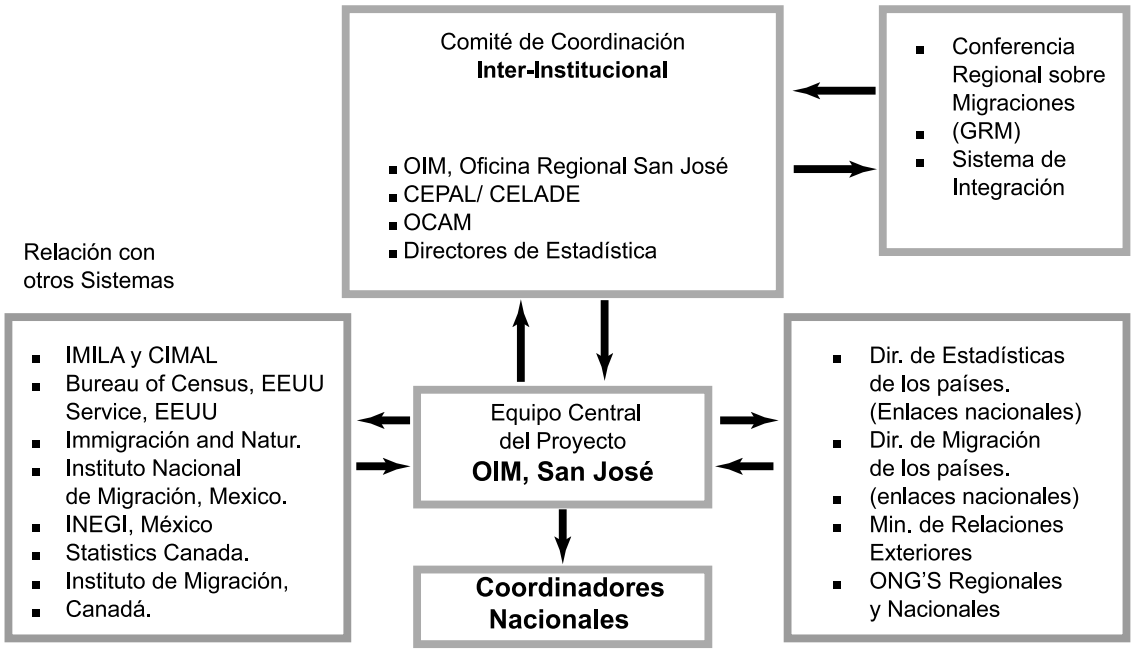
- Producir conocimiento útil para el diseño de políticas e intervenciones en materia migratoria, en el ámbito específico de la Centroamérica y de los países que son principales receptores de la emigración extrarregional, a fin de contribuir al fortalecimiento del proceso de integración y transformación socioeconómica de la región.
- Mejorar las fuentes, los métodos de recolección y el tratamiento posterior de la información migratoria, como asimismo fortalecer las capacidades nacionales de generación, elaboración, análisis y difusión para disponer de información actualizada, cabal y oportuna.
- Permitir una mejor comprensión de la vinculación mutua entre los procesos migratorios y los procesos de integración y globalización y facilitar la subsecuente adopción de decisiones conjuntas y consensuadas entre los países involucrados.

Se propone desarrollar el SIEMCA sobre la base de la participación y la acción coordinada de los gobiernos y organismos productores de información migratoria de los países que conforman la Región y estableciendo los vínculos necesarios con otros organismos de integración de la misma, así como con sistemas de información de otras regiones y de los países principales receptores de la migración de América Central. El Proyecto cubrirá 7 países: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras y Belice.

Para lograr los objetivos planteados se considera necesario establecer un marco institucional que permita la coordinación permanente entre el Equipo Técnico Central del Proyecto y los organismos productores de estadísticas migratorias en los países. Para ello se conformará un Comité Inter-institucional, integrado por la OIM, que tendrá a su cargo la ejecución del Proyecto, el CELADE, la OCAM y los Directores de Estadística. Asimismo se designarán coordinadores nacionales y enlaces en cada organismo involucrado (Ver Esquema 1)

La estrategia general del Proyecto contempla el desarrollo de acciones consensuadas con los países involucrados. Un componente prioritario de la misma es el apoyo a los organismos nacionales productores de información migratoria, para mejorar su capacidad de relevar datos, producir estadísticas adecuadas y actualizadas o generar nueva información, requerida para contemplar las distintas dimensiones del fenómeno migratorio.

Esquema 1
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SIEMCA



Por ello, las actividades concebidas para mejorar la calidad y oportunidad de las estadísticas migratorias y cubrir los vacíos de información, apuntan a lograr la articulación de fuentes de distinto carácter, como son los censos de población, las encuestas a hogares y los registros de movimientos internacionales. Asimismo, se prevé la aplicación de relevamientos específicos, en determinados momentos del período intercensal para profundizar el conocimiento del fenómeno y captar formas de movilidad no tradicionales

Un aspecto que ha sido particularmente considerado es el establecimiento de mecanismos que garanticen la consolidación y sostenibilidad del Sistema una vez concluido el Proyecto: la participación activa y el compromiso de los organismos nacionales involucrados, la capacitación y el fortalecimiento de sus recursos humanos y el mejoramiento de sus recursos computacionales constituyen elementos claves del mismo.

4. Factibilidad de implementar un sistema de información sobre migración internacional: las fuentes de datos y su potencialidad para el estudio de la migración internacional

4.1 Qué se espera que brinde el Sistema

La consideración de las migraciones, como una dimensión que forma parte de los procesos de integración requiere cada vez más la coordinación y el consenso entre los países involucrados. Esta situación evidencia que la disponibilidad de información sobre los movimientos migratorios, el conocimiento y análisis de las tendencias y la previsión del comportamiento futuro es una problemática que comparten los países de la Región, mas allá de las diferencias en los avances particulares que haya logrado cada país.

No sólo se requiere contar con información del propio país, es necesario disponer de datos a nivel Regional y subregional, tanto sobre los movimientos operados entre los países que la conforman

como sobre aquéllos que se dirigen fuera de la región y, particularmente hacia Estados Unidos, México y Canadá.

Como se señaló, el tipo de información requerida para diseño de políticas incluye la dimensión demográfica —en cuanto al volumen, intensidad, dirección de los flujos y características de los migrantes— pero también se extiende a otros ámbitos de la realidad social, tales como el de los mercados de trabajo, la seguridad social, el acceso a la vivienda, a la salud, a la educación, etc. Asimismo, el conocimiento de la legislación migratoria, de las actitudes de la sociedad y de las posibilidades de inserción en los países receptores, es útil para los gobiernos de los países donde se originan los flujos y para los potenciales emigrantes de los mismos.

Resulta difícil imaginar políticas efectivas de retención o de regulación de las corrientes migratorias que no se fundamenten en el conocimiento de «quiénes son los migrantes», «qué les espera» y «qué consecuencias demográficas, espaciales, económicas y sociopolíticas tiene su migración para los lugares de origen y destino».

Por último, aunque no menos importante, se requiere que la información esté disponible de manera ágil, oportuna y con continuidad.

Todos estos aspectos requieren ser contemplados en el diseño de los objetivos, la estrategia y las actividades propuestas para implementar un Sistema de Información sobre las Migraciones.

4.2 Las fuentes de datos y su potencialidad para el conocimiento y monitoreo de la migración internacional

Más allá de los censos de población, que brindan datos cada 10 años, las limitaciones que presentan los registros continuos de movimientos internacionales y la ausencia de variables migratorias en forma sistemática y comparable en las Encuestas a Hogares de los países de América Latina, dificultan el conocimiento del fenómeno migratorio. Por ello, la factibilidad de desarrollar un Sistema de Información Migratoria que satisfaga los requerimientos planteados, se sustenta el análisis de la situación y disponibilidad actual de las fuentes que existen en la región y en las posibilidades de mejorarlas para maximizar su potencialidad analítica. También el relevante identificar a los organismos nacionales que las producen y conocer sus requerimientos en términos de recursos humanos y computacionales para alimentar el Sistema. e incorporar, si se considera necesario nuevos instrumentos de recolección de datos que permitan profundizar el conocimiento de la movilidad poblacional; todos estos aspectos permiten partir de la base de saber «con qué contamos y qué nos falta».

Las fuentes que pueden integrar un Sistema de Información Migratoria en la Región pueden agruparse en tres categorías en función de la importancia y periodicidad de su aporte al mismo:

- *Los censos de población, las encuestas a hogares y los registros de entradas y salidas* constituirían los tres pilares básicos del Sistema por su potencialidad para investigar la migración internacional y porque son fuentes de datos disponibles en prácticamente todos los países de América Latina. Sus características se resumen en el Esquema 2, donde además se ejemplifica la situación de Centroamérica para ilustrar el desafío del SIEMCA
- *Otros registros administrativos*, como el de visas y distintas categorías de residencia otorgadas, las amnistías migratorias, permisos de trabajo y registro de deportados, que pueden brindar información complementaria, aunque parcial.
- *Fuentes no tradicionales que utilicen metodologías innovadoras*, que pueden servir de apoyo ya sea para abordar otras dimensiones del fenómeno en momentos puntuales, como para evaluar la calidad y cobertura de las fuentes que se aplican regularmente.

Esquema 2
LAS FUENTES BÁSICAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Fuente	Características y variables investigadas de	Situación de los países Centro América
Censos de Población	Características: • Miden *stocks* y no flujos. • Universalidad, simultaneidad y cobertura nacional . • Se deberían aplicar cada 10 años. Variables investigadas: • Lugar de nacimiento • Lugar de residencia habitual (si el censo es de hecho) • Lugar de residencia 5 años antes. • Año de llegada al país de los extranjeros • Nacionalidad • Lugar de residencia de los hijos (emigrantes)	Año del último censo: Costa Rica: 1984 El Salvador: 1992 Guatemala: 1994 Honduras: 1988 Nicaragua: 1995 Panamá: 1990 Belice: 1991
Encuestas a Hogares	Características: • Miden *stocks* y no flujos. • Se aplica a una muestra representativa de la población. • Se aplican al menos una vez al año. Variables investigadas en algunas encuestas: • Lugar de nacimiento y/o nacionalidad. • Año de llegada al país de los extranjeros. • Hogares que reciben remesas y monto de las mismas (1) • Miembros del hogar en el extranjero.	Tiene cobertura nacional en todos los países de la Región En Guatemala la última se aplicó en 1989, y se prevé retomarla este año. En la mayoría de los países no Se incluyen las variables migratorias en forma sistemática o permanente.
Registro de Entradas y Salidas Internacionales	Características: • Mide flujos. Se aplica en forma continua. • Se registran los ingresos y egresos en pasos de distinto tipo: aéreos, fluviales, marítimos y terrestres. • Utiliza distintos instrumentos de Registro: formularios individuales y planillas colectivas (para los que se trasladan en medios de transporte colectivos) Variables investigadas (2): • Tipo. lugar y fecha del movimiento • Sexo y edad. • País de nacimiento y nacionalidad. • Profesión /Ocupación • País de procedencia y de destino. • Motivo del viaje • Categoría migratoria.	Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Belice tienen datos que cubren todos los pasos Guatemala tiene datos completos solo para movimientos de los aeropuertos.

(1) Unicamente en la Encuesta de Propósitos Múltiples de El Salvador.
(2) La (OCAM) en la reunión de noviembre de 1990, acordó la aplicación de una Tarjeta de control migratorio uniforme en todos los países de la región.

Censos y encuestas proveen información sobre el *stock* de migrantes en un momento determinado mientras que los registros lo hacen en relación a los flujos migratorios. Conviene recordar las diferencias entre el concepto de «flujo» y el de "*stock* migratorio". El primero expresa la característica dinámica del fenómeno, teniendo en cuenta que sucede a lo largo del tiempo; el segundo es una fotografía estática del fenómeno en un momento fijo, que es la resultante de los flujos ocurridos anteriormente (el *stock* comprende a los inmigrantes sobrevivientes y a los que no volvieron a emigrar). Ambos tipos de información son sumamente útiles, complementándose para mostrar distintos aspectos del proceso migratorio.

En relación a los censos de población, las deficiencias en la información proveniente de los registros de entradas y salidas, han conducido a un uso generalizado de la información censal para calcular el *stock* de inmigrantes nacidos en el extranjero que residen en cada país; para conocer las cambios en la composición de los inmigrantes por período de llegada, el retorno de nativos y las características demográficas, sociales y económicas de los inmigrantes internacionales y sus diferencias con respecto a las de la población total.

La pregunta sobre país de nacimiento es imprescindible para clasificar a la población en «nativa» y «extranjera» ya que en la mayoría de los países latinoamericanos la nacionalidad se define en base al «derecho de suelo». No obstante, cuando la proporción de nacidos en el extranjero que se ha naturalizado es relevante, sería conveniente que los censos incorporen una pregunta sobre nacionalidad, ya que la ciudadanía garantiza a los inmigrantes iguales derechos que a los nativos. Si se cuenta con información sobre el «lugar de residencia en una fecha fija anterior» se enriquece notablemente el análisis de la migración internacional. La combinación de las dos preguntas permite distinguir para el país A, por ejemplo:

País de nacimiento	**País de residencia 5 años antes**	
	En país A	**En país ≠ de A**
En el país A	*No migrantes*	*Migrantes de retorno*, nativos que habiendo emigrado de A, retornaron durante los 5 años anteriores a la fecha censal.
En otro país ≠ de A	*Inmigrantes antiguos,* que llegaron hace más de 5 años.	*Inmigrantes recientes*, que llegaron a A durante los 5 años anteriores al censo

Además los censos proveen información para realizar estimaciones de los saldos migratorios internacionales de los períodos intercensales, mediante la aplicación de métodos indirectos. Estos métodos consisten en aplicar a la población nacida en el extranjero del primer censo, clasificada por sexo y edad, un conjunto de probabilidades de supervivencia a fin de estimar la población esperada en ausencia de migración; la diferencia entre esta población estimada y la efectivamente empadronada en el segundo censo da cuenta del balance o saldo migratorio del período. A esta variante denominada «prospectiva» se la puede promediar con la variante inversa o retrospectiva para ajustar los saldos a mitad del período intercensal. La limitación de los métodos indirectos es que no permiten identificar inmigrantes y emigrantes, sino solamente el balance que resulta entre ellos.

También posibilitan conocer la emigración de nativos, ya sea incluyendo preguntas específicas en el censo del país de emigración, o a través de la información sobre lugar de nacimiento y periodo de llegada investigada en los países a donde se dirigieron los emigrantes, como se señaló al comentar las posibilidades que brinda el IMILA. La identificación de los emigrantes en los países de destino permite también conocer sus características sociodemográficas y económicas.

Así, para estimar la cantidad de emigrantes de los países de América Central, por ejemplo, es necesario contar con la información sobre el país de nacimiento de los centroamericanos registrados en los censos de los restantes países del mundo o, al menos de aquéllos que son el principal lugar de destino.

Contaríamos entonces con la posibilidad de identificar a los inmigrantes intrarregionales y a los extrarregionales, que se dirigieron a Estados Unidos y Canadá, y de conocer sus características sociodemográficas y económicas y sus condiciones de vida en los países de destino. No obstante los censos presentan limitaciones que conviene señalar y que justifican la necesidad de complementarlos con otras fuentes.

En primer lugar, al registrar *stocks* de inmigrantes, difícilmente captan la movilidad estacional o circular ni los desplazamientos forzosos ocurridos a raíz de circunstancias sociopolíticas o desastres naturales, salvo que el Censo se aplique casualmente en el momento inmediatamente posterior a estos eventos.

Un segundo tipo de limitación surge del hecho de que no todos los censos presentan características comparables. Una primera diferencia puede ser su calidad *de facto o de jure*, que implican distintas interpretaciones del concepto de residencia. Sin embargo, la comparabilidad puede salvarse si los censos de hecho incorporan una pregunta sobre el lugar de residencia habitual y, entonces, resulta posible considerar sólo a los residentes habituales para distinguir a los inmigrantes internacionales. Más difícil de lograr es la homogeneidad de la pregunta sobre período de llegada de los nacidos en otro país; en este caso es recomendable que los censos registren el año de arribo, de manera que pueda procesarse la información para los mismos períodos temporales y así, obtener tabulaciones estandarizadas dentro del Sistema.

También las variables que investigan la condición de actividad y las características ocupacionales deberían ser compatibles —la edad a partir de la cual se mide la participación en el mercado de trabajo, los sistemas clasificatorios de la rama de actividad y la ocupación, por ejemplo.

Otra limitación alude a que el grado de cabalidad de los censos no suele ser similar en todos los países y, a veces, la omisión de los nacidos en el extranjero puede ser superior a la del resto de la población. En particular, en aquéllos países donde existen mecanismos persecutorios o de discriminación de los extranjeros, los migrantes indocumentados pueden evitar el empadronamiento o declararse como nativos o turistas.[7]

Por último, para que los censos alimenten adecuadamente un sistema de información migratoria que permita la comparación internacional, deberían aplicarse en fechas cercanas; son conocidas las dificultades presupuestarias de los países para cumplir con el calendario censal, situación que se vuelve a repetir para la ronda prevista para el 2000.

El cuadro 1 muestra que los censos de todos los países del continente americano han incorporado la pregunta sobre lugar de nacimiento en los tres últimos relevamientos; hubo avances en la inclusión de la pregunta sobre lugar de residencia 5 años antes o residencia anterior y que, los vacíos más graves se presentan respecto al período de llegada ya que todavía en la ronda de 1990, 6 países no investigaban esta variable en sus censos. Actualmente se trata de un momento propicio para avanzar en la homogeneización de las preguntas censales de los países de la región ya que algunos realizarán sus censos durante el 2000 y otros, uno o dos años más tarde.

Las Encuestas de Hogares y Propósitos múltiples constituyen una fuente alternativa, hasta ahora poco explotada, para el seguimiento de las tendencias migratorias internacionales durante los períodos intercensales y para profundizar en el análisis de las características sociolaborales de los migrantes.

Por sus características, de aplicarse a una muestra representativa del universo, estas encuestas no son apropiadas para estimar con precisión volúmenes o tasas de inmigración, pero sí para detectar las tendencias más relevantes durante el período intercensal y consecuentemente, para obtener información actualizada y no tener que esperar a la aplicación del censo para corregir políticas o programas atinentes a la migración internacional.

[7] Esta situación se evidenció en el Censo de Población de la Argentina de 1980, realizado durante la última dictadura militar que había implementado una dura política de expulsión de extranjeros.

Cuadro 1
PREGUNTAS INCORPORADAS EN LOS CENSOS DE LAS DÉCADAS DE 1970, 1980 Y 1990 PARA INVESTIGAR LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

	Pregunta								
	Lugar de nacimiento			Período de llegada			Residencia 5 años antes o residencia anterior		
País	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990
Argentina	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bolivia	X	-	X	NP	-	X	X	-	X
Brasil	X	X	X	NP	NP	X	X	X	X
Chile	X	X	X	NP	NP	X	NP	X	X
Colombia	X	X	X	NP	X	NP	NP	X	X
Costa Rica	X	X	-	NP	X	-	X	X	-
Cuba	X	NP	-	NP	NP	-	NP	X	-
Ecuador	X	X	X	NP	NP	NP	X	X	X
El salvador	X	-	X	NP	-	X	X	-	X
Guatemala	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Haití	X	X	-	NP	NP	-	X	X	-
Honduras	X	X	-	X	X	-	NP	X	-
México	X	X	X	NP	NP	NP	X	X	X
Nicaragua	X	-	X	X	-	X	X	-	X
Panamá	X	X	X	NP	NP	X	X	X	X
Paraguay	X	X	X	NP	X	X	NP	X	X
Perú	X	X	X	NP	NP	NP	X	X	X
Rep. Dominicana	X	X	X	NP	X	NP	X	X	X
Uruguay	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Venezuela	X	X	X	NP	X	NP	X	X	X
Canadá	X	X	---	X	X	---	X	X	---
Estados Unidos	X	X	X	X	X	X	X	X	---

Fuente:CEPAL/Celade (2000): Boletín demográfico Nº 65.
NP: No se hizo la pregunta
- : No se realizó Censo durante esa época
---Informacion no disponible en CELADE

Si tenemos presente que los censos nos dan información una vez cada 10 años, resultaría sumamente útil aprovechar las encuestas para tener datos actualizados entre censo y censo. Otra de las ventajas que presentan las encuestas de hogares es que, al centrarse en el tema del empleo y en las variables económicas de la fuerza de trabajo, contienen información más exhaustiva que los censos para conocer las características de la inserción laboral de migrantes y no migrantes.

Como desde hace unos años se han convertido en encuestas de propósitos múltiples, incorporando módulos especiales sobre diversas temáticas, tales como pobreza, precariedad del empleo, vivienda, salud, mujer; potencian notablemente las posibilidades de investigar estas dimensiones con respecto a la inmigración internacional.

Para que las encuestas funcionen como instrumentos aptos para el seguimiento de las tendencias migratorias internacionales es necesario que tengan cobertura nacional y que incorporen en sus formularios preguntas semejantes a las empleadas en los censos para identificar a los inmigrantes. Es decir que encuestas y censos deberían ser comparables en el nivel conceptual y operacional así como en el nivel espacial y temporal.

Hay que aclarar que las encuestas a hogares, cuyo propósito central no es medir la migración, son útiles para brindar datos sobre los inmigrantes en aquéllos países donde tienen tamaños de muestras significativos y donde las corrientes de inmigración extranjera tiene una magnitud relevante. Caso contrario, es difícil que en la muestra aparezca un número representativo de inmigrantes, que justifique su tratamiento estadístico y analítico.

En los países fuertemente expulsores también son apropiadas para aproximarse a la estimación del volumen de emigrantes, para conocer las expectativas emigratorias de la

población y, particularmente, para evaluar el impacto del envío de remesas al país de origen. Para utilizarlas deberían cumplirse los requisitos de amplitud muestral y la existencia de una cantidad significativa de emigrantes.

En el caso de la emigración, los datos levantados en el país de origen provienen de informantes del hogar que no migraron. Es necesario que la definición de quiénes componen el hogar, tanto en el momento de la encuesta como en una fecha fija anterior, sea suficientemente precisa, para que al preguntar sobre si uno o más miembros del hogar residen en otro país, las personas que emigraron sean declaradas por un solo hogar. Caso contrario se podrían producir duplicaciones, que conducirían a una sobrestimación de la proporción de emigrantes.

La indagación sobre el envío de remesas no presenta estos riesgos ya que cada hogar declara si recibe o no y el monto de las mismas. La Encuesta de hogares de El Salvador viene midiendo la recepción de remesas desde hace varios años y esta información es sumamente útil para conocer el impacto de las mismas en la situación socioeconómica de la población. Así, se ha comprobado que casi todos los hogares con miembros en el exterior reciben remesas y que las mismas contribuyen a atenuar la pobreza de sus familias en el país de origen: entre los hogares que reciben remesas el porcentaje de pobres por ingreso es marcadamente inferior que entre las unidades familiares que no cuentan con ese apoyo (Maguid, 1999).

Otro aspecto no suficientemente explotado en las encuestas es la investigación de las expectativas emigratorias de la población. La estimación de distintos grados de probabilidad de emigrar asociados con las características sociodemográficas y económicas de la personas y de los hogares sería un insumo muy útil para proyectar el comportamiento migratorio futuro y delinear políticas preventivas en los lugares de origen que faciliten una integración adecuada de los potenciales emigrantes.

También puede investigarse la emigración a partir de encuestas realizadas en el país de destino: este es el caso de la Current Population Survey de Estados Unidos, que permite seguir las tendencias y conocer las características de los originarios de países latinoamericanos con suficiente representatividad en ese país.

En algunos países, las encuestas a hogares no tienen cobertura nacional, aplicándose únicamente en las áreas urbanas; esta situación que no es grave en los casos de Argentina y Uruguay, por ejemplo, porque se trata de países con un alto grado de urbanización. Otro problema a resolver es que todavía existe una gran heterogeneidad entre los países tanto en relación a la periodicidad con que se incorporan preguntas migratorias – en algunos de ellos se aplican en todas las ondas, en otros su aplicación no es sistemática ni permanente y, en algunos directamente no se considera— como en relación al tipo de variables que se investigan. Para lograr la comparabilidad, bastaría con aplicar en forma periódica, por ejemplo cada n años, módulos migratorios con pocas preguntas, pero similares en todas las encuestas; es más, para medir la inmigración internacional bastaría con incluir las correspondientes a lugar de nacimiento y año de llegada al país.[8]

Lo positivo es que se trata de fuentes que ya se aplican en casi todos los países de la Región en forma regular y al menos una vez por año. En el caso de Centroamérica, tienen cobertura nacional en todos los países de la región, y únicamente en Guatemala se suspendió durante la década de 1990 y se espera retomarla este año.

[8] Con frecuencia la ausencia de variables migratorias en las Encuestas se debe a la poca importancia que se le da al tema o a restricciones presupuestarias. El ejemplo del caso Argentino ilustra esta situación: las variables migratorias dejaron de aplicarse entre 1985 y 1993, año en que gracias al aumento de la desocupación y los interrogantes que surgieron acerca del papel que podría tener la inmigración en este aumento, volvieron a incluirse en forma permanente en las dos ondas anuales de la Encuesta.

Otro elemento fundamental, en términos de la relación costo-beneficio, estriba en que este tipo de encuestas permite aprovechar la infraestructura logística existente y profundizar, si se considera necesario, la investigación de las migraciones internacionales, agregando un módulo especial al cuestionario básico.

En varios países de la Región —Argentina, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Venezuela— se han realizado evaluaciones de la bondad de las Encuestas a Hogares para captar la migración internacional, tomando como parámetro los Censos, arrojando resultados positivos.

El Registro de Entradas y Salidas Internacionales es la única fuente continua para dar cuenta de la dinámica de los movimientos internacionales, ya que capta flujos migratorios, y que debería posibilitar el conocimiento no sólo de la inmigración de extranjeros sino también de la emigración de nativos.

Al tratarse de un registro continuo posibilita contabilizar todos los movimientos que atraviesan las fronteras nacionales, a diferencia de los censos y encuestas que registran a los migrantes presentes en el momento del relevamiento. La situación de estos registros presenta una gran heterogeneidad en América Latina, pero más allá de los avances logrados en cada país, hay una serie de dificultades comunes a todos ellos, propias de las características de estos registros administrativos. En general el énfasis en las tareas de control y en la función administrativa más que en la estadística, favorecen la omisión y el subregistro. Se ha comprobado que habitualmente las entradas de los originarios de otros países son mejor registradas que las salidas, lo que provoca una sobrestimación del saldo de extranjeros. Lo contrario sucede en el caso de los nativos, donde se registran mejor los egresos que los ingresos, situación que redunda también en una sobrestimación de la emigración de nacionales.

Otras limitaciones se derivan de problemas de definición de las distintas categorías migratorias con que se califica a los extranjeros que ingresan, porque responden a criterios legales que no reflejan el motivo real del traslado. También hay problemas de definición de lo que se considera "tránsito fronterizo", modalidad que no debería incluirse en las estadísticas de entradas y salidas, ya que se trata de movimientos circulares que ocurren en un radio vecino a la frontera.

Por otra parte, la información sobre las características sociodemográficas de las personas que es posible registrar con cierta confiabilidad, se reduce a la edad, el sexo, el país de nacimiento y de residencia, ya que otros datos, como la ocupación o el motivo del viaje, son de carácter declarativo y es imposible pretender que se completen con la rigurosidad requerida para que tengan alguna utilidad.

Estos errores sumados a la no existencia de criterios uniformes para definir las distintas categorías de migrantes internacionales y al uso de diferentes sistemas de registro entre los países dificultan la comparabilidad intrarregional. En Centroamérica se realizaron avances importantes a través de distintas instancias de concertación (OCAM y Proceso Puebla) y se estableció la Tarjeta de Control Migratorio que se aplica en todos los países de la Región y releva la misma información.

La situación en relación a la disponibilidad cabal y oportuna de información estadística proveniente de los registros es la que denota mayor heterogeneidad entre los países y constituye uno de los aspectos fundamentales que es necesario abordar para incorporarlos a un Sistema. En primer lugar hay diferencias en la cobertura de los registros: en algunos países la información disponible corresponde solamente a los movimientos operados a través de aeropuertos. Este es el caso de Guatemala, donde no se cuenta con estimaciones de los movimientos por vía terrestre, los que incluyen los ocurridos en pasos de vital importancia, como los de la frontera con México. En segundo término, los sistemas informáticos de almacenamiento de la información son diferentes, lo que imposibilita contar con bases de datos compatibles a nivel regional. Las variables que se ingresan y los tabulados que se producen también difieren entre los países. Por último, la oportunidad y periodicidad con que se dispone de resultados, fruto de los mecanismos adoptados en cada país durante todo el proceso del registro, desde la captación del dato en puestos de frontera hasta su procesamiento estadístico, distan de ser similares.

Todos estos elementos impiden contar con información comparable entre los países y, en ese sentido, son prioritarias las actividades para mejorar y optimizar todas las etapas del proceso de manera de asegurar su continuidad y participación en un Sistema.

En relación a otros registros administrativos que pueden aportar información complementaria, conviene señalar que los registros de otorgamiento de visas y de permanencia de extranjeros generalmente contabilizan la cantidad de trámites realizados y no los extranjeros en cada categoría actual por que no se actualizan con las altas y bajas por cambio de categoría, salida del país o fallecimiento.

El reciente fenómeno de la deportación de centroamericanos desde América del Norte plantea a los países la necesidad de sistematizar de manera homogénea sus estadísticas sobre retornados deportados.

Respecto a explorar metodologías innovadoras para incorporar al Sistema fuentes específicamente diseñadas para el estudio de la migración o para abarcar otras formas de movilidad, es posible aprovechar la experiencia acumulada en algunos países de las Américas y en Europa. Asimismo se han realizado análisis exhaustivos de estas experiencias y sobre el diseño de encuestas para investigar los determinantes y consecuencias de la migración internacional, tanto en los países de origen como de destino (Bilsborrow, Oberai y Zlotnik, 1997).

En América Latina merece destacarse la Encuesta de Movilidad espacial en el Area Metropolitana de Bogotá (Dureau, 1992) y la importante experiencia mexicana en la investigación de la migración de México a Estados Unidos, que se desarrolla desde 1979, a través de numerosas encuestas, entre las cuales hay varias que enfocan el tema de los indocumentados devueltos a México. Entre ellas, una de las más novedosas por su metodología es la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF) del Colegio de la Frontera Norte. Se trata de un relevamiento de migrantes en flujo, donde la población objetivo es «el evento migración». La metodología de la EMIF considera a los migrantes como unidades en movimiento que son observadas en el transcurso de su desplazamiento, en determinados momentos del día y en lugares seleccionados mediante métodos probabilísticos, de manera que se agrupen en un número suficiente para hacer posible su conteo, selección y las entrevistas. Esta metodología supone un amplio conocimiento previo sobre la dirección de los desplazamientos, sobre los lugares donde arriban o salen los migrantes (aeropuertos, estaciones de autobuses o trenes) y sobre la frecuencia temporal de los movimientos (Corona Vázquez, 1997).

Lógicamente, la incorporación de estas fuentes específicas a un Sistema de Información a nivel latinoamericano o subregional, debería ser gradual y una vez que el fenómeno sea mejor comprendido en base a las fuentes disponibles y a la observación en terreno. En el Proyecto SIEMCA, por ejemplo se propone aplicar una encuesta específica sobre movilidad de la población, en los países con mayor concentración de inmigrantes o potenciales emigrantes en dos momentos: uno coincidiendo con los censos y otro a mitad del período intercensal.

5. Perspectivas en el plano de los requerimientos inmediatos

Para avanzar hacia la conformación de un Sistema de Información Migratoria se requiere que los gobiernos y organismos de los países de la Región latinoamericana, como también aquéllos de que son principales receptores de la emigración extrarregional (EEUU y Canadá), se comprometan y participen activamente en acciones consensuadas tendientes a mejorar y compatibilizar, en primer lugar, las fuentes que ya están disponibles, lo cual supone la participación directa de los organismos nacionales que producen información migratoria, en particular las Direcciones de Migración y las Direcciones o Institutos de Estadística.

La estrategia institucional definida en el SIEMCA ejemplifica los mecanismos que pueden establecerse para garantizar una adecuada coordinación inter-institucional entre organismos

internacionales expertos en la temática, como la OIM y el CELADE, los organismos productores de información de los países del continente y las instancias regionales de integración.

La designación de enlaces nacionales en las Direcciones de Estadística y en las de Migración para participar en las tareas de mejoramiento y comparabilidad de las fuentes, dentro de cada país y entre países, es una decisión que ayudaría a avanzar en la conformación de un Sistema, hasta que se logre implementar un Proyecto como el que se iniciará en Centroamérica.

La articulación de fuentes de distinto carácter, la compatibilización y maximización de la explotación de la información que ya producen constituye un desafío a encarar en el plano de los requerimientos inmediatos. Esta actividad involucra a los censos de población, las encuestas a hogares y los registros administrativos de ingresos y egresos.

En relación a los futuros censos, se considera estratégico avanzar en la compatibilización de las preguntas y el tratamiento de las variables migratorias y otras atinentes a las características demográficas, educativas y económicas de la población, de manera de asegurar la disponibilidad de tabulados con información común en todos los países

Especial relevancia tiene iniciar esfuerzos tendientes a la homogeneización conceptual y operacional de las variables y categorías migratorias de los instrumentos de registro de entradas y salidas de los pasos aéreos, terrestres y fluviales aplicados en los países, como asimismo la compatibilización de sus sistemas informáticos y la producción de tabulados estadísticos estandarizados para permitir su comparabilidad. El mejoramiento y optimización de los procedimientos y mecanismos aplicados en las distintas etapas del proceso de registro, desde el levantamiento del dato en los pasos hasta su tratamiento informático y estadístico en las Direcciones de Migración son una condición básica para alimentar el Sistema con información actualizada y compatible.

El creciente fenómeno de la deportación de latinoamericanos, principalmente mexicanos y centroamericanos, desde los países de América del Norte y las consecuentes medidas de reinserción que están implementando los países de la Región, requiere disponer de información actualizada sobre el volumen y características socioeconómicas de los deportados.

Otro requerimiento posible de encarar es la aplicación de módulos migratorios comparables en las Encuestas a Hogares que levantan regularmente los países, procurando que los mismos se apliquen con periodicidad similar o al menos compatible entre los países. En el marco de las reuniones y avances realizados para mejorar la comparabilidad de las variables socioocupacionales investigadas en las encuestas de los países, sería conveniente y factible incluir la temática migratoria.

Por último, para dimensionar y caracterizar la emigración de latinoamericanos es fundamental la obtención de información proveniente de los censos de población, de algunas encuestas —como la Current Population Survey de Estados Unidos— y de los registros de los principales países de destino.

Referencias bibliográficas

ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) (1993), *La situación de los refugiados en el mundo. El desafío de la protección*, Editorial Alianza.

Bilsborrow, R. E., Oberai A. S. and Zlotnik, H. (1997) *International Migration Statistics. Guidelines for improving data collection Systems*. International Labour Office. Geneva.

CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) *Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica*. Boletínes Demográficos No. 21 (1977), No.37 (1986) y No.43 (1989). Santiago, Chile.

CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y El Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2000), *Migración Internacional en América Latina. IMILA*, Boletín Demográfico No.65, Santiago, Chile.

Corona Vázquez, R. (1997), « Las mediciones de la emigración de México a Estados Unidos» en *Taller de Medición de la Migración Internacional*. Bustamante, Delaunay y Santibáñez, Coordinadores. El Colegio de la Frontera Norte/ORSTOM, México.

Dureau, F. (1992) «La observación de las diferentes formas de movilidad: propuestas metodológicas experimentadas en la encuesta de movilidad espacial en el área metropolitana de Bogotá» en *Migración e Integración. Nuevas formas de movilidad de la población*. Pellegrino, A. Compiladora. Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay.

Maguid, Alicia (1993) "La importancia de la sistematización de la información migratoria en la formulación de políticas: iniciativas recientes y posibilidades para la Región de América Latina y El Caribe en *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, No. 3. Santiago, Chile.

Maguid, Alicia (1999), "Los esfuerzos de las poblaciones en la integración regional: las migraciones en Centroamérica" en *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 1*. Proyecto Estado de la Nación. PNUD/Unión Europea. San José, Costa Rica.

Naciones Unidas (1995) *Population and Development, Program of Action adopted at the International Conference on Population and Develelopment, Cairo, september 1994.* N.York.

Picouet, M. y Domenach, H. (1990), «El carácter de reversibilidad en el estudio de la migración» en Notas de Población No.49, CELADE, Santiago, Chile.

Pisoni, Rodolfo (2000), *Situación de la Inmigración nicaragüense en Costa Rica en 1999*. Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Regional de San José (Inédito).

Simmons, Alan (1996), «Research and Policy Issues in the Field of *International Migration and North American Economic Integration» en International Migration, Refugee Flows and Human Rights in North America: The impact of Trade and Restructuring*. Alan B. Simmons editor, Center for Migration Studies, Nueva York.

B.2 SOPEMI. Sistema continuo de información sobre migración

Diego López de Lera[9]

I. Descripción del sistema

El Sistema Continuo de Información sobre Migración (Continuos Reporting System on Migration), conocido con las siglas de SOPEMI desde 1983, es un servicio estadístico de la Secretaría de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que ofrece datos sobre los flujos de migración internacional y sobre la presencia de población extranjera de la práctica totalidad de los países miembros de dicha organización[10].

Los datos son recopilados, en cada uno de los países miembros, por los corresponsales nacionales que tiene el sistema (33 en 1999[11]). Estos corresponsales están encargados de realizar anualmente un informe que recoja los últimos datos sobre las entradas, salidas y población inmigrante presente en el país, así como un análisis de las tendencias de los flujos y de la situación de los inmigrantes residentes. Los informes son centralizados por la Secretaría de la Organización, a partir de los cuales elabora una publicación periódica: "*Tendencias en Migración internacional. Sistema de Información Continua sobre Migración*". Los temas principales que componen estos informes tratan sobre la tendencias de los flujos de inmigración y los cambios en la población inmigrante residente en el país (extranjeros o no nativos, según el caso); sobre la situación de los trabajadores inmigrantes en el mercado laboral y sobre las políticas inmigratorias de sus gobiernos. La Secretaria suele indicar cada año, además, un tema particular, sobre el que los corresponsales deben profundizar en sus respectivos países (los últimos han sido la educación, la familia y la inmigración clandestina).

En la publicación anual se presentan resúmenes de los informes nacionales y, por supuesto, un anexo estadístico que comprende tres grandes grupos de datos[12]:

Cuadros con totales nacionales de población extranjera (o nacida en el exterior), sobre:

- Flujos migratorios anuales (entradas, salidas y saldo migratorio)
- Solicitudes de asilo .
- *Stocks* a final de año
- Adquisiciones de nacionalidad

Cuadros con totales nacionales de trabajadores extranjeros, sobre:

- Flujos de entradas anuales
- *Stocks* a final de año

Cuadros para cada país miembro desglosados por nacionalidad (o país de nacimiento) sobre:

---

[9] Profesor Titular de la Universidad de La Coruña. España. [LOPEZL@UDC.ES].

[10] De los 29 países miembros, puede faltar información de Islandia, Grecia, Nueva Zelanda, Polonia y Turquía. En el cuadro 1 se listan los países miembros de la OCDE.

[11] En origen se trataba de expertos seleccionados en cada país, sin carácter gubernamental, aunque podían figurar personas nombradas por los gobiernos. Actualmente solo un 40% de los corresponsales siguen siendo oficialmente independientes.

[12] Actualmente estos datos están disponibles en soporte informático (discos compactos).

- Flujos migratorios anuales (entradas, salidas y saldo migratorio), tanto de población extranjera como de trabajadores extranjeros. Incluye solicitantes de asilo
- *Stocks* a final de año, tanto de población extranjera como de trabajadores extranjeros
- Adquisiciones de nacionalidad

La información sobre flujos y población de inmigrantes proviene de una extensa variedad de fuentes, cuya naturaleza difiere de país en país. La compatibilidad es por lo tanto difícil, los datos reflejan sistemas migratorios y políticas de los gobiernos nacionales que responden a situaciones diversas, difíciles de armonizar. En particular en el caso de la actividad laboral de la población extranjera y/o inmigrante. Los corresponsales, por consiguiente, deben realizar un esfuerzo especial en obtener datos "compatibles" con los del resto y, en caso contrario, especificar las particularidades que permitan su interpretación en el conjunto del sistema.

Aunque el SOPEMI no tiene autoridad para imponer cambios en los procedimientos de los registros de datos de los países miembros, su tarea en busca de una mejor armonización de la información juega un importante papel en la definición de los mínimos esenciales que deben incorporar estas fuentes, de forma que en la práctica éstas últimas tienden a ir adoptando normas congruentes en la recolección y procesamiento de la información. En este sentido, la presencia de corresponsales independientes, expertos en el estudio de las migraciones internacionales, posibilita una perspectiva más general y equitativa (incorporando tanto la visión de los inmigrantes como la de los gobiernos) en el diseño de dichas normas.

En el capítulo referente a las políticas migratorias, se informa de la situación actual y de las actuaciones más recientes tomadas por los organismos oficiales competentes, bien sea sobre el control de los flujos migratorios internacionales, o sobre el acceso al mercado de trabajo y las condiciones de residencia de la población extranjera (vivienda, educación, sanidad, etc.).

Un caso particular, que afecta la compatibilidad internacional de las estadísticas sobre migración, se refiere a la inmigración "ilegal". Su medición, o mejor dicho estimación, suele ser vista con mucho escepticismo, por lo cual no suele formar parte explícita de las publicaciones sobre flujos migratorios o sobre población extranjera. A pesar de lo cual, los datos de algunos países los incorporan parcialmente, y los corresponsales realizan un continuo seguimiento de la inmigración clandestina y de la población extranjera indocumentada que reflejan puntualmente en sus informes.

II. Fuentes de información

Aunque en principio el SOPEMI se basa en las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre estandarización de recopilación de datos sobre migración (la primera data de 1976 y la última de 1989), la definición sobre migración y sobre población migrante que finalmente adopta hace referencia a toda categoría de personas que cruzan las fronteras internacionales, sin indicar nada sobre su residencia habitual, ni sobre la duración mínima de su estadía. Es por esto que las estadísticas recopiladas por el SOPEMI incluyen datos (para algunos países) sobre refugiados y trabajadores temporales, categorías no consideradas como migrantes por las N.U.

Con respecto a la definición de población inmigrante se puede establecer una primera división entre los países miembros. Un primer y reducido grupo[13] (ver cuadro 1) la define en base al criterio del lugar de nacimiento (nativos o no-nativos). El resto de países lo hace en base al criterio de la nacionalidad (nacionales o extranjeros). Recientemente hay países que están modificando su situación, tratando de adoptar una definición que incorpore las ventajas de las dos anteriores (Francia años 90, lugar de nacimiento y nacionalidad de origen). El tiempo de residencia no se contempla como variable explícita, aunque se considera relevante la distinción entre migrantes de larga o corta duración. Otra distinción se puede establecer según dispongan o no de un sistema de registro de población. Sólo

[13] Australia, Canadá y los Estados Unidos.

algunos de los países europeos de la OCDE disponen de algún tipo de registro continuo de población, con las excepciones de Corea y Japón (aunque su registro solo cubre a los extranjeros). El resto de países utiliza diversas fuentes estadísticas, principalmente permisos administrativos (de residencia o de trabajo) o censos y encuestas. Aunque algunos (como España, Italia) cuentan con un sistema de registro permanente de información, su cobertura no ha llegado aún a satisfacer los mínimos requeridos por el SOPEMI, por lo que los datos publicados se refieren por lo general a permisos.

El sistema de registro continuo de población supone el mejor medio conocido para registrar los movimientos migratorios de la población. Como es sabido, tiene una base administrativa: las personas deben declarar su intención de residencia (llegada) o de partida (salidas) en algún departamento de los gobiernos locales. Mediante la suma de los registros locales, se obtienen datos a escala nacional de todas las corrientes migratorias de entrada y salida (tanto de nacionales como de extranjeros), así como de los totales de población residente, ya sea nacional o extranjera. Este fuente estadística permite controlar los movimientos migratorios de toda la población, extranjera o no, mediante el requerimiento de una certificación de residencia, suministrada por las autoridades locales. Esta certificación es necesaria para utilizar diversos servicios como agua, luz, teléfono, colegios, etc., así como para estar incluido en las listas electorales de los distintos procesos electorales (nacionales o comunitarios). Entre otras particularidades de esta fuente, resaltan las siguientes :

- En muchos casos permiten medir realmente los “movimientos” migratorios, no tan solo las personas “migrantes”. Es decir, un migrante puede realizar más de un movimiento durante el período estudiado. Australia, Canadá y los Estados Unidos. Australia, Canadá y los Estados Unidos.
- Las salidas del país suelen presentar cierto subregistro.
- Por lo general los países europeos adoptan un criterio de duración menor al año, recomendado por las Naciones Unidas.

Las estadísticas sobre migración de los países que mantienen un registro continuo de población suelen tener mejor calidad que los que no disponen de él, en particular en lo que se refiere a los flujos migratorios.

Los permisos administrativos, de residencia o de trabajo, suponen la fuente más utilizada por los países que no disponen de un sistema de registro continuo. La información en este caso es más restringida, ya que por una parte no cubre todos los flujos migratorios (menores de edad, salidas) y, por otra, puede limitar la estimación del número total de inmigrantes y/o de extranjeros (contabilidad de “permisos expedidos en vigor” y no de personas [14]).

En el caso de los permisos de trabajo la variación de categorías (cualificados, profesionales, no especializados, estacionales, temporales, fronterizos, etc.) y de su tratamiento entre los países es aún mayor, dificultando, a veces, su distinción entre temporales y permanentes.

Los censos y encuestas suelen combinarse para obtener totales de población, nacional y extranjera a fechas exactas. Es ampliamente conocida la potencialidad de los censos para el análisis de subgrupos de población, así como su principal limitación, que es el amplio período intercensal (5 o 10 años). Las encuestas, que en la actualidad suelen realizarse anualmente, tienen serias limitaciones en la representación estadística de grupos minoritarios, cuyo número suele ser pequeño.

Ambas fuentes adolecen además de limitaciones para registrar migrantes o no nativos que escapan a los objetivos censales (asilados, etc.) o que no viven en hogares particulares (casas de huéspedes, etc.).

[14] Una persona puede generar más de una solicitud de permisos durante el mismo periodo de estudio. Un permiso puede estar en vigor aunque la persona no esté en el país.

Cuadro 1
SOPEMI: FUENTES ESTADÍSTICAS SOBRE INMIGRACIÓN Y DEFINICIÓN DE POBLACIÓN INMIGRANTE

Países	Población inmigrante Flujos/Stocks	Trabajadores extranjeros Flujos/Stocks	Definición de Población Inmigrante	
			No nacionales	No nativos
EUROPA				
Unión europea				
Alemania	RP/RP	P/Otras	X	
Austria	RP/RP	P/P	X	
Bélgica	RP/RP	P/P	X	
Dinamarca	RP/RP	P/RP	X	
España	-/P	P/P	X	
Francia	P/C	P/S	X	X
Grecia			X	
Irlanda	-/S	P/S	X	
Italia	Otros	P/P	X	
Luxemburgo	RP/RP	P/P	X	
Países Bajos	RP/RP	Otros/Otros	X	
Noruega	RP/RP	-/RP	X	
Portugal	-/P	-/P	X	
Reino Unido	P/S	P/S	X	
Suecia	RP/RP	-/P	X	
Otros				
Finlandia	RP/RP		X	
Hungría	RP/RP	P/P	X	
Islandia			X	
Polonia			X	
Rep. Checa	-/RP		X	
Suiza	RP/RP	P/P	X	
Turquía			X	
AMÉRICA				
Canadá	P/C	P/C		X
Estados Unidos	P/C	P/C		X
México				
ASIA				
Corea	-/RP *		X	
Japón	RP/RP *	-/P	X	
OCEANÍA				
Australia	P/C	P/S		X
Nueva Zelandia				
países miembros de la OCDE (1999)				

Flujos/Stocks RP: Registro de Población *: Solamente para extranjeros
P: Permisos administrativos C: Censos S: Encuestas

2.1 Medición de flujos migratorios

En lo que respecta a la medición de flujos migratorios, el SOPEMI utiliza datos de los registros de población o de los permisos administrativos. Los tipos de flujos así medidos resultan claramente diferentes. Los primeros permiten obtener datos sobre entradas y salidas tanto de nacionales como de extranjeros, con las limitaciones antes mencionadas (ver gráfico 1). Los segundos, que no suelen recoger las salidas del país, representan el número de permisos emitidos o concedidos[15] durante un período determinado a los extranjeros, y su cuantía depende de las características de los tipos de

[15] En la medida en que los permisos administrativos de residencia y/o trabajo implican determinados derechos y obligaciones, sólo se conceden a aquellos que cumplen los condiciones legales requeridas. Por lo tanto suele existir una diferencia entre las solicitudes y las concesiones de permisos, que aumenta en períodos de afluencia de inmigrantes y que es uno de los principales factores que generan la presencia de "ilegales", junto a las entradas no controladas.

permisos (gráfico 2). Así, puede diferenciarse entre los permisos de "residencia permanente" en los que se basan las estadísticas de Australia, Canadá y los Estados Unidos y los diferentes tipos (de duración limitada, generalmente inferior al año) que contabilizan otros países europeos, como Francia y España. Obviamente, no registran los flujos de los nacionales, ya que estos no necesitan ningún tipo de permiso para residir en el país. Las estadísticas de flujos migratorios basadas en permisos no recogen todas las corrientes existentes, en particular en el espacio de la Unión Europea en el cual los nacionales de estos países no necesitan "permisos" para residir temporalmente y/o trabajar dentro de cualquier país del espacio comunitario.

Por último, cabe recordar que la estadística sobre "permisos en vigor" no tiene por que reflejar necesariamente los flujos reales de "personas". Un permiso puede estar en vigor aun cuando la persona haya decidido salir del país, o incluso no llegar a usarlo. Un permiso puede ser solicitado por una persona que lleva ya tiempo residiendo en el país. En los países que contabilizan diferentes permisos, la emisión de un nuevo tipo de permiso puede reflejar el cambio de situación de una persona que ya reside en el país, etc.

En resumen, sólo algunos países (los que disponen de registros continuos de población; véase el cuadro 1) disponen de estadísticas sobre las corrientes de sus flujos migratorios, y en éstos las corrientes de salidas (emigración) suelen estar subregistradas con respecto a las de entrada (inmigración). El resto de países, en sentido estricto, no tiene datos sobre flujos migratorios (entendiendo por tal el movimiento de personas a través de divisiones espaciales político-administrativas, con el propósito de establecer su residencia habitual), sino sobre la estadística administrativa de un determinado grupo de permisos, que indirectamente sólo se refieren a la entrada (inmigración) o estancia de no-nacionales en sus territorios. Quedando fuera tanto las corrientes inmigratorias de los nacionales como toda la emigración.

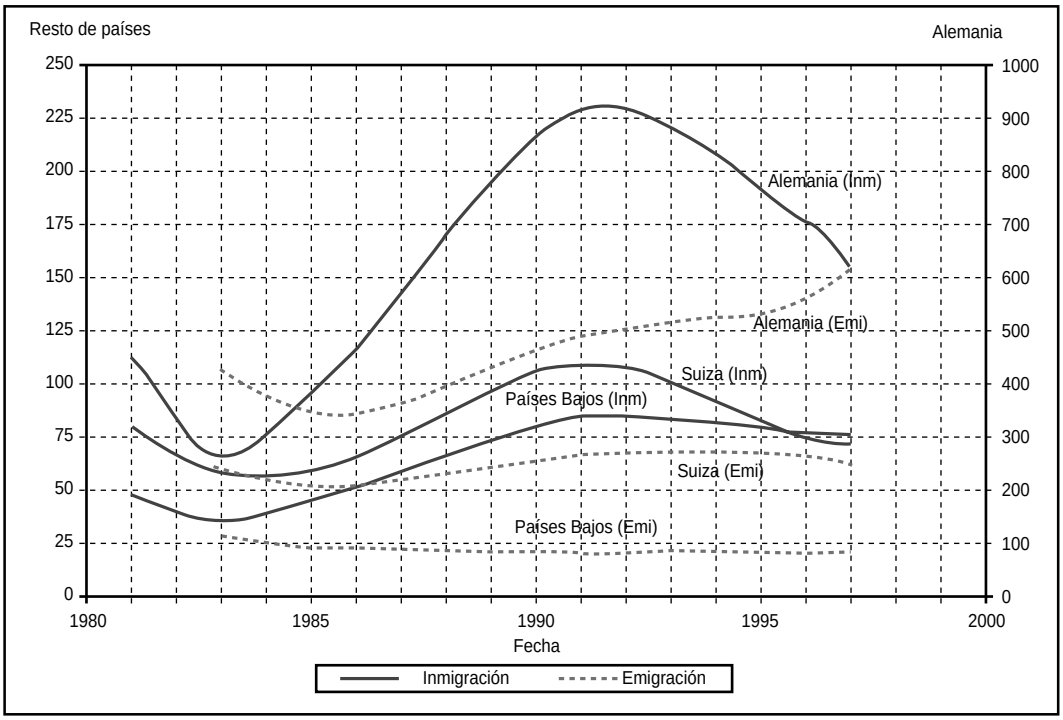
2.2 Población inmigrante

Junto a las series anuales de los flujos migratorios, en los informes nacionales suelen presentarse series temporales de totales de población inmigrante, según algunas características socioeconómicas que permiten su comparación con la población nativa. Existen, sin embargo, diferencias en las definiciones de "inmigrantes" entre los países miembros. Se puede distinguir entre el grupo mayoritario de países que presentan datos de la población de nacionalidad extranjera (países europeos, Japón y Corea), y el resto que lo hace de la población no-nativa (Australia, Canadá y los Estados Unidos) (véanse el anexo A.2. y los gráficos 3 y 4).

Las diferencias se corresponden con los distintos criterios legales sobre la adquisición de nacionalidad. Así, los países cuya nacionalidad se otorga por consanguinidad, independientemente del lugar de nacimiento, suelen presentar los datos según el criterio de nacionalidad legal. Por el contrario, los países cuya nacionalidad se consigue por territorialidad (nacimiento), presentan sus datos según el criterio de lugar de nacimiento.

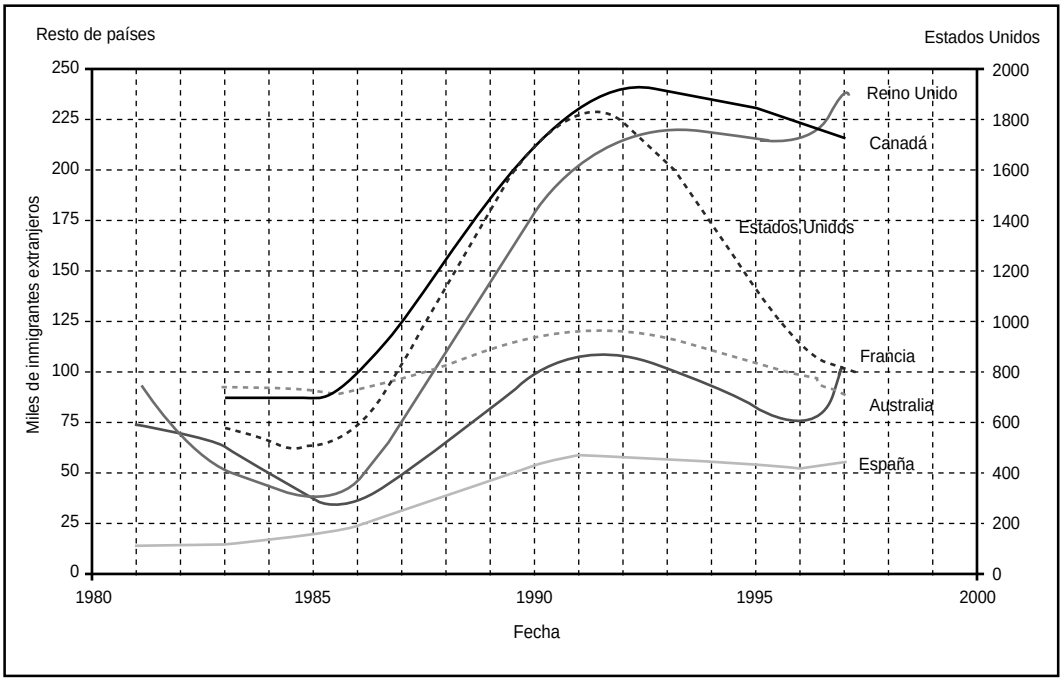
La población no-nativa puede considerarse como la primera generación de inmigrantes (sean extranjeros o no). La población de extranjeros (no-nacionales) incluye tanto primeras como segundas generaciones (o más) de inmigrantes. Pero no incluye el flujo inmigratorio de los nacionales. Por lo cual los datos sobre población "no nativa" suelen ser mayores que los referentes a población "extranjera", por lo que su comparación directa puede distorsionar la percepción de la tendencia de estas poblaciones en cada país, así como las diferencias entre países, ya que en algunos casos los datos sobre la población no nativa pueden duplicar los de la población extranjera (gráfico 5), debido entre otros factores a la disminución que sufre la población extranjera por el efecto acumulativo de las nacionalizaciones.

Gráfico 1
SOPEMI. CORRIENTES DE MIGRACIÓN DE EXTRANJEROS PAÍSES SELECCIONADOS CON REGISTRO CONTÍNUO DE POBLACIÓN



Fuente: SOPEMI Trends in international migration. Annual report.1999

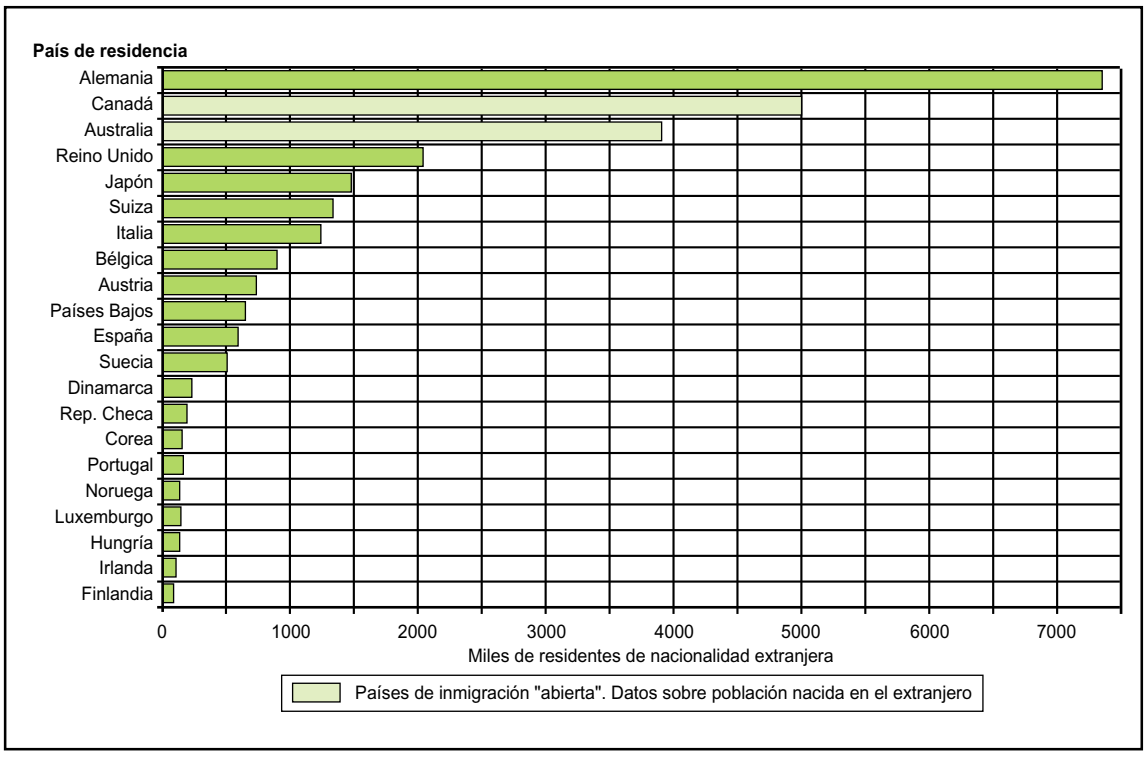
Gráfico 2
SOPEMI. CORRIENTES DE INMIGRACIÓN DE EXTRANJEROS PAÍSES SELECCIONADOS CON DATOS BASADOS EN PERMISOS ADMINISTRATIVOS



Fuente: SOPEMI Trends in international migration. Annual report.1999

De todas formas es evidente que la "población no-nativa" incluye exclusivamente a inmigrantes, aunque no a todos (los nativos que hayan retornado) y no está afectada por naturalizaciones (cuadro 2). Mientras que la "población extranjera" incluye tanto a inmigrantes, pero no a todos (los nacionales), como a no-migrantes (los extranjeros nacidos en el país) y está afectada por las naturalizaciones. El cruce de ambos criterios permite una mejor comprensión de la situación de la población inmigrante en los países de acogida (actualmente suministrado al SOPEMI por un creciente número de países de la OCDE). En este sentido debe entenderse el debate surgido en Francia a principios de los años 90, las críticas al uso exclusivo del criterio de nacionalidad en el estudio de la inmigración[16] llevaron a estudiar su cambio, después de más de un siglo, por el de lugar de nacimiento y nacionalidad de origen.

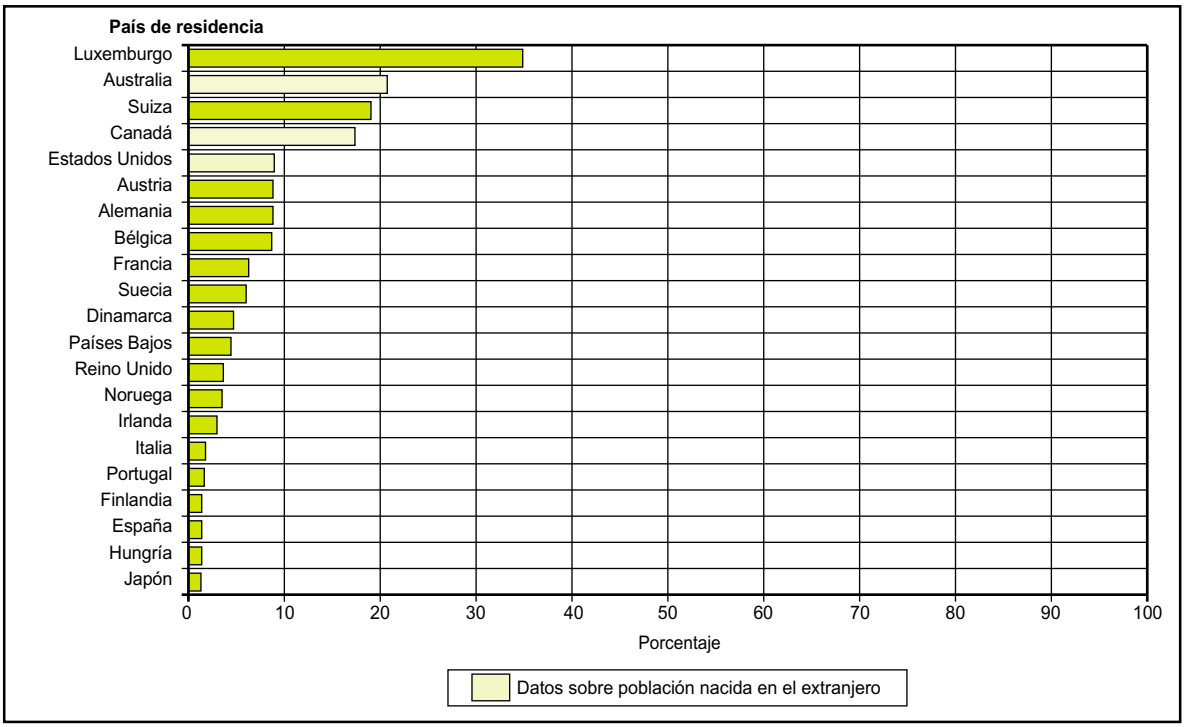
Gráfico 3
OCDE. POBLACIÓN EXTRANJERA 1997 PAÍSES SELECIONADOS



Fuente: SOPEMI. Trends in international migration. Annual report. 1999.
Nota: Estados Unidos 1996 = 24.6000.000

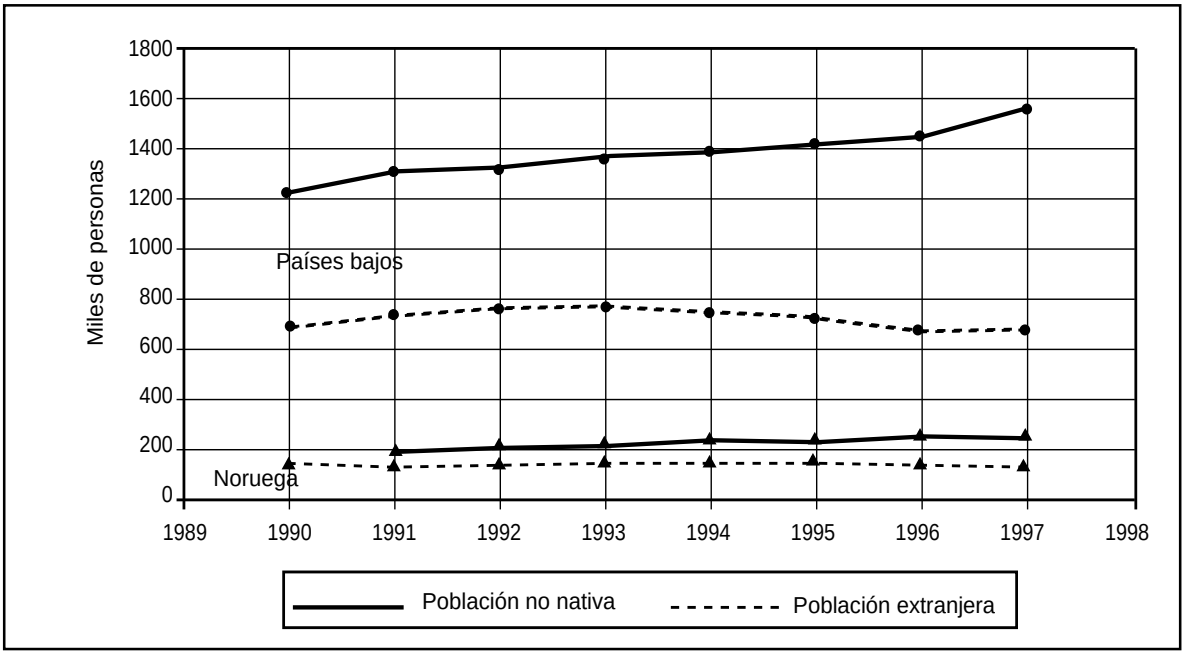
[16] M. Tribalat demostró en varios trabajos que su uso no sólo afectaba el volumen de la población inmigrante, sino también, las características de las poblaciones así definidas (Tribalat, 1991; Tribalat; Garson *et al.*, 1991). Un resumen reciente de la situación puede verse en: Simon (1999).

Grafico 4
OCDE.POBLACIÓN EXTRANJERA 1996 -97
% SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL DE CADA PAÍS



Fuente: Gráfico 1

Gráfico 5
SOPEMI. DATOS SOBRE POBLACIÓN NO NATIVA Y EXTRANJERA



Fuente: SOPEMI. trends in international migration. Annual report. 1999

2.3 Casos particulares

Refugiados y Asilados

Formalmente son personas que no son consideradas como migrantes mientras dura el proceso de concesión del estatuto solicitado (asilo o refugio), ya que en caso negativo deben abandonar el país (en el caso de la Unión Europea, todo el espacio comunitario) y administrativamente "nunca migraron". El tiempo de estadía puede variar entre varios meses a más de un año. Ante esta situación, la inclusión de solicitantes de asilo o refugio en los datos del SOPEMI depende de cada país. Algunos países europeos que disponen de registro continuo de población los contabilizan, parcial o totalmente, en los datos sobre población extranjera residente, en particular si han llegado a residir fuera de los centros de recepción.

De forma independiente, existen estadísticas sobre solicitudes de asilo y/o refugio procedentes de otras fuentes administrativas, aunque con evidentes diferencias entre los países miembros. En algunos países, solo se contabiliza las personas a las que se ha otorgado el correspondiente estatuto (como asilado o refugiado), en este caso aparecen como inmigrantes, en los datos sobre flujos, en la fecha de concesión del respectivo estatuto (no en la de llegada al país). En algunos países los datos incluyen a los dependientes del principal solicitante, en otros (como en Francia) los dependientes deben solicitar otros tipos de permisos.

Los datos de las tablas sobre asilados y/o refugiados podrían sumarse a las de los inmigrantes, excepto para aquellos países que ya los incluyen, situación que en algún caso resulta difícil de concretar.

Nacionalizados

Las adquisiciones de nacionalidad (naturalizaciones) deben ser tomadas en cuenta al analizar las tendencias inmigratorias. En los países donde la adquisición de nacionalidad no representa mayores problemas (Francia, Bélgica), un aumento de la corriente inmigratoria extranjera y de los nacimientos asociados se traduce a los pocos años en un aumento de la población nacional. Mientras que en los países donde la naturalización es más difícil (Alemania, Suiza), los nacimientos asociados con los nuevos inmigrantes extranjeros puede traducirse en aumentos fuertes de la población extranjera.

Por otra parte, el efecto acumulativo de las nacionalizaciones incide directamente en el volumen de la población extranjera. Así, en países con tasas de nacionalización superiores al 5% anual de su población extranjera (véanse los gráficos 6 y 7 y el anexo A3), la relativa estabilidad del total de extranjeros implica un fuerte proceso de inmigración oculto por el número de nacionalizaciones anuales

Gráfico 6
SOPEMI 1996-97. NACIONALIZACIONES

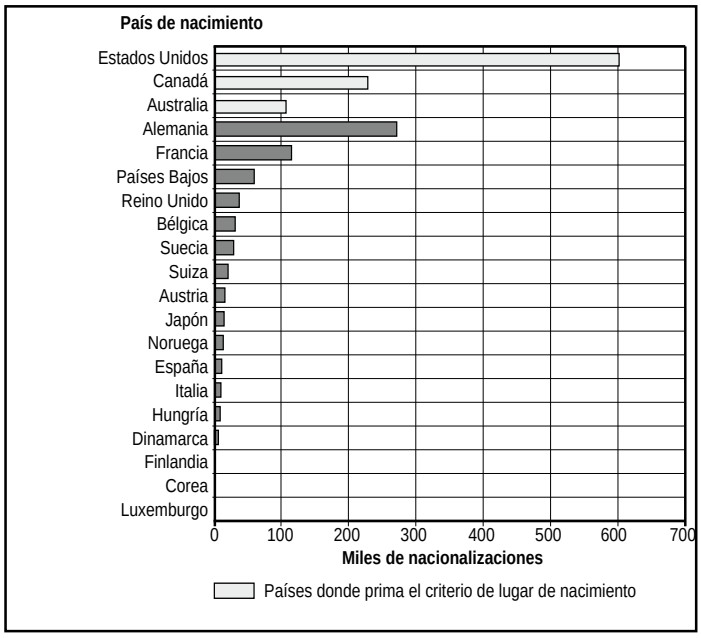
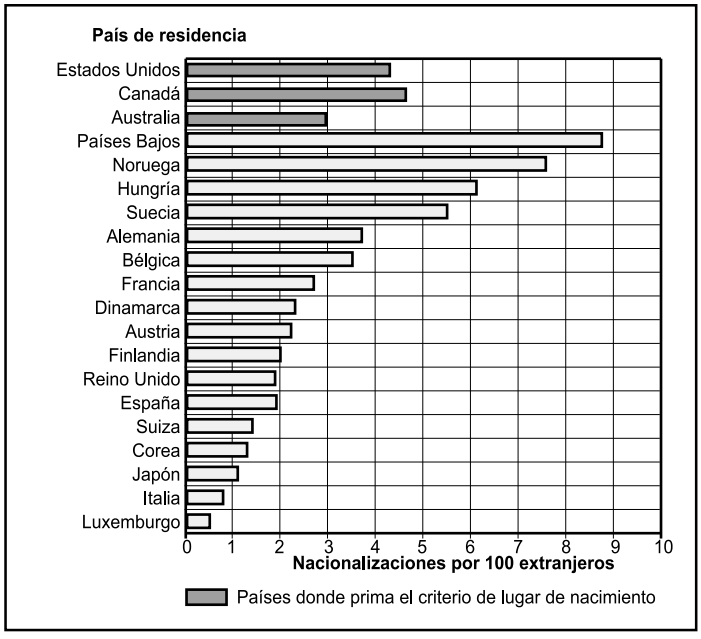


Gráfico 7
SOPEMI 1996-97. TASAS DE NACIONALIZACIÓN



Fuente: SOPEMI. Trends in international migration, Annual Report. 1999.

2.4 Compatibilidad

Las variaciones de definiciones, criterios y requisitos de las fuentes estadísticas sobre migración entre los países incorporados al SOPEMI afectan sensiblemente la magnitud de las estadísticas sobre flujos y sobre poblaciones migrantes. En resumen, previamente a la comparación de los datos del SOPEMI, es conveniente distinguir el sistema migratorio[17] adoptado por cada país. Pudiendo distinguirse tres grandes grupos:

- Migración de "arraigo" o de poblamiento (Australia, Canadá y Estados Unidos)

  Es el más estable criterio, según lugar de nacimiento, para definir la población inmigrante (no nativos o nacidos fuera). No suelen existir sistemas de registro continuo de población. La selección se realiza en el momento de la admisión (posibilidad de obtener un permiso de residencia "permanente" al entrar al país). Existen políticas inmigratorias de acogida, con el ánimo de que los inmigrantes se establezcan definitivamente en el país. Los datos suelen tener una base administrativa, en términos del número de permisos "permanentes", por lo que la población inmigrante no suele incluir a aquellos inmigrantes de corta duración.

- Migración temporal vinculada al trabajo (Europa, Corea y Japón)

  Es el criterio más flexible, pero tiende a transformarse en un modelo mixto de instalación durable. Sus características son el uso del criterio de nacionalidad para definir la población inmigrante (extranjeros). Suelen haber sistemas de registro continuo de población. Los permisos de residencia son temporales y es necesario un largo período de residencia (más de cinco años, con sucesivos permisos temporales) para obtener un permiso permanente. Las políticas inmigratoria son restrictiva, con el ánimo de que los inmigrantes retornen a su país una vez cumplido su cometido.

- Migración duradera no permanente, una especie de situación intermedia respecto a las dos anteriores (Francia, Bélgica, Países Bajos, Suecia).

Como se puede ver, la definición de población inmigrante está directamente relacionada con el sistema migratorio:

- Criterio de nacionalidad: inmigrante = extranjero (no nacional)
  - incluye distintas generaciones de inmigrantes
  - no incluye inmigrantes nacionales
  - no todos los incluidos son inmigrantes (ver c)
  - afectado por la nacionalización .
  - incorpora criterios legales y políticos en su definición que limitan seriamente su comparabilidad internacional.
- Criterio de lugar de nacimiento: inmigrante = nacido en el exterior (no-nativo)
  - sólo incluye la primera generación de inmigrantes
  - toda la población incluida es inmigrante
  - incluye extranjeros nacionalizados
  - incluye nacionales nacidos en el exterior
  - no afectado por la nacionalización

Cuadro 2
CRITERIOS DE IDENTIFICACION DEL MIGRANTE

Nacionalidad	Lugar de nacimiento	
	nativos	no nativos
Nacionales	a)	b) IN MI nacionalizados
Extranjeros	c) no inmigrantes	d) GRAN TES

Dependiendo de la adopción de un sistema u otro variarán las acciones de los gobiernos en las tres preocupaciones primordiales de las políticas migratorias[18]:

- La entrada de inmigrantes. Problemas de control de los flujos de entrada o de salida (en cantidad y en calidad.
- El acceso al mercado de trabajo. Problemas de regulación del mercado de trabajo en relación con la población activa extranjera
- La integración social. Problemas de integración de categorías cada vez más diversas de inmigrantes, incluyendo junto a los trabajadores inmigrantes y su familia (hijos nacidos en el país de acogida), a los migrantes temporales

En principio, los países con políticas migratorias basadas en la concesión de permisos temporales de residencia podrían presentar una mayor intensidad de sus corrientes de inmigración. En teoría, la comparación entre los sistemas basados en registros de población y los basados en permisos administrativos, hace esperar que los primeros registren un menor volumen inmigratorio, ya que algunas personas pueden no llegar a registrar su estadía y otras pueden no permanecer el suficiente tiempo para registrarse. Además, las distintas características de los dos tipos de fuentes: registros de población y permisos administrativos, limitan cualquier tipo de compatibilidad de sus estadísticas. Entre otras razones cabe destacar:

- Los permisos administrativos no deben compararse con el registro de inmigrantes porque la concesión de un permiso no implica necesariamente la "entrada" inicial dentro del registro. — Los registros de población de los diferentes países no son fácilmente comparables debido a las distintas normas que rigen los registros de cada país.
- En los espacios con libre circulación de personas (Unión Europea- Schenghen) las fuentes basadas en permisos administrativos no capturan los movimientos de las personas de los países miembros.
- Las nacionalizaciones pueden afectar un porcentaje significativo de la población extranjera.
- Las diferencias en las prácticas de registro de los solicitantes de asilo y refugio pueden ser una importante causa de incompatibilidad, especialmente cuando el volumen de solicitantes es mayor (países fronterizos del este europeo).

[18] POLÍTICA MIGRATORIA: sub-sistema de los sistemas migratorios que comprende, en los Estados de derecho, toda acción de los gobiernos centrales o de las autoridades locales que se apoya en los tratados internacionales, sus convenios, sus leyes y sus circulares. La política migratoria comprende también las prácticas administrativas que tienden a definir, aplicar y legitimar las decisiones que conciernen a las poblaciones extranjeras, dentro de un cuadro institucional dado. Moulier y Papademetriou, 1994, Op. cit.

[19] La OIT (Conferencia de 1975, acuerdo número 143) define la inmigración clandestina o ilegal como aquellos en los que los migrantes se encuentran a si mismos "durante su viaje, llegada o durante su periodo de residencia y trabajo en condiciones que contravienen acuerdos relevantes multi o bilaterales, o la normativa legal nacional.

III. Inmigración clandestina

Por definición, la inmigración clandestina elude su registro estadístico, por lo que la primera dificultad que se presenta para su estudio es cómo definirla [19] y medirla. La naturaleza "clandestina" de este tipo de migración responde a las ordenanzas legales (y sus deficiencias) que regulan la entrada y salida de los países y las regulaciones que controlan el acceso al mercado de trabajo.

En países como los Estados Unidos y Canadá que se mantienen abiertos a la inmigración, la inmigración ilegal es una alternativa para aquellos que no encuentran los criterios requeridos para obtener una visa, para aquellos que deberían esperar más de lo que desean para obtenerla y también para aquellos para los que la entrada sin autorización es menos "cara" que la obtención de un visado. En países como los europeos, donde la entrada y residencia en el país está seriamente restringida a ciertos tipos de inmigrantes, la inmigración clandestina es la única opción posible para los trabajadores semi o no cualificados procedentes de países terceros (no comunitarios), exceptuando la reunión familiar y los solicitantes de asilo[20]. En ambos casos, los visados y permisos de residencia tienen un tiempo máximo de estancia permitida, que depende del tipo de visa o permiso (turista, estudiante, trabajo temporal), o de la obligación de tenerlos. El término de su vigencia sitúa a los inmigrantes fuera de la ley.

La inmigración ilegal estaría compuesta, por lo tanto, por aquellos que entran al país sin papales, mientras que la población extranjera indocumentada o ilegal estaría compuesta por aquéllos más los inmigrantes a los que les haya caducado sus permisos.

En Europa, a diferencia de los países de inmigración abierta como los Estados Unidos, la caducidad de la situación legal de los inmigrantes ocurre cada vez que se rechaza su solicitud de renovación del permiso de residencia, independientemente de su situación inicial. Se va generando así un contingente de "indocumentados" (distinto al de inmigrantes clandestinos) que suele salir a la luz en los procesos de regularización que periódicamente se llevan a cabo, siendo los últimos:

- España, julio de 2000, aproximadamente 200.000 solicitudes (cerca del 25% de la población extranjera a principios de año)
- Francia, 1997-98, 77.800 regularizados
- Grecia, 1997-98, 374.000 regularizados
- Italia, 1996, 258.761 solicitudes (cerca del 24% de la población extranjera)
- Portugal, 1996, 21.800 regularizados (cerca del 13% de la población extranjera)

La magnitud de estos datos, así como su tendencia creciente desde los años setenta, y de su "eco": la población residente indocumentada, ha motivado que el debate sobre políticas inmigratorias se reduzca virtualmente a un debate sobre inmigración clandestina. El freno de la entrada de extranjeros indocumentados y el control de la presencia de extranjeros sin los respectivos permisos en vigor de residencia o de trabajo[21] se ha convertido en el objetivo prioritario de las políticas inmigratorias. En los años noventa han resurgido, en particular en los países europeos, debates sobre racismo y xenofobia que reflejan el efecto que tienen en la sociedad civil estas orientaciones políticas.

Es ampliamente aceptado el carácter positivo de la migración, como lo atestiguan numerosos estudios desde los más diversos campos de las ciencias sociales[22]. En los países de emigración supone una especie de válvula de presión, sobre los desequilibrios de oferta y demanda del mercado laboral

[20] Tapinos, Georges. "Clandestine inmigration: economic and political issues", en: Trends in international migration. SOPEMI 1999 edition. Páginas 229-30.

[21] Por lo general ambos permisos suelen estar vinculados, por lo que la falta o vencimiento de uno acarrea la anulación del otro.

[22] Salvo casos particulares, como la fuga de cerebros.

que atemperan la caída de los salarios. En los países de inmigración, que reciben estas corrientes, supone el aporte de una fuerza de trabajo cuyos costes de formación se han cubierto fuera y, además, un apoyo para aquellos segmentos laborales, relativamente abandonados por los trabajadores nacionales, en los que los empresarios se verían obligados a cerrar sus empresas de no poder contar con la mayor flexibilidad salarial de los inmigrantes. Sin olvidar que el efecto de la remesas de divisas sobre la economía de los países de origen de estos inmigrantes se ha convertido en el más efectivo apoyo al desarrollo. Dejando aparte el impacto de estas medidas sobre la balanza comercial, su impacto directo sobre la distribución de la renta suele estar muy por encima de las inversiones "guiadas" del Banco Mundial y de la cooperación bilateral[23].

La migración clandestina es un aspecto del fenómeno social de la migración internacional cuya incidencia depende en gran medida de las políticas inmigratorias de cada país. El problema no debería centrarse en el inmigrante que busca trabajo sino en las causas; no se limita a ningún régimen migratorio en particular. Ni los regímenes abiertos a la migración como en Norte América, ni los que cierran sus fronteras como los europeos, garantizan la contención de las entradas clandestinas ni la prevención de la residencia ilegal de extranjeros

[23] Conclusión de la Conferencia de Madrid, marzo de 1993, sobre "Migración y Cooperación Internacional". La importancia de las "remesas" tanto en las economías domésticas como en las cuentas nacionales de los países de origen es ampliamente resaltada en la mayoría de los estudios monográficos sobre el tema.

Referencias bibliográficas

Moulier Boutang, Yann y Papademetriou, Demetrios (1994), "Tipologie, évolution et performances des principaux systèmes migratoires". En: *Migration et Développement*. París. OCDE (1994). Páginas 21-41.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1999), *Trends in International Migration. Continuos Reporting System on Migration. Annual Report*., Varios años, Paris, OCDE.

Simon, Patrick (1999), "Nationality and origins in french statistics. Ambiguous categories". En: *Population: An English Selection*, nº 11. París, INED, páginas 193-220.

Tapinos, Georges (1999), "Clandestine inmigration: economic and political issues". En: OCDE, *Trends in International Migration. Continuos Reporting System on Migration.. Annual Report.1999* edition. Páginas 229-251.

Tribalat, M. (1991), "Combien sont les française d'origine étrangère?". En: *Economie et Statistique*, nº 42. Páginas 17-29.

Tribalat, M.; Garson, J.P. et all. (1991). *Cent ans d'inmigration, étrangers d'hier et français d'aujor'houi*. París. INED, Cahier nº 131.

Anexo 4

A.1

FLUJO MIGRATORIO DE EXTRANJEROS Y FLUJO DE SOLICITANTES DE ASILO

SOPEMI **Flujo migratorio de extranjeros** (*). En miles

País		1983	1986	1991	1996	1997
INMIGRACIÓN						
Datos basados en Registros de Población						
Alemania	(a)	273,2	478,3	920,5	708,0	615,3
Austria						
Bélgica		34,3	39,3	54,1	51,9	49,2
Dinamarca	(b)	17,0	26,6	17,5	24,7	
Finlandia				12,4	7,5	8,1
Hungría				23,0	12,8	13,4
Japón				258,4	225,4	274,8
Luxemburgo		6,2	7,4	10,0	9,2	9,7
Noruega		13,1	16,8	16,1	17,2	22,0
Paises Bajos	(c]	36,4	52,8	84,3	77,2	76,7
Suecia	(d)	22,3	34,0	43,9	29,3	33,4
Suiza	(e)	58,3	66,8	109,8	74,3	72,8
Datos basados en permisos						
Australia		93,2	92,4	121,7	99,1	85,8
Canadá		89,2	99,2	230,8	226,1	216,0
Corea						
España	(f)	17,0	25,0	59,0	54,0	55,0
Estados Unidos	(g)	559,8	601,7	1827,2	915,9	798,4
Francia	(h)	64,2	38,3	109,9	75,5	102,4
Grecia						
Irlanda						
Italia						
Portugal						
Reino Unido	(i)	53,5	47,8	203,9	216,3	236,9
Rep. Checa						
EMIGRACION						
Datos basados en Registros de Población						
Alemania		424,9	347,8	497,5	559,1	637,1
Austria						
Bélgica		38,5	31,8	35,3	32,4	23,5
Dinamarca		14,0	15,1	5,2	6,0	
Finlandia				1,1	3,0	1,6
Hungría						
Japón				181,3	160,1	176,6
Luxemburgo		6,2	5,5	5,9	5,6	5,8
Noruega		8,0	8,4	8,4	10,0	10,0
Paises Bajos		28,0	23,6	21,3	22,4	21,9
Suecia		17,4	15,4	15,0	14,5	15,3
Suiza		61,7	52,8	66,4	67,7	63,4
Datos basados en permisos						
MIGRACION NETA						
Datos basados en Registros de Población						
Alemania				423,0	148,9	-21,8
Austria						
Bélgica				18,8	19,5	25,7
Dinamarca				12,3	18,7	0,0
Finlandia				11,3	4,5	6,5
Hungría						
Japón				77,1	65,3	98,2
Luxemburgo				4,1	3,6	3,9
Noruega				7,7	7,2	12,0
Paises Bajos				63,0	54,8	54,8
Suecia				28,9	14,8	18,1
Suiza				43,4	6,6	9,4
Datos basados en permisos						

Flujo de solicitantes de asilo (en miles)

	1983	1986	1991	1996	1997	1998
INMIGRACIÓN						
	19,7	99,7	256,1	116,4	104,1	98,7
	5,9	8,6	27,3	7,0	6,7	13,8
	2,9	7,6	15,4	12,4	11,8	22,0
	0,3	9,3	4,6	5,9	5,1	5,7
		0,1	2,1	0,7	1,0	1,3
					1,1	7,4
			2,0	3,0	4,0	1,6
	0,2	2,7	4,6	1,8	2,3	8,3
	2	5,9	21,6	22,9	34,4	45,2
	4	14,6	27,4	5,8	9,6	13,0
	7,9	8,5	41,6	18,0	24,0	41,2
			17,0	6,0	9,3	7,80
			32,3	25,7	22,6	22,60
(f)	1,4	2,8	8,1	4,7	5,0	6,50
			56,3	128,2	79,8	50,80
	22,3	26,2	47,4	17,4	21,4	21,80
	0,5	4,3	2,7	1,6	4,4	2,60
			0,1	1,2	3,9	4,60
	3,1	6,5	31,7	0,7	1,9	4,70
	0,6	0,1	0,2	0,3	0,3	0,30
	4,3	5,7	73,4	37,0	41,5	57,70
			2,0	2,2	2,1	4,10

Nota: No incluye refugiados

(f) Datos sobre solicitantes principales, no incluye familiares.

Fuente: SOPEMI. Varios años (último 1999)

(*) Los criterios de los registros difieren según el país, por lo que los datos no son totalmente compatibles.
Las cifras de los Países Bajos, Noruega y especialmente de Alemania incluyen un número importante de solicitantes de asilo.

(a) Hasta 1990 solamente Alemania del Oeste. Desde 1991 incluye también Alemania del Este.

(b) Entradas de extranjeros con más de un año de residencia en el país. No incluye solicitantes de asilo con permisos provisionales..

(c] Incluye algunos algunos solicitantes de asilo.

(d) No incluye permisos de duración menor al año.

(e) Entradas de extranjeros con permiso de residencia que retornan después de una estancia temporal. No incluye trabajadores fronterizos ni estacionales.

(f) Estimados

A.2

POBLACIÓN EXTRANJERA. 1983-1997

OCDE. Población extranjera.

País		1983	1986	1991	1996	1997	1983	1986	1991	1996	1997
		en miles					% de la pob. total				
Datos basados en Registros de Población											
Alemania	(a)	4534,9	4512,7	5882,3	7314,0	7365,8	7,4	7,4	7,3	8,9	9,0
Austria		296,70	314,9	532,7	728,2	732,7	3,9	4,1	6,8	9,0	9,1
Bélgica		890,9	853,2	922,5	911,9	903,2	9,0	8,6	9,2	9,0	8,9
Dinamarca		104,1	128,3	169,5	237,7	249,6	2,0	2,5	3,3	4,7	4,7
Finlandia		15,7	17,3	37,6	73,8	80,6	0,3	0,4	0,8	1,4	1,6
Hungría					142,2	143,8				1,4	1,4
Japón	(b)	817,1	941,0	1218,9	1415,1	1482,7		0,8	1,0	1,1	1,2
Luxemburgo		96,2	97,3	117,8	142,8	147,7	26,3	26,3	30,2	34,1	34,9
Noruega	(b)	94,7	135,9	147,8	157,5	158,0	2,3	2,6	3,5	3,6	3,6
Paises Bajos		552,4	568,0	732,9	679,9	678,1	3,8	3,9	4,8	4,4	
Suecia		397,1	390,8	493,8	526,6	522,0	4,8	4,7	5,7	6,0	6,0
Suiza		925,6	956,0	1163,2	1337,6	1340,8	14,4	14,7	17,1	18,9	19,0
Datos basados en permisos											
Corea	(b)		45,1	51,0	148,7	176,9		0,1	0,1	0,3	
España	(c]	210,4	293,2	360,7	539,0	609,8	0,5	0,8	0,9	1,3	1,5
Francia	(e)	3714,2		3596,6					6,3		
Irlanda	(f)	83,00	77,00	87,70	118,00	114,40	2,4	2,2	2,5	3,2	3,1
Italia		381,30	450,20	863,00	1095,60	1240,70	0,7	0,8	1,5	2,0	
Portugal	(b)		94,70	114,00	172,90	175,30		1,0	1,2	1,7	1,8
Reino Unido	(g)	1601,0	1820,0	1750,0	1934,0	2066,0	2,8	3,2	3,1	3,4	3,6
Rep. Checa	(e)			41,2	198,6	209,8					
Datos sobre población no nativa (x)											
Australia		3003,8	3247,4	3753,3	3908,3		20,6	20,8	22,3	21,1	
Canadá		3843,3	3908,0	4342,9	4971,1		16,1	15,4	16,1	17,4	
Estados Unidos		14019,9		19767,3	24600,0		6,2		7,9	9,3	

Fuente: SOPEMI. varios años (último 1999)

España y Portugal sobre permisos de residencia. Irlanda y reino Unido sobre encuesta defuerza de trabajo.

(a) Desde 1991 incluye Alemania del Este.

(2) 1998

(c) No incluye permisos de corta duración (menos de 6 meses) ni estudiantes.

(d) Censo de 1982 y 1990

(f) Datos estimados en base a la encuesta anual de fuerza de trabajo.

(g) 1984

(x) Datos censales sobre ncidos en el extranjero (no nativos). EEUU 1980, 1990 y 1996. Australia y Canadá 1981, 86, 91 y 96

A3.
ADQUISICIÓN DE NACIONALIDAD

OCDE. Adquisición de nacionalidad

País	1983	1986	1991	1996	1997	1983	1986	1991	1996	1997
			en miles					tasa de nacionalización (*)		
Países donde prima el criterio de nacionalidad										
Alemania		36,6	141,6	302,8	271,8		0,8	2,7	4,2	3,7
Austria			11,4	16,2	16,3			2,5	2,2	2,2
Bélgica			8,5	24,6	31,7			0,9	2,7	3,5
Corea			0,5	1,4				1,1	1,3	
Dinamarca			5,5	7,3	5,5			3,4	3,3	2,3
España -a-		9,1	3,8	8,4	10,3		3,1	1,3	1,7	1,9
Finlandia -a-		1,2	1,2	1,0	1,4		6,8	4,7	1,4	2,0
Francia			95,5	109,8	116,2			2,7		
Hungría			5,9	12,3	8,7				8,8	6,1
Italia			4,50	7,00	9,20			0,60	0,70	0,80
Japón			7,8	14,5	15,1			0,7	1,1	1,1
Luxemburgo			0,6	0,8	0,7			0,5	0,6	0,5
Noruega			5,1	12,2	12,0			3,5	7,6	7,6
Paises Bajos		18,8	29,1	82,7	59,8		3,3	4,2	11,4	8,8
Reino Unido			58,6	43,1	37,0			3,4	2,2	1,9
Suecia			27,7	25,6	28,9			5,7	4,8	5,5
Suiza			8,8	19,4	19,2			0,8	1,5	1,4
Países donde prima el criterio de lugar de nacimiento										
Australia			118,5	111,6	108,3			3,2	2,9	
Canadá -b-			118,6	227,7				2,7	4,6	
Estados Unidos			308,1	1044,7	600,0			1,6	4,2	

Fuente: SOPEMI. Varios años (último 1999)

(*) Número de nacionalizaciones durante un año, divido por la población extranjera al inicio del año, excepto para Australia, Canadá y los EEUU, para los que se divide por la población no-nativa .

(*) Datos sobre todo tipo de formas de adquisición de nacionalidad.
Incluye los procedimientos estándar de nacionalización en función de la edad, el tiempo de residencia, etc.,
así como las qdquisiciones de nacionalidad por declaración, o por adopción (matrimonios u otras situaciones referidas a la familia),
recuperación de nacionalidad y otras formas especiales de nacionalización..
-a- Datos de 1987 , 91 , 96 y 97
-b- Datos de 1991 y 1995.

A4.
TRABAJADORES EXTRANJEROS O NACIDOS EN EL EXTRANJERO

SOPEMI Trabajadores extranjeros (*).

País	1983	1986	1991	1996	1997	1983	1986	1991	1996	1997
			en miles					% del total de la fuerza de trabajo		
Datos sobre trabajadores de nacionalidad extranjera										
Alemania	1983,5	1833,7	2179,1	2559,3	2521,9		7,0	7,5	9,1	9,1
Austria	154,80	155,0	277,2	328,0	326,3		5,4	8,7	10,0	9,9
Bélgica	190,6	179,2		341,7	333,0				8,2	7,9
Dinamarca	51,9	60,1	71,2	88,0	88,0		2,2	2,4	3,1	3,1
España		53,8	171,0	166,5	176,0		0,4	1,1	1,0	1,1
Francia	1574,8	1555,7	1506,0	1604,7	1569,8		6,4	6,0	6,3	6,1
Hungría			33,4	18,8	20,4			0,8	0,5	0,5
Irlanda	33,0	33,0	39,3	52,4	51,7		2,7	2,9	3,5	3,4
Italia -a-			285,3	332,2				1,3	1,7	
Japón -b-			85,5	98,3	107,3			0,1	0,1	0,2
Luxemburgo	53,8	57,7	92,6	117,8	124,8		39,9	47,5	53,8	55,1
Noruega -c-		49,5	46,3	54,8	59,9		2,3	2,3	2,6	2,8
Paises Bajos	174,0	169,0	214,0	218,0	208,0		3,0	3,3	3,1	2,9
Portugal		45,5	54,9	86,8	87,9		1,0	1,1	1,8	1,8
Suecia	222,0	215,0	241,0	218,0	220,0		4,9	5,3	5,1	5,2
Suiza	529,3	566,9	702,5	709,1	692,8		16,7	17,8	17,9	17,5
Reino Unido -d-	744,0	815,0	828,0	878,0	949,0		3,4	3,0	3,4	3,6
Datos sobre trabajadores nacidos en el extranjero										
Australia			2182,3	2238,8	2251,6			25,7	24,6	24,8
Canadá			2681,0					18,5		
Estados Unidos -e-			11564,6					9,4		

Fuente: SOPEMI. Varios años (último 1999)

(*) Incluyen desempleados, excepto para Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido. Australia: encuesta anual. Canadá y EEUU: censos.
Datos de Alemania, Austria y Luxemburgo del Registro de la Seguridad Social. Datos de Dinamarca y Noruega de los registros de población y de empleo respectivamente.
Datos de España, Italia, Portugal y Suiza de permisos de trabajo.
Datos de Japón y Países Bajos son estimaciones de las Oficinas Nacionales de Estadística.
Datos de Australia de la encuesta anual de fuerza de trabajo. Canadá y EEUU: censos.
-a- 1995 -d- 1984
-b- 1992 -e- 1990
-c- 1988

C. Comentarios de sesiones A y B

C.1 Comentarios de Rosana Baeninger[24]

Rosana Baeninger comenta el trabajo de Miguel Villa y Jorge Martínez, "Tendencias y Patrones de la Migración Internacional en América Latina y el Caribe". Estos comentarios están centrados tanto en la discusión de los patrones que registra la migración internacional en América Latina como en un análisis del caso brasileño. Los estudios basados en las informaciones recabadas por el proyecto IMILA (Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica) apuntan hacia tres importantes patrones de esa migración internacional. Según Villa y Martínez (2000), las tendencias de migración internacional registradas en la región a lo largo del siglo XX permiten identificar: a) la migración de ultramar, principalmente proveniente de Europa y que tuvo lugar entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX[25] ; b) los desplazamientos migratorios intrarregionales, o sea, los movimientos dentro de América Latina, que predominaron en los años setenta y, c) la migración con destino al exterior, o sea, la migración internacional hacia fuera de América Latina y el Caribe, que tomó mayor impulso a partir de los años ochenta.

Algunos análisis del primero de esos patrones en América Latina y el Caribe[26] señalan que la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX[27] son un período característico del movimiento migratorio internacional originado fuera del continente; es la etapa

[24] Comisión Nacional de Población y Desarrollo, Brasil.

[25] Villa y Martínez (2000); Pellegrino (1989); Lattes y Lattes (1997); Maguid (2000).

[26] Villa y Martínez (2000); Pellegrino (1989); Lattes y Lattes (1997); Maguid (2000)

[27] Lattes y Lattes (1997) se refieren al período 1880-1930

de los voluminosos flujos de migrantes originarios de Europa, especialmente españoles, portugueses e italianos que llegaron a Argentina, Brasil y Uruguay, y los provenientes de China a Perú y de India a Jamaica,

Trinidad y Tabago y otras colonias del Caribe. Se estima que entre comienzos del siglo XIX y 1970 ingresaron a la región casi 21 millones de inmigrantes de ultramar (Lattes y Lattes, 1997).

Aunque parte considerable de los inmigrantes que ingresaron —principalmente de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX— haya retornado a sus países de origen (Alvim, 1986; Lattes y Lattes, 1997), la inmigración neta a América Latina y el Caribe llegó a 13.8 millones de personas en el período mencionado, más de 11 millones de origen europeo *italianos, portugueses, españoles, alemanes, suizos, irlandeses, austríacos y franceses. Brasil y Argentina absorbieron el 73% de este saldo migratorio internacional (35% y 38%, respectivamente, según Lattes, 1985).

En el caso brasileño, desde el descubrimiento del país, la inmigración internacional viene desempeñando un importante papel en la composición de su población[28]. Marcadas por movimientos distintos e insertas en momentos diferentes de la economía, ella contribuyó a formar la sociedad brasileña[29]; los portugueses fueron los primeros inmigrantes que llegaron a Brasil. Alrededor del año 1550 —ante la necesidad de mano de obra para trabajar en la caña de azúcar— se inició el tráfico de esclavos y entre 1550 y 1850 casi 3 millones de africanos entraron a Brasil (Goulart, 1950).

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, surge la cultura del café, hecho que conllevó una inmigración europea de gran magnitud. El paso de un sistema económico basado en la esclavitud a un sistema capitalista exigió la presencia de un contingente migratorio que supliese las necesidades de mano de obra. De este modo, se pasó de un tipo de movimiento migratorio —la migración africana forzada, característica de una determinada etapa del desarrollo económico (el monocultivo de la caña de azúcar)— a una migración de fuerza de trabajo libre y de origen europeo[30], que es propia del período primario exportador de la economía de Brasil.

Entre 1872 y 1950 ingresaron 4 554 646 extranjeros a Brasil, de los cuales 1.5 millones provenían de Italia (Levy, 1973). Durante los años cincuenta ingresaron 583 068 inmigrantes, originarios básicamente de Portugal (41.4% del total), de España (16.2%), de Italia (15.7%) y de Japón (5.7%). A partir de los años sesenta, las inmigraciones internacionales de ultramar[31] fueron bastante reducidas y esa tendencia se mantuvo hasta fines de los años setenta.

Sin embargo, a fines de los años ochenta e inicio de los noventa se produjeron enormes transformaciones económicas, sociales, políticas, demográficas y culturales en el ámbito internacional. Los cambios emanados del proceso de reestructuración de la producción[32] implicaron la movilidad del capital y de la población en diferentes partes del mundo (Sassen, 1988). Brasil comenzó su inserción en este nuevo contexto de la migración internacional, y a finales del siglo XX tomó impulso la inmigración extranjera de ultramar. Si bien para el conjunto de América Latina y el Caribe este patrón migratorio se vio realmente agotado hasta los años cincuenta, en el caso brasileño esos flujos, sin configurarse como patrón, marcaron una nueva modalidad del movimiento inmigratorio internacional, especialmente a partir de los años ochenta.

---

[28] Los análisis de la migración internacional a Brasil desde fines del siglo XIX hasta mediados de los años cincuenta están basados en Patarra y Baninger (1995).

[29] La bibliografía sobre el tema es extensa. Véanse las contribuciones de Graham y Holanda (1971), Levy (1974), Camargo (1981), Nogueira (1964).

[30] Las condiciones económicas de Europa de ese período favorecieron la emigración de millares de personas (Alvim, 1986; Bassanezi, 1997, entre otros).

[31] Entre 1960 y 1972 ingresaron solo 213 145 extranjeros, en su mayoría portugueses y de «otras nacionalidades» (Levy, 1974).

[32] Véase Harvey (1992), Piore (1979) y Benko y Lipietz (1998).

Estas nuevas modalidades migratorias representaron, en el escenario de la globalización, la necesidad de reevaluar los paradigmas en procura de una mejor comprensión de las migraciones internacionales. En este sentido, las nuevas modalidades migratorias ya no son caracterizadas sólo por su expresión numérica.

La celeridad de las transformaciones tecnológicas (Castells, 1999), la comprensión del espacio y del tiempo (Harvey, 1992), la nueva configuración de la jerarquía urbana internacional (Sassen, 1988), la consolidación de redes de lugares y de lugares de redes (Benko y Lipietz, 1994), la intensidad y variedad de los desplazamientos de población —que definen y redefinen espacios transnacionales (Glick y Schiller, 1997)— hacen que la importancia del fenómeno migratorio internacional resida hoy más en sus especificidades, en sus diversas intensidades y espacialidades y en sus impactos diferenciados (particularmente en el ámbito local) y no en el volumen de inmigrantes involucrados.

La diversidad de la movilidad espacial de la población en el mundo postmoderno (Harvey, 1992) conlleva una diversificación de los movimientos migratorios internacionales, donde el significado de estos flujos adquiere importancia en el contexto de la inserción de cada país de origen y de destino en el actual proceso de reestructuración económica internacional.

Una característica de la inmigración extranjera en el escenario de la globalización es la condición clandestina de los migrantes (Sales, 1991; Patarra y Baeninger, 1995), la que dificulta aún más la medición de los flujos; entonces, los nuevos flujos de inmigrantes a Brasil son de difícil percepción y registro.

Cuando se considera la información sobre el conjunto de migrantes extranjeros[33], es poco probable que los volúmenes de entradas recientes registren impactos sobre la estructura demográfica, pues se trata de volúmenes menores que corroboran la tesis del patrón agotado a mediados del siglo XX.

Si se considera la información censal sobre los inmigrantes residentes en Brasil en 1991 y que declararon haber llegado en el período 1981-1991, es posible medir la importancia de los flujos de ultramar en el contexto de las migraciones internacionales del país a fines del siglo XX; dentro de ellas se aprecian flujos provenientes de Portugal y Japón.

Los extranjeros provenientes de Europa (de los cuales 41.7% es originario de Portugal) y de Asia (más de la mitad de origen japonés y coreano) que ingresaron[34] a Brasil en el período 1981-1991, constituyeron el 41.0% del total de los inmigrantes extranjeros[35] del período, y a ellos se sumaron los extranjeros de ultramar; para ese período se llega a un volumen de inmigrantes (28 257 personas), próximo al volumen de las migraciones internacionales originadas en América Latina y el Caribe (29 366 personas). Los flujos provenientes de Europa y de Asia repiten los caminos de los flujos internacionales del patrón ultramar anterior en el mundo globalizado actual, en parte a causa de las inversiones transnacionales (Sassen, 1988) y en parte por las redes sociales ya establecidas (Tilly, 1990).

La información sobre visas de trabajo concedidas en Brasil (del Ministerio de Trabajo) permite percibir esa tendencia[36]. Entre 1993 y 1996, el 30.2% de las visas se otorgó a extranjeros provenientes de los principales países de Europa (Portugal, Italia, Alemania, Francia, Inglaterra y España); de un total de 13 828 extranjeros se pasó a 16 586 entre 1997 y 1999; entre este período y junio de 2000 ingresaron 3 086 personas de esas nacionalidades. Entre 1993 y 1996 se concedieron 2 695 visas a inmigrantes japoneses, y entre los años 1996 y 1999 otras 2 100; luego se observa una tendencia a la disminución y en los primeros seis meses de 2000 se otorgaron solamente 284 visas.

---

[33] Esta es una de las informaciones básicas que el Proyecto IMILA rescata en los censos de cada país.

[34] Se refiere a los que ingresaron, permanecieron y estaban vivos en la fecha del censo.

[35] Se refiere sólo a la población que nació en el exterior y que declaró residencia anterior en un país extranjero; por tanto, no incluye a los brasileños con residencia anterior en el exterior (brasileños de retorno).

[36] A pesar de la dificultad existente en esa fuente (no capta el tiempo de permanencia de ese inmigrante extranjero en Brasil) constituye un indicativo de las nuevas modalidades de migración internacional.

En el caso brasileño es importante considerar la nueva fase de los movimientos migratorios de ultramar, aunque esos flujos no tengan la misma expresión numérica del patrón de inicio de este siglo. Esta nueva realidad de las migraciones internacionales ya fue considerada por expertos y hay importantes estudios sobre los recientes flujos de portugueses (CSEM, 2000), de coreanos (Choi, 1995; Galletti, 1996), de japoneses y de refugiados africanos (Ribeiro, 1997).

Los movimientos de población entre los países de América Latina son históricos, bastante complejos e involucran desde flujos intercontinentales hasta los que se producen en espacios binacionales y trinacionales. Estas migraciones abarcan diversas formas de movilidad de la población en el territorio latinoamericano y caribeño y tienen su origen en factores económicos y políticos[37].

Este patrón migratorio intrarregional se hace más nítido a partir de los años setenta. De hecho, se pasa de un *stock* de 1 218 990 latinoamericanos y caribeños residiendo (en 1970)[38] en países de la región diferentes a la del nacimiento, a 1 995 149 en 1980, es decir, 2 242 268 migrantes intrarregionales en 1990 (Villa y Martínez, 2000). Entre los años setenta y ochenta se registra un estancamiento en el incremento del *stock* de esos migrantes, cuyos volúmenes son bastante cercanos en las dos décadas. Villa (1999: 109) apunta que "es posible que los efectos depresivos de la gran crisis de los años ochenta hayan contribuido a atenuar la intensidad de este patrón, particularmente porque sus repercusiones se hicieron sentir con singular fuerza en los países tradicionalmente destinatarios de los migrantes intrarregionales. El restablecimiento de los estilos democráticos de gobierno también conllevó una disminución de las tensiones migratorias y facilitó el regreso de un número importante de personas. Otro factor (...) es la ampliación de las formas de movilidad que —sin representar un cambio de residencia— se distinguen por su carácter reversible, itinerante o circular".

La permeabilidad de las fronteras que integran los países de América Latina, en un contexto de integración económica regional, contribuye a la intensificación de los desplazamientos transfronterizos (Pellegrino, 1995; Patarra, 1997).

En la migración latinoamericana, es más evidente que la importancia del fenómeno reside en las nuevas situaciones que presentan los procesos migratorios intrarregionales, ya que la enorme diversidad y potencialidad de los espacios de la migración en América Latina contribuye a una menor concentración de los volúmenes de migrantes.

Con relación a la migración hacia fuera de América Latina, Villa y Martínez (op. cit.) resaltan que "este patrón constituye un caso de migración sur-norte, que trae múltiples repercusiones para los países de América Latina y el Caribe, entre las cuales cabe destacar la pérdida de recursos humanos calificados y la exposición de los migrantes al riesgo de no lograr una efectiva inserción en los lugares de destino; esta migración implica la formación de comunidades transnacionales de migrantes —que pueden redundar en mayor migración— y la generación de un potencial económico asociado a las remesas que los emigrantes envían a sus lugares de origen".

El número de latinoamericanos y caribeños registrados en los censos estadounidenses pasó de 1 725 408 personas (1970) a 4 231 919 (1980) y a 8 191 797 en 1990[39]; en 1980 ese contingente de inmigrantes internacionales correspondía al 30.1% de los extranjeros en los Estados Unidos y en 1990 al 41.4%; en el último censo[40] constituían el 3.3% de la población de esa nación y sus tasas de crecimiento fueron de un 8.8% entre 1970 y 1980 y de un 6.3% entre 1980 y 1990; la población total de los Estados Unidos creció en un 1.1% en el período 1970-1980, y en un 0.94% en los años ochenta.

México responde por más de la mitad de los emigrantes de la región que residen en los Estados Unidos, seguido, a mucha distancia por Cuba y El Salvador. Los latinoamericanos y caribeños

[39] El elevado aumento de este *stock* se explica, en parte, por la amnistía concedida por la Ley de Control y Reforma Migratoria adoptada de 1986 (villa y Martínez, 2000, Sales, 1998).

[40] Se refiere a la población nacida en países de América Latina y el Caribe residente en los Estados Unidos; si se incorpora a los hijos de esos inmigrantes nacidos allá (efecto indirecto de la migración), la tasa sería mucho más elevada.

residentes en Canadá llegaron a ser 523 880 en 1996, es decir, un 10.5% de la población total del país. Con una tasa de crecimiento anual del 4.6% entre 1981 y 1996, los latinoamericanos y caribeños tuvieron un ritmo de crecimiento superior al de la población canadiense (1.13%) en el mismo período. La composición de los emigrantes de la región que residen en Canadá difiere de la encontrada en los Estados Unidos y predominan los emigrantes de Jamaica, Belice, Trinidad y Tabago y la categoría "otros", que incluye a los emigrantes de América del Sur.

Analizando el conjunto de los países latinoamericanos y caribeños, en la emigración a los Estados Unidos y Canadá se destacan los flujos más importantes captados por los censos demográficos de los respectivos países. Llama la atención que en este patrón —y también en los demás— la importancia del fenómeno no reside sólo en su cuantificación. Desde la óptica del país receptor, los flujos más numerosos son también más notorios[41]; no obstante, la "inmigración invisible" en el país de destino (tanto por su menor volumen, como por la ilegalidad) refuerza ese patrón emigratorio en diversos países de América Latina. Países como Perú, Ecuador y Nicaragua fueron registrados como el lugar de nacimiento de más de 150 mil emigrantes en cada área.

La emigración originada en los países del MERCOSUR contribuyó a incrementar el *stock* de extranjeros en esos países. Comparando los *stocks* de extranjeros originarios del MERCOSUR que residían en los Estados Unidos y Canadá en 1980 y 1990, se observa un aumento (independientemente de su magnitud) y destaca el caso de Bolivia, que duplicó su *stock* de emigrantes censados en los Estados Unidos (de 14 468 a 29 043) y lo triplicó en Canadá (de 780 en 1981, a 2 335 en 1996). Brasil también duplicó su *stock* de extranjeros y pasó de 40 919 personas a 82 489. Si bien muchos de los inmigrantes residentes en estos países son indocumentados —y por lo tanto no constan en las estadísticas oficiales— esta información permite identificar las tendencias generales de la migración internacional.

El flujo sur-norte se caracteriza como el principal movimiento emigratorio internacional y contribuye al estancamiento de las migraciones entre países latinoamericanos y caribeños.

Desde su perspectiva de países receptores, para los Estados Unidos y Canadá, las migraciones originadas en el cono sur no constituyen contingentes importantes (captados por los censos); esos movimientos internacionales representan la búsqueda de oportunidades no encontradas en sus propios países, la pérdida de población joven con nivel medio y superior de escolaridad y la necesidad de que esos inmigrantes ejerzan[42] sus "derechos de inmigrantes" (OIM, 2000).

[41] Igualmente importante en la desagregación de la información sobre los inmigrantes latinoamericanos en el censo demográfico de los Estados Unidos de 1990 es el hecho de que se establece un límite mínimo de por lo menos 100 mil extranjeros de determinada nacionalidad; entonces, no es posible obtener información sobre los brasileños residentes en 1990, dado que los registrados fueron del orden de los ochenta mil.

[42] Véase Sales (1999).

Referencias bibliográficas

ALVIM, Z. **Brava Gente! Os italianos em São Paulo**, São Paulo, Brasiliense, 1986.

BASSANEZI, Maria Silvia C. Beozzo — «Imigrações Internacionais no Brasil: Um Panorama Histórico». In: In: Patarra , N (coord). **Migraąões Internacionais: Heranąa XX, Agenda XXI**, FNUAP, 1997.

BENKO, G. y LIPIETZ, A. **As Regiões Ganhadoras.** Editora Celta, 1998.

CARVALHO, J. A.M. O saldo dos fluxos migratórios internacionais no Brasil na década de 80. In: PATARRA, N.L. (coord). **Migraąões Internacionais – Heranąa XX, Agenda XXI.** São Paulo, FNUAP, 1996.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede.** Paz e Terra, 1999.

CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografia). Investi-gación de la Migración Internacional en América Latina, IMILA. *Boletín Demográfico*, CELADE, Santiago de Chile, año XXII, 43, 1993.

CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografia). Migración Internacional en América Latina, IMILA. *Boletín Demográfico*, CELADE, Santiago de Chile, año XXXIII, 65, 2000.

CENTRO SCALABRINIANO DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS, **Emigrar: opąão ou necessidade?** Año 1, n.2, Brasília, 1991.

CENTRO SCALABRINIANO DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS, **Relatório Anual de Atividades,** Brasília, 1992.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ATIVIDADES EM POPULAÇÃO (FNUAP). **A situaąão da populaąão mundial 1992**. New York, 1992.

GALETTI, R. Migrantes estrangeiros no centro de São Paulo: coreanos e bolivianos. En: PATARRA, N.L. (coord). **Emigraąão e**

Imigraąão Internacionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo, FNUAP, 1995.
GLICK-SCHILLER, N et alli. Transmigrants and nation-state; sothing old and something new in the U.S. immigrant experience. Texto apresentado no CEMI/UNICAMP, 1997.
GOZA, Franklin, «A imigração brasileira na América do Norte». **Revista Brasileira de Estudos de Populaąão**, V. 9, N. 1, 1992.
GRAHAM, D. y BUARQUE DE HOLLANDA , F.S. Migration, regional and urban growth and development in Brazil: a selective analyses of the historical record, 1972-1970. São Paulo, IPE/USP, 1971.
GRAHAM, D., HOLANDA, S. B. As migrações inter-regionais e urbanas e o crescimento econômico do Brasil. In: MOURA, H. **Migraąão interna**. Fortaleza : BNB-ETENE, 1980.
HARVEY, David - **A Condiąão Pós-Moderna**, São Paulo, Loyola, 1993.
LATTES, A. Migraciones hacia America Latina y Caribe desde principios del siglo XIX. **Cuaderno CENEP** n. 35,1985.
LATTES, A. y LATTES, Z. Internacional Migration in Latin América: patterns, determinants and policies. In: Patarra , N (coord). **Migraąões Internacionais: Heranąa XX, Agenda XXI**, FNUAP, 1997.
LATTES, A. E. Population distribution in Latin America: is there a trend towards population deconcentration? In: **Population, distribution and migration**. New York : United Nations, 1998.
LEVY, M.S.F. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872-1972). **Revista de Saúde Pública**. Faculdade de Saúde Pública da USP, São Paulo, Suplemento, jun. 1973.
MAGUID, A. Sistemas de Información Migratoria en America Latina; un desafío todavia pendiente a inicios del nuevo milenio. *Simpósio sobre Migraciones Internacionales en las Américas*. OIM/ CEPAl-CELADE/FNUAP, Costa Rica, 2000.
MÁRMORA, L. **Las Políticas de Migraciones Internacionales**. Madrid-Buenos Aires, OIM, Alianza Editorial, 1997.
PATARRA, N. e BAENINGER, R. Migrações Internacionais Recentes: o caso do Brasil. In: Pellegrino, A. (comp.) Migración e Integración. Ediciones Trilce, 1995.
PATARRA, N. Integração Econômica, Mercado de trabalho e Migração Internacional: o caso Mercosul. *Seminário Regional Globalización y Migraciones Internacionales en América Latina y Caribe*. Santiago de Chile, 1994.
PATARRA, N. (coord.) **Emigraąão e Imigraąão Internacionais no Brasil Contemporâneo**. FNUAP, 1996.
PATARRA, N.L. (coord.). **Migraąões Interncionais: Heranąa XX, Agenda XXI**, FNUAP, 1997.
PATARRA, N., Deslocamentos Populacionais e Livre Circulação de Trabalhadores: o caso do Mercosul. *Relatório Final*. CNPq/NEPO-UNICAMP, 2000.
PELLEGRINO, A. International Migration in Latin America: Trends and Emerrging Issues. Seminário Políticas Migratórias –ANPOCS, São Paulo, 2000.
PELLEGRINO, A. La Migración Internacional en América Latina. **Notas de Población** 62. CEPAL-CELADE, 1995.
PELLEGRINO, A.. La movilidad internacional de fueza de trabajo calificada entre países de América Latina y hacia a los Estados Unidos. **Notas de Poblacion** 57, CELADE/CEPAL, 1993.
PELLEGRINO, A. Migraciones Internacionales de Latinoamericanos en las Américas. CELADE/ Universidad Católica de Andres Belo, 1989.
PELLEGRINO, A. Migrantes Latinoamericanos; síntesis histórica y tendencias recientes. Montevideo, Universidad de La República/CEPAL-CELADE, mimeo, 2000.
PELLEGRINO, A. Presentación. In: PELLEGRINO, A. (compiladora). Migración e Integración – nuevas formas de movilidad de la población. Ediciones Trilce, Uruguai, 1995.
PIORE, M., SABEL. C. **The second industrial divide**: possibilities for prosperity. Nova York : Basic Books, 1984.

PIORI, M. - **Birds of Passage: Migrant labor and industrial societies**, Cambridge University Press, 1979.

RIBEIRO, J. Migração Internacional África-Brasil: Angola em destaque. In: PATARRA, N.L (coord) **Emigraąão e Imigraąão Internacionais no Brasil Contemporâneo**. FNUAP, 1996.

SALES, T. **Brasileiros longe de Casa**. Cortez Editora, 1999.

SALES, T. O trabalhador brasileiro no contexto das novas migrações internacionais. In: PATARRA, N.L. (coord). **Emigraąão e Imigraąão Internacionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo, FNUAP, 1995.

SALES, Teresa - «Imigrantes estrangeiros, imigrantes brasileiros: uma revisão bibliográfica e algumas anotações para pesquisa». **Revista Brasileira de Estudos de Populaąão**, V. 9, N. 1, 1992.

SALES, Teresa - «Migrações de Fronteira entre o Brasil e os Países do Mercosul», *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 13, n. 1, 1996.

SALES, Teresa - «Novos Fluxos Migratórios da População Brasileira». **Revista Brasileira de Estudos de Populaąão**, V. 8, N. 1 y 2, 1991.

SALES, Teresa - **Brasileiros Longe de casa**, São Paulo, Cortez Editora, 1999.

SANTILLO, M. Estudios e investigaciones recientes sobre migraciones internacionales en los paises integrantes del Mercorsur. *Seminário Regional Globalización y Migraciones Internacionales en América Latina y Caribe*. Santiago de Chile, 1994.

SASSEN, S. **The Mobility of Labor and Capital**, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES et alii (org.). **O Fenômeno Migratório no Limiar do Terceiro Milênio** – Desafios Pastorais. Editora Vozes, 1998.

SILVA,S.**Consturando Sonhos – Trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo**. Paulinas, 1997.

SIMMONS, A. B. **Explaining migration: theory at the crossroads**. Louvain: Université Catholic, 1987 (mimeo).

TILLY, C. Transplanted Networks. In: Yans-Maclaughlin, V. **Immigration Reconsidered – History, Sociology and politics**. New Oxford University Press, 1990.

VILLA, M. y MARTÍNEZ, J. *Tendencias e Patrones de la Migración Internacional en América Latina y Caribe*. Simpósio sobre Migraciones Internacionales en las Américas. OIM/CEPAl-CELADE/ FNUAP, Costa Rica, 2000.

VILLA, M. Una nota acerca del Proyecto de Investigación sobre Migración Internacional en Latinoamérica – IMILA. In: Patarra , N (coord). **Migraąões Internacionais: Heranąa XX, Agenda XXI**, FNUAP, 1997.

ZLOTNIK, H. Population Growth and International Migration. C*onference on International Migration at Century's End: trends and issues*. Barcelona, 1997.

C. 2 Comentarios de Edward Ebanks[43]

Edward Ebanks comenta los trabajos de Elizabeth Thomas-Hope, *Tendencias y patrones de la migración desde y hacia los países caribeños*, y de Diego López de Lera, *SOPEMI. Sistema de Información sobre Migración*.

La migración internacional contribuye a la determinación del tamaño, tasa de crecimiento y estructura de la población. El documento de Thomas-Hope examina un asunto demográfico importante en los países caribeños, y hace especial referencia a naciones caribeñas de habla inglesa. El documento de López de Lera analiza la inmigración a los países de la OCDE. Thomas-Hope, además, centra su exposición en la emigración desde los países de la Comunidad Caribeña y entre ellos.

Hasta el siglo XIX , los países caribeños fueron colonizados por emigrantes provenientes de todas partes y del propio Caribe. El siglo XX fue de emigración, principalmente hacia fuera de la región (Europa, Estados Unidos y Canadá) y de alguna migración entre los mismos países caribeños.

En los últimos 25 años los países de la OCDE han sido de inmigración y los países europeos registran emigración en los primeros 75 años del siglo XX.

La emigración y la inmigración son parcialmente determinadas por la tasa de crecimiento de la población. Una alta tasa de crecimiento actúa como motivadora de la emigración y una tasa baja impulsa la inmigración.

Ambos trabajos son análisis a nivel macro de los dos conjuntos de países. El primero obtuvo sus datos del censo de los países caribeños y de información compilada por los países de destino (el Caribe, Norteamérica y Europa). El informe de la OCDE usa el Sistema de Observación Permanente de la Migración Internacional (SOPEMI), que obtiene sus datos desde diversos sistemas de registro de datos de inmigración y emigración, como población, registro, permisos administrativos de residencia y trabajo, censos y encuestas. Estos datos provienen de diferentes fuentes y son excelentes; principalmente versan sobre la inmigración, pues estos países ponen mucha menos atención a la emigración.

Un problema de importancia en el estudio de la migración internacional dice relación con la definición y las diversas categorías que definen el tipo y la fuente de los datos. Todos estos aspectos son contemplados en los dos informes. Los autores han intentado esmeradamente manejar estos problemas de migración; hay mucho trabajo por hacer en cuanto a estandarizar definiciones, fuentes de datos y las diversas categorías de la migración internacional. Los dos informes —uno dedicado principalmente a la emigración y el otro a la inmigración— pueden servir para llamar la atención sobre estos problemas.

En la mayoría de los países receptores hay migrantes indocumentados, y su cantidad es difícil de obtener; los refugiados están aumentando en número y provienen principalmente de países en desarrollo, pero también hay algunos de Europa oriental. Los refugiados económicos no son reconocidos, pero muchos de los refugiados, son de hecho, económicos y vienen de países muy pobres, hecho que se manifiesta en el Caribe con el caso de Haití. A los países europeos de la OCDE arriban migrantes de Asia, África y Europa oriental. Esta situación se ve más claramente en el informe de Diego López de Lera que en el de Thomas-Hope y por buenas razones; el informe sobre la OCDE no pone ninguna atención a Norteamérica. No obstante, en Canadá y los Estados Unidos hay refugiados de los países en desarrollo y de Europa oriental.

Se reconoce que las remesas de los migrantes son una fuente importante de divisas para el Caribe. La salida de estos valores no es una preocupación en el informe sobre la OCDE; estas remesas compensan parcialmente la pérdida de recursos humanos. Los países caribeños pierden a sus

[43] University of Western Ontario, Canadá.

trabajadores profesionales y a los más altamente calificados; estos migrantes del Caribe son de dos tipos. Los primeros obtuvieron su educación superior en el extranjero, donde permanecen o se fueron a otro país de la OCDE. Los del segundo grupo se formaron en el Caribe y han migrado. Los primeros ejercen sin dificultades su profesión, los otros van invariablemente, a niveles de ocupación más bajos; los de ambos grupos auspician a sus dependientes y envían remesas a su país natal.

Los dos documentos destacan los problemas implícitos en el análisis de la migración internacional; su interés está en la forma que adopta la migración internacional, en las fuentes de los datos que habitualmente están disponibles y en algunos asuntos políticos.

La contribución de los migrantes a la sociedad que ingresan y a la que dejan es reconocida; los migrantes, las sociedades de origen y destino están involucradas y se asume que los migrantes están económicamente mejor en su nuevo destino. La sociedad de origen pierde una parte de su gente calificada que se incorpora a la fuerza laboral en el país de destino. Ya que el empleo es alto en la sociedad de origen y hay demanda de trabajo en la de destino, la migración internacional podría ser un triunfo para las tres partes involucradas.

Algunos comentarios sobre el documento de Thomas-Hope

Las estadísticas recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la migración internacional podrían agregar una mayor dimensión a este informe; sin embargo, se trata de un buen cuadro de la migración internacional en el siglo XX para el Caribe de habla inglesa.

La migración caribeña intrarregional pone de relieve un área que no es conocida. Desafortunadamente las cifras de Jamaica no están incluidas, y se trata del más grande de los países de la subregión. Montserrat tuvo migración masiva durante las erupciones volcánicas y su población se ha visto significativamente reducida.

La distribución de los migrantes por edades y sexo es tratada brevemente en este informe; la distribución por edades identifica el tiempo de la migración y las variables educación y ocupación de los migrantes siguen el patrón usual.

La migración extrarregional es mejor conocida y ha sido de interés en la última mitad del siglo XX. Los migrantes fueron a los Estados Unidos, Canadá y Europa. El informe de Thomas-Hope se extiende hacia el Caribe en su conjunto y los datos se obtuvieron en los países receptores.

Además de la migración individual, existen flujos de refugiados y programas de trabajadores invitados; no se sabe mucho de los migrantes indocumentados en los Estados Unidos y Canadá, a pesar de conocer su existencia.

Las características de edad, sexo, educación y ocupación de los migrantes son las esperadas y muestran que el Caribe está perdiendo una parte de su fuerza laboral calificada.

La migración hacia Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos, está recibiendo cierta atención en la última parte del siglo XX. La información sobre migración de caribeños dentro de estos tres países se pierde cuando se usa el último país de residencia, ya que algunas de las últimas residencias de los migrantes no fue su tierra natal; por ejemplo, las personas podrían ser nativas de Jamaica, haber vivido en Inglaterra y luego cambiarse a Canadá.

Los Estados Unidos y Canadá son destinos deseados para la población de la región caribeña; las remesas desde estos países son muy significativas. Los dos países reciben anualmente trabajadores agrícolas por un tiempo limitado y en el pasado, Canadá recibía trabajadores domésticos.

Se ha producido migración de retorno desde todos los países de destino, pero especialmente desde el Reino Unido, los Estados Unidos y Canadá; ese retorno ha sido exitoso y han regresado al hogar a construir sus casas, comprar autos y abrir negocios. Además de la globalización de la

información, estos migrantes retornados son vitrinas sobre la calidad de vida en las sociedades desarrolladas.

Las implicaciones políticas de este documento son de gran interés. No hay un análisis específico de las consecuencias demográficas en las sociedades caribeñas. La población de todas ellas habría sido mucho mayor; reconocemos que estas sociedades han tenido serias crisis económicas y esto hubiese sido peor con una población más grande. El informe de la OCDE omitió migrantes de República Dominicana a Puerto Rico y migrantes a Barbados, Montserrat y las Islas Vírgenes, entre otros.

La migración extrarregional continuará desempeñando un papel en el conjunto de la migración internacional, pero la que se produce entre el Caribe y Norteamérica continuará siendo la principal preocupación.

Comentarios sobre el Sistema de Observación Permanente de la sobre Migración (SOPEMI)

Se trata de una descripción del sistema y de las fuentes de los datos de los países de la OCDE, que constituyen un área de destino. Los emigrantes a los países de OCDE cubren todas las categorías de migración internacional. Los países tienen sus propias fuentes de datos. Las comparaciones entre países son problemáticas. Sin embargo, el informe de López de Lera es un buen análisis de los problemas más relevantes. Muestra el sistema de observación y algunos datos de los países (tanto en gráficos como en tablas).

La información sobre población inmigrante es dada para cada país, pero no se conoce su origen, y hubiese sido importante saberlo. Las fuentes de datos ponen más atención al lugar de residencia y a la participación en la fuerza laboral.

Alemania, Australia, Canadá y los Estados Unidos son los principales países de inmigración y los migrantes contribuyen a mantener la población joven y en crecimiento. Muchos de estos países necesitarán inmigrantes para prevenir una población decreciente.

Los datos obtenidos de los registros de población de algunos países informan sobre refugiados y buscadores de asilo y también sobre quienes se han naturalizado.

El documento incluye comparaciones entre países sobre la forma de recopilar y reportar los datos, que son significativamente distintas. Cabría esperar un movimiento gradual dirigido a normalizar las formas de recolección y reporte de datos y los países de la OCDE podrían liderarlo, normalizando ellos mismos sus fuentes de datos.

Las cifras de los migrantes indocumentados en los países de la OCDE son significativas y esto es particularmente cierto en los países de Norteamérica y del sur de Europa. Estos migrantes son atraídos por oportunidades de trabajo en los países de la OCDE. Algunos de estos migrantes indocumentados son trabajadores que entraron con visa por un período de tiempo establecido y luego permanecieron ilegalmente.

El SOPEMI es una buena fuente de datos. Cabe esperar que, en procura de hacer comparaciones entre los países, la definición de migrantes internacionales sea normalizada y que las fuentes de datos sean más regulares.

Resumen

Los dos trabajos comentados ofrecen un buen cuadro de migración internacional; el documento de Thomas-Hope se refiere a la emigración y el de López de Lera a la inmigración. El primero abarca cifras de población pequeñas, aunque se trata de grandes cifras de emigrantes. El segundo cubre la mayoría de los países de destino de los inmigrantes internacionales actuales.

Las implicaciones políticas están delineadas, especialmente en el documento de Thomas-Hope. Ambos documentos son buenos ejemplos de los requerimientos del manejo de la migración y reconocen que la migración internacional es una importante fuerza demográfica, que afectará a todos los países y especialmente a la región de las Américas.

D. Conclusiones del capítulo

Existen tres grandes patrones migratorios en América Latina y el Caribe:

a) la histórica inmigración de ultramar hacia América Latina, producida entre mediados del siglo XIX y del XX, compuesta en su gran mayoría por europeos del sur;

b) la migración intrarregional, alimentada por factores coyunturales y, sobre todo, estructurales, como las desigualdades en el desarrollo económico y social entre los países; y

c) la emigración de latinoamericanos y caribeños dirigida principalmente a los Estados Unidos, que se ha incrementado significativamente en la última década.

Desde antes de los años noventa, se habría acentuado la tendencia al reemplazo parcial de la migración tradicional por otras formas de movilidad que presentan rasgos de reversibilidad –puesto que incluyen desplazamientos de duración temporal variable y no involucran el traslado del lugar de residencia– que parecen revelar una ampliación de los espacios de vida de una parte creciente de la población, fenómeno constante con los nuevos modelos de estructuración territorial.

La emigración fuera de la región constituye un caso de migración sur-norte, que entraña repercusiones negativas como la pérdida de recursos humanos calificados por parte de los países de América Latina y el Caribe, pero también se acompaña de la formación de comunidades transnacionales de migrantes y la generación de un potencial económico asociado a las remesas.

Por otra parte, en cuanto a las características de las personas migrantes, los antecedentes censales sistematizados por el Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA)

del CELADE, indican que en los últimos años, la tendencia continental de la participación de las mujeres ha venido disminuyendo en los *stocks* migratorios. Sin embargo, si el análisis se restringe a la migración intrarregional, se aprecia un proceso de creciente feminización. En cuanto a otra de las características relevantes de quienes participan en la migración internacional, esto es, el nivel de educación, se aprecian situaciones heterogéneas. Entre los inmigrantes intracaribeños dichos niveles suelen ser más elevados que el de las poblaciones de origen y destino, lo cual reflejaría la naturaleza selectiva del proceso migratorio en esa subregión. En la región en su conjunto, dichos niveles tienden a ser más bajos al tratarse de migración entre países limítrofes.

En materia de información, existe una generalizada opinión de la trascendencia del Proyecto IMILA para el conocimiento de la migración internacional y es unánime la necesidad de preservar la iniciativa que ha sostenido el CELADE durante más de treinta años. Junto con ello, resulta relevante iniciar esfuerzos tendientes a desarrollar otras fuentes de datos, procurando, por ejemplo, la homogeneización conceptual y operacional de las variables y categorías migratorias en los instrumentos de registros de entradas y salidas de los pasos aéreos, terrestres y fluviales de los países de la región. Asimismo, se precisa avanzar hacia la compatibilización de los sistemas informáticos y la producción de tabulados estadísticos estandarizados para permitir la comparabilidad de la información migratoria. Esto permitiría enfrentar la verdadera *indocumentación* de la migración internacional.

En la perspectiva de establecer sistemas de información migratoria en las Américas, podría ser apropiado tener en cuenta la experiencia del SOPEMI, donde la información sobre flujos y población de migrantes proviene de una extensa variedad de fuentes, cuya naturaleza difiere entre los países. La compatibilidad no ha escapado a dificultades y los datos reflejan sistemas migratorios y políticas de los gobiernos que responden a situaciones diversas, siempre difíciles de armonizar. Sin embargo, esta experiencia ha permitido contar con una base empírica que contribuye al conocimiento y la evaluación de intervenciones en el ámbito de la migración internacional.

Segunda parte:
Relaciones entre migración y desarrollo

A. Impacto de la globalización y de los acuerdos de integración regional en países de origen y destino de corrientes migratorias

A.1 Globalización, integración regional y migraciones[1]

Armando Di Filippo[2]

Introducción

Este trabajo explora el impacto de los procesos de globalización e integración sobre las migraciones internacionales en el continente americano. En particular examina dos tipos de acuerdos de integración regional, desde el punto de vista de la consideración que puedan llegar a prestar al tema de las migraciones internacionales, distinguiendo los acuerdos "tipo A" de los "tipo B". Los primeros corresponden esencialmente a los acuerdos preferenciales de mercado, mal llamados de libre comercio, cuya culminación tendrá lugar en el año 2005, con la

[1] Este trabajo se apoya ampliamente en argumentos e informaciones incluidos en el libro elaborado en coautoría por Armando Di Filippo y Rolando Franco: *Integración Regional, Desarrollo y Equidad*; CEPAL/Siglo XXI Editores, México, 2000. La presenta versión se ha visto beneficiada por los amables comentarios de Jorge Martínez Pizarro, de Neide Patarra y de Adela Pellegrino. Sin embargo, las opiniones y planteamientos relativos a su tema central son responsabilidad de quien lo firma.

[2] Economista argentino, consultor de CEPAL, Profesor Universitario (e-mail: adf@ctcinternet.cl).

suscripción del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los segundos, se concretan en los cuatro acuerdos subregionales, (MERCOSUR, CAN, MCCA, y CARICOM) que sobrevivirán a la suscripción del ALCA, y se proponen penetrar en formas más profundas de integración, como las Uniones Aduaneras y los Mercados Comunes.

Los acuerdos tipo A, no incluyen el tema migratorio, en tanto que los tipo B si se proponen hacerlo. Los acuerdos tipo B deberán abordar las migraciones internacionales entre los países miembros, porque se plantean, a largo plazo, la libre movilidad del factor trabajo inherente a la constitución de los mercados comunes. También exploran modalidades de integración profunda que incluyen la convergencia de las políticas públicas, y por lo tanto, de las políticas sociales requeridas para efectivizar la libre movilidad de las personas.

1. Globalización y migraciones

a) Globalización y globalismo

La globalización económica como proceso *empíricamente verificable*, es una expresión de la irrupción de las tecnologías de la información, e incluye esencialmente la *transnacionalización de las empresas y la apertura de las naciones*. La redistribución espacial de las actividades económicas, la mayor movilidad del capital productivo y de la tecnología, y la reducción de los costos internacionales de transacción, están afectando la redistribución internacional de las oportunidades económicas y por esa vía, la dinámica de los comportamientos migratorios[3].

Las reglas de juego de los mercados mundiales (globalismo económico), incluyen las normas de los mercados abiertos (multilateralismo, trato nacional, etc.) y del *libre desplazamiento internacional* de los factores productivos con *excepción de las migraciones internacionales. A nivel nacional*, los impactos del globalismo económico transforman el papel de los estados y el comportamiento de los gobiernos, al promoverse una asignación interna de recursos más apoyada en la lógica de los mercados y en la racionalidad de las empresas nacionales y transnacionales.

b) Revolución tecnológica, globalización, y migraciones sur-norte

Las tecnologías de la información están manifestando su impacto en varios campos que inciden, indirectamente, sobre la intensidad y orientación de las migraciones internacionales. Primero en los países desarrollados, respecto de los cambios en la demanda de trabajadores según escala de calificaciones, reduciéndose las oportunidades de los escasamente calificados y aumentando las de los más capacitados. Segundo en los países en desarrollo, respecto de la reducción de los costos internacionales de transacción, aumentando las oportunidades de dispersar las cadenas de valor en la producción transnacional de bienes y servicios. Emerge así la generación de productos globales cuyas piezas partes y componentes se elaboran en muchas partes del mundo y, gracias a las ventajas de la telemática se ensamblan o terminan en países determinados.

Los efectos de estas tendencias *económicas* sobre las migraciones internacionales de trabajadores son de dos tipos. En primer lugar, al agravarse la posición de los trabajadores no calificados del mundo desarrollado, se exacerba la animosidad de los sindicatos contra la llegada de migrantes del sur, especialmente cuando lo hacen en condiciones de "indocumentación". En estos casos se configuran dos problemas sociales graves y simultáneos. Primero, esos migrantes están dispuestos a trabajar en condiciones laborales que serían inaceptables para los trabajadores

[3] Sin embargo, es evidente que las migraciones internacionales no responden solamente a la distribución de las oportunidades económicas y a los niveles de desarrollo entre regiones de origen y destino. También se ven afectadas por procesos y coyunturas de naturaleza política y social, vinculados a los derechos y garantías de las personas que, en su conjunto configuran *las reglas de juego de la democracia y de los derechos humanos* proyectadas al ámbito internacional.

equivalentes del lugar de destino, configurando una *competencia ilegal* tanto en los respectivos mercados de trabajo, como entre las empresas que acceden a estos servicios y las otras, que no quieren o no pueden hacerlo. En segundo lugar, esta situación no es socialmente sustentable por el doble standard que establece en materia de derechos laborales y garantías individuales, por la *discriminación social* que involucra, y por los conflictos latentes que incuba en los trabajadores locales que se ven perjudicados en sus derechos.

En una lógica puramente mercadista ambas tendencias de la globalización económica (deterioro de las oportunidades de los menos calificados en los países desarrollados, y traslado de cadenas productivas a regiones en desarrollo) deberían reducir las oportunidades económicas de los migrantes del sur en los lugares de destino del norte y, por esa vía, debilitar los flujos sur-norte. Sin embargo, las diferencias objetivas en los niveles de vida, por un lado, y en las aspiraciones subjetivas de los migrantes en los lugares de origen, por el otro, son tan intensas que los flujos migratorios no se reducen y afectan las condiciones sociales y políticas de los lugares de destino. Tal acontece, por ejemplo, con los migrantes mexicanos que, legal o ilegalmente, intentan penetrar en los Estados Unidos. También con otros migrantes centroamericanos que atraviesan el territorio mexicano para alcanzar el mismo destino.

c) Migración sur norte: causaciones económicas, políticas y sociales

Los temas anteriores han sido objeto de exámenes formalmente más rigurosos con el fin de formular políticas migratorias adecuadas a los intereses de los países desarrollados. Straubhaar (1992) ha clasificado los impactos inmigratorios en dos grandes grupos: los "asignativos" ("allocational") y los "distributivos" ("distributional"). Los impactos asignativos aluden al tema de la eficiencia en la asignación del factor trabajo. En el lenguaje neoclásico marginalista de la competencia perfecta el "bienestar" global se acrecienta gracias a los movimientos migratorios hasta el punto en que se igualan las productividades marginales del trabajo en todo el mundo. Los impactos distributivos dicen relación con el uso de los bienes públicos. Si los impactos asignativos y distributivos se consideran conjuntamente, según esta argumentación la libre inmigración sólo debería permitirse si el saldo neto en materia de bienestar es positivo para la sociedad receptora de los migrantes. Desde una perspectiva "asignativa" es posible determinar ganadores y perdedores en un proceso inmigratorio internacional. Los que han invertido capital ganarán porque el trabajo será relativamente más abundante y los niveles salariales caerán favoreciendo relativamente los perceptores de ingresos de capital. La fuerza de trabajo nativa que es complementaria de la inmigratoria alcanzará mayores niveles de eficiencia , productividad y salarios, en tanto que la fuerza laboral nativa sustitutiva de los inmigrantes sufrirá una mayor competencia y sus salarios caerán. Si no existe alguna intervención pública compensatoria, éstos últimos serán los principales perjudicados por los inmigrantes. Desde el punto de vista del impacto distributivo se trata de comparar el monto de los impuestos que pagan los migrantes con el de los bienes públicos que consumen. El argumento anterior puede complicarse aun más, teniendo en cuenta que los inmigrantes recién llegados no contribuyeron en el pasado a financiar la infraestructura preexistente de bienes públicos; de aquí podría concluirse que ellos deben ser objeto de un tratamiento diferencial respecto de los nacionales del país que sí contribuyeron a generar esa infraestructura. Este tipo de razonamientos suele apoyarse en la analogía que existiría entre ser ciudadano de un Estado y ser miembro de un club. Desde el punto de los ciudadanos nativos, los inmigrantes están compitiendo por bienes públicos escasos que no les "pertenecen". Si el saldo neto entre los impactos asignativos y los distributivos es negativo para el país de destino, previsiblemente se implantará una política inmigratoria restrictiva. El tema, cabe reiterarlo tiene que ver con la calidad profesional y educacional de los migrantes. La visión que plantea Straubhaar es excesivamente economicista y se basa en una contabilización de costos y beneficios privados ("asignativos") y públicos ("distributivos"), más bien estática, o, si se prefiere, ubicada en el corto plazo. Esta visión se aplica explícitamente a los migrantes que provienen del resto del mundo y pretenden avecindarse en la Unión Europea. Por oposición a este enfoque estrecho, es concebible una concepción más multidimensional que tome en cuenta también los derechos y garantías políticos y sociales, así como

la contribución cultural de los migrantes a la tierra que los acoge, su contribución económica potencial al desarrollo económico de largo plazo, y su contribución demográfica al rejuvenecimiento de sociedades envejecidas. En particular los impactos "distributivos" asociados al uso y disposición de los bienes públicos podrían plantearse más fructíferamente en una perspectiva estructural de largo plazo que tome en cuenta experiencias históricas de otras áreas de inmigración masiva, como las corrientes de europeos hacia América durante fines del siglo XIX y comienzos del XX.

d) Alternativas de política

Es posible examinar algunas alternativas de política inmigratoria. De un lado hay dos alternativas extremas. Primera la completa libertad migratoria que, por ejemplo, la UE aplica a los ciudadanos de sus Estados miembros pero no hace extensiva a los "extranjeros". Segundo la completa prohibición de inmigrantes, lo que constituye otra improbable actitud autárquica, sólo aplicable en el marco de las relaciones autoritarias en el plano internacional las que han sido excluidas deliberadamente de nuestro análisis. Siguiendo nuevamente a Straubhaar, si se acepta la necesidad de una política migratoria selectiva, los mecanismos de selección pueden estar basados en el mercado, o en normativas gubernamentales de cumplimiento imperativo. Entre las modalidades de selección basadas en reglas de mercado podrían incluirse: el pago de una "cuota de ingreso" (recordar la analogía del club); la exigencia de invertir una determinada cantidad de capital; la exigencia de pagar un impuesto más alto a sus ingresos (trato fiscal no nacional). Entre las modalidades administrativas o gubernamentales de seleccionar podrían incluirse: la determinación de cuotas por países, cuotas por familias, cuotas según el grado de calificación de los migrantes, o leyes internacionales de cumplimiento multilateral o recíproco. Desde una perspectiva más amplia cabría distinguir entre las migraciones económicamente motivadas y las que reconocen otras razones. Entre las primeras son aplicables políticas que de alguna manera respeten las leyes del mercado, otorgando las autorizaciones migratorias de acuerdo con el comportamiento de la oferta y demanda según sectores y calificaciones laborales. Una versión más dura de esta misma ley sería la de expulsar a los migrantes que no encuentran trabajo, y castigar a los que están en situación ilegal. Entre las migraciones que no están económicamente motivadas deben incluirse las que aprovechan derechos de asilo político. En este caso cabe confrontar los derechos civiles, económicos y políticos de los nativos, frente a las razones humanitarias que justifican el ingreso de asilados políticos. El tema adquiere un acentuado criterio político y las alternativas exigen el conocimiento de situaciones concretas: magnitud de los flujos, diferencias políticas o culturales con los nativos, etc. El trabajo de Straubhaar, al aplicar sus reflexiones al caso europeo, concluye atribuyendo un significativo papel a los factores político sociales en las motivaciones de la migración internacional y en los mecanismos que podrían contribuir a regularla: " La mejor política migratoria que los países de Europa Occidental podrían seguir es la que busque reducir el potencial emigratorio en los países de origen. En primera instancia debería dirigirse hacia el logro de la estabilidad política antes que hacia el apoyo económico. El comercio o la inversión directa solamente son una condición necesaria pero no suficiente para reducir el potencial migratorio. Más importantes son los factores políticos en los países de emigración. Lo que podemos aprender de la experiencia de las Comunidades Europeas con una migración (intra UE) relativamente baja es que: con un sistema político democrático, aceptado, y altamente estable, la brecha económica tiene que ser muy profunda para promover un fuerte potencial migratorio (Watrin, 1991)", (Straubhaar 1992, página 480).

El examen integral de este tipo de migraciones dista mucho de ser sencillo, sobre todo porque se entrecruzan racionalidades no necesariamente coincidentes. De un lado la ya comentada racionalidad economicista basada en la estimación de impactos asignativos y distributivos de plazo más bien corto. De otro lado la racionalidad sociopolítica de los derechos humanos (políticos, económicos, sociales y culturales) que exige un mayor respeto a la dignidad de los migrantes. La búsqueda de un punto de vista que conjugue sensatamente ambas racionalidades debe considerar, de un lado, los intereses y derechos de la población nativa así como la cohesión social adquirida; y, de otro lado, el impacto dinamizador y fecundo que deriva de la mezcla de culturas en múltiples campos

como el del desarrollo económico y humano, o el del rejuvenecimiento demográfico que puede derivar de estas corrientes.

Desde luego, un problema subyacente esencial a las dificultades que plantean este tipo de migraciones, radica en los altos niveles de vida que imperan en las regiones de destino del flujo migratorio que se ubican en el "norte", *vis a vis* los bajos niveles de vida que imperan en las regiones de origen. Así la desigualdad internacional de los niveles de vida es el dato estructural básico donde radican las dificultades y fricciones de este tipo de migraciones.

Estas diferencias internacionales de niveles de vida no pueden ser razonablemente captadas por la lógica mercadista de la teoría económica neoclásica. Su carácter estático prevee que una irrestricta apertura migratoria debería llevar a una igualación de los niveles salariales al reducirlos en los lugares de destino y aumentarlos en los lugares de origen hasta alcanzar un punto de equilibrio estable. Esta perspectiva, que es excesivamente reduccionista, preocupa a las naciones desarrolladas de occidente. Por eso se hace necesario ubicar el análisis de las migraciones en un contexto multidimensional (económico, político, social y cultural) de largo plazo en donde se tome en consideración la contribución al desarrollo económico y humano que puede provenir de esos flujos migratorios.

Es en relación con este tipo de flujos sur-norte, (que son los más numerosos en el continente americano y también abundan desde las áreas en desarrollo, o en transición, que rodean a la Unión Europea), que ya se ha sugerido la necesidad de acordar *plataformas mínimas* de trato humanitario a los migrantes y de respeto a sus derechos y garantías esenciales:

"Por otra parte habría que estudiar la posibilidad de establecer un acuerdo general sobre políticas migratorias que, a la manera del GATT, podría ser un marco para lograr la concordancia sobre la movilidad de la fuerza de trabajo. Ese tipo de institución permitiría la coordinación internacional y la armonización de los criterios y normas sobre permisos de entrada y salida, el tratamiento a los trabajadores extranjeros, los derechos políticos de los migrantes y otros aspectos que exigen el consenso internacional. De esta forma se avanzaría hacia la compatibilización de las políticas migratorias unilaterales, obviándose las ambivalencias y las continuas fluctuaciones que manifiestan las disposiciones nacionales que rigen los ingresos de las personas y que, en definitiva, tienen gran responsabilidad en la ilegalidad migratoria con todas sus graves consecuencias para la condición de las personas" (CEPAL/CELADE, 1993, página 126).

2. Integración hemisférica y migraciones sur-norte

a) Dos tipos de acuerdos y dos tipos de patrones migratorios

Paralelamente, la *integración económica*, entendida como proceso empíricamente verificable, ha promovido, tanto a nivel hemisférico como en el caso de América Latina, una intensificación de los vínculos comerciales y de inversión. Se trata del mismo fenómeno de transnacionalización empresarial y de internacionalización macroeconómica (apertura e interdependencia de las economías nacionales) inherente al proceso de globalización, pero claramente acentuado en escala regional y subregional.

Sin embargo las reglas de juego que regulan la integración hemisférica y latinoamericana, tienden a bifurcarse en dos opciones alternativas capaces de afectar diferenciadamente las correspondientes dinámicas migratorias. En la escala hemisférica, parecen limitarse a las normas económicas ("mercadistas") del así denominado *regionalismo abierto* (CEPAL, 1994), entendidas como una profundización y anticipación a escala continental de los mismos principios del globalismo a escala mundial, mientras que las reglas de juego de naturaleza más bien política y social, como la

defensa de los principios democráticos, se debaten en otros ámbitos y foros de alcance hemisférico. De otro lado, en la escala latinoamericana, parecen estar consolidándose bloques subregionales cuyas reglas de juego implican un *regionalismo multidimensional*, que no es contradictorio con el de escala hemisférica, pero que lo trasciende, abarcando las dimensiones política, social y cultural (CEPAL, 1993). Esta convicción se acrecienta cuando se observa que los acuerdos subregionales están imponiendo a sus miembros, como condición de permanencia en los acuerdos, el respeto a las normas de la democracia.

En homenaje a la brevedad, a la primera opción (undimensional o "mercadista") podríamos denominarla regionalismos o acuerdos de "tipo A", y a la segunda (multidimensional o integral) regionalismos o acuerdos de "tipo B".

En los regionalismos (o acuerdos) de tipo A el tema de la migración internacional queda *excluido*, y es tratado en otro contexto diferente; tal cosa acontece por ejemplo en el caso del ALCAN y también del ALCA (que aún se encuentra en gestación). Esta comprobación, por lo demás es coherente con el carácter "vertical" (vinculan a países desarrollados con países en desarrollo) de estos acuerdos, con la orientación sur- norte de los flujos migratorios, y con las notables diferencias en los niveles de desarrollo y condiciones de vida entre los países involucrados que agudizan necesariamente los problemas políticos y sociales derivados de las migraciones.

Esto conduce a determinadas políticas migratorias entre los países que integran acuerdos tipo A. Siendo Estados Unidos el principal receptor de estas corrientes sur-norte, sus estados fronterizos con México ven aumentar la población hispana, especialmente la de origen mexicano, y esto da lugar a diferentes políticas tanto a nivel federal como estatal tendientes a reducir estos flujos, sea mediante controles en la frontera y devolución de migrantes ilegales, mediante fiscalización restrictiva de los servicios sociales recibidos por los que logran evitar aquellos controles, o, por último, mediante restricciones a los procedimientos de residencia legal.

En otros casos, las consideraciones políticas se aúnan a los factores económicos para impulsar las migraciones sur-norte. Los ejemplos hemisféricos están a la vista: "balseros" cubanos, fugitivos de la "narcoguerrilla" en Colombia, etc. También desde Centroamérica, durante el período de la violencia que hoy ha sido superado, se generaron importantes flujos migratorios que reconocían causas asociadas no sólo con la pobreza, sino también con la inseguridad personal y la falta de garantías individuales. El mayor grado de transparencia y de acceso masivo en materia de flujos de información inherente a la presente revolución tecnológica, estimula notablemente las aspiraciones de los migrantes potenciales que buscan mejores condiciones de vida y mayor respeto a sus derechos esenciales.

El tema de los aspectos económicos, culturales, jurídicos y políticos de la migración internacional debe reexaminarse a la luz de estos procesos de globalización que están en plena expansión. En el eje sur-norte, los migrantes, independientemente del status legal que detenten en los países de destino, suelen enviar importantes remesas de dinero a sus lugares de origen, las que en ocasiones alcanzan una importancia superior a las otras fuentes de adquisición de divisas (exportaciones, turismo) en esos mismos países. La reducción de los costos internacionales de transacción facilita y agiliza notablemente esos envíos. Por ejemplo Carmelo Mesa Lago, en una entrevista televisiva observa que las remesas de los cubanos en Estados Unidos, implican para Cuba un ingreso superior a las entradas netas del turismo.

b) Transnacionalización productiva, empleo, y migraciones

El fenómeno de la transnacionalización productiva se expresa estadísticamente en el gran crecimiento del comercio intraindustrial e intrafirma de piezas partes y componentes en la industria automotriz, microelectrónica, de indumentaria, etc. En particular se observa el desarrollo de las zonas procesadoras de exportaciones ("maquiladoras") en las cercanías de grandes centros desarrollados de consumo. Este fenómeno es planetario pero se ejemplifica bastante bien en el continente americano con las maquiladoras de México, Centroamérica y el Caribe. El desplazamiento de subsidiarias de

grandes empresas transnacionales a zonas que registran costos (laborales, ambientales, energéticos, etc.) más bajos, es el resultado de los ya mencionados avances telemáticos que permiten dramáticas reducciones en los costos internacionales de transacción, posibilitando una planificación (intrafirma) y coordinación (intraindustrial) de la producción transnacional que involucra a muchos países en la elaboración de un mismo producto final.

La reducción de las oportunidades de empleo para los trabajadores no calificados de los Estados Unidos se agrava por la tendencia de las empresas transnacionales a localizar parte de sus cadenas productivas en aquellas regiones del sur donde los costos (laborales, ambientales, energéticos, etc.) sean más bajos. La solución estructural de largo plazo, debería incluir transformaciones económicas tanto en el norte como en el sur.

En el norte se requiere la elevación de los niveles mínimos de calificación laboral para que los trabajadores locales no enfrenten la competencia directa de los no calificados del sur; además se requiere la expansión en dichas regiones de nuevos sectores productivos que sustituyan aquellas oportunidades de empleo que se desplazan hacia el sur.

De otro lado en el sur se requiere la retención de los migrantes potenciales a través del desarrollo económico de las zonas expulsivas, uno de cuyos instrumentos ha sido la creación de empleos directos en las maquiladoras. El caso más importante es, por supuesto, el de las maquiladoras ubicadas en la frontera norte de México, que conceden empleo directo a más de un millón de mexicanos, y generan un polo de desarrollo dotado de empleos indirectos orientados a retener esa población migrante.

Sin embargo, a corto plazo, los trabajadores menos calificados de la norteamérica angloparlante se ven afectados por ambos procesos, de un lado las masivas migraciones sur-norte ya examinadas en la sección anterior y, de otro lado, el traslado de sus oportunidades económicas a regiones en desarrollo (maquiladoras de México, Centroamérica y el Caribe). El descenlace de estas tendencias contradictorias es incierto. En los países de destino las tensiones sociales aumentan cuando los migrantes indocumentados perjudican los derechos laborales y afectan las modalidades de la competencia interempresarial; y dichas tensiones disminuyen cuando la dinámica del crecimiento en los lugares de destino multiplica las oportunidades de empleo y cuando, paralelamente, la recalificación de los trabajadores locales les abre otras oportunidades internas con las que no pueden competir los migrantes no calificados.

Desde el punto de vista de la creación de polos o áreas de desarrollo que retengan a los migrantes del sur en sus lugares de origen, no son las actividades productoras de bienes las principales proveedoras de oportunidades de empleo. Tanto en los países del norte como en los del sur de las Américas, la principal fuente proveedora de nuevos empleos son las actividades de servicios. En consecuencia debe examinarse con especial atención el crecimiento de este tipo de actividades en donde también se verifica una importante presencia de capital transnacional. Desde el punto de vista de la retención de los migrantes provenientes del sur, estas actividades transnacionales tienen la ventaja de que no corresponden a un desplazamiento hacia el sur de actividades transables previamente localizadas en el norte. Por lo tanto no están privando de empleos potenciales a los trabajadores del norte.

Los más claros ejemplos de la presencia transnacional en las actividades de servicios se verifican en las áreas metropolitanas y las restantes ciudades principales de los países del sur. Incluyen, comida rápida, supermercados, empresas de vigilancia, banca, seguros, turismo, telecomunicaciones, etc. A corto plazo compiten con empresas tradicionales preexistentes en esos mismos rubros, pero a largo plazo pueden ser generadoras netas de empleos en un dinámica de crecimiento que aumente los niveles de productividad e implique una modernización de actividades. Las actividades de servicios incluyen, o pueden incluir la presencia de pequeñas y medianas empresas independientes, como en el caso del sistema de franquicias muy usado en el rubro de comidas rápidas. Alternativamente, estas actividades de servicios promovidas por el capital y la tecnología transnacionales pueden organizarse bajo la forma de cadenas de pequeños locales que son sucursales de una gran empresa , como en las estrategias multilocales propias de la hotelería, la banca, los multicines, los seguros, etc.

La conexión entre presencia productiva transnacional, generación de oportunidades de empleo en el sur (no competitivas con las preexistentes en el norte), generacion de modernización y desarrollo, y retención de migrantes potenciales en sus lugares de origen parece ser una opción prometedora para reducir las migraciones del tipo sur-norte en el ámbito hemisférico, especialmente en las zonas más expulsivas de México, Centroamérica, y el Caribe. Los acuerdos tipo A de integración hemisférica pueden contribuir a la consolidación de esta presencia transnacional, no sólo en las zonas mencionadas, (principales expulsoras de migrantes hacia el norte), sino también en Sudamérica donde este tipo de presencia transnacional ha proliferado.

En el caso de Sudamérica donde las migraciones hacia Estados Unidos son más reducidas en proporción a la población total, el tema principal no es la retención de migrantes orientados hacia dicho país (salvo quizá en Colombia por razones políticas), sino la contribución al desarrollo que los compromisos de estos acuerdos pueden efectuar, a través de la creación de condiciones de estabilidad social y política y de garantías económicas (tributarias, cambiarias, etc.) a los inversionistas.

3. Integración latinoamericana y migraciones

a) Uniones aduaneras que "aspiran" a mercados comunes

El otro gran patrón migratorio detectable en el continente americano, es el de las migraciones sur-sur entre países latinoamericanos y del Caribe. Estas migraciones son de menor magnitud numérica y, a largo plazo, pueden quedar reguladas en el interior de los propios acuerdos tipo B, en la medida que vayan penetrando en el estadio de mercados comunes. El referente obvio de este tipo de acuerdos es, sin duda, la Unión Europea, en donde se garantizan los derechos de migrar y radicarse a todos los ciudadanos de un país miembro.

La línea "divisoria de aguas" que marca una fuerte irrupción de los temas "sociales" en el proceso de integración regional, se alcanza cuando se asumen compromisos, y se implementan iniciativas orientadas a avanzar hacia la convergencia de políticas sociales con miras a la constitución gradual de mercados comunes (o de acuerdos aún más profundos) que, a la larga, concluyen garantizando la plena libertad migratoria en los espacios económicos ampliados.

Puesto que los cuatro acuerdos subregionales principales en la integración de América Latina (Comunidad Andina, MERCOSUR, Mercado Común Centroamericano, y Comunidad del Caribe) han asumido este tipo de compromisos, parece pertinente iniciar las exploraciones orientadas a examinar las consecuencias probables de este tipo de decisiones.

La presencia explícita de la dimensión social en los acuerdos tipo B, se acrecienta a medida que estos penetran en sus fases más profundas y vinculantes. Con fines comparativos se intentará una clasificación (tabla 1) de estas acciones tomando como referencia el tipo de acuerdos, compromisos y mecanismos adoptados en la Unión Europea (UE) que es el Tratado más profundo y avanzado de la actualidad.

En dicha clasificación se distinguen los siguientes tipos de órganos, y mecanismos con contenido "social": a) Organos y mecanismos de consulta y cooperación en temas sociales (con especial referencia a los educacionales y culturales); b) Organos de representación económica y social de naturaleza consultiva; c) Organos de representación legislativa de naturaleza consultiva; d) Derechos y garantías individuales, sociales y políticos, tanto vinculantes como no vinculantes; e) Organos, mecanismos y recursos de naturaleza supranacional (jurídicamente vinculantes).

Cada una de estas categorías incluye, compromisos, y mecanismos que afectan las migraciones internacionales en el interior de los acuerdos tipo B, a medida que explícitamente se acercan a la

fase de mercados comunes. Estos compromisos y mecanismos viabilizan y complementan en el plano social, a los aspectos económicos implicados en la integración de los mercados de trabajo.

Esquema 1

ACUERDOS TIPO B. COMPROMISOS, ORGANOS, Y MECANISMOS CON CONTENIDO "SOCIAL"

Clausulas, órganos, mecanismos, compromisos	Unión europea	Comunidad Andina de Naciones del caribe	Mercado común de la Comunidad	Mercado común Centro-americano	Mercado común del sur
1.Organos y mecanismos de Consulta y Cooperación en Temas Sociales, con especial referencia a los educacionales y Culturales.	Programas Sócrates y Leonardo. Centro Europeo para el Desarrollo de Entrenamiento Vocacional Todos los títulos académicos tienen validez a nivel comunitario.	Convenio Simón Rodríguez sobre Políticas Sociolaborales. Convenio Andrés Bello sobre Educación y Cultura. Convenio Hipólito Unanue sobre Salud. Universidad Andina Simón Bolivar	Consejos de Ministros de Salud, Educación, Trabajo, etc. Universidad de Guyana Universidad de las Antillas Occidentales.	Consejo de la Integración Social. Consejo de Ministros del Area Social. Secretaría de Integración social	Reuniones de Ministros de Salud, Educación, Trabajo, Bienestar Social, etc. Plan Trienal para el Sector Educación. Subgrupo de Trabajo Número 10 sobre Relaciones Laborales.
2. Organos de Representación Económica y Social de naturaleza consultiva.	Comité Económico y Social.	Consejo Consultivo Empresarial (CCEA) Consejo Consultivo Laboral (CCLA).		Comité Consultivo del SICA (con representación de empresarios, campesinos, trabajadores y universidades)	Foro Consultivo Económico y Social.
3. Organos de representación legislativa de naturaleza consultiva.		Parlamento Andino.	Asamblea Parlamentaria de la Comunidad del Caribe.(Assembly of Caribbean Community Parlamentarians)	Parlamento Centroamericano (PARLACEN).	Comisión Parlamentaria Conjunta
4. Derechos y Garantías (individuales, sociales, políticas) Vinculantes y no vinculantes.	Carta Social y Protocolo Social. Plena libertad migratoria. Múltiples normas vinculantes reconociendo los derechos sociales de los migrantes oriundos de países miembros de la UE.	Instrumento Andino de Seguridad Social (Decisión 113). Normas sobre trabadores migrantes (Decisión 116). Declaración del Consejo Presidencial sobre Democraria e tegración (es preparatorio de un Protocolo vinculante en proceso de elaboración.)	Carta de la Sociedad Civil (Charter of Civil Society). Acuerdo sobre Seguridad Social (Agreement on Social Security).	Tratado de Integración Social Centroamericano (SICA). Tratado de Seguridad Democrática.	Protocolos de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios. (varios niveles). Convenio Multilateral de Seguridad Social . Comisión Socio Laboral
5. Organos, Mecanismos y Recursos de Nivel Comunitario (vinculantes).	Comisión, Parlamento Europeo, Tribun. de Justicia.Fondo Social Europeo.	Tribunal de Justicia.	Solución de Controversias: Tribunales Ad Hoc.	Tribunal de Justicia.	Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias.

Fuente: Adaptado de Di Filippo y Franco (2000)

b) Migraciones intralatinoamericanas y mercados comunes

En América del Sur las reglas de juego que han ido emergiendo recientemente en torno al tema de las migraciones internacionales en el interior del subcontinente, pueden rastrearse a dos niveles. De un lado cabe citar las normas y compromisos asumidos en el interior de los dos acuerdos tipo B

(MERCOSUR y CAN) que aspiran explícitamente a alcanzar el estadio de mercados comunes; y, de otro lado, los acuerdos migratorios planteados o suscritos a nivel sudamericano.

El objetivo de alcanzar la fase de mercados comunes no se logra con el mero reconocimiento formal de la libertad migratoria. Es necesario además asegurar y reconocer un conjunto de derechos sociolaborales y garantías socioeconómicas vinculados con la salud, la educación, y el bienestar social. *En este caso el estudio de normas y políticas migratorias no puede separarse de aquel objetivo más amplio que es la integración de los mercados de trabajo.*

En el segundo caso, referido a las relaciones migratorias entre todos los países sudamericanos *independientemente de su pertenencia a determinados acuerdos de integración,* las metas son mucho más acotadas al tema migratorio en sí mismo. Por lo tanto caen más bien en la lógica de los acuerdos tipo A. Por lo demás, esto es efectivamente así, ya que actualmente MERCOSUR y CAN negocian un acuerdo de libre comercio suscrito entre bloques que corresponde a la lógica de los acuerdos tipo A.

En lo que sigue examinaremos someramente algunos avances institucionales respecto a estos dos puntos. Primero se examinarán las Declaraciones de Lima y Buenos Aires en donde el tema es abordado conjuntamente por todos los países sudamericanos, independientemente de su pertenencia, o no, a un determinado acuerdo. En dichas Declaraciones se establece explícitamente el protagónico papel institucional de los acuerdos subregionales en el tratamiento de las migraciones. En segundo lugar, se reseñarán las normas y compromisos principales que se están acordando en el seno del MERCOSUR y el CAN especialmente en el plano social, los que son susceptibles de afectar los flujos migratorios entre los países miembros de dichos acuerdos.

c) Migraciones en Sudamérica: Declaraciones de Lima y Buenos Aires

Los países sudamericanos han empezado a dialogar el tema migratorio de manera conjunta independientemente de su adscripción a alguno de los dos acuerdos tipo B que operan en Sudamérica. Así, el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo realizado en Lima en julio de 1999 convocó a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela. Como seguimiento a este primero encuentro se celebró la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones con los mismos participantes, realizada en Buenos Aires el 18 y 19 de mayo de 2000. Examinaremos sucintamente el contenido de ambos eventos.

En primer lugar la Declaración de Lima es breve y escueta. Reconoce los estrechos vínculos de las migraciones con los problemas de desarrollo económico y social de los países involucrados. Resalta la "respuesta asociativa e interactiva a través de los procesos de integración subregional como son el MERCOSUR y la Comunidad Andina, dentro de los cuales se están realizando avances significativos en el tratamiento de las migraciones". Enfatiza el papel cumplido por los movimientos migratorios como "vectores de cambio, de vinculación intercultural, y de dinamización de los procesos de desarrollo". Y recalca que "el respeto de los derechos humanos de los migrantes constituye una preocupación básica para los países de la región".

Con base en estos considerandos recomienda "incrementar y profundizar el análisis e intercambio de información", "la modernización y el fortalecimiento institucional de los organismos nacionales competentes en el tema", y la "cooperación técnica y financiera internacional".

Por último, respecto de los procesos migratorios, "aconsejan su seguimiento para el análisis y discusión de la temática migratoria, a fin de ir encontrando soluciones acordes con los intereses de los países involucrados dentro de canales signados por el diálogo y la concertación". Con tal fin "los Delegados presentes en este Encuentro coinciden en mantener consultas con el objeto de llevar a cabo una Conferencia para el seguimiento de la temática analizada en la Declaración de Lima".

En segundo lugar, la Declaración de Buenos Aires, emanada de la Primera Conferencia Sudamericana sobre migraciones, en sus considerandos examina las tendencias recientes de las

migraciones sudamericanas las que "en gran medida guardan relación, entre otros factores, con el proceso de globalización económica y los procesos de integración subregionales". Resalta la necesidad de "abordar la problemática migratoria de la región, a través de mecanismos de diálogo multilateral abierto que promuevan la reflexión y la coordinación de políticas y acciones entre países que comparten esta problemática, mediante el ejercicio pleno de la cooperación regional para fortalecer los actuales procesos de integración y desarrollo que se dan en la región". Los considerandos, partiendo del principio de protección de los Derechos Humanos, reafirman que "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". Finalmente los considerandos reiteran, de un lado, la necesidad de una mayor eficiencia en la gestión por parte de los organismos involucrados y una mejor capacitación de sus funcionarios, y, del otro, la importancia de la cooperación técnica y financiera internacional.

Para dar continuidad a estos dos primeros eventos, en la parte resolutoria de la Declaración los representantes deciden constituir "un Foro de coordinación y consulta en materia migratoria para los países de América del Sur. Este foro se reunirá periódicamente en lugares y fechas a concertarse entre sus miembros y contará con una Secretaría Pro Témpore a cargo del país sede de la próxima Conferencia". El objetivo del Foro será "un tratamiento integral de la temática migratoria, sin perjuicio de los demás mecanismos análogos de integración subregionales y concertación bilateral". Tras reafirmar los "esfuerzos para garantizar la protección, defensa y promoción de los Derechos de los migrantes", se propone "intensificar la cooperación regional como un instrumento sustantivo para lograr los objetivos que se establezcan y para la preparación de posiciones regionales en materia migratoria". Por último encargan a la OIM la realización de estudios orientados a "proponer criterios que orienten un Plan de Acción a ser presentado a consideración y aprobación de los Gobiernos".

Para los fines de este trabajo vale la pena rescatar dos puntos que se reiteran en ambas Declaraciones. En primer lugar se institucionaliza el tema de las migraciones sudamericanas a través de las Conferencias periódicas y la Secretaría Pro Tempore en un planteamiento del tema que, obviamente, excede las dimensiones demográficas y se adentra específicamente en los ámbitos de la Integración y el Desarrollo. En segundo lugar, al referirse a la conexión entre migraciones e integración destaca positivamente el papel protagónico del MERCOSUR y la Comunidad Andina, "dentro de los cuales se están realizando avances significativos en el tratamiento de las migraciones", y reforzando esta visión, la segunda Declaración, reitera el carácter complementario que estas Conferencia revisten en relación con los esfuerzos subregionales de la integración regional. Así los mecanismos de diálogo, la coordinación de políticas y la cooperación regional se consideran mecanismos útiles "para fortalecer los actuales procesos de integración y desarrollo que se dan en la región".

En las secciones siguientes, se presentan algunas de las vinculaciones explícitas o implícitas que existen entre la aspiración de avanzar hacia mercados comunes, las implicaciones de este objetivo en materia de políticas sociales, y el obvio involucramiento del tema migratorio en las normas y compromisos sociales que se están asumiendo en MERCOSUR y CAN.

d) El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El Tratado de Asunción suscrito en 1991 que dio origen al MERCOSUR no contenía compromisos o mecanismos orientados a promover o regular la dimensión social de los acuerdos de integración. En mayo de 1991, apenas tres meses después de suscrito el Tratado de Asunción, hubo una reunión en Montevideo de los Ministros de Trabajo de los países miembros del MERCOSUR. En la declaración que emitieron, los ministros aceptaron la posibilidad de estudiar la suscripción de "un instrumento, en el marco del Tratado de Asunción, que contemple las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traerá consigo la puesta en marcha del Mercado Común del Sur". También se comprometieron a prestarse "toda la cooperación necesaria para el recíproco conocimiento de los

regímenes propios vinculados al empleo, la seguridad social, la formación profesional, y las relaciones individuales y colectivas de trabajo". En oportunidad de su primera reunión los Ministros de Trabajo anticiparon la creación del Subgrupo de Trabajo Nº 11 para el estudio de las Relaciones Laborales, el Empleo y la Seguridad Social, el que fue establecido formalmente en Las Leñas el 26 de junio de 1992, y sustituido en 1995, tras la reunión de Ouro Preto por el Subgrupo de Trabajo número 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad social.

Esta y las sucesivas reuniones de los Ministros de Trabajo, al igual que las efectuadas por otros Secretarios de Estado (Educación, Cultura, Justicia, etc.) son en principio Acciones de Consulta y Cooperación, eventualmente preparatorias de la creación de nuevos órganos y mecanismos institucionales del MERCOSUR.

Las reuniones ministeriales junto con los mencionados subgrupos de trabajo fueron gestando gradualmente las condiciones para avanzar en la convergencia de regímenes y políticas sociales. Respecto de las normativas sociales más específicas cabe mencionar entre otras, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR suscrita a nivel presidencial en Río de Janeiro a fines de 1998. La Declaración reconoce explícitamente los derechos individuales de no discriminación, promoción de la igualdad, protección a trabajadores migrantes y fronterizos, eliminación de trabajos forzados, prohibición del trabajo infantil y derechos de los empleadores; así como los derechos colectivos de libertad de asociación, libertad sindical, negociación colectiva, huelga, y diálogo social; también se ratifican otros derechos sociales tales como el fomento del empleo, la protección de los desempleados, la formación profesional y el desarrollo de los recursos humanos, la salud y la seguridad en el trabajo, las condiciones y ambiente en el trabajo, y la seguridad social.

Para promover la aplicación de los derechos anteriores se crea una Comisión Sociolaboral como órgano tripartito auxiliar del Grupo Mercado Común (GMC), la que se reunirá por lo menos una vez al año para redactar un informe dirigido al GMC. Este informe se redactará sobre la base de las memorias anuales que con tal objeto deberán elaborar los Ministerios de Trabajo de cada país miembro en consulta en consulta con las organizaciones civiles más representativas. La creación de esta Comisión Sociolaboral articula e integra otras normativas que se fueron produciendo gracias a los subgrupos de trabajo encargados de los temas sociales entre las que cabe citar, el Convenio Multilateral de Seguridad Social, o los Protocolos Educativos.

El convenio multilateral de seguridad social fue elaborado por el Subgrupo de Trabajo número 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. El convenio adopta los principios del derecho internacional de la seguridad social tales como la aplicación de la ley del lugar de ejecución o desempeño, la igualdad, la conservación de los derechos adquiridos, la totalización y la prorrata.

Los protocolos educativos se han ido inscribiendo en el marco del Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR (1993), compuesto de tres Programas orientados respectivamente a formar una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, a capacitar recursos humanos para contribuir al desarrollo, y a compatibilizar y armonizar los sistemas educativos. En el marco de este Plan se han ido suscribiendo importantes protocolos educativos.

En primer lugar el Protocolo de integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico (1994) destinado a reconocer los mencionados estudios cursados en los países miembros y otorgar validez a los certificados que los acrediten a los efectos de la prosecución de estudios. Al respecto el artículo 3 de dicho Protocolo señala: "Con el objeto de establecer las denominaciones equivalentes de los niveles de educación en cada uno de los Estados Partes, armonizar los mecanismos administrativos que faciliten el desarrollo de lo establecido, crear mecanismos que favorezcan la adaptación de los estudiantes en el país receptor, resolver aquellas situaciones que no fuesen contempladas por las tablas de equivalencias, y velar por el cumplimento del presente protocolo, se constituirá una Comisión Regional Técnica, que podrá reunirse cada vez que por lo menos dos de los Estados Partes lo consideren necesario."

En segundo lugar, cabe hacer referencia a otros dos protocolos de integración educativa (1996), el destinado a la Prosecución de Estudios de Postgrado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR, y el dedicado a la Formación de Recursos Humanos a nivel de Postgrado entre los países miembros del MERCOSUR. El primero de estos dos Protocolos establece el reconocimiento recíproco de títulos de grado y postgrado al sólo efecto del desempeño de actividades académicas; el segundo Protocolo apunta a la formación y perfeccionamiento de docentes universitarios e investigadores, mediante la creación de un sistema de intercambio entre las instituciones, propiciando la formación de recursos humanos en el ámbito de proyectos específicos. Ambos protocolos están estrechamente vinculados y se fundan sobre el principio de reconocimiento recíproco de legislaciones que posibilita el avance de políticas sociales coordinadas.

El mencionado Plan Trienal para el Sector Educación también intenta gravitar sobre la dimensión cultural de la integración especialmente a través del Programa de formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración. Entre otras iniciativas se incluye la de introducir, en el curriculum de los diferentes niveles educativos, la enseñanza del español y del portugués, la preparación de alternativas metodológicas para dicha enseñanza y el desarrollo de programas para la formación y capacitación de docentes que faciliten la enseñanza-aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR.

En los considerandos que apoyan esta línea programática los redactores del Plan afirman: "Los países del Cono Sur expresan en su propia forma de ser cultural, los nexos necesarios y suficientes para ser un conjunto de pueblos que tienen una trayectoria histórica compartida y que pueden tener un destino común. En estas condiciones y con estas características, se señala que estos países constituyen una comunidad "natural", lo cual se singulariza frente a otros bloques que se constituyen a partir de razones económicas, comerciales, estratégicas o geográficas". Nótese de qué manera estas consideraciones fortalecen la visión multidimensional y profunda de la integración, por encima de los regionales abiertos de vocación exclusivamente "mercadista". En ese espíritu se inscribe el Protocolo de Integración Cultural del Mercosur (1996) tendiente a promover la cooperación y el intercambio entre las instituciones y agentes culturales de los Estados Partes mediante programas y proyectos conjuntos que definan acciones concretas. La iniciativa prevé el intercambio de artistas, escritores, e investigadores, la coproducción y codistribución en actividades de cine, video, televisión, radio y multimedia, y la investigación conjunta de temas históricos y culturales comunes. De esta manera continúan surgiendo convenios vinculantes orientados a reconocer lo que en nuestra formulación sintética del parágrafo 2 hemos caracterizado como Derechos y Garantías Comunitarios, los que son imprescindibles para avanzar seriamente por el camino de la integración de los mercados de trabajo.

De otro lado el MERCOSUR cuenta con órganos destinados a dar representación a los intereses de los grupos socioeconómicos en el avance del proceso integrador a los que en nuestra categorización del parágrafo 2 hemos denominado Organos de Representación Social. Como una muestra del escaso interés de los redactores del Tratado de Asunción por los temas sociolaborales, el único órgano de representación de intereses socioeconómicos que se creó fue el Consejo Industrial del MERCOSUR (CIM). El objetivo del CIM fue canalizar el diálogo entre las entidades empresariales industriales respecto de los temas comunes de la integración, con especial énfasis en los aspectos de la competitividad industrial. Tras la reunión de Ouro Preto el CIM quedó subsumido en el Foro Consultivo Económico y Social. Es el órgano de representación de los sectores sociales y económicos, de carácter consultivo, que expide recomendaciones a ser consideradas por el Grupo Mercado Común.

Existe también un Organo de Representación Legislativa: la Comisión Parlamentaria Conjunta CPC, que posee un carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas. Entre las subcomisiones de la CPC ya establecidas figuran la de Políticas Laborales y la de Asuntos Culturales. Tanto el Foro Consultivo Económico y Social como la Comisión Parlamentaria Conjunta dependen del Grupo Mercado Común.

e) La Comunidad Andina de Naciones

El Acuerdo de Cartagena suscrito en 1969, y sujeto a varios ajustes posteriores, ha contado practicamente desde su inicio con órganos y mecanismos vinculados a los temas y problemas sociales de sus países miembros. Respecto de los Organos de Representación Social incluidos al momento mismo de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, cabe mencionar al Comité Asesor Económico y Social y el Parlamento Andino. Tras el Acta de Trujillo (marzo de 1996), los Comité han pasado a denominarse (más apropiadamente) Consejos Consultivos.

En el Acta de Trujillo se mencionan dos Consejos Consultivos: el Empresarial y el Laboral, cuyos miembros "serán elegidos directamente por las organizaciones representativas" de cada uno de los países miembros, y acreditados oficialmente por ellos (artículo 44 modificado del Acuerdo de Cartagena). Pueden emitir opinión ante los órganos principales de la CAN, y pueden ser convocados a los Grupos de Trabajo, participando con derecho a voz en las reuniones de la Comisión.

En el Acta de Trujillo también se ratifica la existencia del Parlamento Andino, que fue incorporado al Acuerdo en 1979, y actualmente definido como el "órgano deliberante del Sistema". Se está preparando un protocolo adicional para que sus miembros sean elegidos por sufragio universal y directo. Entretanto está integrado por Representantes de los Congresos Nacionales de conformidad a sus reglamentaciones internas y al propio Reglamento del Parlamento Andino. Cumple funciones de seguimiento y observación de los procesos de integración andina y, entre otras atribuciones, puede: "sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema; participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema; promover la armonización de las legislaciones de los países miembros; y promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países miembros (Artículo 43 modificado del Acuerdo de Cartagena, varios incisos).

De otro lado, la CAN incluye convenios sociales que pueden ser incluidos dentro de la categoría de **Acciones de Consulta y Cooperación**, como es el caso de los Convenios Andrés Bello (educación y cultura) y el Hipólito Unanue (salud pública). Ambos convenios fueron establecidos a comienzos de 1970.

El Convenio Andrés Bello (1970) se propone que los países miembros efectúen "esfuerzos mancomunados en la educación, la ciencia y la cultura", con acciones destinadas a fomentar el conocimiento mutuo y la circulación de personas y bienes culturales; a intercambiar experiencias y cooperar técnicamente; y a armonizar los sistemas educativos. La Reunión de los Ministros de Educación es el órgano máximo encargado de formular la política general de ejecución del Convenio. Se fundó la Secretaría Ejecutiva Permanente encargada de administrar el Convenio. Los resultados concretos de este convenio en su formulación fundacional fueron escasos. A partir de la reunión de Cancilleres Andinos en Abril de 1995 se ha hecho una esfuerzo por ratificar y relegitimar sus funciones.

El convenio Hipólito Unanue (1971) se plantea como propósito principal mejorar la salud humana en los países del área andina dando carácter prioritario a: la solución de los problemas fronterizos de salud; la desnutrición; el saneamiento ambiental; la protección materno infantil; la educación sanitaria, la contaminación ambiental; y la salud ocupacional. Al igual que con el convenio sobre educación se orienta por las directivas de la Reunión de Ministros de Salud del Area Andina y es administrado por una Secretaría Ejecutiva. También en este caso los resultados concretos de la operación del Convenio han sido magros. Este hecho llevó a los Ministros de Salud de los países miembros a plantear en 1993 una "Propuesta Estratégica para el Fortalecimiento de la Cooperación Andina de Salud". El mismo incluye una división del trabajo (que incluye a Chile, que no ha renunciado al Convenio) entre países respecto de su responsabilidad en el seguimiento de los subsectores.

Aunque la línea demarcatoria de esta categorización es discutible, el Convenio Simón Rodríguez (1973) de Integración Socio Laboral, quizá podría considerarse como más cercano a lo que hemos caracterizado como actividades orientadas a proteger los Derechos y Garantías Comunitarios. Sin embargo por sus resultados concretos hasta ahora, no ha ido mucho más lejos del planteamiento de acciones de consulta y cooperación. Sin embargo tanto los objetivos del Convenio como las Decisiones 113 y 116 vinculadas con él, dan pié para esta categorización orientada a formalizar acuerdos más vinculantes.

Los objetivos del Convenio Simón Rodríguez incluían la armonización de las normas jurídicas laborales y de seguridad social; la coordinación de políticas y acciones orientadas a una mejor utilización de los recursos humanos y a la solución de los problemas del desempleo y el subempleo; la coordinación de políticas y acciones en el campo de la Seguridad Social; el mejoramiento de los sistemas de formación profesional; el establecimiento de un régimen que facilite la movilidad laboral; y la participación de los trabajadores y empleadores en el desarrollo y la integración subregional.

En 1977 la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la Decisión 113 denominada Instrumento Andino de Seguridad Social. Entre sus normas se incluye la de que todo país miembro deberá conceder a las personas de otros países miembros igual trato que a los nacionales en todas las ramas del seguro social. La Decisión 113 examinaba con bastante detalle las condiciones administrativas y jurídicas requeridas para su cumplimiento. Adicionalmente los Ministros de Trabajo acordaron establecer la Tarjeta Social Andina que habilitaba para recibir atención de salud en cualquiera de los países miembros.

En el mismo año la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la Decisión 116 con las normas que regularían el movimiento, contratación y tratamiento laboral de los trabajadores calificados, fronterizos y temporales de origen andino. También se incluyeron normas para la protección de migrantes indocumentados y sus familiares. El criterio rector fue el de Trato Nacional a los oriundos de cada país miembro.

Estas dos Decisiones en su espíritu y su letra intentaban proclamar Derechos y Garantías Comunitarios que, en su desarrollo, podían constituir el germen de una "ciudadanía comunitaria". Sin embargo, el momento histórico de su proclamación no fue el más oportuno. Tras la así denominada década perdida de los ochenta, y el gran viraje en el modelo económico latinoamericano de los noventa, han entrado en profunda revisión todos los sistemas de prestación de servicios públicos sociales.

Por esas y otras razones el apoyo político y económico por parte de los propios países miembros al cumplimiento de los Convenios Sociales y su consecuente impacto han sido muy insatisfactorios. Aun así en la Conferencia de Ministros de Trabajo de 1991, se acordó reactivar y redimensionar el Convenio Simón Rodríguez y avanzar en el cumplimiento de las Decisiones 113 y 116. Más recientemente con motivo de la Aprobación de la Unión Aduanera, el Consejo de Cancilleres Andinos volvió a resaltar el papel de los Convenios Sociales y la necesidad de compatibilizarlos con las nuevas orientaciones de la integración andina (Oliveros, 1995).

4. Convergencia de políticas y migraciones intralatinoamericanas

a) Migraciones sur-sur, mercados comunes, y calificaciones humanas

Como se ha expresado en la sección anterior, en la Unión Europea la plena libertad migratoria ya constituye una realidad vigente que no ha generado dificultades sociales, institucionales o jurídicas mayores. La estabilidad y fluidez de este proceso se explica, entre otras razones: a) porque las asimetrías en el desarrollo económico y social de los países miembros (y de sus regiones subnacionales) no son muy pronunciadas; b) porque existen recursos supranacionales (Fondos Estructurales) que se invierten para promover la cohesión social en el interior de la Unión, y c) porque

el arraigo cultural de la fuerza de trabajo no calificada (y las diferencias idiomáticas) han moderado los desplazamientos masivos en el interior del espacio unificado.

En América Latina: a) las asimetrías entre países y regiones subnacionales integrantes de un mismo acuerdo son mucho más pronunciadas; b) no se prevén por ahora recursos "comunitarios" para intentar reducirlas, y; c) la propensión migratoria de los trabajadores no calificados puede ser muy intensa (por factores "expulsivos" de naturaleza económica e incluso política, y por la más fácil asimilación cultural e idiomática en los lugares de destino). No hay duda, que estas fuertes asimetrías pueden generar dificultades al establecimiento de la libertad migratoria plena inherente al ingreso a un mercado común.

Desde luego, una reducción de este tipo de asimetrías es una condición de estabilidad económica, política y social, independientemente del grado de avance que hayan alcanzado los procesos de integración. Las políticas de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos apuntan, evidentemente a lograr esos objetivos de cohesión planteados y ejecutados a nivel nacional. Sin embargo ello no obsta para que, mientras estas acciones de largo plazo no arrojen frutos, pueden surgir obstáculos y dificultades a la libre movilidad migratoria de los trabajadores en el espacio económico ampliado. Todo el avance hacia la fase de mercado común podría verse vulnerado si dichas dificultades se agudizaran.

El tema del avance hacia los mercados comunes, ha sido planteado en la literatura académica, principalmente con base en la teoría económica de la integración, que enfatiza la asignación eficiente de recursos en un contexto teórico fundado en las premisas de la estática económica neoclásica marginalista. En particular las formulaciones teóricas más amplias no tomaban en cuenta las diferencias en la calificación del factor trabajo. Sólo muy recientemente el tema del capital humano, y del papel estratégico de la capacitación de los recursos humanos ha impulsado la necesidad de distinguir entre diferentes niveles educacionales. De hecho, la era de las tecnologías de la información ha colocado en primer plano el tema de la distribución de oportunidades económicas entre trabajadores calificados y no calificados como un elemento crucial en la nueva expresión de las desigualdades sociales tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Se ha constatado una alta y creciente correlación entre los niveles de ingreso medio y de calificación laboral.

En consecuencia el tema de la movilidad laboral puede examinarse más fructíferamente si se "abre" por niveles de calificación e ingresos. Para no complicar estas conclusiones vale la pena distinguir aquí tres niveles de calificación e ingresos en la movilidad laboral a ser examinada: los bajos, medios, y altos.

En el marco de las consideraciones anteriores, la constitución de mercados comunes plantea desafíos a tres conjuntos de regímenes y políticas cuya convergencia se requiere para integrar gradualmente los mercados de trabajo: a) la de los regímenes y políticas migratorios; b) la de los regímenes y políticas sociales cuya vigencia contribuye a efectivizar el derecho a trabajar en otro país miembro c) la de los regímenes y políticas relacionados con la formación de recursos humanos.

Primero, en el caso de los trabajadores de baja calificación, su intensa demanda de bienes públicos y sus escasas aportaciones al mantenimiento de los mismos en los lugares de destino pueden operar en detrimento de los trabajadores locales de similares calificaciones e ingresos. También es en este nivel donde más probablemente pueden producirse movimientos masivos capaces de desequilibrar los mercados de trabajo.

Segundo, el tema quizá no se plantee en términos tan agudos para los trabajadores de calificación e ingresos medios - altos, pues ellos suelen efectuar un cálculo más racional e informado respecto de los costos y beneficios de emprender un desplazamiento en el interior del espacio ampliado. Sus mejores niveles de calificación e ingresos, hace presumir un comportamiento más cauto al emprender estos desplazamientos. Si estos migrantes están dotados de capital para la instalación de empresas medianas y pequeñas, pueden contribuir a la inversión productiva o a la contratación de trabajadores en los lugares de destino. Es posible además que su presión sobre los bienes públicos

de los lugares donde se radiquen sea menos masiva e intensa que la ejercida por los de escasa calificación.

Tercero, los migrantes de altos niveles de calificación e ingresos, normalmente no responden a factores expulsivos de naturaleza económica que los induzcan a trasladarse. Lo hacen como consecuencia de un cálculo racional, mucho más informado, si las oportunidades económicas en los lugares de destino así lo ameritan. Si son portadores de capital propio, pueden contribuir a promover inversiones generadoras de empleos. Si son altos ejecutivos pueden hacer parte del personal superior en las empresas transnacionales. En cualquier caso, el costo de su utilización de bienes públicos (salud, educación, etc.) suele ser sufragado privadamente, y aunque hagan algún uso de aquellos, sus contribuciones tributarias suelen ser suficientes como para que el saldo económico de su presencia sea fiscalmente positivo en los lugares de destino.

En resumen, el plano donde las asimetrías nacionales y subnacionales en materia de niveles y condiciones de vida pueden plantear los mayores desafíos a la constitución de un mercado común, es el correspondiente a los desplazamientos migratorios de los trabajadores escasamente calificados ubicados en los estratos inferiores de ingresos.

Esta temática sugiere la necesidad de investigaciones orientadas a determinar cual sería el papel de los regímenes y políticas migratorias intracomunitarias en la constitución de mercados comunes subregionales. Cuanto mayores sean las asimetrías en materia de ingresos, salud, y educación, mayor será el flujo migratorio potencial desde las regiones desfavorecidas hacia las más desarrolladas al consagrarse las libertades migratorias propias de un mercado común. La consagración directa de una irrestricta libertad migratoria puede erosionar la credibilidad y deseabilidad del avance hacia un mercado común. Cabe examinar entonces la necesidad de introducir regímenes migratorios que, al menos de manera transicional, introduzcan excepciones a la libre movilidad laboral, por ejemplo imponiendo "salvaguardias" (análogas a las que se plantean en la esfera del comercio internacional) ante desequilibrios graves en algunos mercados específicos de trabajo en los lugares de destino. A largo plazo la solución definitiva a este tipo de riesgos es la promoción del desarrollo en aquellas áreas más desfavorecidas en las que exista (por razones de vecindad, por magnitud demográfica, etc.) un alto riesgo de migraciones masivas de trabajadores escasamente calificados, susceptibles de perturbar los mercados laborales o el acceso a los bienes públicos en los lugares de destino. Es probable que la convergencia en este tema exija la formulación de políticas y regímenes capaces de garantizar a todas las partes el cumplimiento de criterios de reciprocidad y simetría en las excepciones y salvaguardias que se puedan establecer al principio de la libre movilidad laboral.

b) Migraciones sur-sur, mercados comunes y derechos socioeconómicos

Independientemente de la magnitud numérica de los migrantes que se desplacen en el interior de un espacio integrado, la consagración de la libertad de trabajar en otro país miembro pasa por el reconocimiento recíproco de los derechos sociales previamente adquiridos por los trabajadores provenientes de otros países miembros. A diferencia de la condición más "dura" de armonizar regímenes y políticas sociales de manera centralizada, el reconocimiento de esos derechos (en el campo previsional, de la salud, de la educación, etc.) sólo exige la aplicación del criterio del reconocimiento mutuo. Esa es la principal lección que se extrae de la larga experiencia de la Unión Europea en el establecimiento de un mercado común. Dicho de otra manera, los regímenes y políticas sociales no requieren ser organizados con base en sistemas comunes para poder ser reconocidos como válidos en otro país miembro. Sólo se requiere el cumplimiento de determinado conjunto de garantías y derechos aunque su forma de implementación y gestión no sea la misma.

Desagregando nuevamente por estratos, en América Latina los trabajadores de baja calificación e ingresos tradicionalmente han accedido a sistemas de previsión y salud provistos por el Estado bajo la forma de sistemas solidarios en que, adicionalmente a la contribución de los propios trabajadores, y de los empleadores la contribución del Estado suele ser decisiva para lograr el goce efectivo de los derechos a la seguridad social en sentido amplio (no sólo previsión y salud, sino también maternidad,

cesantía, asignaciones familiares, accidentes de trabajo, etc.). Para este segmento de trabajadores el reconocimiento recíproco (coordinación) de sistemas es, especialmente, una manera de lograr en corto plazo la garantía de los derechos adquiridos en otros países miembros.

En materia de seguridad social, el avance en esta dirección exigiría, la aplicación del principio de la conservación de los derechos adquiridos con base en los criterios de totalización y de prorrata. El ejemplo más reciente corresponde al Convenio Multilateral de Seguridad Social en proceso de aprobación dentro del MERCOSUR. El criterio de totalización asegura la inclusión de todos los períodos de cotización cumplidos en cualquiera de los Estados miembro y el de prorrata reparte los costos de las prestaciones entre los diferentes países miembros en proporción al tiempo trabajado (y cotizado por el beneficiario) o "causante" en cada uno de ellos. Se abre aquí una temática de investigación comparativa, orientada a determinar el costo fiscal y la viabilidad operativa de estas modalidades de coordinación. Al respecto deberían examinarse también los convenios que con objetivos parecidos también existen en la CAN, el MCCA, y el CARICOM.

Nuevamente la situación de los migrantes de mayor calificación e ingresos, es bastante diferente por su acceso a sistemas previsionales basados en mecanismos de capitalización individual. La experiencia recogida en América Latina parece sugerir que estos mecanismos resultan eficientes a partir de cierto umbral de niveles mínimos de ingreso por persona. Las normas gubernamentales que regulan estos sistemas de capitalización garantizan a nivel nacional el derecho de los cotizantes a trasladarse de una a otra Administradora de Fondos de Pensiones. A nivel de un acuerdo de integración se requerirían estudiar las condiciones administrativas y financieras mínimas para asegurar el reconocimiento recíproco de derechos para los cotizantes oriundos de otro Estado miembro, probablemente sobre la base del reconocimiento recíproco de los sistemas reguladores existentes en cada país. Esta temática también podría dar lugar a investigaciones específicas.

c) Mercados comunes y convergencia de políticas educacionales

Especialmente en la formación de capital humano de superiores calificaciones los compromisos fundados en el reconocimiento recíproco de regímenes y políticas, posibilitan importantes progresos por el lado de la oferta y de la demanda. Por el lado de la oferta de calificaciones, las nuevas tecnologías de la información permiten obtener economías de escala y especialización si cada país puede contribuir a la capacitación de personas provenientes de todos los otros países miembros en aquellas áreas donde destaca por su particular excelencia. Por el lado de la demanda de calificaciones, posibilita a los estudiantes aumentar sus opciones para decidir en donde capacitarse, generando una forma de competencia que puede tener un saludable impacto en materia de calidad y eficiencia de los diferentes sistemas educativos.

Por supuesto la radicación permanente de migrantes de un país miembro no es viable ni deseable sin la sanción de las libertades de migrar, radicarse, estudiar, y trabajar en cualquier otro país miembro (acompañadas en su caso por las salvaguardias que corresponda acordar). Sin embargo, el reconocimiento recíproco de títulos y certificados de estudios puede legislarse con relativa independencia de las normas que regulen las libertades señaladas al comienzo de este párrafo. En efecto, este reconocimiento puede servir para un intenso flujo de migrantes transitorios provenientes de diferentes países miembros, los que una vez capacitados retornen a sus países de origen y encuentren reconocimiento a sus estudios así obtenidos.

Referencias bibliográficas

BALLBE y PADROS (1997), **Estado Competitivo y Armonización Europea**, Editorial Ariel, Barcelona.

CEPAL (1996), **A Seguridade Social e os Procesos de Integracao Regional**, Seminario Internacional organizado en colaboración con el Ministerio da Previdencia e Assistencia Social de Brasil, LC/BRS/L.24, Brasilia.

CEPAL (1995), **América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial**, (LC/G. 1800/Rev. 1-P), Santiago de Chile.

CEPAL (1994), **El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**, (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile.

CEPAL (1990), **Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa**, (LCC/G.1601/P). Santiago de Chile.

CEPAL/CELADE, (1993), **Población, Equidad y Transformación Productiva**, Documento presentado a la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población y Desarrollo celebrada en México durante mayo de 1993, Santigo de Chile.

CEPAL/CELADE, (2000) **Boletín Demográfico número 65**, Santiago de Chile.

CEPAL/CELADE,(1999) **Migración y Desarrollo en América del Norte y Centroamérica: Una visión sintética**, CELADE, Serie Población y Desarrollo, Santiago de Chile.

CEPAL/OIM (1999), Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina, Santiago.

CLOSA, C (1997), **Sistema Político de la Unión Europea,** Editorial Complutense, Madrid.

DENOT MEDEIROS (1997), **MERCOSUL: Quadro Normativo e Institucional Pós-Ouro Preto**, extraido por INTERNET: http://www.mre.gov.br/getec/webgetec/bila/16/lartigos/1denot.htm

DI FILIPPO, A (1994), **Regionalismo Abierto y Empresas Latinoamericanas**, en Revista Pensamiento Iberoamericano, número 26, Madrid.

DI FILIPPO, A (1997), **Multilateralismo y Regionalismo en la Integración de América Latina**, CEPAL, Colección Documentos de Trabajo, número 46, Santiago de Chile.

DI FILIPPO, A (1998), **Regional Integration in Latin America. Globalization and South - South Trade**, ECLAC (Limited), LC/L.1128, July 9.

DI FILIPPO y FRANCO (1997) , **Aspectos Sociales de la Integración Regional**, CEPAL, Serie Políticas Sociales número 14, Santiago.

DI FILIPPO, A (1995), **Flexibilización de los Mercados Laborales, Integración Regional, y Costos Comparativos**, ponencia preparada para el Seminario "La Dimensión Social de la Integración Regional", CEFIR/CEPAL, Santiago de Chile 24 al 29 de abril.

DI FILIPPO y FRANCO (2000), **Integración Regional, Desarrollo y Equidad**, CEPAL/Editorial Siglo XXI, México.

ERMIDA, O (1999), **Instituciones y Relaciones Laborales del MERCOSUR**, a ser publicado en Libros de la CEPAL : "Las Dimensiones Sociales de la Integración" (Di Filippo y Franco, compiladores). El trabajo está en prensa, Santiago de Chile.

ESPAÑA (1993): Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, **Convergencia de Políticas Sociales**, ISBN:84-7434-799-8, Madrid.

ESPAÑA (1997): Consejo Superior de Investigaciones científicas, **Unión Europea y Estado del Bienestar**, Luis Moreno compilador, Colección POLITEYA, número 10, Madrid.

EUROPEAN COMMISSION (1995), **Europe Social Protection**, Directorate General Employment, Industrial Relations an Social Affairs, ISBN 92-827-5497-9, Brussels.

FRANCO, R (1996), **Los Paradigmas de la Política Social en América Latina**, Revista de la CEPAL, número 58, Santiago.

FRANCO, R (1998), **Políticas de Ajuste e Integración: Su impacto en la equidad social**, Documento elaborado en colaboración con A. Di Filippo, P. Gerstenfeld y A. León. División de Desarrollo Social de CEPAL, hay versión mecanografiada.

FERREIRA Y OLIVERA (1997), *Las Relaciones Laborales en el Mercosur*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

GRETSCHMANN K (1995), **Cohesión Económica y Social: Requisito Indispensable para una Integración Regional Exitosa?**, Ponencia presentada al Seminario "La Dimensión Social de la Integración Regional, Organizado por CEFIR y CEPAL en Santiago de Chile, del 24 al 29 de abril.

LAVOPA, J, **Creación del "Derecho MERCOSUR"**, Gaceta del MERCOSUR número 15. Obtenida vía Internet: http://www.intr.net/mercosur/der.htm

LINDBERG, L (1967), **The European Community as a Politicas System: Notes towards the construction of a model**, Journal of Common Market Studies, Número 5:4, página 344-387.

MARQUES R (1997), **O Nacional versus Comunitario no MERCOSUL -Questão dos "fundos" e o estágio atual do processo de integracao**, http://www.mer.gov.br/getec/webgetec/bila/20/1ARTIGOS/lartigo.htm

MIZALA y ROMAGUERA (1997), **Aspectos laborales de la Integración Económica: Mercosur y Chile**, Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, Serie Economía, Documentos de Trabajo, número 18.

NACIONES UNIDAS (1997), **Migración Internacional y Desarrollo: Informe Conciso**, Nueva York.

NORTH, D (1990), **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

SANTESTEVAN, A (1999), **Políticas y modalidades migratorias instituidas en el ámbitos subregional: MERCOSUR**, presentado al Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, Lima julio de 1999, OIM/Gobierno de Perú.

OLIVEROS, R (1999), **Políticas y Modalidades Migratorias Instituidas en el ámbito subregional: Comunidad Andina**, Encuentro Sudaméricano sobre Migraciones Integracion y Desarrollo organizado por OIM/Gobierno de Perú, Lima julio de 1999.

PEREZ DEL CASTILLO, G (1995),**Una metodología para abordar los problemas fronterizos a nivel municipal,** en CEFIR: "La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias, Seminario realizado en Montevideo, 23 al 27 de octubre.

PRIETO GANDARA, P (1995), **La experiencia de integración fronteriza argentino - chilena**, en CEFIR: "La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias, Seminario realizado en Montevideo, 23 al 27 de octubre.

ROSENTHAL, G (1994), **El Regionalismo Abierto de la CEPAL**, en Revista Pensamiento Iberoamericano, número 26, Madrid.

RUFIAN, D (1992), **Descentralización, democratización, y reformas institucionales y administrativas en América Latina**, ILPES, LC/IP/R.119, Santiago de Chile, octubre.

RONDAN SAMANIEGO, V (1995), **La experiencia de los Comités de Frontera en el Cono Sur: una perspectiva paraguaya**, en CEFIR: "La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias, Seminario realizado en Montevideo, 23 al 27 de octubre.

STRAUBHAAR, T (1992), A**llocational and Distributional Aspects of Future Inmigration to Western Europe**, en Center for Inmigration Studies, Vol.26, Summer 1992.

TACCONE, J (1994), **Integración fronteriza: experiencias latinoamericanas**, en CEFIR: "La integración fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: experiencias, opciones y estrategias", Curso de Formación Cartagen de Indias, Colombia, 26 de setiembre - 1 de octubre.

VALENCIANO, E (1995), **La Frontera: un nuevo rol frente a la integración. La experiencia en el MERCOSUR**, en CEFIR: "La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias, Seminario realizado en Montevideo, 23 al 27 de octubre.

WALWEI, U (1996), **Flexibilización y Regulación del Mercado de Trabajo: experiencias internacionales y opciones**, Prosur, Fundación Friedrich Ebert.

WORLD BANK, **Workers in an Integrating World**, World Development Report 1995.

A.2 Migraciones internacionales e integración económica en el cono sur: notas para discusión[4]

Neide Patarra[5]

Los movimientos migratorios internacionales cobran —particularmente a partir de los años ochenta— una importancia creciente en el escenario mundial, que, a la par de las grandes transformaciones económicas, sociales, políticas, culturales e ideológicas en curso, se caracteriza por acentuadas desigualdades regionales, crecientes conflictos localizados y por las tentativas de constituir mercados integrados, entre los cuales es de particular interés el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

De esta manera, el tema de la movilidad espacial transnacional de las personas (y sus implicaciones) constituye una dimensión inherente a las relaciones entre la población y el desarrollo como parte integrante de las políticas de población.

El problema de la migración internacional contemporánea se ha constituido en tema de interés creciente entre los expertos de población y los analistas sociales. Además, los acuerdos de las conferencias de las Naciones Unidas en los años noventa —particularmente la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994)— colocan el tema en el ámbito de acción de los países. Los compromisos asumidos por los gobiernos evidencian la necesidad de

un tratamiento específico, ya que cualquier acción sobre los movimientos internacionales de población dependerá de acuerdos bi o multilaterales entre los Estados. En el caso de los bloques de integración económica, otra particularidad es una jurisdicción que entorpece los acuerdos entre países; generalmente esos acuerdos involucran una flexibilización para la circulación de mercaderías y los factores de producción; la libre movilidad de trabajadores es sólo una consecuencia de los tratados y en la práctica conlleva situaciones tensas y conflictivas.

En todas las conferencias recientes se ha evidenciado una gran preocupación de los países por los movimientos internacionales de población, puesto que es notoria la tensión entre los factores que condicionan un mundo competitivo e internacionalizado y las tecnologías economizadoras de mano de obra, por un lado, y el avance de las conquistas en derechos humanos, por otro. Los documentos de consenso ocultan los antagonismos entre países expulsores (generalmente pobres) y países receptores (generalmente ricos) y dan un tratamiento muy diferente al tema de los migrantes documentados y de los migrantes clandestinos y los refugiados políticos, sin dejar de lado las remesas de divisas a los países de origen; de acuerdo a estimaciones de las Naciones Unidas, estas últimas sólo pierden en la transferencia de divisas derivadas del comercio del petróleo.

En el caso de América del Sur, la especificidad de situaciones se refleja en las tendencias crecientes de emigración hacia el primer mundo, y Brasil pasa a constituir una modalidad diferente a los movimientos internos en la región. Para los especialistas del tema el asunto es: ¿en qué medida el Tratado de Asunción y la creación del MERCOSUR son una dimensión significativa para los recientes movimientos transnacionales o transfronterizos de población y cuáles son sus implicancias para los grupos sociales involucrados?

[4] Texto elaborado en el ámbito del proyecto "Desplazamiento Poblacional y Libre Circulación de Trabajadores: el caso del MERCOSUR", apoyado por el CNPq, proceso 522638195-3. Su elaboración contó con la participación de Ana Claudia Taú, becaria del proyecto.

[5] Profesora libre docente. Investigadora de NEPO/UNICAMP. Profesora visitante de la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas (ENCCE)/IBGE. E-mail: patarra@ibge.gov.br.

1. Las migraciones internacionales en el cono sur: un breve resumen

El tratado del MERCOSUR, que data de 1991, incide sobre un grupo de países del cono sur de América Latina (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, y posteriormente Chile y Bolivia), naciones próximas geográficamente, con dimensiones históricas y culturales semejantes, pero también con profundas diferencias en varias dimensiones de la vida social y económica. A partir de la herencia de su pasado colonial de origen europeo (Portugal en el caso de Brasil y España en el de los demás países), la división territorial, los rasgos culturales, los procesos de urbanización, los ciclos económicos, la relación con las metrópolis, los procesos de independencia, las relaciones con nativos indígenas, la presencia de esclavos africanos (en el caso de Brasil), entre otras dimensiones, fueron forjando semejanzas y diferencias, hasta confluir en el siglo XX en un esfuerzo general de industrialización de las ex colonias, que en el siglo pasado, y con conflictos de intensidades diferentes, se convierten en naciones independientes.

La discrepancia más evidente está en la extensión territorial de sus unidades geográficas; en el caso brasileño, la política colonial portuguesa forjó un territorio unificado geográfica y lingüísticamente, que abarca 8.5 millones de km2 de extensión y con una población de aproximadamente 170 millones de habitantes. En el caso de la colonización española, los desmembramientos territoriales conformaron países bastante pequeños, como Paraguay, con 407 mil km2 de extensión y una población actual de aproximadamente 5.5 millones de personas y Uruguay, de apenas 177 mil km2 de extensión y con una población actual de aproximadamente 3.2 millones de habitantes. Argentina, país de proporciones mayores (2.8 millones de km2) — con un nivel de industrialización más avanzado, urbanización precoz y marcado por una influencia europea peculiar— adhiere hoy al proceso de integración con una población de aproximadamente 36 millones de habitantes.

Estos países surgieron y se consolidaron mediante fuertes flujos de inmigración internacional, que constituyeron sus peculiaridades culturales; desde la colonización hasta mediados del presente siglo, América Latina recibió un contingente significativo de migrantes de origen extranjero, los cuales, ya sea por las circunstancias que los expulsaron de sus tierras de origen, o por la atracción de las nuevas tierras, venían a establecerse de manera permanente e insertarse en un nuevo contexto social y a participar en la construcción de la historia de un nuevo país (Pellegrino,1995).

Durante el siglo XVIII, los flujos de inmigrantes internacionales hacia el área fueron intensos y en su mayoría oriundos de los países colonizadores; el ingreso de esclavos africanos es también un hecho significativo, principalmente para la economía de esclavitud brasileña; este factor determinó, en algunas regiones del país, la presencia de especificidades culturales.

En el siglo XIX, las crisis políticas y sociales de Europa y los procesos de emancipación de los países latinoamericanos implicaron un nuevo flujo migratorio para la región, cuyo destino principal fueron Argentina, Brasil, Uruguay y Chile; es notable la participación de inmigrantes italianos (principalmente a finales del siglo). Su significativa influencia cultural, social y económica se configuró como uno de los rasgos de confluencia entre los países del cono sur (excluido Paraguay).

La última llegada de inmigrantes europeos hacia América Latina se produjo después de la segunda guerra mundial, y los principales países de destino fueron Argentina, Brasil y Venezuela (Lattes y Lattes, 1996). Alrededor de los años setenta, el carácter atractivo de la inmigración ya mostraba señales de declinación, y al mismo tiempo aumentaba el distanciamiento socioeconómico con los países más desarrollados. Las crisis económicas de esa época, las convulsiones sociales y los regímenes dictatoriales de varios países latinoamericanos, junto al desarrollo económico y social de las naciones del "primer mundo", fomentaron otro movimiento migratorio, esta vez el de latinoamericanos hacia fuera de América Latina (Villa, 1996).

Los esfuerzos de los países del cono sur en torno a su industrialización tuvieron peculiaridades y obstáculos que complementaron la diversidad histórica de su formación social; Paraguay mantiene una economía de amplia base agrícola, de modelos tradicionales; Uruguay, con una urbanización precoz y altos niveles de escolarización, exhibe una industrialización apenas incipiente, que favorece la emigración, principalmente de jóvenes; Argentina y Brasil presentan un proceso de industrialización más estructurado, aunque marcado por diversas dificultades que configuran acentuadas desigualdades sociales.

Todos los países involucrados en el proceso de integración económica enfrentan, en el período reciente, la necesidad de situarse en un nuevo contexto y en la nueva correlación internacional de fuerzas; al mismo tiempo enfrentan procesos internos y precoces de reestructuración productiva, endeudamiento interno y externo, saneamiento del aparato estatal y, con particularidades locales, un deterioro de las condiciones de vida de amplios segmentos de su población.

El ritmo de crecimiento demográfico de estos países, y también el de América Latina en su conjunto, disminuyó significativamente en las últimas décadas; entre comienzos de los años sesenta y finales de los ochenta, la fecundidad total se redujo de 6 a 3.4 hijos por mujer y la esperanza de vida aumentó, en promedio, diez años (de 57 a 67 años). Después de alcanzar un valor máximo cercano al 3%, las tasas de crecimiento actual están en torno al 1.7% (CELADE, 1993). Partiendo de indicadores bastante diferentes en 1950, los países que hoy conforman el MERCOSUR muestran una tendencia a niveles considerablemente menores, a pesar de tasas relativamente más altas, como las de Paraguay.

Para los fines del debate sobre las influencias recíprocas entre los tratados de integración económica y el mercado de trabajo, es importante resaltar los efectos de esos cambios sobre la estructura de sus respectivas poblaciones, que representan los efectos de procesos diferentes de la transición demográfica; Argentina y Uruguay recorrieron una transición muy precoz, que comenzó a inicios del siglo XX; Brasil y Paraguay están en etapas semejantes y son países de transición, lo que trae consigo importantes repercusiones, tanto en términos de la configuración del mercado de trabajo como en términos de los distintos perfiles de la demanda por políticas sociales En estos cuatro países, la menor participación de los grupos más jóvenes de la población puede presentar la oportunidad de mejorar las condiciones de enseñanza y de propiciar una mejora de la capacitación profesional en el contexto actual de globalización; por otro lado, el desempleo y las dificultades de inserción inicial en el mercado de trabajo que enfrentan los jóvenes son problemas acuciantes para las sociedades nacionales.

Es significativa también la participación de los grupos de edad adulta, es decir, la población económicamente activa, que presenta una tendencia de participación creciente en el total de la población; este hecho es fruto de una mayor proporción de población que busca insertarse en el mercado de trabajo, y se ve acentuado por la tendencia creciente de participación de las mujeres. Además, la participación de la población de sesenta años también aumenta, para conformar un tema emergente, pues tiene serias implicancias para los sistemas previsionales y de salud, en un contexto marcado por una participación estatal declinante en el financiamiento de las políticas sociales.

En lo que se refiere a las migraciones internacionales recientes, los países del cono sur se caracterizan por la prevalencia de dos patrones fundamentales: la migración que se dirige a los países industrializados —básicamente los Estados Unidos— y la migración intrarregional (Chackiel y Villa, 1992). En el primer caso la migración a los países desarrollados crece a medida que los países latinoamericanos consolidan su sistema educativo y se amplían los sectores medios de sus sociedades. Este hecho coloca en evidencia las dificultades para retener tanto a los recursos humanos calificados como a los sectores para los cuales la educación es un factor de movilidad social ascendente. La globalización de los hábitos de consumo y de los estilos de vida de los países desarrollados, a través de los medios de comunicación de masas, genera aspiraciones que no pueden ser satisfechas en los países de origen, y redunda en potencialidades migratorias (Pellegrino, 1996); considerando su

selectividad, traen significativas implicaciones para los movimientos intrarregionales y para las transformaciones del mercado de trabajo en el contexto de la integración económica.

Brasil, país de tradicional atracción migratoria y que en las décadas de 1960 y 1970 era considerado como una nación de población cerrada, ha revertido su comportamiento. Estimaciones para el período 1980-1991 muestran un saldo migratorio internacional negativo (cercano a 1.4 millones de personas); este hecho ha sorprendido incluso a los especialistas en población y puso en apremios a varias instancias de la sociedad civil, que se ufanaban con la imagen de país receptor y que vieron en esa salida de jóvenes de sectores medios urbanos y con escolarización intermedia una derrota del proyecto nacional de desarrollo (Patarra, 1995).

La migración intrarregional no es un fenómeno nuevo para América Latina; en la región hay fronteras que fueron particularmente permeables para los movimientos migratorios. Esa movilidad tuvo lugar, preponderantemente, entre regiones con raíces históricas y culturales comunes; de hecho, se trataba de movimientos intrarregionales, y la existencia de una frontera política los convirtió en migraciones internacionales. Las desigualdades en los procesos de desarrollo provocaron movimientos migratorios internacionales que no son más que una virtual extensión de la migración interna de los respectivos países, toda vez que los desplazamientos significan una extensión transfronteriza de los mismos procesos sociales (Palau, 1977).

Los recientes procesos de integración y globalización económica —y la consecuente apertura de mercados— hicieron que la migración intrarregional asumiera formas más dinámicas y expresivas en las subregiones latinoamericanas donde se verifica la formación de bloques económicos y en esas regiones se articulan e incrementan los intercambios económicos y los movimientos de población. En el cono sur, las modalidades de esos movimientos tienden a modificarse, tanto entre los países como dentro de ellos. En este sentido, la reciente integración económica y el aumento de las comunicaciones entre los países que componen el MERCOSUR consolidan espacios binacionales con diferentes dinámicas, con flujos migratorios permanentes y con actividades económicas que actúan como mercados regionales integrados (Pellegrino, 1996).

La dinámica socioeconómica reciente ha profundizado las ya existentes situaciones de desigualdades y acentuó los procesos de exclusión; es en este contexto donde se insertan los movimientos de personas, que ya no están circunscritos a las áreas de fronteras nacionales sino que se clasifican como transfronterizos e involucran movimientos migratorios entre las regiones metropolitanas que componen el MERCOSUR.

Argentina, Uruguay y Brasil, receptores tradicionales de inmigración europea (y asiática, en el caso de Brasil), recibieron los últimos éxodos de esas corrientes en los años posteriores a la segunda guerra mundial; a partir de esa fecha —y en algunos casos desde la década de 1930— los movimientos de mayor magnitud estaban constituidos por procesos de redistribución interna de sus propias poblaciones y, en particular, por la migración rural-urbana en el contexto de la urbanización.

Argentina continuó siendo un importante receptor de inmigrantes de sus países limítrofes (Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay) y al mismo tiempo se convirtió en expulsor de población (Maguid, 1993); esa tendencia, percibida ya en los años sesenta, fue motivada en buena medida por causas políticas e involucró a un importante contingente de técnicos y profesionales calificados.

Uruguay se convirtió en un país expulsor de población, con importantes flujos hacia su país vecino, Argentina; la magnitud que asumió el proceso de emigración de uruguayos, principalmente en los años setenta, hizo que la población del país disminuyera, en términos absolutos, entre los años 1974 y 1975 (Niedworok y Fortuna, 1989). En su condición de país expulsor intervinieron de manera significativa influencias políticas y los efectos de una crisis económica que se prolonga por varias décadas, implicando una emigración con alta propensión entre los jóvenes. Si bien los indicadores económicos muestran señales de recuperación, los efectos de retroalimentación generados por el establecimiento de una población de magnitud considerable fuera del país hacen que la tendencia emigratoria continúe teniendo fuerza (Palau, 1997).

A la par de su reciente tendencia a la emigración hacia países del primer mundo, Brasil es, en orden de importancia, el tercer país latinoamericano receptor de inmigración de población de la región; sin embargo, el volumen total de los inmigrantes de los países del MERCOSUR es substancialmente menor que aquel que se dirige a Argentina. Las políticas que el Estado brasileño promovió con relación a la investigación científica y tecnológica y al desarrollo de los sectores industriales modernos surtieron efectos específicos sobre la composición de esas corrientes.

El conocimiento de las características y tendencias de la migración internacional en América del Sur y, en particular, entre los países del cono sur significa un esfuerzo colectivo de medición de fenómenos y procesos frente a las dificultades de compatibilización y actualización de datos. En realidad, la escasez, la subenumeración y el desfase temporal de los datos estadísticos son temas recurrentes para todos los investigadores dedicados a esta temática. La puesta en marcha de un banco de datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) sobre la migración internacional (IMILA), cuyos resultados generales han sido divulgados recientemente, establece un significativo avance en este sentido.

La tabla 1 fue extraída de la matriz de IMILA que contiene los movimientos migratorios entre los países de América Latina y el Caribe, Canadá y los Estados Unidos; la base de datos está compuesta por la información censal de los países, hecho que implica una variación temporal importante; siempre que es posible, la cobertura retrocede hasta 1960. Aunque los datos censales de los países presentan calidad y subenumeraciones distintas, es posible analizar las tendencias a lo largo del período; esta visión de conjunto posibilita identifcar tanto los flujos como algunas de sus características y favorece la profundización del conocimiento sobre los movimientos de población en el área.

Tabla 1

POBLACIÓN CENSADA NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y EN EL CARIBE POR PAÍS DE RESIDENCIA, SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO

País de Residencia	Año	Población total	Total de nacidos en el extranjero		País de Nacimento															
					Argentina		Bolivia		Brasil		Chile		Paraguay		Uruguay		Canadá		Estados Unidos	
			Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Argentina	1960	20,010,539	2,540,226	12.69			88,830	3.50	48,195	1.90	116,840	4.60	153,844	6.06	53,974	2.12	373	0.01	6,747	
	1970	23,390,050	2,193,330	9.38			101,000	4.60	48,600	2.22	142,150	6.48	230,050	10.49	58,300	2.66	...	...	...	...
	1980	27,947,446	1,857,703	6.65			115,616	6.22	42,134	2.27	207,176	11.15	259,449	13.97	109,724	5.91	785	0.04	9,757	0.53
	1991	32,615,528	1,605,871	4.92			143,735	8.95	33,543	2.09	218,217	13.59	251,130	15.64	133,653	8.32	777	0.05	9,755	0.61
Bolivia	1976	4,613,486	58,070	1.26	14,669	25.26			8,492	14.62	7,508	12.93	972	1.67	193	0.33	2,015	3.47	2,843	4.90
	1992	6,420,792	59,807	0.93	17,829	29.81			8,586	14.36	3,909	6.54	955	1.60	327	0.55	1,435	2.40	2,503	4.19
Brasil	1960*	70,191,370	1,252,467	1.78	15,877	1.27	8,049	0.64			1,458	0.12	17,748	1.42	11,390	0.91	782	0.06	11,413	0.91
	1970*	93,139,037	1,229,128	1.32	17,213	1.40	10,712	0.87			1,900	0.15	20,025	1.63	13,582	1.11	1,099	0.09	12,794	1.04
	1980	119,002,606	1,110,910	0.93	26,633	2.40	12,980	1.17			17,830	1.60	17,560	1.58	21,238	1.91	1,181	0.11	13,803	1.24
	1991	146,825,475	767,780	0.52	25,468	3.32	15,694	2.04			20,437	2.66	19,018	2.48	22,141	2.88	1,112	0.14	11,363	1.48
Chile	1970	8,884,768	88,881	1.00	13,270	14.93	7,563	8.51	930	1.05			290	0.33	759	0.85	350	0.39	3,661	4.12
	1982	11,329,736	84,345	0.74	19,733	23.40	6,298	7.47	2,076	2.46			284	0.34	989	1.17	460	0.55	4,667	5.53
	1992	13,348,401	114,597	0.86	34,415	30.03	7,729	6.74	4,610	4.02			683	0.60	1,599	1.40	1,151	1.00	2,649	2.31
Paraguay	1972	2,357,955	79,686	3.38	27,389	34.37	364	0.46	34,276	43.01	359	0.45			763	0.96	1,529	1.92	927	1.16
	1982	3,029,830	166,879	5.51	43,336	25.97	500	0.30	97,791	58.60	1,715	1.03			2,311	1.38	1,508	0.90	1,101	0.66
	1992	4,152,588	187,372	4.51	47,846	25.54	766	0.41	107,452	57.35	2,264	1.21			3,059	1.63	1,373	0.73	1,366	0.73
Uruguay	1975	2,788,429	131,800	4.73	19,051	14.45	247	0.19	14,315	10.86	1,006	0.76	1,593	1.21			95	0.07	787	0.60
	1985	2,955,241	103,002	3.49	19,671	19.10	211	0.20	12,332	11.97	1,439	1.40	1,421	1.38			245	0.24	1,025	1.00
	1996	3,163,773	92,378	2.92	26,256	28.42	376	0.41	13,521	14.64	1,726	1.87	1,512	1.64			388	0.42	1,451	1.57
Canadá	1971	21,568,310	...	...	3,145	...	...	...	3,225	...	...	...	...	...	...	...			309.640*	...
	1981	24,083,495	3,843,325	15.96	7,210	0.19	780	0.02	4,265	0.11	15,255	0.40	2,905	0.08	4,135	0.11			301,525	7.85
	1986	25,309,330	3,908,150	15.44	8,365	0.21	1,120	0.03	4,995	0.13	17,805	0.46	4,250	0.11	4,235	0.11			282,025	7.22
	1991*	26,994,045	4,342,885	16.09	11,110	0.26	...	...	7,330	0.17	22,870	0.53	...	...	...	...			249,075	5.74
	1996*	28,528,125	4,967,035	17.41	11,740	0.24	2,335	0.05	9,360	0.19	23,880	0.48	5,045	0.10	5,710	0.11			244,690	4.93
Estados Unidos	1970	203,235,298	9,619,302	4.73	44,803	0.47	6,872	0.07	27,069	0.28	15,393	0.16	1,792	0.02	5,092	0.05	918,988	9.55		
	1980*	226,545,805	14,080,100	6.22	68,887	0.49	14,468	0.10	40,919	0.29	35,127	0.25	2,858	0.02	13,278	0.09	842,859	5.99		
	1990*	248,709,873	19,767,316	7.95	77,986	0.39	29,043	0.15	82,489	0.42	50,322	0.25	4,776	0.02	18,211	0.09	744,830	3.77		

Fuente: IMILA, CELADE.
...: Información no disponible.
*: Cifras obtenidas de publicaciones censales.

En la tabla 1 se aprecia que Argentina, Brasil —más acentuadamente— y Uruguay disminuyeron el volumen de su población extranjera en los años ochenta y que en el MERCOSUR sólo Chile y Paraguay registran un aumento apreciable. Se corrobora un importante intercambio de población entre Chile y Argentina; este último registra, además, un aumento de bolivianos, chilenos y uruguayos en el total de su contingente extranjero y una ligera disminución de brasileños; por otro lado, aumenta la presencia de argentinos en todos los países del bloque.

Si bien en el censo brasileño de 1991 se aprecia una acentuada disminución del volumen de extranjeros, se registra una elevación en la participación de inmigrantes de los demás países del MERCOSUR; por otra parte, es significativo el reciente aumento de brasileños en Chile y, con menos ímpetu, en Paraguay y Uruguay. En el último período intercensal Chile registró un aumento considerable de argentinos y pequeñas proporciones de bolivianos, brasileños, paraguayos y uruguayos. En el censo de 1992 Paraguay registró su mayor volumen de extranjeros, donde la participación de brasileños es mayoritaria y aumentó durante los años ochenta. En Uruguay decreció ligeramente el monto de extranjeros, compuesto principalmente por argentinos y brasileños. Por otro lado, aumentó la presencia de uruguayos en Argentina y Brasil y, en menor escala, en Chile y Paraguay.

Es interesante observar que desde la década de los setenta, los Estados Unidos vienen registrando un aumento de migrantes de países del MERCOSUR; en una escala menor —y con datos incompletos— se confirma la misma tendencia en Canadá.

Estas observaciones reafirman, de manera general, las mencionadas características y tendencias de los movimientos migratorios, y ello es visible tanto entre los países del bloque como hacia los países del primer mundo, particularmente los Estados Unidos.

La matriz de migración internacional de IMILA, que abarca hasta la ronda censal de los años noventa, proporciona un panorama general de los movimientos migratorios en el cono sur anteriores al Tratado de Asunción (1991); un análisis de los efectos de la integración económica sobre esos movimientos debe esperar los resultados de la ronda censal de 2000.

Las evidencias difundidas por diversas fuentes de información, incluidas las investigaciones locales, artículos periodísticos, coberturas diplomáticas y levantamientos realizados por organismos no gubernamentales, entre otros, permiten dar un contexto y delimitación a algunas situaciones concretas que si bien no cuentan con una dimensión cuantitativa de los fenómenos, permiten delinear las relaciones entre procesos recurrentes y efectos emergentes, así como con las transformaciones globales de la economía y, más específicamente, con los efectos de acuerdos y dispositivos establecidos entre los gobiernos del MERCOSUR.

A continuación se exponen algunas evidencias empíricas sobre los procesos sociales involucrados en los movimientos transnacionales o transfronterizos entre Brasil y los demás países del bloque. Se privilegiarán las situaciones fronterizas, instancia destacada como de particular importancia en los documentos oficiales del MERCOSUR; la proximidad espacial y la continuidad de los procesos predominantemente vinculados a cuestiones agrarias serán caracterizadas de forma más específica.

2. Migraciones y fronteras

El Tratado de Integración Económica del MERCOSUR se inscribe en un contexto socioeconómico y cultural preexistente, que está marcado por movimientos migratorios —predominantemente agrarios— y que significaron transbordar los límites de tensiones, conflictos y estratificación social de los países involucrados. Una parte considerable de esos movimientos constituye, en realidad, una contrapartida —con efectos perversos— de las políticas agrarias y afines. Mención especial merecen algunas especificidades de los procesos de transferencias transfronterizas de población. Desde la perspectiva de Brasil, es posible delinear tres modalidades de transferencias con los países del cono sur: Brasil-Paraguay, Brasil-Argentina y Brasil-Uruguay.

2.1 Brasil-Paraguay

Los movimientos fronterizos recientes entre ambos países están estrechamente relacionados con la constitución de sus fronteras, principalmente las fronteras agrícolas. Por otra parte, la consolidación de la frontera político-administrativa que separa a los dos países se vio marcada por una serie de luchas y batallas, que abarcaron no sólo a los gobiernos sino también a las poblaciones locales y a las grandes empresas comerciales. Esa consolidación deriva del poblamiento de las regiones fronterizas de las dos naciones que fue promovido por los respectivos gobiernos.

La colonización de territorios brasileños fronterizos con Paraguay se inició en los años treinta, con la llamada *marcha hacia el oeste* (Sprandel, 1992), y cuya intención era asentar y demarcar áreas nacionales. Durante la segunda guerra mundial se prohibió la apropiación de tierras fronterizas para extranjeros.

Las iniciativas gubernamentales para que los campesinos se asentaran en esas áreas resultaron poco eficaces, a causa de los procesos ilegales de especulación territorial que involucraron a empresas inmobiliarias y gobiernos federativos. Las regiones de frontera eran áreas de atracción, tanto por la calidad de su suelo —propicio para determinados cultivos— como por la llamada tierra roja para el café, como por la proximidad de carreteras y mercados exportadores que facilitaban el comercio agrícola. Sin embargo, el poblamiento de esas áreas siempre presentó un escenario de violencia y exclusión social; de ahí la tentativa, a partir de los años sesenta, de cruzar las fronteras en busca de posesión y trabajo en tierras paraguayas.

La colonización de las regiones fronterizas de Paraguay se inició con la venta de grandes latifundios a compañías extranjeras agroindustriales y a colonos brasileños, japoneses y norteamericanos. Paraguay también tuvo, así, su *marcha hacia el Este* (Sprandel, 1992). La política paraguaya de colonización y modernización de la frontera agrícola, que tiene lugar en medio de un régimen dictatorial, fue forjada por razones militares y de poblamiento, en concordancia con la doctrina de seguridad nacional (Palau y Heikel, 1981 y 1987).

Los brasileños que se dirigieron a las tierras paraguayas encontraron grandes beneficios generados por el gobierno paraguayo, como tierras baratas, reducción en los precios de venta de los productos, beneficios bancarios, créditos, etc. Aquellos que contaban con más capital, es decir, los que poseían recursos propios, obtuvieron grandes utilidades con esas condiciones, y ese es el caso de los *farmers*, productores de mercaderías y arrendatarios brasileños, que ampliaron sus propiedades especulando con los diferenciales en el valor de la tierra entre los dos países.

A fines de la década de 1970, esa realidad comenzó a cambiar y los migrantes brasileños sin gran capital, es decir, los pequeños propietarios, arrendatarios, poseedores o asentados, comenzaron a encontrar dificultades para establecerse. Las tierras de asentamiento fueron vendidas a las grandes empresas agrícolas y los antiguos arrendatarios y ocupantes fueron expulsados convirtiéndose en asalariados temporarios.

Aun así, el contingente de brasileños en Paraguay se mantuvo elevado; el censo de 1992 registró cerca de 108 000 brasileños residentes en este país. Según Palau (1996), esa cifra representa apenas al 40% del total de migrantes brasileños; el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil registró, en 1996, un total de 350 000 brasileños residentes en aquel país, con la siguiente distribución: Asunción, 107 035; Ciudad del Este, 190 070; Salto de Guaira, 40 000; Concepción, 6 112; Encarnación, 3 102 y Pedro Juan Caballero 3 618. Se aprecia que el carácter netamente agrícola del proceso inicial de transferencia de brasileños a Paraguay se sumó, sin duda, a efectos correlativos; por un lado, la presencia de esos inmigrantes en la capital del país, Asunción, lo que señala un desarrollo de actividades no agrícolas, particularmente financieras, dominadas por brasileños. Por otra parte, el área trinacional de Ciudad del Este, de elevado crecimiento demográfico e intensos movimientos binacionales de población (con carácter temporario o circular) fue palco principal de las actividades vinculadas al contrabando y narcotráfico, que conformaban, junto a la actividad

turística, una mezcla *sui generis*; la importancia del contingente brasileño se refleja incluso en las disputas internas por el poder local.

La complejidad social de esta modalidad de migración puede ser comprendida mediante el significado que los propios migrantes dan al término *brasiguayos*, concepto relacionado a tres categorías: extranjero, brasileño y migrante. *Extranjero* porque esa es la condición de los pequeños propietarios agrícolas que ingresan al territorio paraguayo; brasileño porque tal condición produce una conciencia de nacionalidad y *migrante* por la condición jurídica. En una investigación reciente se verificó que los *brasiguayo*s asentados en Paraguay mostraban dos formas de caracterización: una relacionada con la tradición hacia la tierra —pequeños propietarios, arrendatarios y asalariados— y otra con el grado de penetración geográfica, los de "más adentro", o sea, aquellos que viven cerca de los distritos paraguayos del departamento de Canindeyu, y los "de la internacional", es decir, los que residen cerca de la frontera seca del departamento de Canindeyu con Mato Grosso do Sul, en el lado brasileño.

En 1994 se implementaron las "misiones consulares itinerantes", con la presencia conjunta de las policías brasileña y paraguaya. Es importante resaltar la presencia de la Iglesia Católica, que orientaba a los inmigrantes para la obtención de sus documentos. Varios manejos ilícitos e instancias ineficientes o excesivamente burocratizadas ponen en duda la credibilidad de esos órganos (Palau, 1996).

Otras dimensiones de la vida de los individuos y familias, como la insuficiente cobertura del sistema educativo y de salud, la legalización de títulos de tierras, el contrabando y la violencia convergen en las dificultades cotidianas y se ven reflejadas en las condiciones de vida de los brasiguayos; no obstante, esas dificultades afectan igualmente a los brasileños y paraguayos pertenecientes a grupos sociales desposeídos o excluidos.

2.2 Brasil-Argentina

En este caso, las fuerzas que accionaron el desplazamiento de brasileños a Argentina son de dos naturalezas: una de carácter rural, con una migración con destino principal hacia la provincia de Misiones —constituida por trabajadores y pequeños propietarios agrícolas— y otra, de carácter urbano —caracterizada por la presencia de gerentes de alto rango de empresas nacionales e internacionales más claramente relacionada con la reciente internacionalización de la economía— y cuyo destino principal es el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Hazenbalg, 1997). Inicialmente, los migrantes brasileños se radicaban esencialmente en la ciudad de Buenos Aires, pero a partir de la década de 1970 el flujo migratorio dirigido a Misiones se intensificó; así, en 1970, el 50% de los brasileños censados en Argentina se localizaban en esa provincia; en 1991, más de la mitad de ellos residía en Misiones y poco menos de un tercio en el AMBA.

El perfil de estos últimos es bastante diferente del de quienes migraron a Misiones; además de la marcada composición urbana, el estudio de Hasenbalg destaca que las diferencias económicas y demográficas son también marcadas.

La mayoría de los inmigrantes brasileños en la provincia de Misiones pertenecía a un estrato socioeconómico bajo; según Arruñada (1997), tres cuartos de esos inmigrantes no habían completado el nivel primario, sus principales actividades económicas estaban relacionadas a la agricultura y no tenían gran calificación. Su inserción en el mercado de trabajo en los sectores más dinámicos fue escasa; la mitad de la población económicamente activa era asalariada y solo el 20% de los brasileños estaba en esa categoría.

Las migraciones de brasileños al AMBA se intensifican con el proceso de integración económica de los países del cono sur; desde 1994 aumentó el número de técnicos, ejecutivos, profesionales y gerentes transferidos hacia Argentina por empresas con sede en Brasil. Estos migrantes se caracterizan por una posición económica alta. El 40% de los inmigrantes brasileños que viven en

el AMBA había completado o superado la educación secundaria y los mas jóvenes tienen un nivel educativo aun más alto. En este caso, los trabajadores brasileños se distribuyen de forma más homogénea entre los grupos calificados y no calificados, pues las actividades de los diversos sectores exigen una mayor complejidad de tareas (Arruñada, 1997). El movimiento de emigrantes brasileños hacia Argentina fue siempre el menos intenso del MERCOSUR, quizás como resultado de las políticas migratorias de ese país, que desde 1876 han oscilado entre incentivar la inmigración y restringirla. En 1940 no había leyes que regularan la entrada de migrantes; desde ese entonces, los movimientos inmigratorios comenzaron a preocupar al gobierno y las fronteras fueron reguladas. En 1940 se dictó la Ley de Fronteras, que prohibió la compra de tierras fronterizas por parte de extranjeros.

Actualmente, las normas para que un extranjero resida en Argentina son más rígidas que las de Paraguay y Uruguay; en estos dos últimos países, la poca rigidez de la legislación (en lo que concierne a la compra de tierras por extranjeros) fue siempre un incentivo a los movimientos de tipo agrario. En el caso argentino, quien desee migrar debe obtener un permiso de entrada y permanencia en el consulado para ingresar al territorio con la debida documentación; en el caso de la migración temporal o transitoria, la ratificación sólo puede ser hecha en territorio argentino a través del llamado trámite o vía normal, pero siempre con el permiso de la Dirección Nacional de Migraciones. Los migrantes ilegales y clandestinos sólo logran beneficios cuando hay amnistías u otras formas de regularización. A pesar de esa ley, desde los años setenta una significativa porción de brasileños, procedente principalmente de Río Grande do Sul, ha venido migrando hacia Argentina. Muchos de esos migrantes, según Baastian y Plata (1995), son pequeños propietarios, en su mayoría agricultores sin tierra, trabajadores sin calificación y en condiciones de difícil acceso a la tierra brasileña, que adquirieron terrenos en condiciones ilegales en este país. Esos flujos están fuertemente marcados por el proceso de valorización y mercado de tierras; la acentuada elevación del precio de la tierra en Brasil[6] promovió la compra de tierras en los países vecinos por grandes propietarios y/o empresarios agrícolas brasileños; se estima que a mediados de los años noventa, entre los mil productores de arroz registrados en Argentina había 250 brasileños (Sales, 1996).

Otro aspecto digno de consideración en las áreas transfronterizas, es el impacto regional de la construcción de grandes proyectos dirigidos a la integración; la Usina Hidroeléctrica de Garibaldi estará orientada a la atención del mercado argentino (Corrientes y Misiones) y del mercado al oeste de Río Grande do Sul, cuya composición futura está marcada por las empresas de Panambi-Roncador, Garabi y São Pedro, localizadas, respectivamente, en los municipios de Porto Lacerda, São Borja y Uruguaiana. El proyecto de gasoducto busca importar gas natural argentino para su uso en usinas termoeléctricas con conversión de ciclos largos; a ello se agrega la cogeneración de electricidad, cuyo proceso utiliza el gas como materia prima; el proyecto del Puente Internacional São Borja-San Tomé es viable desde el Acuerdo Binacional de 1989; en 1995, con el Mandato de Licitación, se inició el proceso y en diciembre del mismo año comenzó su construcción. Está constituida por dos tramos de carreteras que unen la BR-285 en Brasil con la Ruta 14 en Argentina, con un puente sobre el río Uruguay; la Carretera del MERCOSUR —que unirá São Paulo con Buenos Aires— aún está en estudio, pero una ruta probable es la que pasará por Uruguaiana e incluye el Puente Colonia-Buenos Aires.

2.3 Brasil-Uruguay

Los principales movimientos migratorios de brasileños hacia Uruguay se iniciaron en la década de 1970 y estaban conformados por pequeños productores; en las décadas siguientes, esos movimientos correspondieron básicamente a grandes propietarios de Río Grande do Sul y de São Paulo. No hay estimaciones sobre el número de brasileños que compraron tierras en Uruguay, pero Reydon y Plata (1995) establecen que, según el periódico *Brecha*, por lo menos un 10% del territorio uruguayo pertenecía a extranjeros. El presidente de la Federación Rural de Uruguay afirmó que el número estimado por el periódico era elevado en comparación con las estimaciones oficiales; no

[6] Entre las décadas de 1960 y 1980, los precios se elevaron de US$100 a US$600; en un caso extremo, el Estado de São Paulo, pasaron de US$200 a US$1 000 en el mismo período (Reydon y Plata, 1995).

obstante estimaba que la compra de tierras uruguayas —más accesibles, económicas y más rentables— por parte de extranjeros aún era una cuestión muy delicada en su país. Es importante resaltar que en Uruguay la compra de tierras por extranjeros no está legislada. La crisis agropecuaria de los años setenta conllevó una baja del precio de las tierras uruguayas; esa desvalorización atrajo a los inversionistas brasileños, que buscaban valorizar su capital a una tasa bastante más alta que en Brasil y llevan a Uruguay, además de sus inversiones, una cantidad significativa de brasileños sin tierra, dispuestos a aceptar salarios más bajos (a causa de su condición de ilegalidad en ese país). Parece que los empresarios brasileños fueron bienvenidos por las autoridades uruguayas, actitud poco habitual hacia los especuladores que, en general, enfrentan una cierta hostilidad.

Varios factores marcaron a Uruguay como territorio fronterizo, además de su largo proceso de consolidación entre dos imperios coloniales, que después de la independencia pasaron a ser los dos grandes países de América Latina: Brasil y Argentina. Una de sus principales características migratorias es el intercambio de poblaciones; Uruguay siempre presentó las mayores tasas emigratorias de América Latina, relacionadas directamente a sus crisis coyunturales. Esa condición contribuyó en gran medida a la formación de ciudades transfronterizas, caracterizadas por una convivencia de culturas: dos monedas, dos lenguas, dos legislaciones, etc., las llamadas ciudades binacionales. Algunas áreas transnacionales, como Santana do Livramento/Rivera y Chuí/Chuy, localizadas respectivamente en Brasil y Uruguay son ejemplos de este tipo de ciudad.

Las ciudades fronterizas Santana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay) contienen, ambas, una sociedad singular, integrada y al mismo tiempo distinta. Bermúdez (1997) dice que es fácil encontrar ciudadanos con doble nacionalidad. En Rivera son muchos los padres que inscriben a sus hijos recién nacidos tanto en Santana do Livramento como en Rivera, lo que tiene como consecuencia posible el ejercicio de un doble accionar político; en una primera instancia un ciudadano puede ser concejal en una de las ciudades y luego diputado en la otra. Ahora, es importante recalcar que esa eventual actuación política puede ir más allá de las fronteras. Otra peculiaridad de esas ciudades es su forma de convivir con dos monedas diferentes; hoy, con los cambios macroeconómicos y la formación del MERCOSUR, se percibe que las grandes diferencias cambiarias entre Brasil y Uruguay influenciaron sobre el desarrollo del comercio y la expansión de las actividades industriales. Es común encontrar en la ciudad de Rivera grandes centros comerciales, llamados "free shops"; muchos brasileños aprovechan la diferencia de cambio para atravesar la frontera y comprar en Uruguay.

Los circuitos comerciales y los intereses económicos en esa región superan y traspasan las barreras de la legalidad, y es posible percibir ese hecho tanto en la región urbana como en la agrícola. En los grandes centros urbanos es común el desarrollo del comercio ilegal —ejercido por los llamados *camelôs*— con la ausencia de impuestos y tasas. En el área agrícola, muchos hacendados compran tierras y no necesitan preocuparse por su legalización; buscan el mayor lucro posible con un mínimo de inversión.

Según Jardim (1999), otra región con un contexto regional similar al de Santana/Rivera, es el área de cobertura de Chuí (en la frontera con Uruguay), a 500 kms. de Porto Alegre y a 340 kms. de Montevideo. El núcleo urbano de Chuí (Brasil) y Chuy (Uruguay) está entre las aduanas internacionales, separadas por dos avenidas de doble circulación (Avenida Brasil y Avenida Uruguay). De acuerdo a cifras de 1996, Chuí tenía 3 614 habitantes.

Además de todos los factores que caracterizan al área fronteriza de Chuí/Chuy como ciudad binacional, también mencionados en el caso de Santana do Livramento/Rivera, esta región presenta una especificidad: la migración árabe, principalmente en el lado brasileño. La ocupación que los inmigrantes árabes llevaron a cabo en las fronteras nacionales brasileñas está relacionada a su poblamiento y a que aquellas estuvieron siempre abiertas a los extranjeros, al contrario de lo que sucedía en Uruguay. Numéricamente, la actividad comercial es bastante más significativa que en el Chuy uruguayo, cuya principal actividad es el cultivo de arroz en grandes extensiones de terrenos, las conocidas "granjas". No es posible encontrar una relación directa entre la migración árabe y la formación de un comercio fuerte del lado del Chuí brasileño, si bien las casas comerciales más antiguas son administradas por familias de origen árabe (Jardim, 1999).

3. Comentarios finales

Las migraciones internacionales son parte intrínseca y fundamental de la comprensión de las relaciones entre la población y el desarrollo; la internacionalización de la economía al amparo del capital financiero y de los flujos internacionales de dinero y mercaderías no puede prescindir de la libre circulación de personas, aunque ello sea motivo de conflictos. El movimiento internacional de la economía contiene —simultáneamente y de manera tensa— un refuerzo y un debilitamiento de los estados-naciones.

La formación de bloques económicos, considerados como estrategias para enfrentar la creciente competitividad, tanto a nivel nacional como internacional, refuerza las fuerzas de atracción y de expulsión de población entre los países, y se registran flujos significativos de desplazamientos entre los países pobres y los países ricos.

En América del Sur, los intentos de enfrentar la competitividad internacional —unificados e identificados con el esfuerzo para consolidar el bloque económico del MERCOSUR— repiten situaciones a veces similares al proceso de formación del Mercado Común Europeo, aunque con especificidades regionales acentuadas. En los casi diez años de existencia de su Tratado constituyente, el MERCOSUR avanza a traspiés, y a cada paso se ponen de relieve los desafíos y los intereses nacionales enfrentados a las necesidades de alianzas. En este difícil camino, las instancias encargadas de promover los compromisos de los países para transformar los acuerdos en mejoras de las condiciones de vida de sus poblaciones, han sido extremadamente lentas, difíciles, conflictivas y relegadas a un segundo plano.

Todavía no es posible evaluar el monto de migración internacional que, en los años noventa, obedeció directamente al Tratado de Asunción y a sus consecuencias. Sin duda, la reestructuración productiva y el contexto internacional han producido efectos en el área, en el sentido de impulsar transferencias de poblaciones (de difícil medición). Se percibe que este nuevo contexto influenció tanto en los movimientos entre las dos metrópolis regionales —Buenos Aires y São Paulo— como en otras ciudades de menor tamaño, cuya posición geográfica y condiciones de competitividad atrajeron nuevas plantas industriales internacionales, con lo que se inició el proceso de transformación urbana y movilidad de la población correspondiente a la actual etapa de globalización económica.

El tema de las fronteras y de las áreas limítrofes entre los países del MERCOSUR podría representar la contrapartida de esos movimientos urbanos, cuyas especificidades son múltiples: en primer lugar, es posible que no ocurra un aumento significativo de los movimientos migratorios como consecuencia de los acuerdos comerciales. No obstante, el contexto actual introduce movimientos recurrentes, de otros significados y de nuevas implicaciones. Desde un punto de vista jurídico, la dirección del MERCOSUR deberá redefinir, tarde o temprano, la situación de esos grupos de población; se trata, en realidad, del paso de una condición de extranjero (o de inmigrante) a la condición de ciudadano comunitario (Mármora, 1999).

Por otro lado, estos movimientos, que tienden a ser más constantes, más circulares y más diversificados, inciden en situaciones de convivencia binacional (o trinacional, como en Foz de Iguazú) históricas, donde la estratificación social, las desigualdades y las carencias acumuladas tienden a agudizarse, abriendo un abanico de nuevas demandas por políticas sociales de acceso a salud y educación; así, la compatibilización de los sistemas previsionales es un tema ineludible.

Referencias bibliográficas

Abramo, L.(1997) "Oportunidades y nuevas experiencias de trabajo para la mujer en el contexto de la reestructuración productiva y de la integración regional", UNIFEM., Brasília.

Castro, M. S. P. (1996), "Cinco anos de Mercosul: uma tentativa de avaliação da ação das perspectivas sindicais". *Revista Brasileira de Política Internacional do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.* Ano 39, No 2.

Castro, M. S. P. (1995), "Reflexos do Mercosul no mercado de trabalho". *São Paulo em Perspectiva*. v. 9. No 1, jan.-mar.

Chackiel, J. y Villa, M.(1992), "América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo". Naciones Unidas (Documento de Referencia, DDR/1).

Di Filippo, A. y Franco, R,(1997), *Aspectos sociales de la integración*. CEPAL. Naciones Unidas (serie Políticas Sociales).

Jardim, D. (1999), "Aqui é Tudo Palestino: Iniciativas Coletivas e a Emergência da Identidade Palestina no Extremo Sul do Brasil". Trabalho apresentado no XXIII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, Minas Gerais.

Lattes, A. y Lattes, Z. (1996), "International Migration in Latin America", Patarra, N.L. (coord.), *Migrações Internacionais: Herança Internacionais no Brasil Contemporâneo*. FNUAP.Campinas vol.1.

Mármora, L. y Cassarino, M. (1999), "La Variable migratoria en el MERCOSUR", *Revista de la OIM sobre Migraciones Internacionales en América Latina*, vol.17, No 1.

Mármora, L. y Calcagno,A. E. (1993), "Migración internacional y desarrollo sostenible y compartido". Taller de Migración Internacional y Desarrollo Humano Sostenible. Buenos Aires. Argentina. 8-10 de nov.

Mármora, L.(1983), "Migraciones internacionales con fines de empleo", documento de trabajo: La Amnistía Migratoria de 1974 en Argentina, OIT.
Müller, G. (1995), "Agricultura Brasileira no Futuro do Mercosul", *São Paulo em Perspectiva*. v. 9, No 1, jan.-mar.
Palau, T.(1995), "Migrações Transfronteiriças entre Brasil e Paraguai: o caso dos brasiguaios" en Patarra, N.L.(coord.), op. cit.
Palau, T. (1997), "Migration among countries in MERCOSUR: trends and perspectives". Barcelona, IUSSP. May 7-10.
Patarra, N.L.(1999), "Migration and Development in Latin America" In: *International Migration Towards the New Millenium: Global and Regional Perspectives*.Warwick University Press. Coventry,United Kingdom.
Patarra, N. L. y Baeninger, R.(1996), " Migrações internacionais recentes: o caso do Brasil", en Patarra, N. L. (coord.) , op. cit.. Pellegrino, A. (1995),"As Migrações no Cone Sul com Ênfase no caso Uruguai", en Patarra, N.L. (coord.), op. cit.
Pochman, M.(1996), "Economia global e os direitos trabalhistas na periferia do capitalismo". en Patatarra, N. L. (coord.), op. cit.
Reydon, B.P. y Plata, L.A. (1995), "Migrações e os Mercados de Terra Agrícola no Cone Sul", en Patarra, N.L. (coord.), op. cit.
Sales, T. (1996), "Migrações de fronteiras entre o Brasil e os países do Mercosul", Revista Brasileira de Estudos Populacionais, v. 13, No jan.-jun.
Sales, T.(1995), " O trabalhador brasileiro no contexto das novas migrações internacionais" en Patarra, N. L. (coord.), op. cit.
Schwartz, G. (1995), "Mercosul entre Safta e Nafta: uma reestruturação destrutiva ou integração pan-americana? ". *São Paulo em Perspectiva*, v. 9, No 1, jan.-mar.
Spino, A.(1995), *Mujeres y MERCOSUR*. CIEDUR, Uruguay.
Sprandel, M.A. (1992), *Brasiguaios: Conflitos e Identidade em Fronteiras Internacionais*. Tese de Doutoramento. UFRJ. Rio de Janeiro.
Tokmam, V. E. y Wurgaft, J. (1995), "Integración económica y mercado de trabajo", *São Paulo em Perspectiva*, v. 9, No 1, jan.-mar.
Villa, M. (1996), "Una nota acerca de la información sobre migración internacional en Latinoamérica (IMILA)", en Patarra, N. L. (coord.), op. cit.

B. Cambios económicos y tecnológicos y mercados de trabajo en los países de destino y de origen

B.1 Migración y desarrollo: el caso México y Estados Unidos

Philip Martin[7]

Resumen

Este ensayo explora los cambios económicos y tecnológicos y la evolución de los mercados laborales en los países expulsores y receptores de población, poniendo acento en la situación del principal país de emigración, México, y en el impacto de estos migrantes y los de América Latina sobre las economías de Canadá y los Estados Unidos. Las conclusiones principales son:

- En 1977 los Estados Unidos registraban un 10% de residentes extranjeros (26 millones) y un 12% de su fuerza laboral estaba constituida por trabajadores nacidos en el extranjero (16 millones), cifra que incluye un millón de trabajadores nacidos en México; sin embargo, es necesario dejar en claro que ninguna de sus

[7] University of California Davis, Estados Unidos.

industrias significativas depende de los nacidos en el extranjero o de los nacidos en México.

- Los trabajadores nacidos en el extranjero se ubican en los extremos altos y bajos de la educación y distribución del ingreso; los nacidos en México tienden a ubicarse en el extremo bajo, frecuentemente en trabajos que serían eliminados o llevados por la tecnología a salarios más altos en mercados laborales como la agricultura y el rubro textil; la flexibilidad está más bien por el lado de las demandas del mercado laboral.
- El comercio y las finanzas son probadamente los caminos más rápidos y seguros para reducir la migración motivada por razones económicas. Sin embargo, los efectos a corto y largo plazo sobre la migración pueden ser muy diferentes, y a corto plazo puede producirse una "joroba migratoria" que debe manejarse para que no dé lugar a disputas entre la migración y la integración económica.

México, los Estados Unidos y Canadá están en camino hacia la integración económica, que debiera reducir la migración permanente (o de asentamiento) y aumentar la migración temporal (o de estadía) con fines de negocios u otros propósitos. Esa reducción de la presión migratoria en México puede ser advertida más rápidamente de lo que se advierte comúnmente. El desafío, entonces, está en evitar políticas que provoquen o favorezcan la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos y en no causar daños innecesarios.

Introducción

La población mundial (seis mil millones de personas en el año 2000) y la economía mundial (30 trillones de dólares en el mismo año) están creciendo y las naciones del mundo son cada vez más interdependientes; esto significa que un creciente número de personas, bienes y capital cruzan los límites nacionales. Existe un consenso creciente en que la migración no puede seguir siendo manejada unilateralmente y que las exitosas herramientas de manejo bilateral de la migración pueden incorporarse a los sistemas regionales y eventualmente a la migración global.

La mayoría de los regímenes —sistemas regionales e internacionales donde los gobiernos nacionales dieron algún poder a una autoridad supranacional que garantiza los derechos de las naciones miembros y les impone obligaciones— emerge de las crisis (Massey, *et al.*, 1998). Por ejemplo, es frecuente que al término de una guerra emerjan regímenes de seguridad apoyados por Estados miembros que buscan evitar otros conflictos armados. Igualmente, después de las crisis económicas es frecuente que se establezcan sistemas comerciales y financieros en los países que disminuyen las barreras a los bienes e inversiones de otras naciones[8].

Este ensayo explora una parte del sistema norteamericano de migración y pone énfasis en los trabajadores mexicanos insertos en el mercado laboral estadounidense. La magnitud de la migración mexicana hacia los Estados Unidos se puede apreciar de muchas maneras:

- En el año 2000 cerca de un 8% de los 108 millones de personas que nacieron en México viven en los Estados Unidos; por otra parte, los mexicanos residentes en los Estados Unidos aumentan en casi 300 000 personas al año.
- Entre 4 y 5 millones de trabajadores nacidos en México estaban empleados en el mercado estadounidense, lo que equivale a casi un tercio de los 12 ó 13 millones de mexicanos empleados en el sector formal de su propio país (cotizantes en el Instituto Mexicano de Seguridad Social, IMSS).

[8] El régimen de comercio internacional tiene su soporte en una teoría económica que afirma que liberar el mercado significa un crecimiento económico y laboral más rápido; por ejemplo, los países que se niegan a participar pagan su precio en la forma de un crecimiento económico más lento. La Organización Mundial del Comercio (que tiene 143 miembros) fija y pone en vigor reglas que promueven el libre comercio.

En Canadá se reconocen flujos mucho más pequeños de trabajadores mexicanos, entre los que se incluyen casi 8 000 mexicanos admitidos anualmente como trabajadores agrícolas temporales.

La migración ha constituido la forma de relación económica principal entre México y los Estados Unidos en gran parte del siglo XX y adquirió su mayor importancia en los años cincuenta, cuando ingresaron anualmente entre 300 mil y 500 mil mexicanos para trabajar en labores agrícolas en los Estados Unidos (Craig, 1971; Congressional Research Service, 1980; García y Griego, 1981). En 1955 —año en que ingresaron 455 000 braceros— México tenía 31 millones de habitantes y casi 6 millones de familias, de las cuales 4 millones vivían en las áreas rurales; entonces, los ingresos de los braceros incidían directamente sobre más del 10% de las familias mexicanas rurales.

Trabajadores nacidos en el extranjero que residen en los Estados Unidos

Algunas veces se postula que México y los Estados Unidos tienen un mercado laboral binacional, sugiriendo que al menos algunos trabajadores mexicanos buscarán trabajos en el mercado laboral estadounidense y no en el mercado laboral mexicano y que algunos empleadores estadounidenses reclutarán preferentemente en México y no en su propio país (Hinojosa-Ojeda y McCleery, 1992). También se afirma con frecuencia que los Estados Unidos —o un Estado, o una ciudad, o una industria en particular, como la agricultura— "colapsarían" sin trabajadores mexicanos.

Ciertamente, el mercado laboral estadounidense y la economía no "dependen" de los trabajadores extranjeros, aunque también es verdadero que algunas industrias y ocupaciones de algunas áreas enfrentarían costos de ajuste si sus empleados extranjeros desaparecieran. En la realidad, los empleados nacidos en el extranjero no desaparecerán: el tema fundamental de la política es el crecimiento apropiado del número de empleados nacidos en el extranjero que entran anualmente al mercado laboral. La fuerza laboral crece anualmente de 2 a 2.5 millones de trabajadores y 600 mil u 800 mil (más de un tercio) pueden haber nacido en el extranjero. El mercado laboral es tan grande (138 millones en el año 2000) que los 16 millones de trabajadores extranjeros corresponden al 12% del total de trabajadores estadounidenses y que los 5 millones de trabajadores nacidos en México corresponden a menos del 4% de los trabajadores nativos.

En junio de 2000 había 132 millones de trabajadores empleados en los Estados Unidos, incluido un 75% de trabajadores del sector productivo cuyo ingreso promedio era de 14 dólares por hora. Los datos sobre la fuerza laboral de los Estados Unidos están segregados por rama industrial, ocupación y área y los trabajadores nacidos en el extranjero —y en particular los nacidos en México— desempeñan un papel relativamente pequeño en la mayoría de las industrias, ocupaciones y áreas. Los cuatro grandes sectores industriales de la economía no son dependientes de los nacidos en el extranjero o de los nacidos en México. Por ejemplo, en 1998 había 122 millones de trabajadores empleados en nueve sectores industriales principales, pero los cuatro grandes sectores daban cuenta del 85% del empleo total:

- Servicios, 3.5 millones de empleados (29%);
- Ventas al por mayor o al detalle, 29 millones (24%);
- Gobierno, 19 millones (16%), y
- Industria manufacturera, 19 millones (16%).

En las otras principales fuentes de empleo, incluidas las finanzas, los seguros y los bienes raíces, se ocupan 7 millones; en el transporte, los servicios de utilidad pública y la construcción, ocupan 6 millones cada una.

La información más reciente sobre extranjeros residentes en los Estados Unidos fue dada a conocer en agosto de 1999 y señala que en marzo de 1997 había 26 millones de personas nacidas en el extranjero; la mitad correspondía a latinoamericanos, incluidos 7 millones de mexicanos. Los nacidos en el extranjero se concentran geográficamente y casi un 72% vivía en seis Estados, cada uno con más de un millón de residentes nacidos en el extranjero —California (8.1 millones), Nueva York (3.6 millones), Florida (2.4 millones), Texas (2.2 millones), Nueva Jersey (1.2 millones) e Illinois (1.1 millones).

Los extranjeros residentes en los Estados Unidos son diferentes de los nativos en diversos aspectos que afectan el desempeño del mercado laboral. En 1997 había alrededor de 171 millones de residentes de 25 y más años, de los cuales 150 millones nacieron en los Estados Unidos y 20 millones en el extranjero. Los registros censales muestran cuatro categorías de logros educacionales:

- Casi un 16% de los adultos nacidos en los Estados Unidos de 25 años y más no terminaron la secundaria, frente al 35% de los nacidos en el extranjero;
- Un 35% de los nacidos en los Estados Unidos completaron solamente la secundaria, comparados al 24% de nacidos en el extranjero;
- Un 26% de los nacidos en los Estados Unidos tenían algún año de universidad, frente a un 17% de los nacidos en el extranjero;
- Un 24% de los nativos y el mismo porcentaje de los nacidos en el extranjero tenían una licenciatura o un grado mayor.

El contraste de los datos educacionales de los trabajadores nacidos en el extranjero y los nacidos en los Estados Unidos es todavía más notorio si se enfoca 1) a los adultos con menos de nueve años de educación o un postgrado y, 2) a los recién llegados de México. Alrededor de un 24% de adultos (25 años y más) nacidos en el extranjero tiene menos de nueve años de escolaridad, frente al 6% de los adultos nacidos en los Estados Unidos. Alrededor de un 9% de adultos nacidos en el extranjero tiene un postgrado, comparado al 8% de los adultos nacidos en los Estados Unidos. Un 52% de los inmigrantes mexicanos tenía menos de nueve años de escolaridad y un 1% tenía un postgrado. El 69% de los inmigrantes mexicanos adultos que llegaron a los Estados Unidos después de 1987 no habían terminado la secundaria y un 5% tenía una licenciatura o más.

En 1997, los 16 millones de trabajadores nacidos en el extranjero constituían el 12% de los 135 millones de la fuerza laboral de los Estados Unidos (personas empleadas o buscando un trabajo); alrededor de un 66% de personas nacidas en el extranjero de 16 años y más y un 67% de los nacidos en los Estados Unidos eran empleados o estaban buscando un trabajo. En marzo de 1997, cuando la tasa nacional de desempleo llegaba al 5.6%, la que correspondía a los trabajadores nacidos en el extranjero era de 6.9% (6.5% para los hombres y 7.4% para las mujeres).

La participación en la fuerza laboral de los hombres nacidos en el extranjero era superior a la de los hombres nacidos en los Estados Unidos (79% frente a 74%), y en las mujeres nacidas en el extranjero era menor (53% frente a 61%). La tasa de participación de la fuerza laboral (TPFL) masculina de los nacidos en el extranjero era mayor porque muchos de ellos se ubicaban en el primer grupo etario laboral (25 a 54 años de edad); un 91% de las personas de este grupo, tanto de los nacidos en el extranjero como de los nacidos en los Estados Unidos, estaban en la fuerza laboral. La TPFL de las mujeres nacidas en el extranjero era menor; por ejemplo, un 66% de las mujeres de 25 a 54 años estaba en la fuerza laboral, frente a un 78% de las nacidas en los Estados Unidos. Casi un 75% de las personas nacidas en México de 16 años y más estaba en la fuerza laboral, comparado con un 82% del mismo grupo etario de nacidos en los Estados Unidos. Los hombres de entre 25 y 54 años nacidos en México tenían más probabilidad de estar en la fuerza laboral que sus similares nacidos en los Estados Unidos (94%) y era menos probable que las mujeres nacidas en México estuvieran en ese mercado (52%).

Diferencias ocupacionales

La información ocupacional disponible indica que en marzo de 1997 había 128 millones de trabajadores empleados —113 millones nacidos en los Estados Unidos y 14.5 millones nacidos en el extranjero fueron asignados a una categoría ocupacional. El censo reconoce 501 ocupaciones y las agrupa en 6 grandes categorías. En la fecha citada, alrededor de un 30% de los empleados nacidos en los Estados Unidos y un 24% de los nacidos en el extranjero estaban en ocupacionales gerenciales y profesionales. El contraste más importante entre los trabajadores nacidos en los Estados Unidos y en el extranjero estaba en la agricultura: un 5% de los extranjeros estaba en ocupaciones agrícolas, frente a un 2% de nacidos en los Estados Unidos. También había una diferencia importante dentro esa rama: alrededor de un 50% de los nacidos en los Estados Unidos que estaban en la agricultura eran administradores u operadores de los campos, frente a un 5% de los nacidos en el extranjero. La naturalización y la permanencia en los Estados Unidos son factores que reducen el porcentaje de extranjeros en la agricultura —6% de los nacidos en el extranjero con una permanencia inferior a 10 años estaba en la agricultura. Era más probable que las personas nacidas en México estuviesen en ocupaciones agrícolas —13% (o 500 mil) de los 3.8 millones de empleados mexicanos correspondía a trabajadores agrícolas en 1997 (460 mil hombres y 40 mil mujeres).

Es posible hacer un cruce de las ocupaciones con las industrias en las que ubican. Así, se obtiene que casi un 81% de los trabajos en la agricultura corresponde a ocupaciones agrícolas, mientras que un 8% a profesionales y un 7% a ocupaciones técnicas y de apoyo. En contraste, alrededor de un 46% de los trabajos en la industria de servicios se ubica en ocupaciones profesionales, 24% en ocupaciones de apoyo y 21% en servicios.

Ingreso y pobreza

En 1997, el ingreso medio de los hogares con jefe nacido en el extranjero era de 30 mil dólares frente a 26 100 dólares de los hogares con jefe nativo (esta medición excluye las ganancias de capital y el valor de estampillas de alimentos, ayuda médica y vivienda pública). Alrededor de un 35% de los hogares con jefe estadounidense tiene ingresos bajo los 25 mil dólares frente a un 43% de los hogares con sostenedor extranjero[9].

Los ingresos de los hogares tienen a aumentar con el tiempo de permanencia en los Estados Unidos. Las diferencias según origen en los ingresos de los hogares medios se ven reflejadas en su dependencia del promedio de los años de escolaridad y de la permanencia en los Estados Unidos. Las cifras para 1997 muestran lo siguiente: 42 900 dólares para los hogares con jefe de familia asiático, 31 300 cuando el sostenedor era europeo y 24 100 cuando era latinoamericano (en el caso de los hogares con jefe de familia mexicano esta cifra es de 22 400 dólares). Había 2.4 millones de hogares cuyo sostenedor había nacido en México y su promedio de ingreso era de 1.9 salarios por hogar.

En 1997, en los Estados Unidos había 90 millones de trabajadores a tiempo completo (80 millones de nativos y 10 millones de nacidos en el extranjero). El salario promedio de los primeros era de 29 mil dólares frente a 23 mil para los nacidos en el extranjero. Es sabido que los salarios aumentan con el tiempo; así, 3.3 millones de trabajadores extranjeros a tiempo completo y con al menos 20 años de trabajo tenía un salario promedio de 30 mil dólares. Los 2.6 millones de trabajadores mexicanos de tiempo completo tenían un ingreso anual promedio de 16 mil dólares.

[9] En 1997 había 101 millones de hogares de los Estados Unidos, de los cuales 10 millones tenían un jefe nacido en el extranjero (la persona a cuyo nombre la vivienda pertenece o está arrendada). En este caso, el hogar completo clasifica como nacido en el extranjero, incluso si todos los otros miembros del hogar son nacidos en los Estados Unidos. Por el contrario, si el sostenedor es nativo, el hogar clasifica como nativo, incluso si la esposa y los niños hayan nacido en el extranjero.

Alrededor de un 30% de los residentes nacidos en los Estados Unidos (31 millones) y un 21% de los residentes nacidos en el extranjero (5.4 millones) pertenecían a familias cuyo ingreso estaba bajo la línea de la pobreza, que en 1996 era de 16 036 dólares para una familia de cuatro miembros. La incidencia de la pobreza declina con la permanencia en el país —alrededor de un 29% de aquellos con menos de 10 años en los Estados Unidos tenía un ingreso bajo la línea de pobreza. La pobreza varía de acuerdo al área de origen de los inmigrantes y la información según origen señala que en 1996 alrededor de un 15% de los residentes nacidos en Asia tenía un ingreso bajo la línea de la pobreza, los originarios de Europa un 13%, los de América Latina un 28% y los de México un 34% (2.7 millones de los 7 millones de mexicanos residentes en los Estados Unidos eran pobres). El porcentaje de personas en situación pobreza era muy alto entre los niños nacidos en el extranjero; un 39% de los menores de 18 años pertenecientes a hogares extranjeros era pobre, frente al 20% de niños de hogares nativos. Muchos jefes extranjeros tienen hijos nacidos en los Estados Unidos que son pobres; por ejemplo, casi un 75% de los 3.4 millones de niños que viven en pobreza en hogares con un jefe de familia extranjero había nacido en los Estados Unidos.

Trabajadores nacidos en México empleados en la agricultura

La información más reciente es de 1998 y señala que en esa fecha había 131 millones de trabajadores empleados; estos incluían un 46% de mujeres, un 11% de negros y un 10% de hispánicos. Los hispánicos empleados en trabajos profesionales, gerenciales y de ventas no llegaban al 10%. Las cinco ocupaciones con la porción mas alta de hispánicos eran:

- Trabajadores agrícolas: el 45% de 835 mil empleados en 1998.
- Aseadores y empleados de hogares privados: el 37% de 549 mil.
- Textiles, vestuario y operadores de máquinas de muebles: 25% de 954 mil.
- Servicios de limpieza y construcción: 20% de 3.1 millones.
- Cocineros: 22% de 2.1 millones.

Estos datos se refieren al porcentaje de hispánicos, cuya mayoría presente en la fuerza laboral estadounidense nació en los Estados Unidos.

A veces se sostiene que los datos sobre la fuerza laboral muestran una severa subrepresentación de las cifras absolutas y relativas de los trabajadores nacidos en el extranjero y en México en algunos sectores particulares de la economía, ya sea disminuyendo los datos sobre el empleo en una ocupación determinada o subestimando el porcentaje de trabajadores extranjeros. Por ejemplo, frecuentemente se asegura que hay, en promedio, 1.2 millones de trabajadores empleados en la actividad agrícola pero, por temporalidad o estacionalidad, 2.5 millones de personas se emplean con salarios durante un año específico en esa actividad. Es probable que el porcentaje de trabajadores nacidos en el extranjero y nacidos en México sea mayor entre los 2.5 millones de trabajadores temporales durante el año con salario en las granjas; luego, el promedio es 1.2 millones de empleados, ya que los trabajadores de año completo aparecen con más frecuencia en el promedio laboral.

La Encuesta de Trabajadores Agrícolas Nacionales (ETAN) se enfocó a los trabajadores temporeros empleados en labores de cosecha y reportó que en 1997–1998 un 77% de ellos eran nacidos en México. Los datos de la ETAN sobre las características del trabajador se aplican para casi 1.7 millones de los 2.5 millones de trabajadores contratados. Es importante recordar que, según los datos del Departamento de Agricultura usados por la ETAN para estimar el número total de trabajadores agrícolas, los granjeros y sus familiares eran un 69% del promedio de empleo agrícola en 1999; el censo agrícola de 1997 encontró que un 98% de las empresas agrícolas de los Estados Unidos estaba en manos de blancos; las mismas cifras usadas por la ETAN para determinar el número de trabajadores nacidos en el extranjero y nacidos en México indican que el 70% de las labores agrícolas está en manos de blancos no hispánicos.

Los trabajadores nacidos en el extranjero (y particularmente los nacidos en México) son muy importantes para determinados subsectores de la agricultura. En 1997, cuando el Producto Interno Bruto (PIB) de los Estados Unidos alcanzaba a 7.6 billones de dólares, las ventas agrícolas llegaban a 197 mil millones de dólares (casi un 2.6% del PIB) (Rural Migration News, 1999). Las ventas de productos agrícolas se dividían en partes iguales entre cosecha y productos ganaderos. Los productos FVH (frutales, vegetales y hortícolas) que muestran una mayor relación con los trabajadores nacidos en el extranjero eran frutas, nueces, bayas, verduras, melones y productos de horticultura —incluidos semilleros y criaderos de semillas, árboles de Pascua, callampas y césped—, con un valor de 32 mil millones de dólares; es decir, esos productos representaban el 16% del total de las ventas agrícolas y la mitad del 1% del PIB. Casi el 75% de los trabajadores agrícolas contratados que fueron entrevistados por la ETAN en l997-l998 trabajaban con esos productos; puede deducirse que la ETAN no cuenta con mucha información sobre los trabajadores que dan cuenta del 84% de las ventas agrícolas de los Estados Unidos.

California tiene una estrecha relación con la agricultura y se dice que su mercado laboral es binacional con México, pues a) California ha liderado las ventas agrícolas en el país desde l950, principalmente por la producción de productos frutícolas, vegetales y hortícolas (FVH). California tenía 14 mil millones de dólares (44%) de las ventas FVH en l997: b) a diferencia de cualquiera otra zona agrícola estadounidense, los trabajadores contratados conforman casi el 70% del trabajo en sus granjas y, c) la ETAN encontró que a mediados de los años noventa el 90% de los trabajadores FVH contratados en las granjas de California había nacido en México.

Las ventas de productos FVH de California (l4 mil millones de dólares) representan el l.4% del billón de dólares de su PIB. ¿Qué sucedería si los trabajadores nacidos en el extranjero o en México desaparecieran de las granjas FVH de California?, ¿cesaría la producción FVH y no se cultivarían los campos que ahora producen artículos FVH?

Desaparecerían l4 mil millones de dólares en ventas FVH y también el efecto multiplicador asociado con la producción de esos bienes[10]. Si asumimos que cada uno de los l00 000 dólares en ventas FVH está asociado con un "buen" trabajo, l4 mil millones de dólares en ventas agrícolas estarían asociadas con l4 000 "buenos trabajos". California ha venido agregando alrededor de mil trabajos al día en los últimos años; con ello, esa cifra de l4 000 representa alrededor de dos semanas de crecimiento del trabajo[11].

Pero no es probable que los trabajadores nacidos en el extranjero o los nacidos en México desaparezcan de la noche a la mañana. El asunto es qué sucedería si hubiera una baja en la tasa a la cual los trabajadores mexicanos se unen a la fuerza laboral agrícola de California. La historia estadounidense y la de otras sociedades industriales dice que los trabajadores agrícolas abandonan esta rama laboral a causa de los bajos salarios y la temporalidad y se van a labores no agrícolas en busca de mejores sueldos y mejores beneficios y trabajo estable. Una medida a corto plazo del nivel de desarrollo de un país es el porcentaje de fuerza laboral empleado en la agricultura. Esto significa que una migración estable, que abandona la agricultura y entra a la industria y a los servicios, refleja un crecimiento económico y una demanda de sistemas flexibles en agricultura. En otras palabras, cuando aumentan los salarios agrícolas a causa de una disminución de la fuerza laboral, la respuesta usual de los granjeros es buscar formas de producir más con menos trabajo, sin contratar empleados nacionales en el mercado laboral agrícola. La flexibilidad de la demanda del trabajo agrícola que

[10] No todos los productos FVH producidos en California dependen de los trabajadores nacidos en México; algunos empleadores podrían emplear a otros trabajadores, o mecanizar el cultivo de nueces, tomates procesados y vino de uvas. Entonces, un tercio de las ventas FVH permanecerían igual si todos los trabajadores nacidos en México desaparecieran repentinamente.

[11] California tiene 24 millones de habitantes, y una fuerza laboral de 17 millones, incluidos 850 mil desempleados (5%). Casi 14.4 de los 16.1 millones de trabajadores empleados reciben sueldos y salarios, el 83 por ciento estaba en uno de los "cuatro grandes" sectores del empleo: servicios, 4.5 millones (31%); comercio, 3.3 millones (23%); gobierno, 2.3 millones (16%) y manufacturas, 1.9 millones (13%).

aumente los salarios es un tema tratado con frecuencia en las discusiones sobre "la dependencia de la agricultura de California en los trabajadores mexicanos". Es fácil comprender las razones, ya que los agricultores y muchos otros que participan en el debate sobre si la agricultura "necesita" trabajadores mexicanos, tiene incentivos para responder que "sí".

En los Estados Unidos hay un mayor acuerdo sobre los hechos que sobre la respuesta política adecuada. Los hechos son: 1) el 90% de los trabajadores asociados a productos FVH contratados en California nació en México y, 2) más de la mitad no tiene autorización para trabajar en los Estados Unidos. Ambos porcentajes aumentan con el tiempo. Veamos qué pueden sugerir estos factores en procura de la respuesta política óptima:

- ¿Desarrollar un programa de trabajadores invitados que legalice el empleo que se produce?
- ¿Restringir la entrada y el empleo a los trabajadores inmigrantes mexicanos, lo que ejercería una presión creciente en los salarios agrícolas?

Los braceros y los ajustes del decenio de 1960

Los Estados Unidos enfrentaron el tema del trabajador extranjero a comienzos de los años sesenta, cuando entre un 70 y un 90% de los trabajadores temporeros que trabajan en productos FVH eran braceros mexicanos. Algunas audiencias en el Congreso y también diversos estudios de principios del decenio abundaban en afirmaciones similares a las que hoy se escuchan —sin trabajadores mexicanos que cosechen a mano los tomates, la industria debería orientar su esfuerzo laboral hacia México, eliminando miles de buenos trabajos en los Estados Unidos. También había otros argumentos conocidos —los trabajadores americanos no quieren hacer trabajos agrícolas de temporada, sin los braceros mexicanos los cultivos se hubiesen podrido y los precios subirían. Los funcionarios del gobierno mexicano fueron prudentes en el debate sobre el término del *Programa Bracero.* Por una parte, habían condenado el abuso de los braceros en los Estados Unidos y por otra reconocían que habrían ajustes de costo en México si los miles de braceros perdían su ingreso.

¿Qué sucedió cuando los Estados Unidos tomaron la decisión política de terminar el Programa Bracero en 1964? La respuesta es simple: se mostró que la demanda por mano laboral en los campos es muy flexible en la agricultura FVH:

- Los granjeros mecanizaron el desmalezado y cosecha de algunos productos; el caso más relevante fue el del procesamiento del tomate.
- Los granjeros reclutaron trabajadores estadounidenses, en algunos casos uniéndolos a los trabajadores temporarios mediante organizaciones dirigidas por profesionales.
- En 1996, los sindicatos de trabajadores agrícolas, incluido el de Trabajadores Agrícolas Unidos, estaban en condiciones de persuadir al productor de uva de mesa Schenley para que aumentara los salarios de los recolectores de uva en un 40% (de 1.25 a 1.75 dólares por hora), principalmente porque no había braceros.

Muchos estudios sobre los mercados laborales agrícolas en 1965 —año de transición para la agricultura— concluyeron que "la agricultura de los Estados Unidos era capaz de ajustarse a una situación de ausencia de mano de obra extranjera sin ninguna disminución importante en la producción". (Martin, 1966); Asamblea de California, 1965). En 1965 se vendieron 44 mil millones de dólares en productos agrícolas, y las pérdidas por falta de mano de obra para la cosecha se estimaron en 17 millones de dólares (menos de la mitad del 1%), la mayor pérdida se produjo en las frutillas de California.

El ejemplo del procesamiento del tomate muestra cuán equivocados pueden estar aquellos cercanos a la producción agrícola al predecir lo que sucederá si los trabajadores inmigrantes no están disponibles. El director del Departamento de Agricultura de California testificó que sin los braceros "podemos esperar una disminución del 50% en la producción del tomate". En 1962, 177 000 acres

produjeron 3.2 millones de toneladas de tomates (Cámara de los Representantes, 1963). En 1999, California contaba con 337 000 acres de tomates de procesamiento, que produjeron un récord de 12 millones de toneladas. Esta industria duplicó su extensión y cuadruplicó su producción en las cuatro décadas siguientes al fin del Programa Bracero. La baja del precio real de los productos del tomate procesado ayudó al aumento de la expansión de la industria de comida rápida, y el consumo per cápita de los productos del tomate procesado aumentó de 44 libras por persona en 1960 a 93 libras por persona en 1999.

El procesamiento de los tomates muestra la flexibilidad de la demanda de mano de obra inmigrante. Veamos lo que sucedió cuando se utilizó un sistema mecánico para madurar uniformemente los tomates y una máquina para cortar la planta y poner los tomates en cintas transportadoras y en los camiones que los llevaban a las fábricas de conserva. El sistema fue aplicado en un 1% de la extensión en 1962 y en el 100% de la extensión en 1970. Como resultado de la mecanización, cambió la mano de obra para recolectar tomates: las mujeres locales que recibían salarios por hora para clasificar los tomates recolectados por las máquinas reemplazaron a los hombres braceros, que ganaban una parte del porcentaje del sueldo por recolectar tomates a mano. (Martin y Olmstead, 1985). De acuerdo a un informe, "antes de la cosecha del tomate, eran cosechados principalmente por braceros... reclutados en pueblos rurales en México...[atraídos por] inusualmente buenos salarios". Después de la mecanización, los conductores permanentes de tractores y los regadores trajeron a sus esposas para que manejaran las máquinas cosechadoras de tomate; así, la fuerza laboral empleada en la cosecha del tomate cambió de sobre un 95% masculina a un 80% femenina a fines de los años sesenta (Friedland y Barton, 1975).

PROCESAMIENTO DEL TOMATE EN CALIFORNIA: 1962-1999

Año	Acres	Producción	Porcentaje de cosecha mecanizada
1962	100	100	1
1963	73	77	2
1964	81	93	4
1965	69	77	25
1966	92	97	66
1967	105	99	82
1968	131	152	95
1969	87	105	100
1970	80	105	100
1996	203	373	100
1999	190	375	100

En 1962 había 177 200 acres y 3.2 millones de toneladas. En 1999 había 337 000 acres y 12 millones de toneladas
Fuentes: Friedland y Barton, 1975. Rural Migration News, http://migration.ucdavis.edu

Lecciones para el siglo XXI

¿Qué sucede con los otros productos de trabajo intensivo? ¿Deberían estar pensando, los formuladores de política, en formas para desarrollar mejores programas de trabajadores invitados o estar apoyando la mecanización para ahorrar trabajo a partir de la teoría de que hay flexibilidad en la demanda de trabajo?

Cada caso debe ser examinado con sus propios méritos, pero algunos ejemplos de la actividad agrícola ilustran las opciones. La actividad agrícola de trabajo intensivo más singular es la cosecha de alrededor de 175 000 uvas "pasa" en los alrededores de Fresno, California en el período agosto-septiembre. Entre 40 000 y 60 000 trabajadores laboran en la cosecha de seis semanas, cortan racimos

de uva verde y los colocan en bandejas para secarlas al sol. En 1998, la cosecha de "pasas" tenía un valor de 369 millones de dólares, cifra equivalente a menos de un día de expansión normal de la economía de los Estados Unidos[12]. Se cree que hay alrededor de un 75% de cosechadores que en 1998 ganaban entre 20 y 25 centavos por cada bandeja de 25 libras de uvas; su promedio de ingreso estaba entre 6 y 9 dólares la hora y trabajaban entre 8 y 11 horas diarias.

¿Debería convertirse a los cosechadores en trabajadores invitados legales o debería impulsarse a los productores de "pasas" para que mecanicen la cosecha? Hay cerca de 3 700 productores de "pasas" y tienen un promedio de 40 a 50 acres. La edad promedio de los productores es de 64 años y muchos de ellos están preocupados por la baja en el costo de producción en el extranjero —las importaciones de "pasas" del sur de Europa deben ajustarse a los estándares de los productores de "pasas" estadounidenses.

Hay muchos sistemas disponibles de mecanización para cosechar, incluyendo un sistema de secado en la vid (SEV) desarrollado por la principal cooperativa de cultivadores; se corta a máquina la caña en la cual las uvas crecen; por tanto, las uvas se pueden secar mientras todavía están en la vid. Las "pasas" se cosechan después de dos o tres semanas de secado en la vid con una máquina provista de dedos rotatorios que sacuden las vides, y un recolector las junta en una caja. Una máquina puede cosechar cerca de 15 acres al día, lo que equivale a la cosecha a mano de 35 o 40 trabajadores. El costo de retroencajar las uvas "pasas" en las viñas mediante el proceso mecánico es de 1 500 dólares por acre y los agricultores pueden recuperar su inversión en 5 a 10 años. Si este sistema se utilizara en toda la industria de las "pasas", el número máximo de trabajadores de la cosecha bajaría un 80% (de 50 000 a 10 000).

¿Por qué los cultivadores de "pasas", muchos de los cuales son miembros de la Liga de Granjeros Neisi, presionan por tener trabajadores invitados y no mecanizan? Hay muchas razones, incluyendo el promedio de edad de los productores; en todo caso, el hecho es que la producción de "pasas" estadounidenses está bajo constante presión de los importadores y bajo la tendencia natural de los productores a maximizar sus costos variables. La transformación de los viñedos y la compra de máquinas cosechadoras tienen costos fijos y los productores deben pagarlos sin importar a qué precio se encuentran las "pasas"; en cambio, los trabajadores cosechadores son un costo variable y cuando los precios están muy bajos para justificar la recolección, no es obligatorio contratar y pagar trabajadores. La mayoría de los productores de frutas y verduras de los Estados Unidos cuenta con opciones mecánicas para reemplazar a los trabajadores migrantes (Sarig, Thompson y Brown, 1999).

Los agricultores, incluidos los productores de "pasas", se han mantenido gran parte del decenio de 1990 tratando de obtener que el Congreso apruebe un programa alternativo al de trabajador invitado y su meta es evitar que el Departamento del Trabajo estadounidense certifique la necesidad de tener trabajadores agrícolas extranjeros —si un productor debe obtener un certificado que establezca la necesidad de trabajadores invitados, el gobierno controla los pasos fronterizos por los cuales los trabajadores extranjeros entran al país. El programa habitual de trabajador invitado agrícola (programa H-2A) requiere que los granjeros obtengan certificación del Departamento de Trabajo de su necesidad de trabajadores invitados extranjeros y generalmente esa certificación es garantizada después que el empleador trata de reclutar trabajadores americanos a un salario establecido por el Departamento de Trabajo y les da habitación gratis durante su trabajo.

A pesar de la certificación, el número de trabajadores H-2A certificados por el Departamento de Trabajo necesario para llenar las vacantes agrícolas se ha casi triplicado entre los años fiscales 1995 y 1999 (de 15 117 a 41 827), principalmente a causa del crecimiento de los trabajadores H-2A en Carolina de Norte y Georgia; la mayoría de esos trabajadores son mexicanos. Los agricultores californianos han estado a la vanguardia en materia de oponerse al programa H-2A, argumentando

[12] El PIB de los Estados Unidos es de alrededor de 8 billones de dólares; si el crecimiento es del 3%, la economía se expande en 240 mil millones anuales (660 millones al día). A un crecimiento del 4.5%, el PIB aumenta en alrededor de mil millones al día.

que es "inviable" en el Estado debido al gran número de productos perecibles. Los críticos afirman que los agricultores de California quieren evitar la certificación por temor a que los dirigentes sindicales del agro puedan aparecer buscando trabajo y el productor deba contratarlos antes de la certificación para ocupar las vacantes de trabajo. Son pocos los agricultores que tienen habitación gratis para los trabajadores agrícolas y construirlas podría ser un gasto fijo mayor.

En el verano de 2000 el Congreso de los Estados Unidos tenía pendiente una legislación sobre el trabajo agrícola, los beneficios y seguridad del trabajador, la que permitiría a los empleadores agrícolas contratar legalmente trabajadores invitados sin necesidad de certificación, principalmente a causa de una modificación que entrega las labores de reclutamiento a un registro computacional de trabajadores; los agricultores serían autorizados para entregar una habitación en concesión al trabajador en vez de una casa. Si se legisla en tal sentido, cada servicio del Estado debería crear un registro de trabajadores agrícolas que podría permitir (pero no requerir) la contratación legal de trabajadores agrícolas. Los empleadores agrícolas que necesiten contratar trabajadores invitados deberían someter sus ofertas de trabajo al registro de su Estado al menos 28 días antes de que los trabajadores se necesiten. Ese registro debe verificar que las ofertas de trabajo se enmarquen en salarios prefijados antes de listarlos en el registro y luego ponerse en contacto con los trabajadores registrados para ver si aceptan los trabajos ofrecidos. Si el registro envía sólo 50 trabajadores para satisfacer las 100 vacantes que tiene un granjero, sería legítimo que empleara a 50 trabajadores invitados, que entrarían a los Estados Unidos y se moverían de granja a granja con la misma libertad que los trabajadores libres(Rural Migration News, 2000).

Hay muchas similitudes entre el mercado laboral agrícola a principios de los años ochenta

- antes de que se aprobara (en 1986) la reforma inmigratoria y el acta de control
- y la situación a finales del decenio de 1990. En ambos períodos, la demanda de mano de obra agrícola se estaba expandiendo a causa de la extensión de la tierra cultivable y de la producción intensiva; también aumentó el porcentaje de trabajadores no autorizados y el de trabajadores que fueron llevados a las granjas por contratistas y otros intermediarios que actuaban como "amortiguadores de riesgo" y asumían la responsabilidad de la inmigración y de las violaciones a las leyes laborales. Las principales historias del tema durante la pasada década son:
- La expansión continua de la agricultura de trabajo intensivo y con salarios cercanos al mínimo y la conversión de algunos trabajos no agrícolas en trabajos agrícolas en procura de sacar provecho de los salarios agrícolas más bajos y de tecnologías portátiles, como el embalaje en el mismo campo.
- El porcentaje creciente de trabajadores no autorizados y el porcentaje decreciente de trabajadores agrícolas especializados legalizados por el Acta de Control y Reforma de la Inmigración (IRCA).
- La creciente importancia de algunos intermediarios (como los contratistas laborales), cuyo control presenta muchas dificultades.

Durante gran parte del siglo XX, la meta de los economistas laborales que estudiaban el mercado laboral agrícola de los Estados Unidos, era darle la mayor similitud con el mercado laboral no agrícola, con empleadores que "invirtieran en las personas, la fuente más importante", reclutándolas mediante formularios de postulación, entregándoles manuales del empleado que describieran sus derechos y responsabilidades y desarrollando sistemas para identificar y retener a los mejores trabajadores. Sin embargo, los mercados laborales no agrícolas comienzan a asemejarse, en algunos elementos, a los del antiguo mercado laboral agrícola del siglo, incluyendo el reclutamiento mediante intermediarios bilingües que tergiversan, hacen difusa la responsabilidad y trasladan los riesgos inherentes del empleo precario al eslabón más débil de la cadena laboral, los trabajadores inmigrantes recién llegados.

Los servicios de conserjería dan un ejemplo. Los 2.2 millones de conserjes y aseadores de los Estados Unidos comprendían a un 20% de hispánicos (Statistical Abstract, 1999) y sus salarios y

condiciones de trabajo se hicieron públicos en una campaña por la "justicia para los conserjes" que fue liderada por la Service International Employees Union (SEIU). Hasta mediados de los años ochenta, la mayoría de los edificios de oficinas que albergaban a una sola corporación y las tiendas de comestibles contrataban a sus conserjes directamente y les pagaban salarios más bajos que los de la mayoría de los otros empleados, pero con los mismos beneficios que los otros trabajadores del edificio. A mediados del decenio de 1980, muchos bancos y compañías aseguradoras vendieron sus edificios y arrendaron espacios para sus oficinas, y los propietarios de los edificios así como las tiendas comenzaron a licitar la extracción de la basura, adjudicando el contrato al postor de más bajo costo, ya fuese un pequeño contratista o una gran compañía.

La Encompass Services Corp (ESR en la bolsa de acciones de Nueva York), cuya sede está en Houston, es sindicada como la principal corporación contratista en el rubro de servicios de conserjería y mueve 67 mil millones de dólares anuales en los Estados Unidos. Los conserjes empleados en edificios cuyo contrato de limpieza está en manos de Encompass no son empleados de esta empresa; trabajan para subcontratistas de Encompass y estos compiten entre ellos para limpiar los edificios cuyos contratos maneja esa empresa, de la misma forma en que los contratistas de trabajos agrícolas compiten por el negocio de recoger las uvas "pasas" en una viña. Algunos subcontratistas reclaman que Encompass les ofrece el equivalente a 7 dólares la hora por conserje, lo que apenas cubre el salario mínimo y los respectivos impuestos.

Según el equipo de trabajo del Departamento de Desarrollo Económico de California, el rubro de servicios de conserjería se ha sumado al del vestuario y de la agricultura en la violación de los impuestos y leyes laborales: En 1999, los servicios de conserjería fueron agregados al Programa de Asociación de Industrias Designadas, que tiene 45 inspectores que investigan la violación de la legislación laboral en determinadas industrias. El sistema que se utiliza para que los contratistas de conserjes observen la legislación laboral es similar al usado para vigilar a los contratistas de mano de obra agrícola. La legislación señala que los contratistas de conserjes deben tener una licencia otorgada por el Estado. Si Encompass (o cualquier dueño de un edificio) recurre a un contratista sin licencia, todos serán responsables por cualquier violación a las leyes laborales o de impuestos. (Migration News, agosto de 2000).

El ALCAN y la "joroba migratoria"

En 1990, el presidente mexicano propuso un acuerdo de libre mercado con los Estados Unidos. Canadá, que en 1989 había llegado a un acuerdo de libre mercado con los Estados Unidos, se unió a las negociaciones cuyo el resultado fue el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN). Comenzó a funcionar el 1 de enero de 1994[13], y su meta era suprimir las barreras al comercio y la inversión y así estimular el trabajo y el aumento de los salarios en los tres países miembros. Aunque los convenios generales sobre migración no formaban parte del Acuerdo, la esperanza de que el desarrollo económico liderado por el ALCAN redujera el volumen de migración no autorizada entre México y los Estados Unidos es una poderosa razón para explicar por qué algunos representantes del Congreso de los Estados Unidos que estaban indecisos al final votaron por el ALCAN.

El Acuerdo fue motivo de un intenso debate en los Estados Unidos, quizás muy bien simbolizado por la predicción del candidato presidencial Ross Perot, en cuanto a que el ALCAN resultaría en un "inmenso sonido de succión" de los trabajos de los Estados Unidos trasladados a

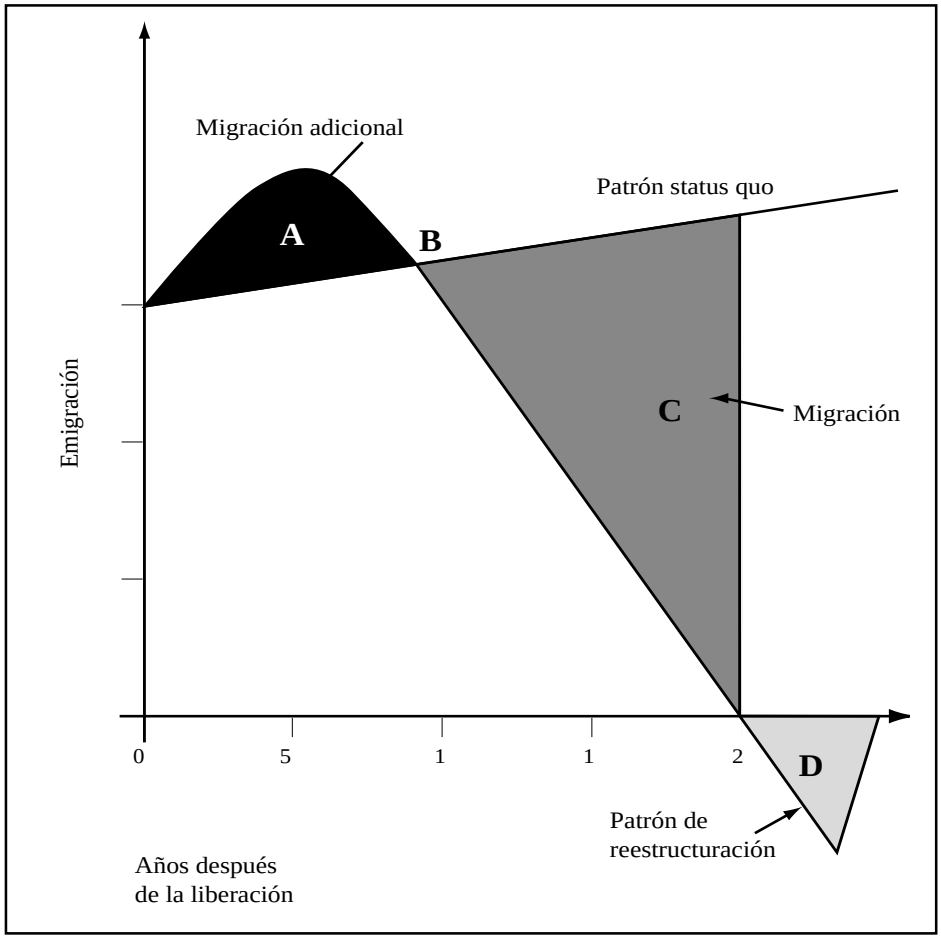
[13] En el año 2001 la maquila será incorporada a la economía de México y, bajo el ALCAN, no habrá más restricciones sobre las ventas mexicanas y las importaciones temporales de los Estados Unidos y Canadá. En la última década México aprobó leyes que promueven el estímulo a las empresas conjuntas y al empleo en la industria manufacturera.

México. La mayoría de los economistas concordaron con Perot en que el Acuerdo haría crecer el trabajo en México, pero también afirmaron que: 1) los trabajos de los Estados Unidos que se desplazaran a México serían básicamente trabajos de bajo sueldo y, 2) el crecimiento del trabajo en los Estados Unidos se equilibraría en la medida en que los mexicanos con ingresos más altos comprasen productos importados de los Estados Unidos. Además, la migración no deseada (o no autorizada) entre México y los Estados Unidos decrecería, ya que el resultado principal del modelo estándar de comercio económico es que la migración y el comercio son substitutos tanto a corto como a largo plazo (Heckscher, 1949; Ohlin, 1933; Mundell, 1957; Stolper y Samuelson, 1949; Kraus, 1976).

La pregunta más relevante en el plano político no era sobre lo que sucedería a largo plazo, es decir, después que las economías norteamericanas alcanzaran un nuevo equilibrio, sino sobre lo que sucedería durante el período de ajuste. La Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, que postuló al libre mercado como la mejor solución a largo plazo para la migración no deseada, señaló "el comercio expandido entre los países emisores y los Estados Unidos es el único remedio". Sin embargo, concluyó que "el proceso de desarrollo económico en sí mismo tiende (a corto o mediano plazo) a estimular la migración". En otras palabras, las mismas políticas económicas y comerciales que reducen la migración a largo plazo pueden aumentarla a corto plazo, creando lo que la Comisión llamó "un dilema muy real del corto plazo frente al largo plazo" para los Estados Unidos, que consideraba un acuerdo de libre comercio como una forma de torcer la inmigración no autorizada desde México (Commision for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990). Esta es la "joroba migratoria": cuando los flujos de migración están determinados en el tiempo, la migración primero aumenta con una integración económica cercana y luego disminuye; en términos económicos, la migración y el comercio se complementan a corto plazo y se substituyen a largo plazo (Martin, 1993). La Comisión concluyó que esa joroba era un precio que valía la pena pagar en la adopción de políticas (tanto en México como en los Estados Unidos), que a largo plazo reducirían la migración no deseada.

La línea gruesa de la figura 1 representa una condición sin alteraciones (*status quo*) de la migración internacional no deseada entre áreas expulsoras y receptoras que no tienen reformas comerciales y económicas y su trayectoria refleja la emigración dirigida en una economía cerrada; está basada en la suposición de que, en ausencia de reformas comerciales, la migración continúa aumentando, pues el crecimiento de la fuerza laboral excedería al crecimiento del trabajo. La línea punteada muestra una joroba migratoria. La reforma comercial se produce en el año cero y la línea muestra la complementariedad a corto plazo entre comercio y migración en la región A, en la medida en que la migración supera la trayectoria del *status quo*. Sin embargo, la migración llega a su cúspide después de cinco años, cuando la liberación del comercio empieza a acelerar el crecimiento laboral y económico. En B, después de 10 años, el nivel de migración es el mismo que existiría sin liberalización del comercio; como el comercio continúa acelerando el crecimiento laboral y económico, la migración continúa disminuyendo y se evita la migración con la integración económica representada por el área C. Finalmente, después de 20 años, el país puede dejar de ser un país exportador de mano de obra y convertirse en importador, con inmigración del anterior país de emigración, representado por el área D.

Figura 1
LA JOROBA MIGRATORIA CON LIBERACIÓN COMERCIAL
COMERCIO THE MIGRATION HUMP WITH TRADE LIBERALIZATION



Fuente: Martin (1993)

Los parámetros políticos críticos en la joroba migratoria son A, B y C. Dada una trayectoria de *status quo* ¿cuánto aumenta la emigración como resultado de la liberalización del comercio (A)?, ¿cuán pronto desaparece esa joroba en B? Y ¿cuánta migración es "preservada" por un crecimiento laboral y económico más rápido (C)? El tamaño de A y C, y el tiempo en el cual se alcanza B, dependen de cómo crezcan el comercio, la economía y el trabajo, y la migración interactúa con la economía como un todo.

Es necesaria la presencia de tres factores para que se produzca una joroba migratoria: 1) demanda continua de mano de obra migrante en el país de destino a pesar de la integración económica, 2) gran presión de suministro en el país de origen como resultado de la integración económica y, 3) redes preexistentes de migración o de capital social que faciliten la movilidad de los trabajadores a través de las fronteras (Portes, 1998). La mayoría de los análisis económicos ignoran la posibilidad de que se produzca una joroba migratoria, porque tienden a enfatizar las estadísticas comparativas, comparando los puntos de equilibrio de antes y después, pero dejando de lado el *proceso* de ajuste del libre comercio. Por ejemplo, en los modelos neoclásicos la predicción de que el libre comercio de productos ofrece un substituto para la migración es un ejemplo de predicciones estadísticas comparativas a largo plazo. La joroba, en contraste, es una relación a corto plazo entre la migración y el ajuste económico.

En los Estados Unidos y México, la agricultura muestra claramente como la presión de la demanda, el empuje de los suministros y las redes pueden interactuar de una forma en que aumenta la migración con la integración económica. Si hay trabajadores mexicanos disponibles y deseosos de acceder a las demandas de mano de obra estacional en la agricultura, donde se paga sólo cuando hay trabajo estacional, la agricultura con uso intensivo de mano de obra se expande, y crea una demanda de trabajadores mexicanos.

Un elemento central del ALCAN fue liberar el comercio, incluido el de productos agrícolas. La agricultura sigue siendo uno de los principales empleadores en México; los tres a cuatro millones de granjeros y sus familias pueden representar tanto como los seis millones (de 36 millones que son la fuerza laboral de México) y al menos la mitad de ellos son principalmente productores de maíz. La mitad de los hombres-día trabajados en la agricultura mexicana a mediados del decenio de 1990 se usaron para producir maíz; de tal forma, la liberación del comercio del maíz eliminó millones de los hombres-día y bajó la presión sobre los salarios en las áreas rurales y fomentó la emigración.

En el decenio de 1990, el gobierno mexicano cambió el sistema de tenencia de la tierra, y sus políticas de apoyo a la agricultura y de gasto agrícola aceleraron el desplazamiento de la agricultura.[14] La crisis en el campo mexicano se asemeja claramente a la economía expansiva de los Estados Unidos, que ha creado una red de diez mil nuevos trabajos por día (mil al día en el caso de California). El norte de México registra un nuevo crecimiento laboral, alrededor del cuarenta por ciento de los 2.5 millones de trabajos manufactureros mexicanos están en las 3 mil maquiladoras usualmente ubicadas en las ciudades limítrofes, sin embargo las maquiladoras tienden a contratar mujeres jóvenes con residencia local y no contratan antiguos granjeros mayores del interior de México. Como resultado, muchos de los residentes rurales con antigua ligazón a las regiones agrícolas de los Estados Unidos se movilizan de las zonas rurales de México a sus homónimas de los Estados Unidos, creando lo que se ha dado en llamar "latinización de América rural".

Conclusiones

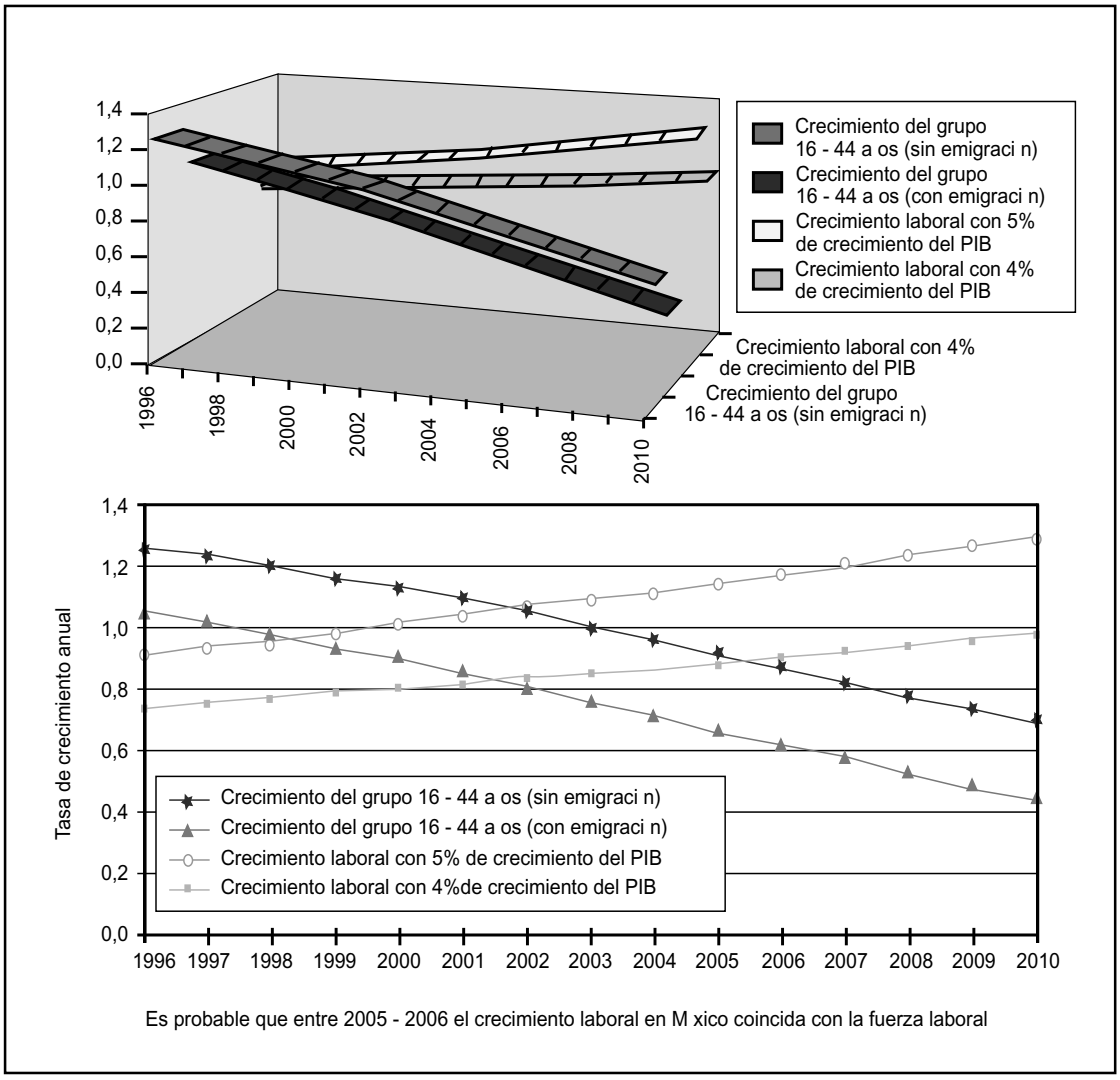
La migración entre México y los Estados Unidos parece haber alcanzado sus cifras máximas en el decenio de 1990 y es posible que ahora esté decreciendo, por razones económicas y demográficas; por tanto, es importante evitar políticas que lleven a un aumento de la migración. La tasa de crecimiento de la población mexicana llegó a su punto máximo (3.3%) en 1970, cuando el 45% de los residentes mexicanos tenía menos de 15 años de edad. En 1974 el gobierno mexicano implementó un programa de persuasión para que las familias tuvieran menos hijos y los nacimientos disminuyeron notoriamente en el período 1980-1990[15]; ello significa que la cifra anual de nuevos buscadores de trabajo oscilará entre 500 y 550 mil en el año 2010, es decir, la mitad de la cifra de mediados de los años noventa. La reducción de la fecundidad produce un descenso directo de la migración (menos personas) e indirecto (los hogares con menos niños tienden a mantenerlos más tiempo en el colegio y se reducen tanto la necesidad de trabajo para los jóvenes en edad laboral como la probabilidad de que emigren).

El crecimiento económico y laboral reducirá visiblemente la presión migratoria. Cada incremento de 1.35% de crecimiento económico en México se asocia al 1% del crecimiento laboral en 1988-1995. Si la relación entre crecimiento económico y creación de trabajo persiste, un 5% de crecimiento económico generaría un 3.7% de crecimiento del trabajo (o un 1.1 millones de nuevostrabajos cada año), cifra suficiente para emplear a todos los nuevos buscadores de trabajo; como esa cifra disminuye, se reduce el desempleo.

[14] Entre los cambios principales está el de otorgar a los ejidatarios el derecho a vender o arrendar su tierra y a "desconectar" la producción agrícola del apoyo del gobierno.

[15] La fecundidad bajó de siete niños por mujer en 1965 a 2.5 en 1998.

Figura 2
FUERZA LABORAL Y CRECIMIENTO DEL TRABAJO EN MÉXICO.1996-2010



La combinación de una disminución de la fecundidad y la rápida creación de trabajo crea una X en la relación de fecundidad y trabajos (figura 2), la X señala el punto en el tiempo en que se crean trabajos nuevos suficientes para emplear a la nueva fuerza de trabajo entrante. La figura 2 destaca dos puntos: el optimista, que ya había ocurrido en 1998 y el más pesimista, que ocurrirá en el 2006. Este diagrama X enfatiza que la tarea más importante para los formuladores de políticas es la de no causar daños y de evitar políticas que aumenten lo que parece estar disminuyendo en la migración entre México y los Estados Unidos.

Referencias bibliográficas

California Assembly Committee on Agriculture (1965), The Bracero Program and its Aftermath: An Historical Summary. Sacramento, abril.

Congressional Research Service (1980), Temporary Worker Programs: Background and Issues. Prepared for the Senate Committee on the Judiciary, febrero.

Craig, Richard B. (1971), The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy. Austin: University of Texas Press.

García y Griego, Manuel (1981), The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964: Antecedents, Operation, and Legacy. La Jolla: Program in U.S.-Mexican Studies, UCSD, Working Paper 11.

Heckscher, E.F.(1949), "The Effects of Foreign Trade on the Distribution of Income", Readings in the Theory of International Trade, H.S. Ellis y L.A. Metzler (eds.). Filadelfia, Blakiston.

INS. Immigration and Naturalization Service. Annual Statistical Yearbook. Washington, DC.

Hinojosa-Ojeda, Raúl, y Robert McCleery (1992), U.S.-Mexico Interdependence, Social Pacts and Policy Perspectives: A Computable General Equilibrium Approach, en Jorge Bustamante, Clark Reynolds, y Raúl Hinojosa-Ojeda (eds.) Mexican Relations: Labor Market Interdependence. Stanford, CA. Stanford University Press.

Krauss, M.B. (1976), "The Economics of the 'Guest Worker' Problem: A Neo-Heckscher-Ohlin Approach." Scandinavian Journal of Economics 78:470-76.

Martin, Philip L. (1993), Trade and Migration: NAFTA and Agriculture. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Martin, Philip L. y Alan L. Olmstead (1985), The agricultural mechanization controversy. Science, vol. 227, No 4687, febrero.

Martin, William (1966), Alien Workers in US Agriculture: Impacts on Production. Journal of Farm Economics. Volume 48, diciembre.

Massey, D.S., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino y J.E. Taylor (1998),. Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium. Oxford: Oxford University Press.

Migration News (2000), Labor: H-1Bs, Janitors, Vanguard. Vol 7. No 8. http://migration.ucdavis.edu

Mundell, R.A. (1957), "International Trade and Factor Mobility." American Economic Review, vol. 47.

Ohlin, B. (1933), Interregional and International Trade. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Portes, Alejandro (1998), Social Capital. Its Origins and Applications in Modern Sociology. Annual Review of Sociology, vol. 24.

Rural Migration News (1999),. Census of Agriculture. vol. 5, No 4, octubre. http://migration.ucdavis.edu

—— (2000), Guest Workers: H-2A to H-2C, vol. 6, No 3, julio. http://migration.ucdavis.edu

Sarig,Y., J.F. Thompson y G.K. Brown. 1999. The Status of Fruit and Vegetable Harvest Mechanization. ASAE Paper 991098, julio.

Stolper, W.F. y P.A. Samuelson (1941), "Protection and Real Wages." Review of Economic Studies IX, noviembre.

US Bureau of the Census (1999), Profile of the Foreign-Born Population of the United States: 1997, agosto, CPS Special Studies . http://www.census.gov/prod/99pubs/p23-195.pdf

U.S. Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (1990), Unauthorized Migration: An Economic Development Response. Washington, D.C.

U. S. House of Representatives, Committee on Agriculture, Subcommittee on Equipment, Supplies, and Manpower (1963), Mexican Farm Labor Program, marzo.

B.2 Migración internacional, integración y convergencia económicas

Francisco Alba[16]

I. El contexto analítico

Parece existir en la actualidad un consenso que postula que el desarrollo pasa por la integración económica al mundo. Este consenso ha encontrado un profundo eco en el campo migratorio, al menos en gran parte de los países desarrollados, destino de los migrantes de países en desarrollo (The Trilateral Commission, 1993). La actual Comisionada del INS escribió, con anterioridad a su nombramiento, que la estrategia más exitosa para el desarrollo ha sido la integración económica (Meissner, 1992). Esta posición consensual, afín al "Consenso de Washington", implícitamente descansa en una perspectiva del desarrollo internacional como "proceso restaurador de equilibrios" ya que se supone que la integración conduce a la "convergencia". El mecanismo principal de ese proceso que cierra la brecha entre los países pobres y los ricos es la acumulación de capital; las inversiones fluirían hacia los países emisores de migrantes en condiciones de apertura a los mercados mundiales.

Una perspectiva similar está detrás de la Comisión Asencio que analizó las relaciones entre desarrollo y migración en América del Norte, con el propósito de promover el primero para frenar la segunda (U.S. Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990). Esta Comisión les proponía a los países expulsores del área la liberalización comercial de bienes y servicios y abrirse a los flujos de inversión extranjera directa a fin de crear más empleos y mejorar su retribución, lo que reduciría los incentivos para migrar. Ciertamente esa Comisión consideró que el desarrollo provocaría más migración en el corto plazo pero en el largo plazo los mecanismos del mercado y la apertura económica conducirían a la convergencia y facilitarían la reducción de las presiones migratorias.

En el pasado, en México se tendió a ver el futuro de la migración como una mera prolongación de las condiciones presentes. El fenómeno migratorio se percibió desde los años de los Programas de Braceros hasta antes del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) como algo inevitable, a lo que no se le veía fin (Alba, 1999a). Con el Tratado, la posición mexicana se conformó a la perspectiva consensual. Con base en el supuesto de que el libre movimiento de bienes y capitales puede ser un sustituto de la movilidad de la fuerza de trabajo, las posturas mexicana y estadounidense coincidieron durante los años de la negociación del ALCAN en señalar que éste permitiría generar empleos y retribuciones ascendentes, al punto que las expectativas de menores presiones migratorias como resultado de la liberalización comercial jugaron a favor de su aceptación (Alba, 1993a). El marco analítico de la convergencia económica es central al argumento de las relaciones entre integración, desarrollo y migración.

Sin embargo, la actual adherencia a los mercados mundiales no conduce ni automática ni inevitablemente —en el corto, mediano o largo plazos— a la "convergencia" y, de ahí, a la reducción de los flujos migratorios. Las críticas a la argumentación anterior surgen, en mi opinión, de dos ámbitos principales: del de los estudios sobre integración económica y desarrollo y del de los estudios sobre las migraciones internacionales.

En el ámbito de la integración económica y el desarrollo, una de las posturas críticas se da, en los términos del marco predominante de la disciplina económica, al introducirse en el análisis el factor cambio tecnológico. Según esta postura, la división de las economías provocada por el avance

[16] Profesor-investigador de El Colegio de México (e-mail falba@colmex.mx).

tecnológico se interpone en el camino de la convergencia entre una pequeña parte del mundo que es tecnológicamente innovadora y próspera, otra mayor que es, al menos, capaz de adoptar, absorber o adaptar la tecnología moderna, y el resto que no es capaz ni de lo uno ni de lo otro.

Las nuevas teorías del crecimiento económico endógeno surgen para explicar precisamente las divergencias entre los países. Ello se debe, entre otros supuestos, a que en los modelos derivados de esas teorías se postulan rendimientos crecientes de los factores y externalidades asociadas con el avance científico y tecnológico (Romer, 1986; Lucas, 1988). La creciente integración económica en el mundo desencadena procesos tanto de convergencia como de divergencia, cuya resultante final no es fácilmente predecible. En condiciones de asimetrías económicas y tecnológicas muy pronunciadas —entre países y dentro de ellos— la apertura de mercados puede producir una tendencia de divergencia acumulativa, debido al predominio de los efectos de escala, de aglomeración y de cambio tecnológico autosostenido, entre otros.

Dentro de este mismo ámbito de los estudios sobre integración y desarrollo, otra crítica analítica a la tendencia hacia la convergencia descansa en la perspectiva histórica del desarrollo como un proceso de cambios y transformaciones económicos y sociales que tienden a incentivar más que a desincentivar la migración (Massey, 1988). La expansión de los mercados y la entrada de tecnologías de producción intensivas en capital a las regiones periféricas altera las condiciones sociales y económicos existentes y provoca que los individuos cambien su modo de vida tradicional, creando una población móvil de trabajadores que buscan maneras nuevas de obtener ingresos, manejar riesgos y adquirir capital[17]. En esta perspectiva, las migraciones —internacionales e internas— son un componente del propio desarrollo (Skeldon, 1997). La argumentación consensual es también criticada desde el ámbito especializado de los estudios sobre las migraciones internacionales que señalan la complejidad y diversidad de los factores que impulsan la emigración —tales como la demanda de trabajadores, la oferta de los mismos y las redes sociales entre países. Además, los precios del transporte, la abundancia de las comunicaciones y una cultura transnacional facilitan cada vez más los movimientos internacionales de personas y los hacen menos costosos. Los mercados de trabajo segmentados en los países desarrollados atraen inmigrantes, quienes una vez que acumulan un buen capital social refuerzan los vínculos que conectan las áreas de origen con las de destino, lo que imprime a la migración un carácter de continuidad y regeneración (Massey *et al.*, 1993; Castles y Miller, 1993), si bien hay que recelar de estas conjeturas en ausencia de una teoría consensual sobre la migración internacional (Portes, 1997).

La globalización y la integración económicas son el contexto en el que se desenvuelven en la actualidad todos los países. El resultado de este proceso no está predeterminado ni en cuanto a la convergencia económica ni en cuanto al tipo o carácter de las migraciones. Los procesos de desarrollo internacional tienen sus patrones migratorios específicos. Esquemáticamente, a las transiciones de la modernización —la industrial y tecnológica, la demográfica, la política y de valores— corresponderían patrones migratorios asociados a la transformación de economías de emigración excedentarias de trabajo y caracterizadas por bajos salarios a economías de inmigración deficitarias de trabajo y con predominio de altos salarios. No obstante esta "transición migratoria" de tipo internacional, el proceso hacia la convergencia no autoriza a suponer la supresión de las migraciones ni de la movilidad; la evolución sería, en todo caso, hacia patrones diferentes y peculiares de migración y movilidad.

[17] Los mayores ingresos que el desarrollo proporciona facilitarían también la migración.

II. Migración, convergencia y desequilibrios en México y Centroamérica

En el último cuarto del siglo XX los sistemas migratorios en América del Norte han experimentado cambios significativos. La migración de mexicanos a Estados Unidos posee tres características que antes no exhibía o sólo las detentaba en grado menor: la emigración es definitiva; la difusión geográfica del origen y destino de los migrantes se expande; y su experiencia ocupacional se diversifica.

Los flujos se han vuelto menos cíclicos o circulares y más de carácter permanente. En la actualidad el indicador crecientemente utilizado del fenómeno migratorio es el número de mexicanos que establecen residencia "permanente" en Estados Unidos; de menos de 30 mil migrantes anualmente en los años sesenta a más de 300 mil en los noventa. Producto de lo anterior, los mexicanos en Estados Unidos rebasan la cifra de 7 millones en 1996, cuando en 1970 no sumaban un millón (SRE/CIR, 1997). Al mismo tiempo, el número de mexicanos deportados superaba el medio millón por año a principios de los setenta, se aproximaba al millón a fines de ese mismo decenio, y al millón y medio hacia mediados de los ochenta, estabilizándose alrededor de esta última cifra desde entonces.

El patrón de concentración geográfica del fenómeno en el centro y norte del país no ha desaparecido ni tal vez disminuido significativamente, pero llama la atención la incorporación de migrantes de los estados mexicanos del centro y sureste. Algo parecido acontece respecto de las áreas de destino en Estados Unidos que se han extendido del suroeste hacia el centro y el este.

El predominio de las actividades agrícolas sigue siendo mayoritario entre los migrantes temporales; sin embargo se observa una progresión constante de experiencia laboral en México e inserción laboral en Estados Unidos en actividades ligadas a la industria y los servicios que absorben respectivamente alrededor de un tercio y la mitad de los mexicanos residentes en aquel país (SER/CIR, 1997).

Entre México y Estados Unidos se han incrementado también los movimientos en el sentido contrario. Un indicador de las tendencias más recientes son las entradas temporales de personas con motivo de negocios desde los Estados Unidos y Canadá (visa FMN) cuyo número alcanzó casi 100 mil en 1996 (Instituto Nacional de Migración, 1997).

También en el último cuarto de siglo ha habido una intensificación de la integración de México a la economía mundial y a la de Estados Unidos en particular. La integración en el ámbito financiero es aceleradísima y profunda en los años setenta; y desde la segunda mitad de esa década la integración se profundiza por la explotación de los recursos petroleros. Sin embargo, más significativo que lo anterior son el abandono del proceso de desarrollo mediante la industrialización sustitutiva (ISI) y el acelerado proceso de apertura económica desde mediados de los años ochenta. Este proceso de integración se institucionaliza sólidamente en los años noventa con el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) y otros tratados de libre comercio.

Los años ochenta y noventa son de una reestructuración económica profunda cuyas consecuencias han significado, hasta ahora, desequilibrios y disparidades, en el ámbito laboral, por un lado, y en el ámbito regional, por otro, más que una tendencia sostenida y consistente hacia la convergencia tanto en términos internacionales como internos. El por qué de estas tendencias requeriría una respuesta suficientemente compleja como para ser intentada en este documento; tan solo se harán algunas consideraciones sobre supuestos vínculos con las recientes tendencias migratorias.

Tendencias en el ámbito laboral. La apertura económica implicó una modernización acelerada de la planta productiva, con modificaciones en la composición de la demanda laboral. Se considera que la reestructuración afecta de manera particular los mercados de trabajo. Al respecto un estudio reciente sobre la emigración mexicana resume las vías principales de la reestructuración como: una

caída en la generación de empleo a partir de 1982 que no se ha recuperado y ha producido un aumento en el desempleo pero, sobre todo, en el empleo no protegido e informal; un descenso sistemático de los salarios debido a la inestabilidad económica, el impulso para atraer inversionistas extranjeros, la necesidad de reducir el gasto del sector público, y la política de aumentar las exportaciones, ampliando así la brecha salarial entre México y Estados Unidos; la desregulación de la economía rural ha desestabilizado los sistemas de trabajo, la organización de éste y las estrategias de sobrevivencia de un gran número de familias y comunidades rurales y urbanas (Escobar, Bean y Weintraub, 1999, pp. 9-10).

Ciertamente ha cambiado la dinámica de la demanda laboral de manera diferenciada sectorialmente y por categorías ocupacionales y niveles de calificación. Así, por ejemplo, la demanda es aparentemente más dinámica por determinados profesionistas y trabajadores calificados cuya oferta es limitada, por lo que sus salarios parecen experimentar una mejoría generalizada. Sin embargo, a nivel agregado, no se ha experimentado una tendencia hacia la convergencia en el ámbito salarial —factor central explicativo de la migración en la perspectiva teórica consensual. Los salarios manufactureros, después de desplomarse en 1982, aún se encuentran, casi 20 años más tarde, a las tres cuartas partes del nivel de 1980. Indudablemente que este desempeño no es atribuible de manera simplista a la integración.

Por su lado, el ALCAN ha intensificado y profundizado la integración económica regional en lo comercial, lo financiero y las inversiones —con sus componentes de difusión tecnológica. Sin embargo, el periodo que ha transcurrido desde la puesta en marcha del ALCAN —poco más de seis años— es muy breve como para poner a prueba los supuestos efectos de la apertura comercial sobre la convergencia económica y las tendencias migratorias. Aislar los efectos de este acuerdo de los otros factores no es, además, tarea metodológica fácil, máxime en el contexto de una gran demanda de mano de obra derivada de un crecimiento económico sostenido en Estados Unidos, de una recesión profunda, como la de 1995, en México[18], y de seculares patrones migratorios mexicanos a aquel país.

Los parámetros fundamentales de oferta y demanda del mercado laboral mexicano —y otras de sus condiciones de carácter institucional, tales como el tipo de sindicalismo controlado y las modalidades de afiliación con exclusión— siguen caracterizando a este mercado como uno de bajos salarios. En todo caso, más de un decenio después de reformular la apertura e integración económicas no existen indicadores sólidos que demuestren tendencias de convergencia económica ni que la migración esté disminuyendo entre México y Estados Unidos.

Hay que advertir, sin embargo, que la economía en su conjunto encierra una profunda heterogeneidad, por lo que los efectos de la apertura son muy diferenciados en razón de dicha heterogeneidad. Una parte minoritaria del aparato productivo se encuentra vinculada con la modernización tecnológica y organizativa; la otra mayoritaria —constituida por gran parte de las unidades económicas en el sector agrícola, la microindustria, el pequeño comercio y los servicios personales— tiene baja capacidad para absorber y adaptarse al cambio tecnológico. A raíz de la apertura, sobre todo con posterioridad al ALCAN, miles de micro, pequeñas y medianas empresas han sido liquidadas y muchas otras han emprendido ajustes de personal. Paralelamente, en la agricultura se ha experimentado estancamiento en la generación de empleos y salarios bajos (Yúnez-Naude, 2000).

Tendencias en el ámbito regional. El proceso de apertura está produciendo un reordenamiento espacial de las actividades productivas —una relocalización industrial significativa— de tal forma que son la frontera norte, ciertas áreas del centro y algunas ciudades de los litorales las que tendrán mayores oportunidades de desarrollo, mientras que otras zonas del altiplano y el sur tienden a distanciarse de las anteriores en términos de inversiones, oportunidades ocupacionales en sectores

[18] La disminución del PIB de México en 1995 (menos 6.2 por ciento) tiene una influencia decisiva sobre el comportamiento de los años posteriores a la entrada en vigor del ALCAN. Por otro lado, éste permitió a México recuperarse rápidamente de dicha recesión.

modernos y posibilidades locales de movilidad económica y social (Alba, 1999b). En términos concretos, dadas las disparidades regionales prevalecientes al inicio de los años noventa, el escenario anterior se traduce en que la inversión productiva tendería a concentrarse primordialmente en las regiones del Norte y Centro del país y, por último, en las del Sur, ya que ese gradiente refleja, en general, las condiciones de la infraestructura física y humana y las ventajas geopolíticas.

Como una aproximación al comportamiento regional de la inversión productiva en México un somero análisis de la inversión extranjera directa (IED) en el periodo 1994-1998 revela que su distribución estatal corresponde aceptablemente bien con algunos de los indicadores generalmente utilizados para medir las diferencias estatales en materia de condiciones económicas, recursos humanos e infraestructura. Todas las variables consideradas resultaron significativamente asociadas con la IED, incluida la variable Zona Norte que pretende capturar de manera explícita el efecto de la brecha entre el norte y el resto del país, con excepción del Producto Estatal Bruto per cápita. De ese ejercicio se desprende que la "gran política" de la apertura comercial y la integración económica está actuando como una política regional regresiva al favorecer a las regiones con mejor o más abundante disponibilidad de recursos y menores costos de transacción e información.

En general, se identifican dos fases claramente diferenciadas del proceso de convergencia regional: la primera de ellas, de 1940 a 1960, se caracterizó por un proceso relativamente rápido de convergencia; durante la segunda fase, de 1960 a 1995, este proceso se detuvo e incluso mostró cierta tendencia a revertirse. Las disparidades regionales son de tal magnitud que sorprende a los expertos la baja sensibilidad de la migración interestatal a los diferenciales de ingreso (Esquivel, 1999), incluso en contraste con la alta movilidad internacional de los trabajadores mexicanos (OCDE, 1998). La restructuración económica concomitante con la apertura de la economía y la integración a los mercados mundiales de inversión y capital reorganizan los patrones migratorios internos e internacionales. Por un lado, cambia la capacidad de absorción laboral de los tradicionales centros urbanos mexicanos y se estanca el potencial de absorción rural. Por otro, el proceso de urbanización (concentración de la población) continúa con una población más móvil, en un inédito contexto de inseguridad laboral.

No es que se produzca estancamiento de la economía; por el contrario, ésta se dinamiza al conformarse como una "extensión del núcleo central" del espacio económico regional de América del Norte. Sin embargo, la reestructuración no sólo fue apresurada y poco preparada, sino que tampoco fue acompañada por políticas de amortiguamiento, por lo que se han mantenido e intensificado las proverbiales desigualdades sociales y disparidades regionales del país, como se ejemplificó arriba. Estas tendencias podrían explicar tanto los cambios de los patrones migratorios internos como las emergentes características las corrientes migratorias internacionales. Desde esta perspectiva, los patrones de movilidad son de emigración e inmigración.

El futuro de la migración será consecuencia, por lo demás, no sólo de las transformaciones vinculadas a la reestructuración económica y tecnológica sino también de las transiciones de la modernización de carácter demográfico, social y político del país. Estas transformaciones y transiciones —unas y otras— están todavía por completarse. En general, todas las transformaciones anteriores se encuentran asociadas con presiones migratorias de mayor o menor importancia, algo observado históricamente, lo que sugiere que el fenómeno migratorio de mexicanos a Estados Unidos todavía persistirá por un período prolongado.

Al abrirse el siglo XXI México se encuentra a mitad de camino de las múltiples transformaciones y transiciones de la modernización económico-tecnológica, social y política. La transición demográfico-urbana está bien avanzada, pero no ha concluido, y los escenarios de su recorrido futuro —ampliamente modelados— indican, con una buena dosis de confiabilidad, que el crecimiento de la población continuará moderándose y las entradas al mercado laboral (cohorte de 15 a 44 años), aunque cuantiosas todavía por una generación más, irán disminuyendo del año 2010 en adelante. La población mexicana es ya mayoritariamente urbana, pero alrededor de un tercio es todavía rural. La transición hacia una economía industrial tecnológicamente avanzada adelanta y se extiende, pero su recorrido es todavía incierto y las modalidades que debería seguir no cuentan con un consenso en el

país, ni se avizoran progresos espectaculares, dadas las deficientes condiciones educativas y limitantes científico-tecnológicas. La transición política ha dado un gran paso el 2 de julio del 2000, pero las futuras instituciones y la instauración de una cultura democrática, con espacios de representación plural y rendición de cuentas (no sólo por parte de los agentes públicos sino también de los privados) están por diseñarse, implantarse y consolidarse.

A todas estas transiciones les tomará tiempo y todas encierran, por las tensiones que generan, potenciales implicaciones migratorias —internas e internacionales— de importancia. En esas condiciones, la intensificación y multiplicación de los intercambios y las relaciones económicas, laborales y sociales con Estados Unidos continuarán impulsando e incentivando la migración a ese país en el corto, mediano y largo plazos (Tuirán, 2000).

Por lo que se refiere a Centroamérica, en sólo un par de décadas se consolida un sistema migratorio de proporciones masivas hacia Estados Unidos. Los centroamericanos apenas si figuraban en las estadísticas del INS con anterioridad a 1970; el censo de Estados Unidos de ese año enumeró 114 mil. Veinte años después, el censo de 1990 enumeró una población centroamericana diez veces mayor de 1 millón 134 mil.

Las corrientes migratorias de centroamericanos hacia Estados Unidos se originan en una combinación de las causas enumeradas en la convocatoria de este simposio tales como: las crisis económicas de gran envergadura, las convulsiones sociopolíticas, las transformaciones de los ecosistemas y los enormes desastres naturales. Todos estos factores contribuyen a incrementar los desplazamientos al interior de los países, intrarregional y extrarregionalmente, con un nítido predominio de los Estados Unidos como país de destino. Hasta los años setenta los movimientos fueron ante todo temporales y a corta distancia. En las dos décadas siguientes los patrones migratorios han cambiado radicalmente. El proceso de urbanización se aceleró, los movimientos se extendieron entre los países y fuera de la región, los grupos sociales participantes se ampliaron y las causales políticas se fueron mezclando con las económicas. Con mercados internos estancados y una integración a los mercados mundiales de carácter de proveedor primario e industrialización regionalmente contenida, los mercados laborales locales no han absorbido la ola creciente de ingresantes a las cohortes laborales (Castillo García y Palma Calderón, 1999).

Las anteriores circunstancias han propiciado que las economías centroamericanas se hayan convertido en proveedoras de mano de obra dentro del espacio económico de América del Norte. Las corrientes emigratorias no tienen contrapartida en corrientes inmigratorias significativas de otros países del área. La funcionalidad de este papel se manifiesta en la importancia que han adquirido las remesas dentro de estas economías. De ser casi inexistentes a principios de los años ochenta, en 1998 representaban el 19 por ciento del PIB de El Salvador y el 9 por ciento del de Nicaragua y equivalen a aproximadamente la mitad y un tercio de las exportaciones de esos países y alrededor de un tercio y una octava parte de las importaciones respectivas (CEPAL, 2000). [19]

El sistema migratorio centroamericano se encuentra en etapa de crecimiento y consolidación. Posiblemente las presiones migratorias se mantendrán intensas en el futuro inmediato y mediato ya que las transiciones de la modernización y las reestructuraciones de su integración a los mercados mundiales son aún incipientes y prometen incrementar la movilidad de la población.

[19] En México, el volumen de remesas en 1999 se estima en alrededor de 6 mil millones de dólares. Este rubro es importante por la cuantía misma y es comparable a otros rubros como el turismo, la inversión extranjera directa o el petróleo. Sin embargo, la importancia relativa en el conjunto de la economía sólo excede ligeramente el 1 por ciento. En estados y regiones de intensidad migratoria el peso económico de las remesas se acrecienta significativamente.

III. Los dilemas de política: una integración controlada y selectiva

A raíz del ALCAN se abre en la región, en particular en México, un debate sobre el paralelismo, o su carencia, entre las políticas comerciales y las políticas migratorias en el proyecto y proceso de integración económica. Entre las posiciones, una considera que la liberalización comercial debería complementarse con una liberalización del flujo laboral;[20] otra parecida estima que una vez aceptada la conveniencia de una mayor integración económica en la región, ello conduciría a una actitud más abierta en torno a la conveniencia de liberar la movilidad del trabajo (Alba, 1993b). Sin embargo, los diferentes —de hecho, opuestos— objetivos de los países receptores y de los emisores muestran la complejidad de hacer concurrir las políticas migratorias con las políticas comerciales al interior de los espacios económicos creados por los acuerdos de libre comercio. En general, los países receptores, prósperos y avanzados, esperan que la liberalización comercial acelere el desarrollo de los países de emigración y ello aminore los flujos migratorios; los países emisores, mediante su reestructuración económica también esperan acelerar su desarrollo con esas políticas, sin que reducir los flujos figure como uno de sus objetivos principales.

Una revisión de diferentes casos de integración regional constata, por un lado, que existe una gran diversidad de acuerdos y condiciones respecto a la concurrencia o no concurrencia de las políticas de liberalización comercial y de inversiones con las de liberalización migratoria y, por otro, que el prerrequisito de la convergencia económica se interpone generalmente en el camino de la liberalización de la movilidad de las personas y del trabajo (Alba, Garson y Mouhoud, 1998). La tendencia general es a no asociar ambas políticas. Los países concluyen acuerdos y zonas de libre comercio de manera creciente, pero sólo excepcionalmente zonas o áreas de mercados laborales únicos. México no es una excepción; ninguno de sus tratados de libre comercio, con países contiguos o lejanos, se orientan a la liberalización de la movilidad laboral y de las personas.

La creación de mercados laborales únicos —al igual que en otros ámbitos nacionales sensibles— requiere de visiones compartidas y voluntades políticas tenaces que sólo parecen conjuntarse en circunstancias excepcionales tales como en el caso de la actual Unión Europea. En esos casos, se suelen establecer importantes políticas de acompañamiento para acelerar la convergencia económica entre los países o regiones miembros. En ausencia de esas circunstancias excepcionales, la cuestión de la libre movilidad del trabajo se pospone hasta que se haya alcanzado un "nivel adecuado de convergencia económica" que prevenga la materialización de flujos masivos.

En el contexto de América del Norte, la entrada en vigor del ALCAN ha contribuido a que tanto el gobierno como la sociedad mexicanos acepten abiertamente la emigración y demanden una mayor movilidad del trabajo en aras del emergente "espíritu del TLC" (Tratado de Libre Comercio) (Alba, en prensa; Verea, 1997). Del lado de los Estados Unidos, en cambio, se realizan esfuerzos tenaces para instrumentar medidas legales y dedicar grandes recursos para controlar la migración que proviene de México.

Desde 1993 la Patrulla Fronteriza ha más que duplicado su tamaño y sus recursos y los "operativos de control" buscan cubrir la mayoría de los puntos de cruce más concurridos entre el Océano Pacífico y el Golfo de México. Vehículos utilitarios, sensores electrónicos, visores nocturnos, luces potentes y "cercas infranqueables" conforman un nuevo panorama en la frontera, con todos los adelantos de la tecnología al servicio del control migratorio, lo que sugiere con claridad que el énfasis se ha puesto en el segundo de los términos de la estrategia de *facilitation and control*. La meta declarada es dificultar el cruce de la frontera lo suficiente como para disuadir a los migrantes de intentarlo siquiera. El número de detenciones en las áreas y sectores donde se concentran los recursos permite interpretar que se ha obtenido éxito al perturbar las rutas tradicionales de los migrantes mexicanos no autorizados. Sin embargo, no parecería que la mayor dificultad para el ingreso haya logrado desalentar el flujo a Estados Unidos (General Accounting Office, 1997; Suro, 1998).

[20] Esta parece haber sido la posición mexicana al inicio de las negociaciones.

En 1996, entra en vigor en ese país la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA), pieza principal de la estrategia legislativa dirigida a crear condiciones más difíciles para la inmigración, en general, y para la inmigración no autorizada, en particular. [21]

En Estados Unidos existe una profunda ambigüedad respecto a la migración en general y mexicana en particular. La demanda de trabajadores inmigrantes no descansa tan sólo en los requerimientos asociados a las fases de crecimiento del ciclo económico sino que ha adquirido un carácter estructural. Sin embargo, su política migratoria parecería orientarse ante todo hacia el control de la inmigración, como sucede en casi todos los países prósperos y avanzados, aunque ello se vuelva casi imposible de lograr (Cornelius, Martin y Hollifield, 1994).

La globalización a fines del siglo XX y en los albores del XXI no es la del XIX, cuando la convergencia económica —salarial— entre los países trasatlánticos de origen y destino fue apoyada en buena medida por un contexto de libre comercio y libre movilidad del trabajo (Williamson, 1996). A principios del siglo XXI se acepta lo primero, mas no lo segundo, al menos no en la medida experimentada en el siglo XIX. Ciertamente, las circunstancias difieren; si bien los espacios vacíos casi no existen, en cambio los transportes, las comunicaciones, la información, la integración hacen del mundo un solo espacio.

Los dilemas migratorios en la región son un rompecabezas difícil de armar. Para armarlo correctamente se requiere adoptar una perspectiva "generosa" sobre la integración internacional como proceso deliberado para lograr la convergencia económica por otros medios además del comercial. De ocurrir esa convergencia, entonces tal vez sí sería válido sostener que "*If the sending country is ultimately integrated into the international market as a developed, urbanized economy, net migration ceases and the former sending country may itself become a net importer of migrant labor*" (Massey *et al.*, 1994, p. 741). Por lo pronto, el actual escenario de integración económica entre los países —la globalización— parece estar acrecentando la movilidad de los trabajadores más allá de las fronteras nacionales, más que estarla constriñendo (Stalker, 2000). A largo plazo, incluso la convergencia económica difícilmente habrá eliminado la cuestión sobre las modalidades de integración económica y los patrones de movilidad; sin embargo, tal vez en esas circunstancias esos patrones serán menos conflictivos que los actuales.

[21] Las otras piezas son la Ley del Antiterrorismo y la Pena de Muerte y la Ley de Responsabilidad Personal y Oportunidad de Empleo (ley que reforma la asistencia social).

Referencias bibliográficas

Alba, Francisco (en prensa). "De la aceptación velada a la aceptación abierta de la emigración de mexicanos", *Al filo del siglo XXI: cambio y resistencia en México (1968-2000*), Editorial Océano, México.

Alba, Francisco (1999a), "La política migratoria mexicana después de IRCA", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1, enero-abril, pp. 11-37.

Alba, Francisco (1999b), "La cuestión regional y la integración internacional de México: una introducción", *Estudios Sociológicos*, vol. 17, núm. 51, septiembre-diciembre, pp. 611-631.

Alba, Francisco (1993a), "La migración mexicana y la iniciativa del Tratado de Libre Comercio: el juego de las expectativas", en Gustavo Vega (coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*, El Colegio de México, pp. 273-289.

Alba, Francisco (1993b), "El acuerdo comercial: ¿un paso hacia la convergencia sobre la cuestión migratoria?", en Gustavo Vega (comp.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1991-1992*, El Colegio de México, pp. 161-175.

Alba, Francisco, Jean-Pierre Garson y El Mouhoub Mouhoud (1998), "Migration policies in a free trade area: The issue of convergence with the economic integration process", *Migration, Free Trade and Regional Integration in North America*, OCDE, París, pp. 261-277.

Castillo García, Manuel Ángel y Silvia Irene Palma Calderón (1999), "Central American International Emigration: Trends and Impacts", en Reginald Appleyard (ed.), *Emigration Dynamics in Developing Countries, Volume III: Mexico, Central America and the Caribbean*, Ashgate Publishing Ltd., Aldershot, England, pp. 285-331.

Castles, Stephen y Mark J. Miller (1993), *The age of migration: international population movementes in the modern world*, Macmillan, London.
CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000), *Uso productivo de las remesas en Centroamérica*, Estudio regional, México.
CEPAL/INEGI-Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1993), *La Pobreza en México. Apéndice Metodológico*, Aguascalientes, México.
Cornelius, Wayne A., Philip Martin and James E. Hollifield (eds.) (1994), *Controlling Immigration*. A Global Perspective, Stanford University Press, Stanford, California.
Escobar Latapí, Agustín, Frank D. Bean y Sidney Weintraub (1999), *La dinámica de la emigración mexicana*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México.
Esquivel, Gerardo (1999), "Convergencia regional en México, 1950-1995", *El Trimestre Económico*, vol. LXVI(4), núm. 264, octubre-diciembre, pp. 725-761.
General Accounting Office (1997), *Illegal Immigration. Southwest Border Strategy Results Inconclusive: More Evaluation Needed*, Report to the Committees on the Judiciary, U.S. Senate and House of Representatives, GAO/GGD-98-21, diciembre.
Instituto Nacional de Migración (1997), *Estadística Migratoria (del Sistema de Información Migratoria)*, Secretaría de Gobernación, México.
Lucas Jr., Robert E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, núm. 1, julio, pp. 3-42.
Massey, Douglas S. (1988), "Economic Development and International Migration", *Population and Development Review*, vol. 14, pp. 383-413.
Massey, Douglas S. *et al.* (1994), "An evaluation of International Migration Theory: The North American Case", *Population and Development Review*, vol. 20, núm. 2, pp. 699-751.
Massey, Douglas S. *et al.* (1993), "Theories on International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review*, vol. 19, pp. 431-466.
Meissner, Doris (1992), "Managing Migrations", *Foreign Policy*, No. 86, Spring, pp. 66-83.
OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1998), *Desarrollo regional y política estructural en México*, México.
Portes, Alejandro (1997), "Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities", *International Migration Review* vol. 31, núm. 4, pp. 799-825.
Romer, Paul M. (1986), "Increasing returns and Long Run Growth, *Journal of Political Economy*, vol. 94, octubre, pp. 1002-37.
Skeldon, Ronald (1997), *Migration and Development. A Global Perspective*, Longman Ltd., Essex, England.
SRE/CIR-Secretaría de Relaciones Exteriores/Commission on Immigration Reform (1997), *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, México.
Stalker, Peter (2000), *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*, Lynne Rienner Publishers Inc., Boulder, Colorado.
Suro, Robert (1998), "Tightened Controls and Changing Flows: Evaluating the INS Border Enforcement Strategy", *Research Perspectives on Migration*, vol. 2, núm. 1.
The Trilateral Commission (A Report to...) (1993), I*nternational Migration Challenges in a New Era*, Nueva York, París, Tokio.
Tuirán, Rodolfo (coord.) (2000), *Migración México-Estados Unidos. Presente y futuro*, Consejo Nacional de Población, México.
U.S. Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (1990), *Unauthorized Migration: An Economic Development Response*, Washington, D.C., GPO.
Verea, Mónica (1997), "La Propuesta 187: el debate en México", documento de trabajo preparado para el Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración.
Williamson, Jeffrey G. (1996), "Globalización, Convergence, and History", *The Journal of Economic History* 56, núm. 2, pp. 277-306.
Yúnez-Naude, Antonio (2000), "Cambio estructural y emigración rural a Estados Unidos", *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 4, abril, pp. 334-339.

Anexo 1

Cuadro 1
POBLACIÓN MEXICANA EN ESTADOS UNIDOS 1960-96

Años	Nacida en México (miles)	De origen mexicano* (miles)
1996	6,679	18,039
1990	4,298	13,393
1980	2,199	8,740
1970	759	4,532
1960	576	1,736

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores/Commission on Immigration Reform, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, México, 1997.
* Incluye tanto a la población nacida en México como a la nacida en Estados Unidos de ascendencia mexicana.

Cuadro 2
EMIGRACIÓN NETA DE MEXICANOS, 1960-1996

Periodos	Emigración neta media anual
1990-96	277,000-315,000
1980-90	219,000-260,000
1970-80	120,000-155,000
1960-70	27,000- 29,000

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores/Commission on Immigration Reform, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, México, 1997.

Cuadro 3
DIEZ PRINCIPALES ESTADOS DE LOS MIGRANTES CON DESTINO A ESTADOS UNIDOS

Años 1968-1970		Años 1993-1994*	
Entidad federativa de residencia	Porcentajes	Entidad federativa de residencia	Porcentajes
Chihuahua	18.5	Guanajuato	12.9
Durango	9.9	Michoacán	10.8
Michoacán	8	Chihuahua	
Guanajuato	8	Jalisco	8
Jalisco	8	Zacatecas	7
San Luis Potosí	7	Coahuila	5.4
Zacatecas	7	Durango	5.3
Nuevo León	6	Sinaloa	4.7
Tamaulipas	5.10	Tamaulipas4.00	
Coahuila	4.90	Oaxaca	3.80
Otros	17.20	Otros	28.40

Fuente: 1993-1994: Secretaría del Trabajo y Previsión Social/Consejo Nacional de Población/
El Colegio de la Frontera Norte, Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México, 1983-1994
1968-1970: Julián Samora, Los Mojados: The Wetback Story, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Ind., 1971.
* Migrantes mayores de 12 años.

Cuadro 4
ESTIMACIONES OFICIALES DE LA POBREZA EN MÉXICO DURANTE LA REESTRUCTURACIÓN
(Millones y porcentajes)

	1984	1989	1992
Pobreza extrema			
Individuos	11	14.9	13.6
	(15.4)	(18.8)	(18.1)
Hogares	1.6	2.3	2.1
	(11.4)	(14.1)	(18.1)
Pobreza*			
Individuos	30.4	37.8	37.2
	(42.5)	(47.7)	(44.0)
Hogares	4.7	6.3	6.4
	(34.2)	(39.4)	(35.9)

Fuente: CEPAL/INEGI, 1993: 110-111. Tomado de Escobar Latapí, Agustín, Frank D. Bean y Sidney Weintraub, La dinámica de la emigración mexicana, CIESAS, México, 1999.
* Incluye pobreza extrema y moderada.

Cuadro 5
INDICADORES SOCIOECONÓMICOS ESTATALES

	IED , 1994-1998 (a)		PEB , 1993 (b)		PEA Manufactura, 1990		Población con primaria completa, 1990 (c)		Líneas telefónicas,1993	
	Prom. Anual per capita US$	Rango	Per capita	Rango	Porcentaje	Rango	Porcentaje	Rango	Por mil habts.	Rango
Ags	35.24	13	61.03	14	24.18	8	66.15	13	94.27	13
BC	239.46	3	70.53	9	22.68	10	75.99	5	148.76	3
BCS	67.06	6	76.56	7	8.52	28	94.61	1	130.64	4
Camp	1.37	29	212.04	1	9.05	26	55.20	23	52.82	25
Coah	51.11	9	79.26	5	24.83	4	71.82	7	116.34	6
Col	46.76	10	76.00	8	9.75	25	63.98	16	106.99	10
Chis	0.12	32	29.78	32	5.79	32	37.92	32	24.76	32
Chih	169.48	4	62.42	13	25.59	3	69.14	10	115.47	7
DF	592.03	1	156.63	2	20.72	11	83.23	3	241.38	1
Dgo	10.21	21	49.30	19	16.37	15	60.51	20	57.83	21
Gto	2.70	27	45.88	23	24.19	7	83.43	2	58.82	19
Gro	4.50	25	39.79	27	8.85	27	73.13	6	50.59	26
Hgo	6.13	23	44.87	24	14.95	19	54.27	26	44.16	28
Jal	27.28	15	65.57	12	23.45	9	64.08	15	120.02	5
Mex	37.16	12	54.91	17	27.52	2	71.26	8	78.94	15
Mich	3.33	26	34.45	30	14.77	20	51.44	29	54.70	23
Mor	30.62	14	68.38	11	15.67	16	66.02	14	103.07	11
Nay	4.64	24	47.70	21	9.76	24	58.33	21	67.75	18
NL	253.25	2	108.19	4	28.99	1	76.82	4	169.65	2
Oax	0.28	31	30.46	31	9.79	23	43.30	31	25.60	31
Pue	20.34	16	41.06	26	17.35	13	55.10	24	55.64	22
Qro	54.96	8	68.73	10	24.58	5	63.40	17	76.14	17
QRoo	40.91	11	128.65	3	6.21	31	61.20	19	94.60	12
SLP	15.31	19	48.20	20	16.90	14	55.49	22	58.22	20
Sin	16.74	18	53.25	18	10.42	22	62.60	18	85.56	14
Son	61.38	7	77.25	6	15.67	17	70.82	9	113.84	8
Tab	0.72	30	57.18	16	8.17	30	55.06	25	47.09	27
Tamps	132.35	5	58.27	15	18.28	12	67.85	11	107.87	9
Tlax	11.43	20	37.64	28	24.58	6	66.40	12	39.85	29
Ver	2.40	28	42.91	25	11.17	21	52.44	27	53.23	24
Yuc	17.72	17	47.29	22	15.23	18	52.18	28	78.35	16
Zac	9.62	22	35.64	29	8.48	29	50.87	30	35.07	30

Fuentes: IED: Inversión Extrajera Directa, SECOFI, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
PEB: Producto Estatal Bruto, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Tomado de Crescencio Ruiz Chiapetto, "Desigualdades Regionales en México, 1900-1993", Estudios Demográficos y Urbanos,Vol. 15, núm 3, 2000, en prensa.
PEA: Población Económicamente Activa, INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, México, 1990. Población con primaria completa: CONAPO, "Indicadores Socioeconómicos e Indice de Marginación Municipal, 1990". Tomado de: Horacio Sobarzo, "La cuestión fiscal y el nuevo federalismo" Estudios Sociológicos, vol. XVII, núm. 51, 1999, pp. 743-786. Líneas Telefónicas: Grupo Financiero Banamex, México Social 1994-1995, México 1996, p. 266.
Notas: a. Montos notificados al RNIE más importaciones de activo fijo por parte de maquiladoras. Para el cálculo del promedio anual por habitante (1994-1998) se utilizó la población del Conteo de Población de 1995.
b. Producto Estatal Bruto a precios de 1980.
c. Población de 15 años o más

Cuadro 6
COEFICIENTES r DE PEARSON (A)

	IED/cápita	PEB/cápita	PEA en Manuf	Pob c/ prim comp	Zona Norte (b)	Lin tel mil hab
IED/cápita	1.000					
Signif.						
N						
PEB/cápita	0.237	1.000				
Signif.	0.199					
N	31					
PEA en Manufactura	0.504**	-0.037	1.000			
Signif.	0.004	0.841				
N	31	31				
Pob c/prim comp	0.493**	0.204	0,455*	1.000		
Signif.	0.005	0.270	0.010			
N	31	31	31			
Zona Norte	0.659**	0.140	0.262	0.521**	1.000	
Signif.	0.000	0.453	0.155	0.003		
N	31	31	31	31		
Lin tel mil hab	0.802**	0,361*	0.459**	.688**	0.650**	1.000
Signif.	0.000	0.046	0.009	0.000	0.000	
N	31	31	31	31	31	

Fuentes: Ver Cuadro 1.
Notas: (a) Se excluye el D.F. de los cálculos.
(b)Zona Norte: BC, BCS, Coah, Chih, Dgo, NL, Sin, Son y Tamps.
** Correlación significativa al 1%
* Correlación significativa al 5%

B.3 Comentarios de Dane Rowlands[22]

Los trabajos de los profesores Alba y Martin presentan dos enfoques diferentes, pero muy útiles, para entender los vínculos entre integración económica, desarrollo tecnológico y migración internacional. Ambos documentos se dedican principalmente a los flujos migratorios desde México hacia los Estados Unidos. A pesar de esta aparente limitación a un solo aspecto, que claramente es muy importante —una parte de los flujos migratorios sur-norte en las Américas— los trabajos proporcionan una visión desde un rango más amplio de asuntos de importancia para los académicos y hacedores de políticas en el campo de la migración internacional.

Ambos autores comienzan con un punto de vista similar del consenso sobre la forma en que el desarrollo y la migración se relacionan. Si nos enfocamos en los asuntos identificados por estos autores, el modelo heurístico asociado podría ser caracterizado como sigue: en la primera relación, el proceso de integración económica está vinculado al proceso de desarrollo económico. En general , se presume que el desarrollo económico conduce, a su vez, a la convergencia económica y a una disminución de la presión migratoria a largo plazo. Sin embargo, ambos autores reconocen que a largo plazo el desarrollo puede llevar a un crecimiento temporal de esa presión debido a factores tales como la desarticulación social y económica. Las contribuciones de los dos trabajos pueden analizarse a partir de esta aproximación básica a la migración, aunque, en ningún caso, ambos necesariamente concuerden con todos sus elementos, ni tampoco en que ese "retrato" estaría completo. Se omiten muchos otros factores y vínculos retrospectivos, aunque queda claro que los autores son claramente conocedores de tales refinamientos.

Sin embargo, si tomamos este modelo simple de migración y desarrollo como un punto de partida común, es interesante apreciar que los autores llegan a conclusiones que, dicho crudamente, pueden ser caracterizadas como diametralmente opuestas. El trabajo de Alba deja la impresión que es muy probable un aumento de las presiones migratorias. Por su parte, Martin —sin subestimar la magnitud de las fuerzas migratorias— concluye que es probable que tales presiones declinen más rápidamente de lo que generalmente se cree. Desde el punto de vista de la política, Alba enfatiza la necesidad de cooperación internacional para vencer los dilemas de la política emergente que separan a los países expulsores y a los receptores. La conclusión de Martin en este plano es más unilateral y sugiere que la "mejor" política para los Estados Unidos puede estar en aplicar más rigurosamente su régimen de migración y, por lo tanto, en alentar la innovación tecnológica en las industrias que emplean a trabajadores migrantes extranjeros. Si bien este simple retrato exagera las diferencias que existen entre los documentos, es interesante contrastar sus posiciones y determinar por qué llegan a ellas teniendo puntos de vista razonablemente similares acerca de las conexiones entre migración y desarrollo.

Hay dos razones por las cuales difieren sus conclusiones. Los autores examinan los asuntos usando prismas muy diferentes; Alba llega al análisis desde el contexto del país expulsor y utiliza un nivel de análisis agregado para desarrollar su tesis. Martin examina el asunto desde la perspectiva del país receptor y adopta un nivel de análisis más microeconómico o sectorial. En cada etapa del modelo básico estos diferentes enfoques afectan el análisis de manera importante. La primera relación en el modelo identifica la integración económica creciente como un factor que contribuye al desarrollo económico, el cual a su vez afecta la migración.

Dejaré de lado la pregunta acerca de la naturaleza de la relación entre integración y desarrollo, y señalaré simplemente que las recientes protestas en Seattle, Washington y otros lugares están indicando visiones sobre una relación no necesariamente benevolente. Aun cuando ambos autores aceptan esencialmente que el desarrollo es la variable de mediación clave para unir la integración y el desarrollo, Martin sugiere que hay un vínculo directo entre integración y migración, y cita la

[22] Profesor Asociado, The Norman Patterson School of International Affaires, Carleton University, Canada.

teoría tradicional que indica que el comercio de bienes y servicios es un substituto de la mano de obra y de otros factores que llevan a los flujos entre países. Esto presenta un reto: ¿hasta dónde necesitamos examinar las relaciones entre integración y migración separadamente del proceso de desarrollo? y ¿es posible hacer tal separación? Martin saca este asunto sin concluir con él en forma totalmente satisfactoria. Específicamente, parece no conciliar completamente la sustitución a corto plazo de comercio y migración en la literatura sobre el comercio a partir de evidencias empíricas que sugieren que hay al menos un complemento transitorio. Esta no es una limitación particularmente seria para el argumento total de Martin, pero es necesario un desarrollo más claro en la literatura.

El segundo paso en la lógica simple del modelo es la conexión entre desarrollo y convergencia. Martin se ve cómodo con la idea de que el desarrollo eventualmente llevará a la convergencia y hay bases sólidas neoclásicas para hacerlo. En contraste, Alba enarbola la teoría del crecimiento endógeno para desafiar la presunción de la convergencia. Visto desde un nivel agregado, él se anota un punto importante, con una buena teoría y evidencia en apoyo de ese argumento que está presente en la literatura. También proporciona alguna evidencia, a nivel micro, para reforzar su argumento y una evidencia es la baja real de salarios que se ha observado en la industria mexicana durante un período que va mucho más allá de los dos últimos decenios. Tiene especial cuidado en no confiar demasiado en esta evidencia, y en realidad es muy problemático, dada la acumulación de la deuda y los aumentos de salario real anteriores a la crisis fiscal de 1982, así como la presencia de numerosas sacudidas económicas, sociales y políticas que desde entonces ha debido enfrentar México. Su segundo punto es reclamar que muchas industrias mexicanas se demoran en adoptar nuevas tecnologías, y lo hacen después que sus competidores. Este es un buen punto, pero amerita preguntar sobre las razones de esa tardanza. Parece razonable que este análisis se inicie con un examen de las deficiencias de un entorno político que ha desalentado la innovación. Desde este punto de vista, podríamos tener más dudas en considerar si esta deficiencia de la industria mexicana es una característica necesaria del desarrollo y la posible integración, o si puede ser corregida mediante reformas políticas. En este aspecto, la evidencia irrefutable de Alba de la concentración de inversión en las regiones del norte de México podría ser consistente con una divergencia o convergencia espacial de más largo plazo, dependiendo de cuán durable es este patrón. En ausencia de evidencia irrefutable a micronivel, la gran pregunta sobre si ocurrirá la convergencia es, comprensiblemente, difícil de contestar. También es útil señalar que la innovación puede estar vinculada directa y positivamente con la migración (a través de las remesas y de la migración de retorno).

La tercera etapa del modelo separa los efectos a corto y largo plazo del desarrollo sobre la migración. La posición tradicional es que el desarrollo conlleva aumentos a corto plazo de la migración, pero que esos flujos declinan cuando el desarrollo sigue su marcha. Ambos autores aceptan este efecto contradictorio temporal, al que Martin llama la "joroba migratoria". Son numerosas e irrefutables las evidencias sobre la presencia de este fenómeno, aunque a menudo se vincula más al proceso de desarrollo que al de integración, como parece hacerlo Martin. El trabajo de Stark y Taylor, que utiliza microdatos de investigaciones sobre pueblos mexicanos, es irrefutable dentro y fuera de sí mismo, pero también tiene su apoyo en nuestro análisis a nivel agregado (Stark y Taylor, 1991; Rowlands, 1999). Sin embargo, del documento de Martín emergen dos puntos. Primero, y como ya señalamos, comercio y migración pueden ser vistos como sustitutos tanto a largo como a corto plazo, y ello necesita ser conciliado con la presencia de la "joroba migratoria", asunto probablemente vinculado con el punto que considera la necesidad de examinar los vínculos entre integración y migración en forma separada del efecto mediador del desarrollo. Además, la ilustración de Martin del proceso mediante el cual las presiones migratorias aumentan y luego disminuyen también necesita elaboración antes de utilizarlo para propósitos políticos. ¿Cuánta confianza podemos tener en el modelo y en las proyecciones asociadas en el tiempo? Si bien la ilustración es útil, los hacedores de políticas necesitarán más detalles. Tampoco sirve indicar que el modelo está dirigido por las condiciones demográficas y del mercado laboral por el lado de la oferta. Además, es beneficioso examinar con más detalle las condiciones del mercado laboral por el lado de la demanda, que puede llevar a una mayor presión migratoria en el futuro.

En cuanto al aspecto político, Alba destaca las distintas preocupaciones de los países expulsores y de destino, y señala que para superarlas será necesaria la cooperación internacional en un amplio abanico de temas. Alba enfatiza en la importancia de vincular la política de migración con otras materias de integración, como las políticas comerciales. Sin embargo, el conflicto inherente entre el país expulsor y el receptor hace difícil identificar las opciones de política específicas que estarían mejorando la función de Pareto.

En contraste, Martin es muy específico en sus conclusiones políticas. Como se demostró que la economía estadounidense no es "dependiente" de los trabajadores extranjeros migrantes, ni en forma agregada ni sectorialmente, sugiere que una política razonable pudiera ser restringir la migración de trabajadores a los Estados Unidos y así promover la innovación en las industrias de trabajo intensivo. Dejando de lado el asunto de definir la "dependencia" de la economía estadounidense o de sus sectores claves, la provocativa sugerencia de Martin tiene un considerable valor. Después de todo, el proceso de desarrollo económico ha sido un proceso de ahorro de trabajo en la innovación tecnológica. En realidad, si consideramos que hay manifestaciones que pueden inhibir indebidamente la innovación tecnológica, la política sugerida por Martin sería una atractiva forma de subsidiarla o fomentarla.

Pero también hay problemas que necesitan ser manejados. Antes que nada, la perspectiva para definir una "mejor" política en el campo de la migración. Una regla neoclásica de eficiencia es un enfoque que tenga sentido (aunque no para todos) y que Martin parece adoptar; pero se aplica sólo en sentido parcial. Puede no ser beneficioso para los países de envío de migrantes y no es sólo aparente que la restricción de la migración generará una solución más eficiente incluso si estamos frente a la segunda mejor opción. Después de todo, existe una presunción neoclásica contra más restricciones. Entonces, la solución realmente eficiente podría ser un poco diferente a la historia que presenta el autor, en detalle y con sólidos argumentos. Citando evidencias de casos previos de restricción de trabajadores migrantes, sugiere que las industrias más afectadas adoptaron nuevas tecnologías y llegaron a ser incluso más eficientes. Corresponde señalar que esas innovaciones pueden no haber ocurrido en ausencia de restricciones comerciales. Entonces, la mejor solución —y ciertamente la más consistente con la teoría económica neoclásica —sería eliminar las restricciones a la migración y a los flujos comerciales, como sugiere Alba.

Son muchos los detalles que deben examinarse para determinar los efectos de eficiencia al restringir la migración. El documento de Martin es muy útil, pues pone el tema en la palestra. La pregunta sobre los efectos diferenciales de la migración y la tecnología en sectores comerciales y no comerciales parece importante, y así lo destaca Martin al identificar concentraciones de trabajadores migrantes en la provisión de servicios de conserjes y de construcción (sector no comercial) por un lado, y de trabajo textil y agrícola (sector comercial) por el otro. Otros temas importantes, como la feminización de la migración, están relacionados claramente a las diferencias entre sector comercial y no comercial.

Como expertos en temas migratorios y conocedores de las importantes dimensiones económicas, tecnológicas, sociales y demográficas de la migración, ambos autores presentan grandes desafíos a las comunidades políticas y académicas. La definición del equilibrio a largo plazo que emerge de una economía totalmente integrada y orientada al mercado global y de la distribución asociada de capital, trabajo y tecnología, es todavía un tema increíblemente difícil. ¿Cómo evolucionarán la integración y el desarrollo y cómo afectarán a esa distribución? ¿Observaremos convergencia o divergencia? Estos son problemas complejos, pero centrales, que deben añadirse al nivel de análisis en que Alba se enfoca. Sin embargo, el microanálisis es crucial y así lo demuestra Martin. Pero bosquejar conclusiones políticas es una ardua tarea y las evidencias del pasado nos muestran la presencia de múltiples restricciones en los flujos de personas, bienes e incluso de capital y tecnología. ¿Serán preservadas o destruidas esas históricas relaciones por esta fuerza nebulosa que ha venido condicionando la globalización? Comprensiblemente, los autores no pueden contestar cabalmente estas preguntas. Pero Alba y Martin han llevado más allá nuestra comprensión del tema migratorio, forzándonos a considerar algunas deficiencias fundamentales de nuestro conocimiento y desarrollando caminos válidos para análisis posteriores.

Referencias bibliográficas

Rowlands, D. (1999), "Domestic Governance amd International Migration," *World Development* 27(8): 1477-1491.

Stark, O. y J.E. Taylor (1991), "Migration Incentives, Migration Types: The Role of Relative Deprivation," *Economic Journal* 101(408): 1163-1178.

C. La migración de trabajadores calificados

C.1 Reflexiones en torno a cómo mejorar la competitividad mediante el uso racional de la inmigración: una perspectiva básicamente estadounidense

Demetrios G. Papademetriou[1]

Introducción

A fines del siglo XX, las sociedades industriales más avanzadas están repensando su comportamiento en una amplia variedad de contextos y asuntos políticos. Entre los temas que han requerido mucho (y "nuevo") pensamiento está el de la verdadera naturaleza de la competitividad en un mundo donde todas las barreras están cayendo, al mismo tiempo que la alarma de muchas regiones sobre mantener (e incluso mejorar) muchos roles "societales" tradicionales de un Estado se hace ensordecedora. Son pocos los temas que han dado más oportunidad para el debate que la migración internacional.

Este corto ensayo está escrito básicamente desde la perspectiva de los Estados Unidos. El marco analítico, los ejemplos, las críticas y

[1] International Migration Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace. El análisis económico incluido en este documento está basado en Papademetriou y Yale-Loehr (1996), *Balancing Interests: Rethinking U.S. Selection of Skilled Immigrants.*

las "recomendaciones" son, con mucho, producto de políticas analíticas y debates políticos que están firmemente arraigados en los Estados Unidos. Sin embargo, cuando fue posible, hemos tratado de extender el análisis y "homogeneizar" el lenguaje de manera que también pueda aplicarse, en *diferentes grados*, a muchas otras sociedades industriales avanzadas, como Canadá y los países miembros de la Unión Europea (UE). (En algunos casos, como al discutir la forma en que "nosotros" surgimos de la segunda guerra mundial, o el papel de la corporación en los años cincuenta y sesenta, el texto está centrado en los Estados Unidos.) Comprendo que esto viola una de las reglas principales de la investigación comparativa. Sin embargo, dado el propósito de esta discusión, pensé en apartarme temporalmente —con todo lo que ello implica en términos de exactitud— creyendo realmente enriquecer y no desviar el discurso.

Este ensayo va al corazón de la tarea, al menos como yo la entiendo. Es decir, mira hacia donde las reflexiones sobre una migración de "alto fin" surgen en las sociedades industriales avanzadas, más allá de las construidas sobre la inmigración y algunas variables claves responsables por el creciente interés en los inmigrantes de alta "calidad". Específicamente, se dirige a la forma en que los inmigrantes calificados y educados encajan —y son cada vez más confiables— en la competitividad de las sociedades receptoras (típicamente, con los mismos inmigrantes obteniendo una gran ganancia sobre la inversión en su propio capital humano). Nuestra premisa básica es que, en un mundo cada vez más interdependiente, esas pequeñas diferencias en la competitividad pueden traducirse en grandes ganancias en el mercado, y cada lógica económica (y social) y sus normas se ven sometidas, como algo fundamental, a un reexamen sin parangón en los últimos treinta años. La revisión de nuestra actitud y política sobre la migración —inicialmente la inmigración calificada, pero gradualmente sobre todas sus formas— es un asunto creciente de esa reevaluación y ya tiene lugar en muchos estados desarrollados.

Este ensayo tiene el siguiente esquema. En las dos primeras partes se examinan brevemente la evolución de las grandes corporaciones hacia empresas globalizadas y las actividades económicas de las sociedades industriales avanzadas,[2] que probablemente intenten retenerlas como "propias" en las próximas dos o más décadas. También se discute, aunque brevemente, lo que esas sociedades deberán hacer para retenerlas. En la última sección se postula que las políticas de inmigración bien pensadas estarán entre los caminos de "competitividad" que estas sociedades explorarán con mayor vigor; además, se sugiere un modo para identificar y seleccionar los "mejores" inmigrantes desde dos perspectivas completamente interrelacionadas: la competitividad a largo plazo del país receptor y el éxito económico a largo plazo del inmigrante.

La naturaleza de esta tarea hace que nuestro análisis sea unilateral e incompleto. Por ejemplo, ignora virtualmente un número de importantes —aunque quizá sólo emergentes (¿o, de algún modo, reemergentes?)— cambios en el sistema de migración internacional, que probablemente complicarán la política y los cálculos políticos que hoy día marcan algunas decisiones de las sociedades receptoras. Así, evita algunos hechos; por ejemplo, que la inmigración abarca virtualmente a todos los países y que la mayoría de estos reciben y envían inmigrantes. Estos acontecimientos ponen en claro que las líneas coordenadas que tradicionalmente distinguieron entre países expulsores y países receptores ya no están claras. Es probable que esto complique a la política y a los cálculos políticos de quienes toman decisiones sobre la inmigración. Por ejemplo, los países expulsores más tradicionales ahora deben lidiar con las crecientes presiones y con la reacción popular hacia la inmigración ilegal, ya que ellos están siendo elegidos como países de tránsito (o de destino) por inmigrantes desde países menos prósperos (este nuevo conjunto de preocupaciones se agrega a las continuas preocupaciones sobre el trato de sus propios nacionales en el extranjero). Y los países tradicionalmente receptores del norte industrial (véase la nota 1) deben manejar no sólo la inmigración a gran escala (lo que es una constante política) sino también los "nuevos" asuntos de política relacionados, por ejemplo, con

[2] En este ensayo se usan los términos "sociedades receptoras", "sociedades industriales avanzadas", democracias "industriales" o "avanzadas", "Oeste" y Norte "avanzado" o "industrial", para señalar aquellas sociedades más desarrolladas con mayor gravitación de los migrantes.

la doble nacionalidad (cuya resolución tiene severas implicaciones potenciales debido a la eventual reciprocidad), las implicaciones de liberar el comercio o las desviaciones demográficas (véase la discusión de más abajo). Finalmente, los mismos migrantes —dependiendo de su propia perspectiva, y según sean peones o protagonistas del proceso— enfrentan una enloquecedora serie de desafíos: en el mejor de los casos, la pesadilla de la burocracia administrativa, y en el peor, los onerosos (y peligrosos) contrabandistas y traficantes.

Veamos otro ejemplo: un creciente número (y categorías) de inmigrantes parecen estar constantemente en movimiento. Para nuestro caso, la más notoria de estas categorías son los inmigrantes talentosos y con alto nivel educacional. Una "competencia" emergente entre ellos puede darles más poder y, si se maneja adecuadamente, puede incluso rebalancear la ecuación de poder entre sociedades expulsoras y receptoras, forzándolas a dialogar sobre una conducta apropiada para tener acceso a tratar con un capital humano tan rico (las otras categorías de inmigrantes, como los buscadores de asilo y los inmigrantes clandestinos están en una órbita diferente y es probable que continúen enfrentando un creciente frente unido de países que evitan su ingreso).

Un tercer ejemplo es el que surge de la fría racionalidad del análisis demográfico. El envejecimiento y tasas de fecundidad bajo el nivel de reemplazo, obligan a las democracias más avanzadas a comprender que en la próxima década (o dos) muy probablemente, deberán admitir a cifras mucho mayores de migrantes que los que aceptaron en los últimos treinta o cuarenta años (véase Papademetriou, 2000). Si esto sucede y los imperativos demográficos hacen que la inmigración sea un caso de abrir y cerrar, como predice un número creciente de analistas, los inmigrantes de todo nivel de talento y preparación educacional —y también sus países de origen— pueden ganar una buena mano en la discusión por mercados laborales más apropiados (es decir, mejores) y por los derechos sociales asociados. Esto podría ocasionar un cambio sin precedentes en la inmigración y forzar a un reexamen de qué ha sido ortodoxo en el curso de las tres últimas décadas y por lo tanto completamente no examinado en este tema.

La inmigración bajo ataque

En los años noventa, la institución misma de la inmigración estuvo sujeta a fuertes y sostenidos ataques en la mayor parte del mundo industrial avanzado. Además de importantes preocupaciones sobre la inmigración ilegal,[3] en los Estados Unidos, este ataque se centró inicialmente en la competencia de los migrantes (presumiblemente "injusta") al desplazar a los trabajadores nacionales, es decir, trabajadores que por una serie de razones tienen acceso legal y prioritario al mercado laboral. Los críticos argumentaron que las cifras de trabajos sin calificación y semicalificados, si bien aumentaban, no mantenían el ritmo de los crecientes rangos de trabajadores con baja calificación que ya estaban en el Norte —especialmente en las ciudades del interior, donde se concentraban las minorías, los inmigrantes y otras poblaciones desaventajadas. Ellos cuestionaron la admisión de inmigrantes con baja calificación, presumiblemente (¿ostensiblemente?) sin preocuparse de los crecientes sectores de bajos ingresos. Algunos cuestionaron también el interés nacional a largo plazo de "subsidiar" —mediante la inmigración y otros instrumentos políticos (como la blanda aplicación de las leyes laborales y de impuestos)— la mantención y expansión de bajos salarios, actividades con bajo valor agregado, como el ramo del vestuario, que no puede competir a largo plazo con bienes importados producidos a más bajo costo en el extranjero y con muchos menos argumentos sobre el costo social asociado con tales actividades. El argumento central iba mucho más allá del desplazamiento habitual por inmigrantes —una perspectiva cuya resonancia se intensifica exponencialmente durante las crisis económicas. También se vio presa de la despiadada reestructuración económica, la consolidación y el desajuste que afectó incluso a los sectores de "recesión a prueba", como los servicios financieros, la alta tecnología y la defensa. Los despidos resultantes crearon (y en algunos

[3] Aquí se incluyen preocupaciones de los europeos sobre el alto número de peticiones de asilo, muchas de ellas consideradas fraudulentas.

casos continúan creando) una profunda sensación de ansiedad y vulnerabilidad en las capas sociales y económicas que nunca habían tenido que preocuparse mucho sobre su seguridad. En ninguna parte esta sensación tuvo más fuerza que en California, donde, al menos (*aunque no la única*) para los Estados Unidos, nacieron los últimos (*así como los primeros*) movimientos anti-inmigración y continúa habiendo una fuente de agitación anti-inmigrante.[4]

La siguiente mutación del debate antimigratorio se enfoca en el acceso del inmigrante a programas sociales no creados específicamente para ellos. Oculto en segundo plano estaba un huésped de otros asuntos sociales y de integración cultural[5] incluyendo lenguaje, educación, etnicidad y raza —que crecen en intensidad, y que motivaron intentos concertados para marginar políticamente a quienes tocan estos temas.

Además, mientras mayor es la brecha entre el antagonismo hacia la inmigración i*legal o clandestina*, oscurecida por la insatisfacción general sobre varios (o todos) los aspectos de la inmigración legal, menor es la manejabilidad de ambos asuntos y es menos probable que la retórica y las acciones sobre la inmigración legal encuentren una "relación razonable". Ese oscurecimiento se convirtió en un *deus ex machina* para quienes deseaban minimizar las entradas de la inmigración (por ejemplo, la danza retórica europea con la "inmigración cero") o hacer profundos cortes en la" imparable" inmigración legal, atándola a discusiones sobre el control de la inmigración ilegal, un esfuerzo centrado en los Estados Unidos que, si bien no exitoso, atrajo un apoyo político significativo.[6]

Finalmente, subrayando y dando énfasis a muchas de estas preocupaciones, está la percepción de que varios procesos de los sistemas de inmigración pueden ser engañados por individuos no calificados y corrompidos por intereses particulares. El poco habitual número de contradicciones internas del sistema parece ser muy explotado por los que trataban de aprovecharse de él y por los que querían destruirlo. Dos componentes del sistema —uno basado en el empleo y otro en los refugiados/asilados— fueron blanco de la mayoría de las críticas, pero muchos aspectos de la fórmula del ingreso temporal —que en los Estados Unidos toma el nombre de los "no inmigrantes"— también estuvieron sometidos a críticas.

Además —y más significativamente en el caso de nuestro estudio—, los analistas políticos y otros concluyeron que algunos componentes del sistema de inmigración pueden no servir a los amplios intereses de la sociedad receptora tan bien como debieran o a los intereses de muchos de sus participantes, incluidos los inmigrantes y sus patrocinadores.

---

[4] Hacia 1990, los casi veinte años de expansión económica y prosperidad de California dieron paso a pérdidas de trabajos a gran escala en toda la economía, severos déficits presupuestarios, cortes en los programas sociales y, durante los inicios de los años noventa, a un escape de capital físico y humano y a un difundido estado de ánimo que sólo puede describirse como temeroso y pesimista.

[5] El proceso de integración es el "piso cero" de toda política de inmigración y la última prueba de éxito o fracaso de cualquier sistema de inmigración. Ningún régimen de inmigración puede ser exitoso a largo plazo a menos que resuelva los problemas de integración de los recién llegados, de construir una comunidad basada en la diversidad y de crear un ambiente legal/institucional y sociopolítico en el cual la segunda generación logre el éxito. Sin embargo, este problema no puede ser resuelto en la ausencia de buenas relaciones intergrupales en general e interminorías en particular. El desafío más amplio para las sociedades receptoras de inmigrantes está claro: A menos que ellos tengan éxito en combatir la apatía, desesperanza y el antagonismo intergrupal en sus ciudades del interior, no serán sociedades exitosas en el próximo siglo. Si consideramos lo sucedido durante los años noventa en los Estados Unidos, podemos decir que el éxito no será posible, a menos que se comience a reinvertir en la infraestructura social de sus ciudades (particularmente en las áreas de educación y entrenamiento), para valorar más los esfuerzos de los trabajadores pobres, fortalecer la red de seguridad social y denunciar a aquellos que incitan a los pagadores de impuestos a revelarse (y luego usan la rabia resultante como una excusa para cortar aún más los programas).

[6] Sin embargo, ese esfuerzo trajo frutos en otros lugares; ese es el caso de Australia.

El cambio de las economías avanzadas y las necesidades de la inmigración

Con el fin de entender el lugar que ocupa la inmigración en el desarrollo de las economías avanzadas, debemos entender primero los cambios radicales que en las pasadas dos décadas transformaron la economía mundial en el extremadamente dinámico —y completamente interdependiente— mercado global de hoy. Específicamente, debemos entender explícitamente: a) la economía global y sus requerimientos, particularmente lo que valora cuando se mueve hacia la integración total; b) cómo están organizadas las economías industriales más avanzadas; c) cómo las empresas económicas y sus empleados se insertan en el mercado internacional y, d) las características del trabajador que son más útiles para aquellas empresas[7] (y, por extensión, a "cada" economía avanzada) para salvaguardar y reforzar sus posiciones en el mercado.

Las economías occidentales en los decenios de 1950 y 1960

En los años cincuenta y principios de los sesenta, la mayoría de las democracias industriales estaban completando su conversión a economías en tiempos de paz y orientaron las industrias manufactureras hacia la producción de bienes de consumo. La manufactura y la agricultura —y grandes inversiones de capital en infraestructura física— crearon grandes oportunidades de trabajo en lo que antes era esencialmente una economía orientada al plano doméstico.[8]

Casi al mismo tiempo, los mercados internacionales empezaron a cobrar importancia para las industrias de occidente. Una afluencia de capitales estadounidenses en las economías europeas despedazadas por la guerra, y en todas partes, había creado oportunidades para que las empresas de los Estados Unidos construyeran sus cabezas de playa en ultramar y ampliaran las relaciones comerciales. Combinados con los recientes avances en la productividad,[9] estos factores resultaron en un auge para la economía estadounidense, que la llevó a casi doblar ingreso per cápita del país entre fines de la segunda guerra mundial y comienzos de los años setenta. En el centro de esta explosión económica posguerra —manejando su crecimiento y garantizando su estabilidad— estaba la gran corporación, que pronto llegó a ser el centro de la vida económica para la mayoría de las sociedades industriales.[10] Su papel se extendió más lejos, simplemente organizando el capital y el trabajo dentro de la producción de bienes y servicios. Creando lazos entre el crecimiento continuo y un gran y creciente mercado interno, trabajos estables y una carrera laboral, la corporación se convirtió en núcleo de un ciclo de producción y consumo que transformó tanto a las economías occidentales como a su acompañante, el orden social.

---

[7] El capital humano es un componente creciente del éxito económico de un país en la economía mundial. De aquí la importancia de diseñar fórmulas de selección basadas en la habilidad del inmigrante, que permita a las empresas su acceso a personal clave.

[8] La manufactura y la agricultura recibieron la mayoría de la atención y producen una aplastante mayoría del PIB. Sin embargo, en términos del *total de empleo en los Estados Unidos*, el sector de producción de bienes (manufactura, agricultura, minería y construcción) ha estado empleando una parte más pequeña de todos los trabajadores de lo que a menudo se cree. Desde 1940, menos de la mitad de los trabajadores de los Estados Unidos estaban empleados en la producción de bienes.

[9] Dos razones claves para esas ganancias: 1) los continuos progresos en la ciencia de la administración y, 2) la tecnología en la producción en masa de alto volumen, dos factores pioneros en la industria estadounidense.

[10] La discusión sobre el papel de la corporación y la negociación entre la administración y la parte laboral es principalmente de valor heurístico. Resume y generaliza desde un conjunto de relaciones que son aplicables primeramente a ese largo periodo de oligopolios y monopolios regulados de los Estados Unidos, tales como las empresas de servicio público. La realidad era mucho más compleja que lo que este modelo sugiere. Por ejemplo, la discusión ignora el papel de las mujeres trabajadoras; además, la mayoría de las compañías pequeñas y menos estables (donde trabajaba la mayor cantidad de mujeres) no ofrecían las oportunidades que este modelo sugiere.

Las corporaciones desempeñaron ese papel porque eran capaces de agrupar y mantener una "negociación" entre trabajadores y administración que garantizaba el crecimiento continuo al adoptar un acuerdo que Robert Reich ha llamado la "división de los botines". En esta negociación, al menos en los Estados Unidos, los trabajadores "renunciaron" a la opción de influir en asuntos de política institucional más amplios[11] a cambio de seguridad laboral (virtualmente, empleo *de facto* de por vida), promoción basada en antigüedad, indemnización adecuada para el sostén familiar y acceso a generosos beneficios, es decir, los ingredientes claves para la existencia de una clase media. A cambio, la corporación esperaba[12] que los trabajadores y los administradores medios aprendieran cómo trabajar en organizaciones burocráticas integradas verticalmente, que fueran confiables, trabajaran duro y siguieran las órdenes —y que sólo esporádicamente buscaran entrar en el desarrollo del producto o en los procesos de innovación.

Todos los elementos que constituyen la corporación —accionistas, ejecutivos, gerentes y trabajadores productivos— tenían su aporte en las crecientes ganancias generadas por este sistema. A su vez, gastaban sus cada vez mayores ingresos en bienes fabricados por otras grandes corporaciones nacionales y con estructuras similares, apoyando así el estilo de vida de sus vecinos y creando más trabajos para sus hijos. También ahorraban lo suficiente como para invertir en innovaciones tecnológicas que aumentaban la productividad y contribuían a un crecimiento económico más amplio.[13]

Un hecho típico —y especialmente en los Estados Unidos— es el desarrollo permanente de nuevas tecnologías y productos —la clave para un éxito industrial— casi exclusivamente en la investigación y desarrollo dentro de las mismas corporaciones (o con aliados académicos) y no buscando aportes del trabajador. Para estar seguros, es un asunto de entrenamiento; algunas corporaciones hicieron grandes inversiones en la capacitación técnica de sus trabajadores mediante sistemas de aprendices y similares. Además, el progreso tecnológico requería permanentemente que los trabajadores aprendieran nuevas técnicas y habilidades. Sin embargo, muchas de estas habilidades podían aprenderse en el trabajo (y en cortos períodos de entrenamiento) con el patrocinio del empleador; además eran adecuados para que los trabajadores participaran en las ganancias del crecimiento del país sin una costosa inversión en educación o entrenamiento. De hecho, en los años cincuenta y sesenta hasta el equipo industrial más avanzado podía ser operado por alguien con un nivel de lectura de duodécimo grado y modesto entrenamiento laboral.

La disponibilidad de capital y de recursos naturales y las economías de escala asociadas a la producción masiva, estaban entre los elementos más cruciales del éxito económico. Pero todavía había otro factor: el apoyo del sector público y, más ampliamente, de las instituciones públicas. El papel del sector público era esencial en muchos aspectos: a) su apoyo y reforzamiento en las negociaciones y convenios administración/trabajo en el país; b) su disposición a que los resultados de la investigación relacionada con la defensa y el desarrollo estuvieran disponibles para las empresas, expandiendo la intensidad de sus productos (esto es principalmente relevante para el caso de los Estados Unidos y, c) la mantención de un sistema de educación pública que enseñara buenos hábitos de trabajo, seguimiento de reglas y habilidades básicas de razonamiento (lectura, escritura y aritmética) necesarias para trabajar en la industria moderna. Esta función también promovía la selección de la juventud

[11] Dice Reich: *It is worth noting that this path differs sharply from the one followed by worker organizations in most European countries, some of whom chose to emphasize a policy of "co-determination" on institutional policy issues while others opted for a policy of confrontation. In neither instance did European workers surrender any of the "benefits" that this bargain bestowed on American workers.*

[12] La "reificación" es típica de escritos sobre el período, con "la corporación" asumiendo a menudo ciertas características concretas aunque antropomórficas. Algunos autores han ido tan lejos que reducen la vida de la nación a la de la corporación. Reich (1991:43), por ejemplo, escribe que *"by the 1950s, the well-being of individual citizens, the prosperity of the nation, and the success of the nation's corporations seemed inextricably connected"*.

[13] En la mayoría de los casos, el avance de la tecnología era adecuado para aumentar la productividad de manera que permitiera impulsar el motor del crecimiento hacia adelante.

más brillante de la nación para su educación post-secundaria y orientaba los fondos públicos disponibles no sólo hacia las universidades sino también hacia los alumnos, con lo que se aseguraba una existencia estable de investigadores, administradores y técnicos. (Muchos países europeos pusieron énfasis en los entrenamientos formales de habilidades y no en ampliar el acceso a la educación superior).

La inmigración desempeñó un papel significativo en los espectaculares milagros económicos de la pos guerra tanto de Europa como de los Estados Unidos. Aunque tal "inmigración" adoptó formas diferentes (en Europa, los programas de trabajadores invitados eran la regla y la inmigración permanente la excepción; mientras, los Estados Unidos jugaban en ambos campos). Todas estas formas exhibían una confianza común: reforzaban el crecimiento económico y preservaban (o al menos, no socavaban) significativamente la negociación entre trabajo y administración en el que se apoyaban la prosperidad y la estabilidad social.

Como resultado, la admisión de flujos de inmigrantes económicos estaba delimitada principalmente a labores en que no había trabajadores nacionales y se presumía que estos últimos estaban protegidos de descensos en sus salarios, con condiciones laborales mediante convenios sindicales (donde los hubiere) y provisiones para cada sector del mercado laboral.

Las economías occidentales desde principios de los años setenta

A fines de los años sesenta, la construcción del orden económico de la posguerra —y el lugar dominante de la economía de los Estados Unidos— empezaba a desmoronarse. Había muchas razones para este quiebre y muchas de ellas eran consecuencia de acciones de los Estados Unidos.

Aunque la ya señalada falta de competencia *internacional* seria había contribuido al éxito económico de los Estados Unidos, esta ventaja se transformó gradualmente en desventaja. Esa falta de competencia había apaciguado a la industria y su orientación principal (sino exclusiva) hacia la producción nacional la hizo desatender la importancia de proteger y expandir sus acciones en el extranjero, en busca de un margen extra, o, más consecuentemente, en una inversión sistemática de nuevas tecnologías o en las habilidades y capacidades cognitivas de su fuerza laboral.

Además, muchas empresas e industrias estadounidenses fallaron en sus intentos de adaptar su cultura organizacional, en busca de acortar los ciclos de desarrollo de un producto, haciéndolos más eficientes y preocupados de la calidad del producto manufacturero y de un mercado agresivo y con mayores objetivos. También fracasaron en enfatizar la flexibilidad, la innovación, las ideas, las habilidades y su grado de conocimiento. Parece que a fines de los años ochenta esas falencias se habían expandido a muchas industrias europeas continentales.

Otro conjunto de razones para este fracaso era externo y afectó gradualmente a muchos sectores de las economías del Norte. Incluía la reactivación pos guerra de otras economías (particularmente en el Este de Asia), la calidad y los precios competitivos de muchos productos extranjeros, particularmente japoneses (a menudo ayudados por subsidios gubernamentales y políticas proteccionistas), y la creciente comprensión de mercado y la agresividad de muchas firmas foráneas. La caída sistemática de las barreras comerciales, la mayoría de ellas como resultado de iniciativas de los Estados Unidos,[14] aceleró muchos de estos procesos. La combinación de tales omisiones y acciones —a lo que se agrega y, no en menor importancia, la política anterior de descuidos y errores de cálculos de los sectores públicos— llevó a que la libre competencia fuese una característica definitiva de la nueva economía mundial.

[14] No siempre se entiende totalmente que una razón para la importancia que los gobiernos exitosos de los Estados Unidos dieron a la liberación del comercio es su necesidad de recuperar el terreno perdido a través de negociaciones de "narices-duras", cuando los Estados Unidos garantizaron el acceso a su mercado sin asegurar el acceso recíproco y completo a las empresas y los productos estadounidenses.

La liberación del comercio y la realidad de la interdependencia económica completa son, por supuesto, hechos ineludibles. Las ventas internacionales dan cuenta de los grandes y crecientes ingresos corporativos de decenas de miles de empresas. De hecho, las empresas "poseídas" por franceses, alemanes o estadounidenses están compitiendo con empresas poseídas por extranjeros no sólo en el exterior *sino que también en sus propios países*. Como resultado, en los sectores más competitivos es muy difícil —y en muchos aspectos menos útil— distinguir una empresa "americana" de una "foránea" y también lo es distinguir entre mercados "nacionales" y "extranjeros" para los productos propios.

Esta "desnacionalización" de la actividad económica (Reich, 1991) ha conllevado cambios significativos en las instituciones económicas occidentales y en la organización social circundante.

El pacto entre los trabajadores y la administración no ha funcionado mejor de lo que funcionaban muchos otros productos de la era inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, y es así como el acceso a mano de obra más barata en el exterior erosionó el poder negociador de los trabajadores y sus organizaciones.[15] Las corporaciones "americanas" o "alemanas" se han transformado cada vez menos, en la medida en que las empresas llevan sus operaciones a otros países y que el capital extranjero se vierte en países del Norte.[16] La implacable competitividad extranjera hace que las corporaciones tengan más conciencia que antes del costo, acelera el ritmo de la innovación del producto y del proceso, aumenta la velocidad del progreso tecnológico e intensifica el interés en un personal flexible.

Más importante para este ensayo es el hecho que la globalización otorga un premio a la fuerza laboral entrenada y mejor educada. La productividad y competencia de una firma depende mayormente del *contenido de conocimiento* del producto (distinguiendo su contenido en capital y otros recursos físicos), de las innovaciones de sus procesos, de las estrategias corporativas de "primero en el mercado" y de la habilidad para desarrollar y explotar las redes globales; Moss Kanter (1995b:153) habla de "*managing the intersections at the crossroads of culture*". La necesidad constante de cambio hacia una experiencia específica (más que genérica) implica que las empresas pueden obtener los talentos que necesitan más fácilmente (si no necesariamente más barato) desde afuera, adoptando un enfoque "justo a tiempo" a la composición de la fuerza laboral. El sistema de contratación flexible, como algunos lo llaman, deja de lado la inversión en entrenamiento de los trabajadores propios, particularmente cuando la movilidad del trabajador hace que se enfaticen estrategias "predatorias" de personal.

---

[15] El efecto de los acuerdos de comercio sobre los trabajadores nacionales es extremadamente complicado y controversial. Por otra parte, esos acuerdos fuerzan a abrir los mercados extranjeros y discriminan entre comportamientos aceptables e inaceptables en la conducta económica internacional. Una panoplia de reglas regula tales conductas; los regímenes que frecuentemente tienen severas sanciones están intentando detener las prácticas comerciales injustas. De esta forma, los acuerdos de comercio benefician claramente a los trabajadores de occidente. Por otra parte, al dar acceso más abierto a los mercados occidentales, los acuerdos comerciales ejercen una presión extrema sobre las industrias y empresas que no son marginales ni no-competitivas, pero que emplean un número substancial de trabajadores. Mientras sea bueno para los consumidores (que se benefician de la resultante competencia), tales situaciones apuntan a los equívocos entre la competitividad y la competencia, a las implicaciones sociales de los bajos salarios, a la creciente desigualdad y al desempleo, entre otros. (La relación precisa entre comercio y desigualdad es ambigua. Claramente, la liberación del comercio contribuye a la desigualdad, al darle un valor más alto a aquellos productos y servicios que tienen un contenido de conocimiento más alto. Entonces, los trabajadores altamente calificados se benefician y los poco calificados pierden.) De esta última forma, los acuerdos comerciales pueden contribuir a la desubicación del trabajo (pero no necesariamente a pérdidas netas de trabajo agregado) y pueden afectar adversamente a la coherencia social —al menos a corto y mediano plazo.

[16] Entre 1980 y 1992, las inversiones estadounidenses en el exterior más que se duplicaron (de 215 mil millones a 487 mil millones de dólares). Al mismo tiempo, las inversiones extranjeras en los Estados Unidos se quintuplicaron (de 83 mil millones a 420 mil millones de dólares) (véase U.S. Census Bureau, 1994:808, 811).

El dilema político resultante ha sido extraordinario y se ve agravado por los cambios radicales en la capacidad de las instituciones públicas para salvaguardar algún nivel de coherencia social promoviendo un crecimiento económico más amplio. Cada vez son más los gobiernos que perciben que su papel como legitimadores e inspectores del acuerdo trabajadores/administración puede haber perdido mucha de su relevancia, principalmente porque ninguna de las partes pretende que el acuerdo siga existiendo en su forma previa, pues sus propias actuaciones en muchos otros campos políticos lo han minado.

El fracaso para comprender en su cabalidad cuán radicalmente han cambiado nuestras economías básicas y las instituciones relacionadas con lo social y el mercado laboral en las pasadas dos décadas, bien puede estar en el corazón de nuestras deficiencias para diagnosticar y tratar más efectivamente las implicaciones de los amplios cambios económicos. Si seguimos utilizando los mismos indicadores (por ejemplo, el desempleo, las órdenes industriales, el producto) como medidas del desempeño de una economía, se puede perder una visión crucial: en esta época de interdependencia económica, la respuesta a *qué* produce una economía o incluso a *cómo* lo produce (en términos técnicos) puede ser menos importante que la estructura y las interrelaciones de las i*nstituciones* que organizan a las personas con miras a un propósito económico común. Por lo tanto, debemos dirigir nuestra atención hacia cómo la organización de la producción en una economía de conocimiento intensivo amalgama los recursos humanos y los procesos de producción en "sistemas" de producción que enfatizan el alto desempeño, la alta calidad y la alta productividad. Estos resultados se desarrollan muy bien en las etapas de decisión que son participativas y miran hacia la educación y el entrenamiento continuo. Estos atributos están en la columna de la competitividad y también lo están en el fondo, los buenos trabajos y los buenos salarios y, por extensión, economías y sociedades exitosas.

Lo que los trabajadores de las economías avanzadas necesitan ahora y deben tener en el siglo XXI

Dado que la globalización hace algunas de sus demandas más difíciles a las instituciones humanas, su efecto ha sido más intenso en la fuerza laboral. Las realidades de la intensa competencia internacional y la atracción de la mano de obra extranjera bien preparada y "disciplinada" (y no costosa), unidas a factores como la atracción de establecerse tempranamente en los mercados emergentes (como Japón lo está haciendo tan efectivamente en todo el este y sudeste de Asia (véase Papademetriou y Hamilton, 2000), la estabilidad económica en muchos países desarrollados y las reducciones en costos de transporte, han eliminado gran parte de la permanencia gerencial en cuanto a mantener el acuerdo trabajadores/administración. Las consecuencias, particularmente (si bien no exclusivamente) de mantener algunos trabajadores nacionales de baja calificación no han sido menos que devastadoras.[17]

La comprensión de este hecho ha llevado a crecientes discusiones en el mundo industrial avanzado sobre cómo mejorar las oportunidades económicas para los trabajadores perfeccionando sus niveles de educación y sus habilidades. Llenar las buenas vacantes e incitar a las empresas para que inviertan en crear más buenos trabajos requiere de una fuerza de trabajo adecuadamente preparada, si no es así, la economía de la nación y el progreso social se verán socavados. De hecho, mientras más cosas lleguen a ser iguales,[18] mayor será el peso de intangibles tales como un ambiente de negocios amigable y, más apropiadamente para nuestra discusión, la fuerza laboral se vuelve una "clase mundial".

---

[17] En los Estados Unidos, los diferenciales de ganancias de salarios entre universitarios y graduados de secundaria aumentó de aproximadamente un 33% a casi 56% entre 1979 y 1989, y casi se duplicó en los últimos 10 años. Hasta mediados de los años noventa, ambos grupos experimentaron perdidas en sus salarios reales desde 1979: los graduados de secundaria en un 30% y los graduados universitarios en un 8%.

[18] Crecientemente, los tangibles, como una infraestructura física avanzada (incluida la disponibilidad y el costo de capital), una relativa estabilidad política y social, una clase de consumidores en aumento y una base macroeconómica sólida, se hacen "más igualitarias" en la mayoría de las industrias avanzadas e incluso en algunos países industrializados. Estos son atributos que el capital (y las compañías sin obligaciones) valoran cuando persiguen ganancias en sus inversiones.

Rosabeth Moss Canter (1995a, 1995b) da una visión mucho más completa sobre el tema en su discusión de los criterios apropiados para una economía global exitosa. Ella enfoca tres recursos intangibles que buscan las empresas exitosas en las decisiones para su ubicación: acceso a los "conceptos", "competencia", y "conexiones". A estos recursos corresponden tres tipos de trabajadores: "*pensadores*", que se especializan en conceptos, las "leading-edge ideas, designs, or formulatios for products or services that create value for customers"; su creatividad tecnológica los convierte en la clave para las industrias y productos cuya base es el conocimiento.[19] La fuerza de los "*hacedores*" (la segunda clase de Moss Canter) está en la competencia, la habilidad para "traducir ideas en aplicaciones" para los clientes y ejecutarlas a los "estándares más altos". (Una economía local que se distingue por sus hacedores cumple con el criterio indispensable para la producción de clase mundial; cuando se relaciona con una infraestructura apropiada y un ambiente "calidad mundial" de negocios amigable, puede ser extremadamente atractiva para la ubicación de firmas competitivas). La tercera clase de Moss Canter es la de "*comerciantes*"; argumenta que los comerciantes, "se ubican en el cruce de las culturas y administran las intersecciones", negocian e influencian las "capacidades medulares", creando más valor para los clientes o abriendo puertas, ampliando horizontes y moviendo bienes y servicios a través de las fronteras (1995b: 152-54).

Además de su valor como reveladora de los diversos tipos de "habilidades" que valoran las firmas competitivas —*y que las sociedades deben tener en grandes cantidades si es que desean ser exitosas a largo plazo*— la discusión anterior deja claro que ninguna medida única de habilidad o nivel de educación puede predecir acuciosamente la habilidad para subir y *permanecer* en el grupo de trabajadores que tendrán un éxito permanente. El conjunto de habilidades que necesitarán los trabajadores más exitosos del siglo XXI va más allá de las habilidades lectoras, matemáticas y de la mayoría de otras habilidades que se enseñan en muchas escuelas secundarias del Norte, e incluso de la adaptación tecnológica que puede obtenerse en el trabajo o en programas de entrenamiento. Los trabajadores exitosos necesitarán adaptarse en la comunicación *per se*, desarrollándose efectivamente, analizando y transmitiendo *conceptos e ideas* y traduciéndolas en productos y ventas de alta calidad en la economía mundial.

Conclusión: de vuelta a la inmigración

Aunque nuestro análisis sea parcial, una de las "cualidades" más importantes que un trabajador de "calidad mundial" debe tener es la *adaptabilidad*. En una era y en un sistema económico donde las empresas —incluso las industrias— nacen, se mueven o mueren a un ritmo sin precedentes y donde las tecnologías cambian permanentemente, los trabajadores exitosos (los "pensadores", los "comerciantes" y también los "hacedores") deben estar siempre preparados para "empacar sus habilidades" e irse a nuevos empleos. Ahora la movilidad laboral ascendente puede alcanzarse más fácilmente a través de las empresas que dentro de ellas. *Los trabajadores más exitosos pueden ser los que están constantemente procurando dar un uso más productivo a su conjunto de habilidades y talentos.* Aquí yace la necesidad de reformas educacionales que modifiquen sus fundamentos para promover la construcción y el desarrollo de habilidades analíticas, el fomento del pensamiento original y creativo y las habilidades para una transición efectiva desde el colegio al trabajo y de un trabajo o una industria a otra. Sólo si se dan a los trabajadores las herramientas (y la oportunidad) para sacar un valor real al aplicar lo que aprendieron en el sistema educacional, será posible que nuestras sociedades sean capaces de aumentar al máximo la ganancia en inversiones educacionales.

[19] Los "pensadores" no son diferentes de los "analistas simbólicos", que son los candidatos de Robert Reich para el éxito económico sostenido. Según Reich, ellos "*solve, identify, and broker problems by manipulating symbols. They simplify reality into abstract images that can be rearranged, juggled, experimented with, communicated to other specialists, and then, eventually, transformed back into reality" (Reich 1991:178). Para Reich, con su notable idea binaria del mundo, los "analistas simbólicos" serán el recurso crucial de la riqueza en la única "economía americana" verdadera que queda: the sum total of the capacities of Americans to contribute value to the world economy* (1991:219-224).

Este análisis también requiere que los fundamentos en los cuales descansan los flujos de inmigración por razones económicas al Norte —tanto el sistema de admisión permanente como el temporal— sean repensados. La pregunta esencial es cómo promover los intereses de una economía competitiva facilitando el acceso de trabajadores clave nacidos en el extranjero sin procedimientos innecesarios, y sin que simultáneamente no se minen las metas políticas orientadas a mejorar los intereses de los trabajadores nacionales.

La búsqueda de los inmigrantes con niveles más altos de habilidades que las economías competitivas actuales necesitan y que puede redundar en su futuro beneficio, debe ser *sólo una parte de una amplia estrategia de competitividad*. El no buscar en forma diligente el logro de los demás elementos de este plan de acción estratégico (particularmente en educación, entrenamiento y las áreas más amplias de la política social) o confiar en la inmigración como un desincentivo de los ajustes[20] que haría el mercado en respuesta a una oferta menor de trabajadores altamente calificados, haría menos probable alcanzar las prioridades nacionales más amplias.

Por encima de todo, la globalización instiga a las sociedades industriales avanzadas a comprometerse inequívocamente con la educación permanente y el entrenamiento. Una política de inmigración bien pensada y bien manejada no estará ni en conflicto ni minará ese esfuerzo y más bien ofrecería una oportunidad para comprometer a cada comunidad nacional de negocios a un diálogo sobre la inversión inteligente y comprensiva para preparar a los trabajadores del país. Tal política ubicaría a la inmigración dentro del amplio marco de una estrategia de competitividad, donde se elige y facilita la admisión de los inmigrantes mejor calificados invirtiendo sistemáticamente en aumentar la confianza del mercado laboral.

Sin embargo, casi todas las sociedades del norte carecen de imaginación en este aspecto. Ni empresas ni gobiernos han hecho un trabajo adecuado de entrenamiento y reentrenaiento; los esfuerzos para crear una sinergia que al menos ayude a los jóvenes a hacer más efectiva su transición del colegio al trabajo aún tienen que dar frutos. Incluso si alguno de estos esfuerzos empieza gradualmente a merecer la pena, es posible que los pocos trabajadores que reciban entrenamiento genérico bajo tales programas no reúnan los requerimientos especializados de las empresas que contratan profesionales extranjeros.

Es en este contexto que la inmigración debe y tiene que continuar contando con el incremento de trabajadores calificados y educados que las economías avanzadas necesitan. En ausencia de mecanismos de selección de inmigración por razones económicas, bien manejados y flexibles, muchas de las empresas más competitivas de occidente con operaciones globales han reconsiderado sus inversiones en capacitación adicional en los países de origen. Aquellas empresas centradas en productos basados principalmente en el conocimiento (como los diseñadores de software) pueden elegir ampliar sus operaciones a cualquier lugar donde abunde el principal producto intangible que requieren —los "trabajadores del conocimiento". Las comunicaciones satelitales de "tiempo real", que conectan instantáneamente y los bajos costos laborales —junto con los incentivos que otros países les ofrecen para ubicarse— hacen aún más tentador el intento de expandir sus operaciones en el extranjero.

Los fabricantes de productos tangibles enfrentan cálculos similares. Cuando en 1996 Intel, el gigante de los chips, anunció su intención de expandir su capacidad manufacturera (más de 3 mil millones de dólares de inversión) esperaba crear cerca de 3 500 trabajos e ir a otros lugares que no fueran los Estados Unidos.[21] ¿La lección? Globalización significa que las empresas deben estar

[20] Estas podrían incluir la oferta de sueldos más altos consistentemente con las ganancias en producción, mejorar las condiciones laborales y hacer inversiones adicionales en tecnología, innovaciones en organización y entrenamiento y reentrenamiento del trabajador. Tales iniciativas mejoran la producción del trabajador y dan atractivos dividendos a largo plazo, tanto en términos de desarrollo social como de competencia global.

[21] Estos eran además de expandir las operaciones de manufactura de Intel en los Estados Unidos. La mayoría de los nuevos inversionistas extranjeros de Intel fueron a Israel e Irlanda.

"convencidas" que invertir en un lugar determinado va en interés de sus accionistas. Como el conocimiento se hizo tan difuso y con los países compitiendo fuertemente por atraer a las corporaciones poderosas (Israel comprometió 608 millones de dólares en "concesiones" para atraer los 1.6 mil millones de dólares que invirtió Intel), las empresas globales buscan cada vez más frecuentemente recursos, como una excelente fuerza laboral, una moderna infraestructura, un fuerte poder consumidor y un ambiente comercial amigable.

La política de inmigración, no menos que las políticas orientadas a mejorar la calidad de los recursos humanos de un país, mantener una excelente infraestructura y dar un ambiente comercial amigable, debe entonces apoyar y no socavar los esfuerzos para convencer a las empresas para que expandan sus operaciones en "nuestros" países e incluso sean competitivas en el mercado global. Aquí nace el gran interés por los extranjeros calificados y talentosos y las intenciones de aumentar la competencia por ellos, en los términos que mencionamos anteriormente.

¿ Abre este "nuevo" ambiente un nuevo capítulo sobre cómo deberemos pensar y actuar en migración internacional? Sólo el tiempo lo dirá.

Referencias bibliográficas

Moss Kanter, Rosabeth (1995a), World Class: Triving Locally in the Glogal Economy. New York: Simon and Schuster.

_____ (1995b), "Triving Locally in the Global Economy", in Harvard Business Review, September-October: 151-160.

Papademetriou, Demetrios G.(2000), "The Future of International Migration: A Tentative but Likely Scenario". Paper prepared for the Seminar on "Alternative Futures". University of Oxford, June 1 to June 3, 2000.

Reich, Robert (1991), **The Work of Nations.** New York: A. A.

Knopf. Papademetriou, Demetrios G. y Kimberly A. Hamilton (2000), R*einventing Japan : the Role of International Migration*. Carnegie Endowment for International Peace and the Brookings Institution.

Papademetriou, Demetrios G. y Stephen Yale-Loehr (1996), *Balancing Interests: Rethinking U.S. Selection of Skilled Inmigrants*. Carnegie Endowment for International Peace and the Brookings Institution.

C.2 Éxodo, movilidad y circulación: nuevas modalidades de la migración calificada

Adela Pellegrino[22]

Introducción

La captación de recursos humanos altamente calificados forma parte de las políticas de los países tradicionalmente receptores de inmigración. Este es el caso de los Estados Unidos, Canadá, Australia y, más recientemente, Japón, cuyas políticas de inmigración se han vuelto progresivamente selectivas en cuanto a los perfiles educativos y profesionales de la población a la que se otorga permiso de residencia. Los países europeos han cerrado sus puertas a la inmigración, aunque la adjudicación de la categoría de inmigrante es más flexible cuando se trata de personas con capacidades especiales o sobresalientes en su formación profesional. En la actualidad, en varios países se han implementado políticas orientadas a captar inmigrantes con profesiones especialmente demandadas, como los especialistas en informática.[23]

En los países desarrollados, las necesidades de los sectores altamente especializados superan en algunos casos la oferta que generan los sistemas locales de formación, fenómeno incrementado por el

envejecimiento de la población y la consiguiente reducción de las cohortes de jóvenes que ingresan anualmente al mercado de trabajo.

Desde el punto de vista de los países de origen, la emigración de recursos calificados es un obstáculo serio para la consolidación de sectores avanzados, tanto en los sistemas de ciencia y tecnología como, más en general, en los espacios donde la capacidad de innovación se ha vuelto imprescindible para superar la brecha que separa a los países en desarrollo del mundo desarrollado.

El debate sobre la fuga de cerebros (*brain drain*) ha sido progresivamente sustituido por propuestas para estimular la circulación y el intercambio de cerebros (*brain circulation* y *brain exchange*), con el propósito de superar o compensar las pérdidas debidas a la emigración. En estas propuestas el énfasis se pone en la movilidad y el intercambio de recursos altamente calificados entre los países de origen y los desarrollados. Se busca convertir a los migrantes en nexos entre las redes locales y las redes globales de desarrollo científico y tecnológico, en agentes individuales o grupales de transferencia de conocimiento y de tecnología.

El objetivo de este estudio es presentar una síntesis de los antecedentes sobre el tema en el ámbito latinoamericano y proporcionar información sobre los movimientos migratorios de profesionales y técnicos de la región.

1. Antecedentes

La relación entre migración y desarrollo ha sido motivo de debate en la literatura especializada. Las visiones sobre los efectos de la migración en los países de origen han diferido según los distintos autores y corrientes, aunque el trabajo empírico sobre este tema ha sido más escaso que el centrado

[22] Coordinadora del Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay (e-mail: apelleg@fcsum.edu.uy).

[23] En Alemania, por ejemplo, en el año 2000 se implementó un programa especial para reclutar en otros países a 10 000 especialistas en dicha disciplina.

en las consecuencias de la migración para los países receptores. La tarea de evaluar ausencias, o de simular procesos que hubieran tenido lugar si la emigración no hubiera ocurrido, no ha sido abordada con frecuencia y su utilidad se considera cuestionable.

A la hora de hacer un balance, Papademetriou y Martin (1991), tras analizar estudios sobre diversas regiones, concluyeron que la relación entre migración y desarrollo debía considerarse como "no resuelta" (*the unsettled relationship*), que era difícil extraer principios generales y que, a su juicio, el peso de los factores positivos y negativos variaba mucho en función de los casos analizados.

El impacto más notorio y tangible de la migración internacional sobre los países de origen es el que ejercen las remesas de dinero enviadas por los migrantes. Aun cuando su estimación puede ser compleja, el monto de las transferencias de los migrantes es de magnitud muy significativa[24] y suele constituir una fracción importante del producto interno bruto de los países de origen. En estudios recientes se destacan los efectos multiplicadores, directos e indirectos, que generan dichas remesas en las comunidades locales (Durand, Parrado y Massey, 1996; Taylor, 1996; Massey y otros, 1996).

Más escasas y difíciles de evaluar son las referencias a las repercusiones de la emigración sobre los mercados de trabajo de los países de origen. Sin embargo, se concuerda en que la emigración es intrínsecamente selectiva y que su selectividad la determina en gran medida la demanda de los países receptores: no emigrarían los desocupados o los trabajadores excedentes, sino sobre todo aquéllos con mejores calificaciones para competir en el lugar de destino.

La preocupación por la pérdida de recursos humanos calificados no es un hecho nuevo en la historia de la humanidad,[25] pero es en las décadas de 1950 y 1960, a partir del fin de la segunda guerra mundial, y paralelamente con el proceso de descolonización en África, Asia y el Caribe, que el tema de la migración de personal calificado adquiere relevancia en el ámbito académico y en los debates de los organismos internacionales.

Una serie de trabajos publicados a fines de los años sesenta y durante los setenta configuraron la polémica entre las orientaciones llamadas "internacionalistas" y "nacionalistas", a las que se opusieron los representantes de las corrientes estructuralistas, que comenzaban a predominar en el pensamiento académico y político de América Latina.

La reunión sobre éxodo de personas calificadas o "*brain drain*", que se celebró en Lausana en 1967, y cuyas ponencias fueron publicadas en Adams (1968), constituyó un hecho de importancia, que dio expresión formal a la polémica sobre el impacto de la emigración de cerebros, debate que también tuvo eco en las negociaciones internacionales. Así, en el seno de distintos organismos de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional para las Migraciones, "la transferencia inversa de tecnología" fue objeto de conferencias y de resoluciones orientadas a definir políticas. Se promovió la realización de estudios de caso por países y regiones. En el marco de la UNCTAD, el interés en el tema se manifestó en diversas acciones encaminadas a incluirlo en el debate norte-sur.[26] La UNCTAD emprendió un esfuerzo significativo para contabilizar el capital humano involucrado en el éxodo intelectual, tarea vinculada a las propuestas sobre el establecimiento de sistemas impositivos con la finalidad de compensar las pérdidas ocasionadas por la migración calificada.

En América Latina, el auge de los estudios sobre la emigración de personas altamente calificadas tuvo lugar fundamentalmente en la década de 1960 y principios de los años setenta, y en algunos países se realizaron estudios de caso. La preocupación por este tema era coherente con el patrón de desarrollo económico endógeno y promotor del crecimiento industrial nacional que entonces se

[24] De acuerdo con Russell y Teitelbaum (1992), el monto de las remesas aumentó, en términos nominales, de 43.3 billones de dólares en 1980 a 65.6 billones en 1990. Según estos autores, las remesas ocuparían el segundo lugar en importancia en el comercio internacional, superadas solamente por las transacciones de petróleo crudo.

[25] Pueden encontrarse resúmenes sobre la migración de talentos en la historia de la humanidad en Dedijer (1968), Gaillard y Gaillard (1998), y Oteiza (1998).

[26] En D'Oliveira y Sousa (1987) se presenta una síntesis de estas actividades.

impulsaba. En la década de 1950, los planteamientos estructurales respecto del tema del desarrollo fueron alentados desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que adoptó una visión sistémica o totalizadora cuyo énfasis se situaba en la dinámica de la economía mundial y en el deterioro de los términos del intercambio entre el centro y la periferia.

Durante ese período, el propósito de la aproximación teórica de la mayoría de los trabajos sobre migración internacional era rebatir los postulados del pensamiento neoclásico, en virtud del cual la emigración respondía a una conducta racionalmente elegida por los migrantes y constituía un mecanismo de equilibrio entre las fuerzas de la oferta y la demanda. Los pensadores de las distintas orientaciones del marxismo y de la teoría de la dependencia, que tenían entonces un peso ideológico predominante en el ámbito académico de América Latina, proponían marcos conceptuales basados en el concepto de imperialismo y su relación con los países subordinados o en la concepción de un mundo dividido por el antagonismo centro-periferia. Así, la emigración de personas altamente calificadas era una expresión del desequilibrio de poder entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas y un obstáculo para superar las desigualdades entre el centro y la periferia.

El tema tuvo un auge particular en el medio académico argentino. A los trabajos pioneros de Morris Horowith (1962) y Bernardo Houssay (1966), se agregó una serie de estudios realizados por Enrique Oteiza (1965; 1966; 1967; 1969; 1971) sobre la emigración de profesionales, técnicos y obreros especializados argentinos. A ellos se sumaron los trabajos de Sito y Stuhlman (1968) y de Oszlak y Caputo (1973) sobre la emigración de médicos. A medida que en la región fueron mejorando los sistemas educativos, la preocupación por el tema de la emigración de recursos calificados se extendió a otros países: Uruguay (Filgueira, 1976), Chile, Colombia, más recientemente Venezuela (Valecillos, 1990; Garbi, 1991) y Brasil (Aleixo, 1974).[27]

Fernando Chaparro (1971), por encargo de la Organización de los Estados Americanos, elaboró una síntesis sobre la situación a este respecto en América Latina. Cabe mencionar también las contribuciones del CELADE en este campo, que fueron la construcción de la base de datos IMILA, por una parte, y por la otra, una serie de trabajos realizados a partir de dicha base de datos (Torrado, 1980; Martínez Pizarro, 1989; Pellegrino, 1993).

En la década de 1970 se registró en América Latina un punto de inflexión desde el punto de vista migratorio. Como consecuencia de la crisis del modelo de desarrollo llamado de "sustitución de importaciones" hubo un aumento de la inquietud social y estallidos de violencia que, en varios países, desembocaron en la instauración de regímenes militares altamente represivos, cuyo correlato fue un incremento de la emigración de latinoamericanos. Entre los emigrados de este período se contaban personas con altos niveles de capacitación, pertenecientes a las elites nacionales que se oponían a los regímenes militares.

Por su origen, estos flujos migratorios derivados de la violencia determinaron que en el análisis predominaran los aspectos relacionados con los derechos humanos y la situación de los refugiados y los exiliados, temas que ocuparían a los países del sur del continente durante la década de 1970 y a los de América Central en la siguiente.

A mediados de los años ochenta, en el contexto del retorno a la democracia, en Argentina y Uruguay se promovió la realización de estudios sobre las comunidades de emigrantes y exiliados, en los que se incluyó información sobre *stocks* de residentes en el exterior, así como evaluaciones del volumen de recursos calificados (Lattes-Bertoncello, 1986; Fortuna y Niedworok, 1989).

Estas investigaciones sirvieron de base a las políticas destinadas a estimular el retorno de emigrantes y exiliados que se aplicaron en el período inmediatamente posterior al fin de las dictaduras militares. Luego también se efectuaron evaluaciones sobre dicho proceso de retorno (Mármora, 1997).

[27] Este listado no pretende se exhaustivo.

2. El contexto contemporáneo

Es un lugar común afirmar que la internacionalización económica constituye uno de los signos dominantes de las últimas décadas del siglo XX. Aunque la medida en que la escala de este fenómeno supera la de etapas anteriores de predominio del libre comercio es discutible (O'Connell, 1996), no puede negarse que las transformaciones ocurridas en las décadas finales del pasado siglo tuvieron un alcance global en lo que respecta a la revolución en materia de comunicaciones y de transmisión de información y que esto repercutió fuertemente sobre los movimientos migratorios, en especial sobre la migración calificada.

La internacionalización de las actividades económicas y la movilidad del capital se generalizaron y si bien un corolario directo pudiera haber sido la consolidación de un mercado de trabajo global, lo cierto es que la movilidad de las poblaciones también se ha visto restringida por factores culturales e institucionales (las políticas restrictivas). En las palabras de Manuel Castells (1996, p. 232) "Mientras el capital circula libremente en los circuitos electrónicos de las redes financieras locales, la fuerza de trabajo está aún muy constreñida y lo estará en el futuro previsible por las instituciones, la cultura, las fronteras, la policía y la xenofobia". Estas razones permiten explicar el hecho de que aun cuando la migración internacional constituye un fenómeno de importancia política en la escena contemporánea, las cifras indican que, entre 1965 y 1990, el porcentaje de la población mundial que se encontraba residiendo fuera de su país de origen se mantuvo entre 2.1% y 2.3% (Zlotnik, 1998). De ese porcentaje, más de la mitad correspondía a desplazamientos entre países en desarrollo, cuyos motivos, en la mayoría de los casos, poco tienen que ver de manera directa con la globalización de los mercados de trabajo.

En el caso del personal altamente calificado, la consolidación de mercados de trabajo globales se produjo de modo mucho más definido. Los organismos internacionales y las compañías multinacionales han contribuido al movimiento en esa dirección, involucrando fundamentalmente a los profesionales y técnicos que, en forma progresiva, tienden a constituirse en un segmento internacionalizado. No solamente las empresas se desterritorializan: también los técnicos vinculados a ellas propenden cada vez más a desarrollar "espacios de vida"[28] transnacionales.

El mundo académico y de la investigación difiere del anterior en la medida en que la universalidad es una de sus cualidades intrínsecas. La internacionalización del mundo científico no es nueva, aunque el desarrollo de los medios de comunicación ha potenciado los intercambios, la ejecución de proyectos internacionales y la configuración de redes de investigadores. La realización de estudios de posgrado suele ser el vínculo inicial que articula espacios de investigación y desarrollo de universidades de países industrializados con las de los países de origen de los estudiantes, generando una primera instancia que, en muchos casos, culmina con la emigración.

Luego del mencionado auge de los estudios sobre el "éxodo de cerebros", el tema había perdido presencia en los medios académicos y en el discurso político. En los últimos años, la percepción de la importancia del conocimiento como insumo básico para el desarrollo y el consiguiente interés de los gobiernos en consolidar sectores fuertes en ciencia y tecnología reavivaron la atención al respecto. El éxito alcanzado por los países del sudeste asiático en términos de crecimiento económico y desarrollo científico y tecnológico los convirtió en ejemplos que debían estudiarse. El caso de Corea fue ilustrativo de los buenos resultados de las políticas de retorno; los ingenieros y científicos emigrados volvieron al país motivados por la considerable mejora de la economía, pero también debido a una decidida política de estimulo y de protección de los recursos altamente calificados, impulsada por el Estado y con el apoyo del sector privado que, al reclutar personal residente fuera del país, también desempeñó un papel fundamental en este sentido (Hyaeweol Choi, 1995).

[28] El concepto de "espacios de vida" fue utilizado por primera vez por Daniel Courgeau (1975 y 1980). Según este autor, delimita la porción del espacio en que el individuo realiza todas sus actividades, incluidos desplazamientos de diferentes tipos. A su juicio, hay una migración cuando se traslada el "espacio de vida".

Por otra parte, el derrumbe de los gobiernos socialistas de Europa del este y de la Unión Soviética desató un intenso movimiento de recursos calificados desde esos países hacia Europa occidental y América del Norte, dando lugar a nuevas diásporas científicas que son objeto de políticas y de análisis específicos (UNESCO, 1993).

Desde el punto de vista de las aproximaciones conceptuales, en un marco de incremento de la movilidad se puso en cuestión el concepto de fuga de cerebros (*brain drain*) y se generalizaron otras conceptualizaciones, como el intercambio de cerebros (*brain exchange*) o la circulación de cerebros (*brain circulation*). De una visión negativa o de pérdida, se pasó a otra que tiende a reivindicar los aspectos positivos de la movilidad, en la medida en que las migraciones circulares o pendulares, con retornos transitorios de los migrantes, contribuyen al desarrollo y la consolidación de los mercados de trabajo locales. También se ha introducido el concepto de diáspora, [29] que asume como un hecho la existencia de una comunidad dispersa por el mundo y que, sin pretender el retorno, busca estrechar vínculos mediante el estímulo del sentimiento de pertenencia nacional o comunitaria. Los emigrantes interactúan con sus pares residentes en el país de origen en proyectos con objetivos comunes, independientemente de su lugar de residencia. La identificación de los integrantes de la diáspora con los proyectos de su país de origen permitiría estimular el desarrollo científico o económico mediante la cooperación a distancia o los traslados periódicos.

Los planteamientos de políticas se orientan preferentemente a impulsar los proyectos de "revinculación". Se trata de organizar redes y mecanismos de interacción entre los emigrantes y sus comunidades de origen (aunque no se produzca un retorno definitivo), y se proponen como complemento de las políticas de retorno, o bien como alternativa a ellas.[30] Según Meyer y Brown (1999) se han identificado en el mundo 41 redes de intercambio de conocimiento integradas por expatriados que pertenecen a 30 países (que en algunos casos cuentan con más de una red). En América Latina existen varias redes de este tipo, siete de las cuales figuran en la lista presentada por Meyer y Brown (1999), y que tienen sus centros en Argentina, Colombia, El Salvador, Uruguay, Perú y Venezuela.

En 1996 se realizó en Bogotá una reunión sobre "Las migraciones científicas internacionales hoy. Nueva problemática" (Charum y Meyer, 1998), en la que se expusieron planteamientos conceptuales y estudios de caso de comunidades científicas integradas en redes, en particular la Red Caldas de Colombia, producto de una de las primeras iniciativas para agrupar la "diáspora" en América Latina.

3. La emigración de recursos humanos calificados desde América Latina y el Caribe: un intento de cuantificación y caracterización

Antes de abordar el tema de la cuantificación es necesario definir qué se entiende por recursos calificados, considerando que las tipologías migratorias pueden especificarse desde diferentes perspectivas.

---

[29] Gaillard y Gaillard (1998, p. 41) señalan que la palabra "diáspora" (de origen griego), se refería originalmente a la dispersión de los sabios helénicos alrededor del Mediterráneo con el propósito de difundir su cultura. Retomado en su sentido bíblico, el término fue utilizado para caracterizar la dispersión de los judíos y, posteriormente, de otros pueblos sin territorio, como los palestinos y los kurdos. Recién en la década de 1980 los geógrafos comenzaron a emplear este término para describir las comunidades nacionales migrantes en interacción con los países de origen.

[30] La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) impulsa programas tanto de retorno como de revinculación, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoya el programa "Transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados" (TOKTEN), en cuyo marco se estimulan las visitas de migrantes calificados a sus países de origen con el objeto de trasmitir habilidades y conocimientos.

Un primer tipo de clasificación privilegia las motivaciones que impulsaron la migración; así, una división general distingue entre las migraciones forzadas (atribuibles a la violencia o la represión de tipo político) y las migraciones por razones económicas o laborales. En América Latina, una importante causa de migraciones ha sido la violencia y los movimientos de este origen han incluido particularmente a profesionales, académicos e intelectuales, que suelen formar parte de los elementos activos de oposición a la violencia política y militar (Kreimer, 1998).

Un segundo ordenamiento es el basado en la duración de las estadías fuera del país. En este caso, los movimientos pueden considerarse como definitivos cuando suponen la adopción de un nuevo espacio de residencia con intenciones de radicarse en él de manera permanente; la categoría alternativa es la de aquellos que implican traslados temporales, estacionales o movimientos pendulares de duraciones variables (Domenach y Picouet, 1987). Las migraciones de personas altamente calificadas suelen incluir múltiples situaciones en cuanto a la duración de los movimientos, tanto en lo que respecta a científicos e intelectuales pertenecientes al medio académico, como a los profesionales que se desempeñan en el marco de compañías transnacionales u organismos internacionales.

Desde otro ángulo, se requiere precisar el alcance de las expresiones generalmente utilizadas en los estudios sobre migración calificada.

En este trabajo se han empleado indistintamente los términos recursos humanos calificados, "cerebros", profesionales y técnicos. La bibliografía sobre el tema ofrece desde algunas definiciones restringidas, que comprenden a científicos e ingenieros, hasta otras más amplias que abarcan a todos los profesionales y técnicos, incluidos, en algunos casos, los obreros calificados. La selección de alguna de estas definiciones depende de los objetivos del diagnóstico y también de la información de la que se dispone.

Mas allá de esas opciones, la cuantificación y caracterización no es una tarea sencilla. Las estadísticas sobre el tema son escasas y con frecuencia no se prestan para un análisis desagregado que permita precisar los fenómenos. Los trabajos de campo específicos sobre el tema son pocos y, en su mayoría, suelen ser estudios de caso con un reducido número de observaciones.

Por otra parte, generalmente en los países se dispone de estadísticas de *stocks*, obtenidas de los censos nacionales o de las encuestas continuas de hogares. Estas cifras ofrecen una fotografía del volumen acumulado de inmigrantes calificados en una fecha determinada, pero no son adecuadas para analizar la dinámica de la movilidad. Se debe considerar, asimismo, que la omisión en los censos de los países receptores suele alcanzar niveles importantes, problema que se agudiza en aquellos en que existe inmigración ilegal.

En muy raros casos se dispone de estadísticas de flujos. En los Estados Unidos, por ejemplo, las estadísticas anuales del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, en inglés) proporcionan una información muy útil y detallada, pero ésta se refiere a las visas otorgadas y no al ingreso real de inmigrantes por año. Es frecuente que la concesión de visas corresponda a migrantes residentes desde hace años en el país y que su variación refleje, en gran medida, los efectos de las categorías de preferencia establecidas en las leyes de inmigración.

En este trabajo se ha utilizado la definición aplicada en los censos nacionales de América Latina para clasificar a la población económicamente activa, concretamente al primer grupo de ocupaciones, "Profesionales y técnicos", así como también la información sobre nivel educativo, que se emplea para identificar a los migrantes con estudios de nivel terciario o universitario, tal como fueran clasificados en la base de datos IMILA; también se presenta información elaborada por la Fundación Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, que utiliza la categoría "Científicos e ingenieros".

Como señalan Gaillard y Gaillard (1998), las estadísticas disponibles no permiten bosquejar un cuadro general fiable de este tipo de migraciones. Aun cuando las limitaciones de la información deben ser tenidas en cuenta, en el caso de América Latina la base de datos del proyecto IMILA y los esfuerzos de armonización que realiza el CELADE hacen de este continente una región privilegiada en cuando a la disponibilidad de información sobre la migración de latinoamericanos. Los datos

reunidos en dicha base corresponden a la ronda censal de los países de América Latina, los Estados Unidos y Canadá.[31] Un esfuerzo adicional debería permitir recoger la información correspondiente a los países europeos, Australia y Japón, que en las últimas décadas también han atraído a migrantes de la región. En el caso de Europa, una parte importante de la inmigración latinoamericana tiene lugar mediante la recuperación de la ciudadanía por parte de los descendientes de inmigrantes europeos hacia América en otros períodos históricos; esto genera dificultades adicionales para identificar a los migrantes latinoamericanos, dado que los países europeos tienden a clasificar a los inmigrantes por la ciudadanía y no por el lugar de nacimiento.

¿Cuál es la magnitud del éxodo de "cerebros"? Esta es la pregunta que se formulan muchos investigadores y quienes adoptan decisiones de política. Carrington y Detragiache (1998; 1999) se propusieron estimar las proporciones de este fenómeno (en la década de 1990) en el caso de 61 países a los que, según sus evaluaciones, corresponde el 70% de la población perteneciente al mundo en desarrollo. Según los resultados de este trabajo, en los Estados Unidos una fracción importante de los migrantes de Asia y África ha completado la educación terciaria (75% de los hindúes, 53% de los coreanos, 50% de los chinos); entre los originarios de Egipto, Ghana y Sudáfrica, de donde proceden las principales corrientes de migrantes africanos en los Estados Unidos, más del 60% tiene educación terciaria (Carrington y Detragiache, 1999). Estos autores también estimaron que los migrantes a los Estados Unidos tienden a ser más educados que el promedio de la población de los países de origen y que las tasas más altas de emigración se registran entre los que cuentan con educación terciaria.

Meyer y Brown (1999), a partir de la base de datos SESTAT de la Fundación Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, estiman que de los 12 millones de personas con diplomas en Ciencia e Ingeniería, o que trabajan en esas actividades, 1 434 000 (12%) son "nacidos en el exterior" y que, de ellos, más del 70% nació en un país en desarrollo. En el mismo informe de la Fundación (1998) citado por los autores se sostiene que cuanto más alto es el diploma obtenido, más elevada es la proporción de extranjeros y que el 23% de las personas con doctorado son de origen foráneo, porcentaje que llega al 40% en el caso de las ingenierías y ciencias de la computación.

En las otras regiones del mundo desarrollado que reciben un número significativo de migrantes no se dispone de datos similares, pero las estimaciones de Meyer y Brown concluyen que en la tríada compuesta por Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, los ingenieros y científicos dedicados a investigación y desarrollo provenientes de países no desarrollados serían aproximadamente 400 000, en comparación con un total de 1 224 000 que reside en los países de origen.

En América Latina, la migración internacional ha sido un fenómeno creciente durante la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, en el curso de ese período el perfil y la orientación de las corrientes migratorias han experimentado transformaciones. Hasta comienzos de la década de 1960, el 67% de los migrantes se desplazaba entre países de la región, fundamentalmente en espacios fronterizos. En los censos de 1990, la proporción de migrantes regionales había caído a 31%, sin incluir a los migrantes mexicanos a los Estados Unidos (Pellegrino, 2000). La emigración hacia los países desarrollados, y fundamentalmente hacia los Estados Unidos, se había convertido en el fenómeno dominante.

En las últimas cuatro décadas, la población latinoamericana registrada en los censos de los Estados Unidos pasó de cerca de un millón de personas en 1960 a casi 8 millones y medio en 1990. De acuerdo con las estimaciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (1993) de los Estados Unidos, el número de inmigrantes ilegales alcanzaría por lo menos a 3 380 000 individuos, de los cuales 1 300 000 serían originarios de México, 327 000 de El Salvador y 129 000 de Guatemala. En promedio, la mayor tasa promedio de crecimiento de los *stocks* de migrantes se registró durante el

[31] En el caso de Canadá se dispone del volumen total de migrantes para 1990, pero no de su perfil socioeconómico.

período intercensal 1970-1980, pero esa cifra encubre diferencias entre las diversas comunidades de latinos en los Estados Unidos a lo largo del período estudiado.

La migración entre países de la región, particularmente entre vecinos, fue en aumento hasta la década de 1970. Los movimientos fronterizos, que históricamente tuvieron un fuerte componente de migraciones estacionales para ocuparse en la recolección de cosechas o trabajos agrícolas temporales de otros tipos, progresivamente se fueron transformando en migraciones con destino a las ciudades, en las que tenía lugar el proceso de expansión de la industria y los servicios.

Durante la década de 1970, los movimientos migratorios entre países de la región se diversificaron por la atracción que ejercían los países productores de petróleo, sobre todo Venezuela, donde no solamente el crecimiento del empleo llegó a superar el de la población activa, sino que, además, el gobierno y las empresas aplicaron una política de estímulo de la inmigración selectiva, reclutando a profesionales y trabajadores especializados.

Los años ochenta, denominados por la CEPAL "la década perdida para el desarrollo", incidieron en la migración internacional. En Argentina y Venezuela, tradicionales receptores de migración laboral en la región, se vio disminuir el ritmo de crecimiento de la inmigración limítrofe y regional. La migración internacional desde el subcontinente se orientó en mayor medida a los países desarrollados, en primer lugar a los Estados Unidos, y también se diversificó hacia otras regiones del mundo (Canadá, Europa, Australia y Japón).

En el período intercensal 1980-1990 los volúmenes acumulados de profesionales y técnicos se incrementaron, aunque a un ritmo menos intenso que en la década anterior y que la migración internacional en general, al menos en lo que respecta a la dirigida a los Estados Unidos. En el caso de otros países latinoamericanos, la situación fue heterogénea, aunque con un crecimiento promedio mucho menor que el exhibido por la migración hacia los Estados Unidos; en muchos países se registró incluso un crecimiento negativo (véase el cuadro 1).

Si los diferentes tipos de corrientes de latinoamericanos se ordenan de acuerdo con el número de profesionales y técnicos que incluyen, 14 de aquellas en que esta cifra es superior a 5 000 tienen por destino los Estados Unidos. En el caso de quienes se trasladan entre países de la región, los colombianos en Venezuela comprenden el contingente más numerosos de emigrantes profesionales; en ese ordenamiento también se encuentran los uruguayos, chilenos y paraguayos en Argentina (véase el cuadro 2).

El nivel educativo promedio de la emigración desde América Latina hacia los Estados Unidos es inferior a la media de la población nativa de ese país. Se ha señalado (Sassen, 1988) que el perfil de los migrantes tiende a polarizarse en dos extremos: los altamente calificados, que se integran a los sectores gerenciales superiores o a los medios académicos y de investigación, y los migrantes que concentran sus actividades económicas y que requieren baja calificación. Puede afirmarse que, en grandes líneas, la migración asiática y africana en los Estados Unidos se inserta en su mayoría en los sectores de alta calificación, mientras que la migración "latina" se ubica fundamentalmente en los trabajos poco calificados.

Hay dos observaciones que matizan la información precedente. En primer lugar, el perfil de los migrantes latinoamericanos es heterogéneo y varía bastante en función de los países de origen. Las corrientes que proceden de Argentina, Venezuela, Bolivia, Chile y Paraguay incluyen población activa que ha completado estudios de posgrado en un porcentaje superior a la media de la población extranjera. A este grupo deben agregarse Cuba, Uruguay, Perú y Panamá, si la comparación se hace con respecto al promedio de la población nativa de los Estados Unidos (véase el gráfico 1).

En segundo lugar, en muchos casos, aunque predominen los menos calificados en el volumen total, el número de emigrantes calificados es muy importante con respecto a la dotación de personas con nivel educativo similar existente en los respectivos países de origen. En el gráfico 2 se compara el porcentaje de profesionales nacidos en la región en la población activa de los Estados Unidos y de los países de origen. Allí se puede observar que los migrantes latinoamericanos en los Estados Unidos

se dividen en dos grupos: el de aquéllos para los que el nivel es altamente selectivo y donde el peso de los profesionales es mayor que en la población activa residente en los países, y el que presenta la situación contraria.[32]

En las categorías de gerentes y funcionarios de rango superior, solamente en los casos de México y de los países de América Central se observa que la proporción es menor entre los migrantes que entre los residentes en los países de origen (véase el gráfico 3).

Según la Fundación Nacional de Ciencias (Johnson y Regets, 1998), en 1993 el porcentaje de inmigrantes (nacidos en otro país) en el total de las personas dedicadas a investigación y desarrollo en los Estados Unidos, era de 12.8%, pero al considerar solamente a quienes tenían un título de doctorado, ese porcentaje alcanzaba a 29.3%. Según las informaciones de dicha Fundación sobre el ingreso anual de científicos e ingenieros a los Estados Unidos, en 1993 el 65% de los aceptados provenía de Asia y sólo el 13% de América Latina. De estos últimos, el mayor número correspondía a México (165) y seguían en importancia Perú y Argentina y Colombia (con alrededor de 140 cada uno) (véase el cuadro 3).

4. ¿Fuga o circulación?

Existen pocas evidencias que permitan determinar en qué medida la inmigración latinoamericana en los países desarrollados es, para quienes participan en ella, un proyecto transitorio o permanente. La Fundación Nacional de Ciencias (Johnson y Regets, 1998) en un estudio sobre científicos e ingenieros originarios de Europa, Asia y América del Norte (de América Latina solamente se considera a México) concluye que la fuga de cerebros (entendida como migración permanente) y la circulación de cerebros (migración transitoria que comprende, en general, un período de estudios seguido de una experiencia laboral), coexisten entre los migrantes calificados en los Estados Unidos y que el predominio de uno u otro modelo depende de las características de los países de origen y de las políticas que pongan en práctica con respecto a sus recursos humanos calificados. Los autores sostienen que la circulación es la característica dominante para los originarios de Corea del Sur y la provincia china de Taiwán, mientras que la permanencia predomina entre los migrantes chinos e hindúes.

Sobre los latinoamericanos no existen estudios específicos que permitan un análisis similar. Las cifras anuales de personas admitidas temporalmente en los Estados Unidos pueden dar una idea de esta situación hacia 1995. Una mirada a los datos sugiere que la movilidad y los traslados estacionales tienen lugar fundamentalmente desde Europa y Asia, lo que permite suponer que la circulación predomina entre países desarrollados. Corresponde a europeos y asiáticos entre 75% y 80% de las visas otorgadas en las categorías de admisión de trabajadores temporarios (trabajadores con habilidades y méritos especiales, entrenamientos industriales, transferencias de compañías y visitantes de intercambio). El lugar que ocupan en ellas los nativos de países latinoamericanos es notoriamente más bajo, ya que no llegan a 10% del total, lo que no concuerda con las tendencias globales de la emigración hacia los Estados Unidos (véase el cuadro 4).

Una importante puerta de ingreso para la emigración a los Estados Unidos y, en general, a los países desarrollados, es la realización de estudios de educación superior.

En 1995, de 420 000 alumnos de cursos de posgrado, 100 000 eran extranjeros, al igual que 39% de los que obtuvieron diplomas en ciencias naturales, 50% en matemáticas y ciencias de la computación y 58% en las ingenierías. A su vez, de los 55 444 estudiantes extranjeros de doctorado, un 63% planeaba permanecer en los Estados Unidos y un 39.3% tenía “planes firmes”. Estos

[32] Hay que señalar que los datos no son completamente comparables. En los países latinoamericanos la información suele agrupar a los profesionales y técnicos, mientras que en los Estados Unidos se incluye solamente a los profesionales.

porcentajes alcanzaban a 85% y 79%, respectivamente, en el caso de los originarios de China e India, mientras que para los nacidos en México, el valor se ubicaba en 37%, uno de los más bajos (Johnson, 1998). Meyer y Brown (1999) sostienen que más del 50% de los estudiantes extranjeros en Francia y en Japón tenía la intención de permanecer.

Según el mismo estudio de Johnson (1998), la atracción de estudiantes y la posibilidad de retenerlos se debían, sobre todo, a la habilidad de las instituciones de educación superior, que aseguran a sus alumnos el financiamiento de los estudios.[33]

El número de estudiantes extranjeros en los Estados Unidos ha aumentado mucho: de menos de 50 000 en el año escolar 1959/1960 se elevó a cerca de 500 000 (exactamente 490 933) en 1998/1999 (Instituto de Educación Internacional, 2000) El número de estudiantes latinoamericanos es superior a 50 000 y la mitad de ellos son originarios de América del Sur, lo que denota una notoria diferencia con respecto al conjunto de quienes ingresan, en el cual el predominio de mexicanos y centroamericanos es notable (véanse los cuadros 5 y 6). Tal como se observara con respecto a los profesionales y técnicos, los estudiantes extranjeros en los Estados Unidos provienen en su gran mayoría de Asia (58%), y sólo un 11% es de origen latinoamericano. Esto llama la atención, dada la elevada presencia cultural de los Estados Unidos en los países de la región. En el total de los estudiantes extranjeros, menos de la mitad (48%) sigue cursos de grado y casi 40%, de posgrado. A diferencia de los originarios de América del Sur, cuyas proporciones a este respecto se asemejan al promedio total, la gran mayoría de los estudiantes del Caribe y de América Central está cursando el primer nivel de la enseñanza superior (Instituto de Eduación Internacional, 2000). Una cuarta parte de los alumnos extranjeros se dedica a los estudios de negocios (*bussiness*) y un 15% a las ingenierías; a las ciencias básicas (matemáticas, computación, física y biología) les corresponde aproximadamente un 16% y a las ciencias sociales y las humanidades, un 11%. Entre los latinoamericanos, la proporción en los estudios de negocios es también de 25%, mientras que en las ingenierías y las ciencias básicas su proporción es menor que en el caso del total de los alumnos extranjeros.

5. Causas y planteamientos de política en el contexto actual

Se suele vincular los factores determinantes de la migración calificada a las diferencias salariales y las oportunidades de realización profesional. Aunque esto es cierto en un sentido muy general, la identificación precisa es bastante más compleja.

Habitualmente, los estudios sobre las causas de la migración calificada no incluyen aspectos de otros tipos, que han sido de gran relevancia en la determinación de las corrientes migratorias en América Latina. La violencia política y social, el autoritarismo y la inestabilidad han sido factores esenciales en el desencadenamiento de varias corrientes migratorias. En muchos casos, la emigración de elites opositoras a gobiernos autoritarios fue el núcleo inicial que permitió, en etapas ulteriores, la transformación de los exilios en comunidades de inmigrantes con motivaciones más heterogéneas.

Entre los principales países expulsores de profesionales y técnicos figuran algunos, como Bolivia, que en su población activa tienen una baja proporción de personas con estas calificaciones, y también otros en los que la presencia de este grupo es considerable, como Argentina. Esto indica que la emigración de profesionales y técnicos no está necesariamente vinculada a la "sobreoferta", sino que la explicación debe relacionarse tanto con factores específicos de cada país de origen, como con las oportunidades que ofrecen los países de recepción y el tipo de redes establecidas entre los migrantes, que permiten una alimentación continua de la migración.

De acuerdo con los postulados de la teoría neoclásica, los migrantes buscarían ubicarse en aquellos espacios en los que percibieran mayores retornos económicos por sus calificaciones

[33] De 10 000 estudiantes extranjeros de doctorado cuyos casos se analizaron, el 75% tenía como principal fuente de ingresos las propias universidades.

educativas. En el caso de los profesionales y técnicos, no es evidente que, en todas las situaciones, las recompensas (económicas, de estatus social, otras) con respecto a las calificaciones educativas sean superiores en los Estados Unidos a las que podrían obtener en sus países, donde la escasez relativa de personas muy calificadas puede implicar mayores retornos en términos reales.

La relación entre la propensión migratoria y el lugar que ocupan los profesionales y técnicos en las escalas salariales de los países de origen no permite establecer de modo concluyente que las remuneraciones constituyan la razón principal del desplazamiento; más bien se considera que este tema merecería estudios específicos con vistas a esclarecer la complejidad del fenómeno, para lo cual, además, habría que escuchar la percepción de los propios actores.

Algunos autores sostienen que, en muchos países en desarrollo, la expansión de la educación, acompañada de la incapacidad para absorber a los graduados, provoca emigración (Rowlands y Weston, 1996). Otros, como Borjas (1990), plantean que la emigración de los segmentos más calificados sería inducida por condiciones de distribución del ingreso más igualitarias, ya que irían en busca de mercados de trabajo en los que sus niveles de capacitación fueran mejor recompensados.

Más allá de las ventajas comparativas que ofrece el mundo desarrollado en términos de salarios y de posibilidades de realización profesional en una serie de especialidades, cabe señalar que, para vastos sectores de la población regional, los Estados Unidos (en especial) se han constituido en un centro de gravedad, en un poderoso imán de atracción, por las perspectivas de desarrollo personal que ahí se abren.

La globalización de los medios de comunicación de masas no sólo ha ampliado el acceso a la información, sino que ha tenido como consecuencia la homogeneización de aspiraciones y valores, al crear expectativas de estilos de vida y de pautas de consumo propios de las sociedades desarrolladas. La insatisfacción derivada del desfase entre expectativas y realidades genera condiciones propicias a las decisiones migratorias.

La experiencia parece mostrar que la reversión del fenómeno migratorio y, muy particularmente, el retorno de recursos humanos calificados, está lejos de producirse de manera espontánea y que exige, por lo menos, resoluciones políticas en los países de origen para modificar las decisiones migratorias mediante la creación de estímulos y condiciones propicias al arraigo. Esto es lo que enseñan los ejemplos mencionados, como los de Corea y otros países del sudeste asiático. También, aunque a una escala francamente menor, ha habido casos latinoamericanos que permiten afirmar que las señales de estímulo son rápidamente recibidas.

Más allá de estas medidas básicas, sin las cuales ninguna acción efectiva podría llevarse a la práctica, es bastante claro que el mundo contemporáneo exige un rediseño de las estrategias de retención de las personas altamente calificadas. Las propuestas sobre estímulos al retorno y, más aún, las planteadas en el marco de la UNCTAD con vistas a imponer regímenes impositivos específicos para compensar a los países de origen las pérdidas ocasionados por la emigración de recursos humanos calificados, han demostrado ser ineficientes o bien difíciles —por no decir imposibles— de implementar.

En las últimas décadas, las iniciativas tradicionales para revertir la emigración han sido reemplazadas por otras, que apuntan a favorecer los procesos de revinculación y estimular las redes existentes, de manera de transformar las pérdidas en posibles ganancias.

Algunos autores han llegado incluso a proponer que se revise el carácter negativo o de pérdida atribuido a la emigración de científicos y se reconozcan las potencialidades que puede ofrecer la existencia de emigrantes ubicados en sectores estratégicos, que actúen en beneficio de sus lugares de origen. Gaillard y Gaillard (1998, p. 26) sostienen que "Hoy en día se acepta cada vez más la afirmación de que la fuga de cerebros no se consideraría como un factor de empobrecimiento, sino como una fuente de desarrollo." A su vez Meyer y Brown (1999) afirman que "la población calificada expatriada puede ser considerada como una ventaja potencial, en lugar de una pérdida definitiva".

El diseño de políticas de vinculación exige que se identifiquen las características de los diferentes grupos de migrantes calificados:

Un primer grupo estaría constituido por profesionales que trabajan en compañías transnacionales. En este caso, los migrantes difícilmente pueden optar por la colaboración con sus países de origen, ya que las compañías exigen una fidelidad empresarial que impide a sus funcionarios participar en actividades que puedan implicar transferencia de habilidades o de tecnología.

John Salt (1989), sostenía que existen evidencias de que los intercambios de personal altamente calificado en el marco de la reubicación de las compañías multinacionales redundan en transferencias de tecnología muy limitadas para los países no desarrollados. En primer lugar, esto se debería a que estas corporaciones —aunque con diferencias según los países y las compañías— son renuentes a permitir que nacionales de países del Tercer Mundo asciendan a puestos administrativos y técnicos de alto nivel. El sistema, concluye Salt, "milita contra la adquisición de competencias y el entrenamiento gerencial de los empleados nativos en las plantas de los países en desarrollo".

La implementación de políticas con respecto al papel de las compañías transnacionales, la transferencia de tecnología, la propiedad intelectual y las patentes, está sujeta a complejas negociaciones internacionales. La reubicación de inversiones y la instalación de plantas de fabricación o de ensamble es uno de los temas más flagrantemente conflictivo con respecto al impacto y la transferencia de conocimientos técnicos (know-how). En el caso específico de los migrantes que se desempeñan en este tipo de empresas, las estrategias de revinculación tendientes a trasladar experiencias y conocimientos suelen contraponerse a las prácticas de las compañías.

Un segundo grupo está integrado por los migrantes que se desplazan de manera autónoma, en periplos que en muchos casos incluyen etapas iniciales de realización de estudios universitarios. Este grupo comprendería a los científicos básicos y sociales y, más en general, a los investigadores y docentes que pertenecen al medio académico, así como a profesionales ocupados en proyectos migratorios con diferentes expectativas de duración.

Los científicos y académicos constituyen un bien estratégico para los países de origen en la medida en que de ellos depende la formación de nuevas generaciones. Por otra parte, constituyen la masa crítica indispensable para desencadenar otros procesos de innovación en las sociedades. Las redes de revinculación pueden generar condiciones estimulantes para el desarrollo nacional, pero esto sólo ocurrirá si existen impulsos locales fuertes y el dinamismo no proviene únicamente del exterior.[34]

Este tema conduce a otro tipo de preguntas, que se relacionan con las posibilidades de desarrollar actividades de investigación e innovación fuera de los grandes centros del conocimiento. En este sentido cabe plantearse algunos interrogantes ¿Existe una tendencia a una concentración aún mayor del saber en los países desarrollados? ¿Se puede considerar que en este sentido hay, o habrá, un proceso de "reubicación de inversiones" tendiente a retener a los recursos altamente calificados en sus lugares de origen, pero trabajando en función de los intereses de los grandes centros?

En la era de las comunicaciones es posible pronosticar, al mismo tiempo, la democratización del saber —fenómeno que sin duda Internet ha estimulado— y una concentración aún mayor del

[34] Un caso de vinculación entre las comunidades de emigrantes y la comunidad científica nacional fue el surgimiento de la red de uruguayos en el exterior en el primer período tras el fin de la dictadura militar. Gracias a las actividades conjuntas de emigrantes y residentes en el país se consolidaron grupos de ciencia y tecnología avanzadas. Sin embargo, una vez agotado el impulso inicial que, al restablecerse la democracia, propició el retorno de científicos y académicos, así como los proyectos de revinculación, la red fue perdiendo su fuerza y sus objetivos originales hasta prácticamente desaparecer, aunque se mantienen redes más pequeñas e informales que contribuyen al fortalecimiento de ciertas especialidades puntuales. Otro ejemplo es el de la Red de Caldas, que une a comunidades migrantes con otras insertas en el país. Esta iniciativa fue mejor organizada y contó con un fuerte apoyo de las universidades y del Gobierno de Colombia, pero no se dispone de evaluaciones recientes de su funcionamiento.

conocimiento en los países desarrollados, correlato de la concentración de la riqueza y la magnitud de las inversiones en ciencia y desarrollo.

Por otra parte, la integración de los científicos a la "ciencia global" puede llevar a que el desarrollo de una carrera exitosa esté determinado por objetivos que respondan a los intereses de los centros de poder. Los mecanismos de evaluación aplicados en los grandes centros científicos y tecnológicos son adoptados como modelos de evaluación universal: publicación de trabajos en revistas internacionales, participación en congresos internacionales, proyectos en cooperación con centros de investigación. La adhesión a estas pautas puede militar contra el desarrollo de la ciencia en el ámbito local, en la medida en que para cumplir con los requisitos es necesario adoptar temas y modelos que no necesariamente coinciden con las prioridades nacionales.

Aquí se entra en el complejo tema de la "pertinencia" de la investigación y el papel de las comunidades científicas en los procesos nacionales de desarrollo. No se trata de defender la existencia de comunidades científicas encerradas en sí mismas, ni de dar prioridad a proyectos autárquicos. El tema es sumamente delicado y complejo, en especial porque se considera que se debe evitar una visión nacionalista del desarrollo de la ciencia. Sin embargo, en el actual contexto internacional, ¿no será útil analizar también la fuga de cerebros interna? Afortunadamente, los medios de comunicación permiten hoy día realizar actividades internacionales sin que sea necesario no ya emigrar, sino incluso trasladarse. ¿Cómo evitar la "maquila" científica o, al menos, lograr que sus objetivos no dominen totalmente los temas de investigación? (Pellegrino y Cabella, 1995).

La necesidad de crear programas que permitan recuperar el caudal del éxodo científico, para revincularlo a las comunidades locales y restituir la movilidad con miras al incremento de las masas críticas nacionales, es un proyecto viable y que ha demostrado ser efectivo. Por otra parte, constituye un camino imprescindible para superar las limitaciones de los medios académicos locales, pero su efectividad dependerá en gran medida del impulso y sostén que aporten las políticas de cada país. Los impulsos nacionales y solidarios han desempeñado un papel muy importante en ciertas instancias fundacionales (como pueden haber sido las surgidas al fin de gobiernos dictatoriales), pero estas actividades con un fuerte contenido de voluntarismo van sufriendo con el tiempo procesos de desgaste, que solamente pueden ser superados mediante la realización de actividades fundadas sobre bases bien establecidas localmente.

Los programas de cooperación científica tienden progresivamente a estimular los intercambios y la creación de redes. Es evidente que son útiles y generan la posibilidad de "ampliar el mundo" de los investigadores, en muchos casos limitados a un horizonte estrecho, producto de la escasez de masas críticas. Sin embargo, si las actividades no tienen una contrapartida local de importancia, se corre el riesgo real de que las carreras de investigadores se desarrollen en función de orientaciones no elegidas o no acordes con las prioridades de investigación nacionales. La ciencia es universal, aunque los niveles de universalidad varían mucho según las disciplinas. En el caso de las ciencias sociales, los estudios locales suelen tener poco interés de tipo general y, al mismo tiempo, pertinencia nacional.

El objetivo de generar un entorno que permita a los profesionales y técnicos sentirse parte de un proyecto nacional o regional, crear condiciones para la innovación y la participación y redimensionar su función social, forma parte, en su conjunto, de una transformación del sistema productivo, pero también de una cultura cuyos mecanismos de difusión son complejos y variados. Es por ello que las perspectivas de lograr algún grado de éxito en el esfuerzo por cambiar el signo de la propensión migratoria, sea en términos de retorno o de revinculación, dependen de la realización de acciones que abarquen extensos segmentos de las sociedades involucradas.

Referencias bibliográficas

Adams, Walter (1971), *El drenaje de talento*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Aleixo, José Carlos Brandi (1974), "Migrações internacionais de pessoal qualificado (*brain drain*)", *Revista brasileira de estudos politicos*, Nº 39, julio.

Bertoncello, Rodolfo V. y otros (1985), *Argentinos en el exterior*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Población.

Borjas, J.L. (1990), *Friends or Strangers: the Impact of Immigrants in the U.S. Economy*, Basic Books.

Carrington, W. y Enrica Detragiache (1999) "How extensive is the *brain drain*", *Finance and Development*, vol. 36, Nº 2, junio.

_____(1998), "How big is the *brain drain*", International Monetary Fund Working Paper, Nº 98/102, Washington, D.C.

Castells, Manuel (1996), "The rise of the network society", *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. 1, Blackwell.

Chaparro, Fernando (1971), *Migración de profesionales en América Latina: síntesis de la situación*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos (OEA).

Charum, J. y J.B. Meyer (comps.) (1998), *El nuevo nomadismo científico. La perspectiva latinoamericana*, Bogotá, D.C., Escuela Superior de Administración Pública.

Corvalan, Graziella (1974), "La emigración de profesionales paraguayos", *Revista paraguaya de sociología*, año 11, Nº 31, Asunción, septiembre-diciembre.

Courgeau, Daniel (1980), "Analyse quantitative des migrations humaines", *Collection d'anthropologies physique*, Nº 2, París, Masson.

_____(1975), *Le concept de migration, en Actes de IV_ Coloque de démographie africaine*, Ouagadougou, Instituto Nacional de Estudios Demográficos (INED).
Dedijer, S. (1968), "Early migration", The *Brain drain*, W. Adams (comp.), Nueva York, Mac Millan Company.
D'Oliveira e Sousa, J. (1987), "La question de l'exode des cerveaux dans les négociations internationales", Documento de trabajo, Nº 17, Seminario sobre migración y desarrollo, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), Comité para la Cooperación Internacional en las Investigaciones Nacionales sobre Demografía (CICRED).
Domenach, Hervé y Michael Picouet (1987), "Le caractère de réversibilité dans l'étude de la migration", *Rev. Popultation*, Nº 3.
Durand, Jorge, Emilio Parrado y Douglas Massey (1996), "Migradollars and development: a reconsideration of the Mexican case", *International Migration Review*, vol. 30, Nº 2.
Filgueira, Carlos (1976), *Predisposición migratoria. La situación de egresados profesionales*, Cuaderno Nº 5, Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
Findlay, Allan M. (1993), "New technology, high-level labour movements and the concept of the *brain drain*", *The Changing Course of International Migration*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
Fortuna, Juan Carlos y Nelly Niedworok (1989), *Uruguay y la emigración de los 70*, Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay-Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (CIESU-UNRISD), Ediciones de la Banda Oriental.
Gaillard, J. y Anne Marie Gaillard (1998), "Fuite des cerveaux, retours et diasporas", Futuribles, Nº 228, París, febrero.
Garbi, E. (1991), *La fuga de talento en Venezuela*, Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).
Horowitz, Morris A. (1962), *La emigración de técnicos y profesionales argentinos*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
Houssay, Bernardo (1966), "La emigración de los científicos y técnicos de la Argentina", *Ciencias interamericanas*, Washington, D.C., julio-agosto.
Hyaeweol, Choi (1995), *Reverse Brain drain Who Gains or Loses?,* International Higher Education (www.bc.edu/News2/text3.html). Instituto de Educación Internacional (2000), Annual Reports (http://www.iie.org/iie/annual.htm).
Johnson, Jean M. (1998), *Statistical Profiles of Foreign Doctoral Recipients in Science and Engineering: Plans to Stay in the United States*, División de Estudios de Recursos Científicos, Fundación Nacional de Ciencias, noviembre.
Johnson, Jean M. y Mark C. Regets (1998), *International Mobility of Scientists and Engineers to the United States. Brain drain or Brain circulation?*, National Science Foundation Division of Science Resources Issue Brief, 10 de noviembre (www.nsf.gov/sbe/srs/issuebrf/sib98316.htm).
Kreimer, P. (1998), "Migración de científicos y estrategias de reinserción", *El nuevo nomadismo científico. La perspectiva latinoamericana*, J. Charum y J.B. Meyer (comps.), Bogotá, D.C., Escuela Superior de Administración Pública.
Malave, José (1988), *Fuga de talentos en Venezuela: tendencias y perspectivas para su estudio*, Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).
Mármora, Lelio (1997), *Las políticas migratorias internacionales*, Buenos Aires, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Alianza Editorial.
____ (1989), *Return in Latin America*, Washington, D.C., HMP, CIPRA, Georgetown University.
Martínez Pizarro, Jorge (1989), *La migración de mano de obra calificada dentro de América Latina*, versión modificada del trabajo de Tesis del Programa de Maestría en Población y Desarrollo 1987-1988, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
Massey, Douglas y otros (1996), *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford, Clarendon Press.

Meyer, Jean B. y Mercy Brown (1999), "Scientific Diasporas. A new Approach to the *Brain drain*", Discussion Paper, Nº 41, Conferencia Mundial de Ciencia, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Consejo Internacional de Uniones Científicas (CIUC), Budapest, MOST.

O'Connell, A. (1996), "Capítulo Uruguay de la Sociedad Internacional para el Desarrollo", Conferencia dictada en la Intendencia Municipal de Montevideo, 23 de diciembre.

Oteiza, Enrique (1998), "Drenaje de cerebros. Marco histórico y conceptual", *El nuevo nomadismo científico. La perspectiva latinoamericana*, J. Charum y J.B. Meyer (comps.), Bogotá, D.C., Escuela Superior de Administración Pública.

_____ (1997) "Emigración de profesionales, técnicos y obreros calificados argentinos a los Estados Unidos. Análisis de las fluctuaciones, junio de 1950 a junio de 1970", *Desarrollo económico*, Nº 39-40.

_____ (1971), "Emigración de profesionales, técnicos y obreros calificados argentinos a los Estados Unidos. Análisis de las fluctuaciones, junio de 1950 a junio de 1970", *Desarrollo económico*, Nº 30-40.

_____ (1969) *Emigración de profesionales, técnicos y obreros calificados argentinos a los Estados Unidos. Análisis de sus fluctuaciones (actualizado con los datos del período julio 1966 a junio 1968)*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.

_____ (1967) *La emigración de personal altamente calificado en la Argentina. Un caso de "brain drain" latinoamericano*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.

_____ (1965), "La emigración de ingenieros argentinos dentro del contexto de las migraciones internacionales: un caso de *brain drain* latinoamericano", *Revista internacional del trabajo*, vol. 72, Nº 6.

Ozlak, O. y D. Caputo (1973), *La emigración del personal médico desde América Latina hacia los Estados Unidos: hacia una interpretación alternativa*, Ottawa, Organización Mundial de la Salud (OMS).

Papademetriou, Demetrios y Ph. L. Ed. Martin (1991), *The Unsettled Relationship. Labor Migration and Economic Development*, Greenwood Press.

Pellegrino, Adela (2000), *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes*, Informe realizado sobre la base del Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), Programa de Población Universidad de la República, División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. (CELADE).

_____ (1993) "La movilidad de internacional de fuerza de trabajo calificada entre países de América Latina y hacia los Estados Unidos", *Notas de población*, año 21, Nº 57, junio.

Pellegrino, Adela y Wanda Cabella (1995), "Emigración de científicos: el caso de Uruguay", *El nuevo nomadismo científico. La perspectiva latinoamericana*, J. Charum y J.B. Meyer (comps.), Bogotá, D.C., Escuela Superior de Administración Pública.

Rowlands, Dane y Ann Weston (1996), "How aid trade, and development affect migration", *Canadian Foreign Policy*, vol. 4, Nº 1.

Russel, S. Staton y Michael Teitelbaum (1992), "International Migration and International Trade", World Bank Discussion Paper, Nº 160, Washington, D.C., Banco Mundial.

Salt, John y Allan Findlay (1989), "International migration of highly-skilled manpower: theoretical and developmental issues", *The impact of international migration on Developing Countries*, Reginald Appleyard (comp.), París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Sassen Koob, Saskia (1988), *The Mobility of Labor and Capital,* Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

Sito, N. y L. Sthulman (1968), *La emigración de científicos de la Argentina*, Bariloche, Fundación Bariloche.

Taylor, E. (1997), "International-Migrant Remittances, Savings, and Development Migrant-Sending Areas", documento presentado a la Conferencia "International Migration at Century's End", Barcelona, 7 al 10 de mayo.

Torrado, S. (1980), "El éxodo intelectual latinoamericano hacia los Estados Unidos durante el período 1961-1975", *Migraciones internacionales en las Américas*, Nº 1, Mary Kritz (comp.), Caracas, CEPAM.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) - ROSTE (1993), "Proceedings of the International Seminar on *Brain drain* Issues in Europe", Technical Report, Nº 15.

U.S. Department of Justice (1993), *Statistical Yearbook,* 1993, Servicio de Inmigración y Naturalización.

Valecillos, T. Héctor (1990), *Factores determinantes y tendencias principales de la fuga de cerebros en Venezuela*, estudio realizado para la Organización Internacional de Migraciones (OIM), octubre, inédito.

Zlotnik, Hania (1998), "International migration 1965 and 1996. An overview", *Population and Development Review*, vol. 24, Nº 3, septiembre.

Anexo 2

Gráfico 1
PERSONAS NACIDAS EN LA REGIÓN CON TÍTULOS DE POSGRADO (PROFESIONALES, MAESTRÍAS, DOCTORADOS), CENSADAS EN LOS ESTADOS UNIDOS EN 1990
(Población de 25 años de edad y más)

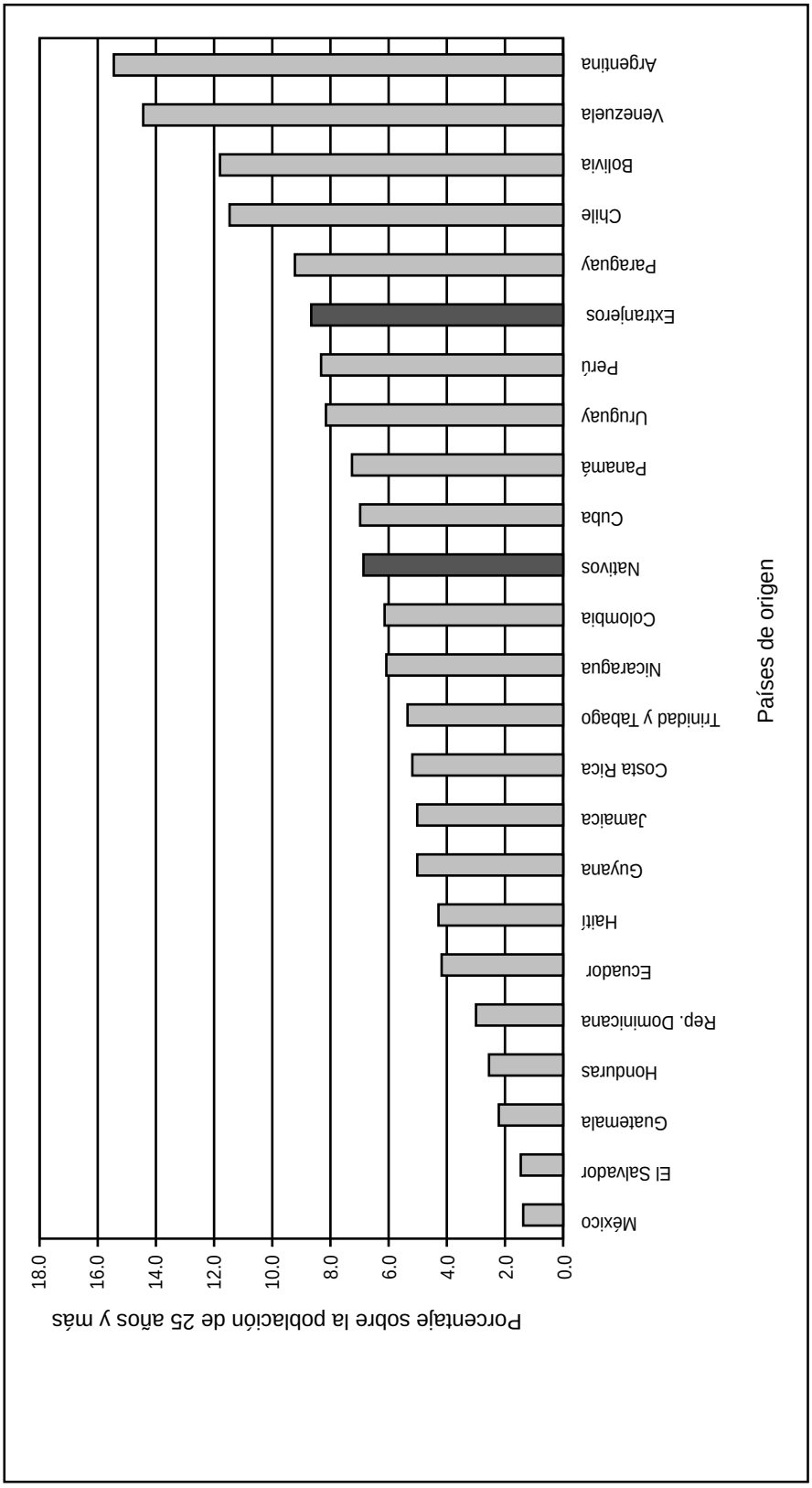


Gráfico 2
PROFESIONALES NACIDOS EN LA REGIÓN COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE CTIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y DE LOS PAÍSES DE ORIGEN, EN TORNO DE 1990

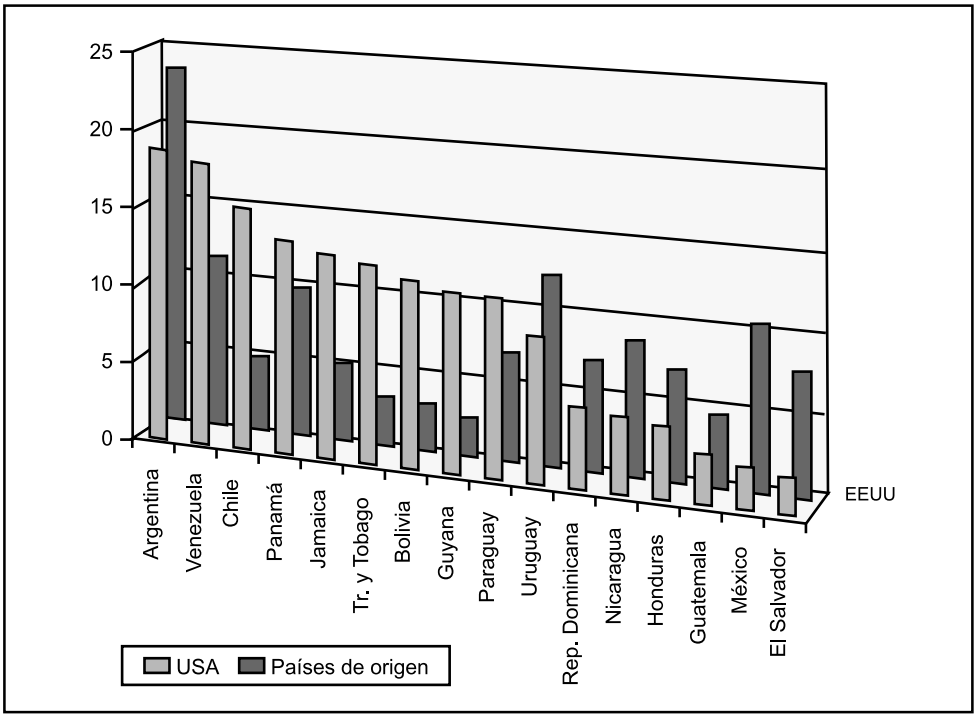
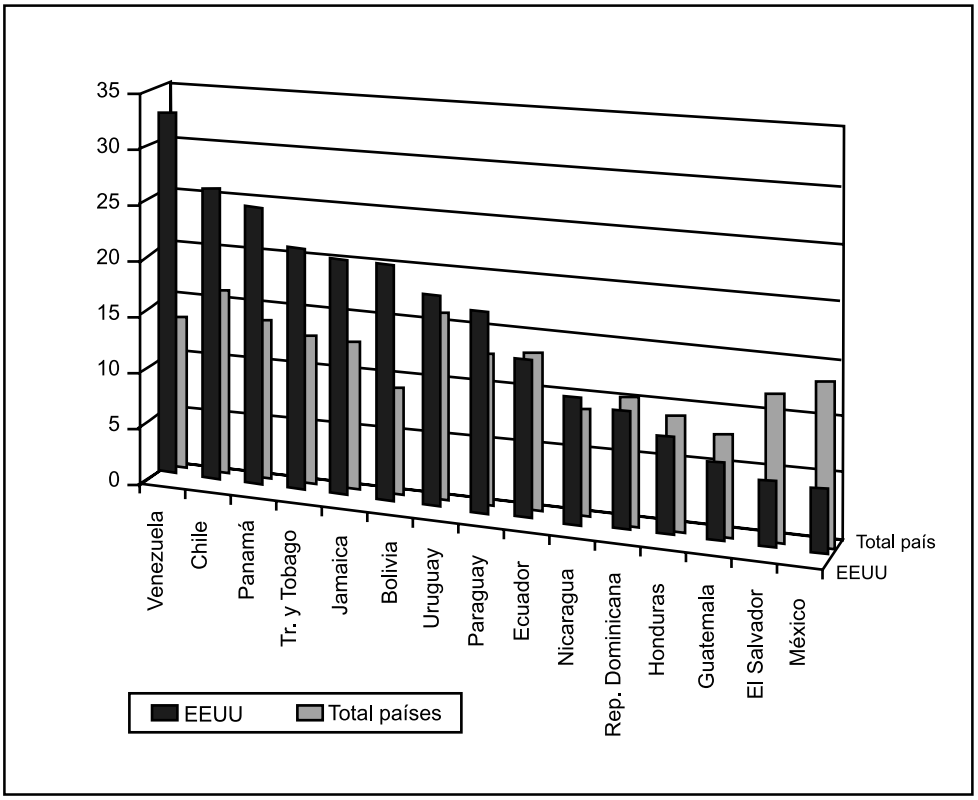


Gráfico 3
PERSONAS QUE DESEMPEÑAN OCUPACIONES DIRECTIVAS, GERENCIALES Y PROFESIONALES COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y DE LOS PAÍSES DE ORIGEN EN TORNO DE 1990



Cuadro 1

PROFESIONALES Y TÉCNICOS NACIDOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CENSADOS EN PAÍSES DE LA REGIÓN DISTINTOS DEL DE SU ORIGEN Y EN LOS ESTADOS UNIDOS, CENSOS DE 1980 Y 1990 A/

(Número y crecimiento porcentual)

En países de la región				En los Estados Unidos				
País de nacimiento	1980	1990	Crecimiento porcentual 1980-1990	1970	1980	1990	1970-1980	Crecimiento porcentual 1980-1990
Argentina	8786	7431	-15.4	4882	7766	9614	59.0	23.7
Bolivia	5398	7926	46.8	999	1809	2187	81.0	20.8
Brasil	2163	2495	15.3	2138	3474	a/		
Chile	10872	11969	10.0	1984	4405	5067	122.0	15.02
Colombia	16572	17523	5.7	5240	8724	15518	66.4	77.8
Costa Rica	550	494	-10.1	1110	1773	a/		
Cuba	1860	1849	-0.5	26195	42066	46792	60.5	11.2
Ecuador	1465	1639	11.8	1901	3436	6066	80.7	76.5
El Salvador	1252	802	-35.9	686	2202	6678	220.9	203.2
Guatemala	383	828	116.1	1008	2058	4381	104.1	112.8
Haití	149	223	49.6	2654	5832	12455	119.7	113.5
Jamaica	a/	a/		a/	15899	28020		76.2
México	1230	782	-36.4	12689	34937	60965	175.3	74.4
Nicaragua	1769	906	-48.7	813	1696	4449	108.6	162.3
Panamá	698	596	-14.6	1859	5335	6671	186.9	25.0
Paraguay	5878	7238	23.1	a/	444	361		-18.6
Perú	5889	8412	42.8	276	4853	9051	1658.3	86.5
República Dominicana	707	925	30.8	1520	3373	8584	121.	154.4
Trinidad y Tabago	a/	279		a/	5372	9550		77.7
Uruguay	7202	9314	29.3	488	919	1133	88.3	23.2
Venezuela	368	687	86.6	631	1773	3471	180.9	95.7
Honduras	447	a/		a/	1481	2656		79.3
Guyana	a/	a/		a/	4117	8327		102.2
	73638	82318	11.7	67073	163744	251996	144.1	53.8

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos IMILA del CELADE.
a/ Para América Latina se contó con 11 censos de 1980 y 7 de 1990. En ambas fechas están incluidos los principales países receptores de inmigración (Argentina, Brasil y Venezuela).

Cuadro 2

CORRIENTES DE MIGRANTES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HACIA LOS ESTADOS UNIDOS Y ENTRE PAÍSES DE LA REGIÓN QUE COMPRENDEN MÁS DE 5 000 PROFESIONALES Y TÉCNICOS

País de nacimiento (*origen*)	País de residencia (*destino*)	Total de inmigrantes	Total PEA inmigrante a/	Profesionales y técnicos	Profesionales y técnicos por cada 1 000 activos inmigrantes
México	Estados Unidos	4298014	2333781	60965	26.1
Cuba	Estados Unidos	736971	428257	46792	109.3
Jamaica	Estados Unidos	334140	212993	28020	131.6
Colombia	Estados Unidos	286124	176696	15518	87.8
Colombia	Venezuela	528893	324287	15001	46.3
Haití	Estados Unidos	225393	137427	12455	90.6
Argentina	Estados Unidos	92563	50228	9614	191.4
Trinidad y Tabago	Estados Unidos	115710	74018	9550	129.0
Perú	Estados Unidos	144199	90337	9051	100.2
República Dominicana	Estados Unidos	347858	165478	8584	51.9
Guyana	Estados Unidos	120698	71718	8327	116.1
El Salvador	Estados Unidos	465433	276345	6678	24.2
Panamá	Estados Unidos	85737	48313	6671	138.1
Ecuador	Estados Unidos	143314	88540	6066	68.5
Uruguay	Argentina	133653	84478	5890	69.7
Paraguay	Argentina	251130	150034	5751	38.3
Chile	Argentina	218217	144019	5562	38.6
Chile	Estados Unidos	50322	32300	5067	156.9

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos IMILA del CELADE.
a/ Cabe destacar que las cifras no son totalmente comparables, ya que en los Estados Unidos la categoría empleada incluye a "Profesionales" y en los países de la región a "Profesionales y técnicos"; las clasificaciones dentro de cada uno de estos grupos tampoco son estrictamente coincidentes.

Cuadro 3
CIENTÍFICOS E INGENIEROS ADMITIDOS EN LOS ESTADOS UNIDOS SEGÚN PAÍSES DE NACIMIENTO, 1993

Región de nacimiento	Total	Ingenieros	Científicos naturales	Matemáticos especialistas en computación	Científicos sociales
Todos los países	23 534	14 497	3 901	4 157	979
Europa occidental	2 540	1 599	463	390	88
Europa del este	2 937	1 785	468	213	471
Asia 14 957	9 176	2 558	3 061	162	
África 689	418	100	146	25	
América Central y del Norte	1 432	968	150	174	140
Canadá	507	300	80	103	24
México	165	121	20	15	9
Otros	760	547	50	56	107
América del Sur	817	479	120	136	82
Argentina	138	72	34	22	10
Bolivia	18	10	1	5	2
Brasil	118	55	18	34	11
Chile	34	9	16	6	3
Colombia	137	73	19	19	26
Ecuador	43	28	5	3	7
Perú	141	97	12	19	13
Venezuela	106	73	10	18	5
Otros	82	62	5	10	5
Otras áreas	161	72	41	37	11

Fuente: Fundación Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, sobre la base de cifras no publicadas del Servicio de Inmigración y Naturalización del Departamento de Justicia de ese país.

Cuadro 4
PERSONAS ADMITIDAS EN LOS ESTADOS UNIDOS COMO TRABAJADORES TEMPORARIOS, VISITANTES DE INTERCAMBIO Y TRANSFERENCIAS DE COMPAÑÍAS

	Ocupaciones especializadas		Entrenamientos industriales		Transferencias de compañías	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	118898	100	2782	100	112529	100
México	3655	3.1	188	6.8	3280	2.9
América Central	1060	0.9	20	0.7	724	0.6
Caribe	1602	1.3		0.0	660	0.6
Cuba, República Dominicana y Haití	402	0.3	15	0.5	193	0.2
Caribe inglés y otros	1200	1.0	34	1.2	467	0.4
América del Sur	10437	8.8	123	4.4	8192	7.3
Canadá	3431	2.9	81	2.9	7054	6.3
Europa	42722	35.9	1097	39.4	53094	47.2
Asia	47619	40.1	1139	40.9	33772	30.0
África	3309	2.8	42	1.5	974	0.9
Oceanía	3461	2.9	43	1.5	4119	3.7
No especificado	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Fuente: Servicio de Inmigración y Naturalización del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Statistical Yearbook*, 1993, p. 118.

Cuadro 5

ESTUDIANTES EXTRANJEROS EN LOS ESTADOS UNIDOS, SEGÚN ÁREAS DE ESTUDIO Y REGIONES DE ORIGEN, 1997/1998

(En porcentajes)

Región	Agricultura	Negocios	Educación	Ingeniería	Artes a/	Salud	Humanidades	Matemáticas y computación b/	Ciencias físicas y de vida c/	Ciencias sociales	Otras	1997/1998 Encuesta	1997/1998 Estudiantes
África	2.9	20.9	3.2	13.6	2.7	7.0	5.0	8.4	8.4	8.9	18.8	11 955	23 162
Asia	1.4	20.7	2.5	18.0	7.4	3.5	2.5	10.4	8.1	7.4	18.0	137 441	277 508
Europa	1.2	21.8	1.7	8.8	6.8	2.9	5.8	6.4	9.3	11.4	23.7	37 623	71 616
América del Norte	1.4	13.1	9.4	5.8	7.5	14.2	5.2	3.1	7.6	13.5	19.2	12 882	22 613
Oceanía	1.1	21.5	3.8	4.9	7.8	3.4	7.6	7.1	6.3	15.2	21.3	2 085	3 893
América Latina	3.3	25.3	2.5	12.5	5.8	3.3	2.9	4.8	6.0	8.7	24.7	27 947	51 368
Oriente medio	1.7	20.3	2.1	27.2	3.7	4.5	1.7	7.4	5.7	7.0	18.7	16 339	30 962
TOTAL	**1.7**	**20.9**	**2.8**	**15.6**	**6.6**	**4.2**	**3.3**	**8.5**	**7.8**	**8.6**	**20.1**	**247 595**	**481 280**

Fuente: Instituto de Educación Internacional, Open doors report, 1998/1999.
a/ Bellas artes y artes aplicadas.

Cuadro 6

ESTUDIANTES EXTRANJEROS, LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS EN LOS ESTADOS UNIDOS, SEGÚN ÁREAS DE ESTUDIO Y PAÍSES DE ORIGEN, 1997/1998

(En porcentajes)

país de origen	Agricultura	Negocios	Educación	Ingeniería	Artes a/	Salud	Humanidades	Matemáticas y computación	Ciencias físicas y de vida	Ciencias sociales	Otras	1997/1998 Encuesta	1997/1998 Estudiantes
Caribe	1.7	26.9	4.1	9.9	4.5	5.3	2.3	6.5	7.1	8.7	22.9	5 855	10 855
Anguila	8.0	32.0	0.0	0.0	12.0	0.0	0.0	20.0	12.0	4.0	12.0	25	20
Antigua	0.9	43.0	3.7	8.4	2.8	3.7	1.9	5.6	8.4	2.8	18.7	107	225
Aruba	0.0	56.8	0.0	2.7	2.7	8.1	5.4	0.0	10.8	2.7	10.8	37	52
Bahamas	1.2	24.0	6.1	9.8	3.8	5.5	3.3	8.8	9.8	8.0	19.7	1 157	1 917
Barbados	2.9	26.6	4.7	15.5	6.5	4.7	1.8	6.8	7.9	5.8	16.9	278	523
Islas Vírgenes Británicas	1.0	15.5	4.1	17.5	4.1	6.2	2.1	7.2	9.3	13.4	19.5	97	77
Islas Caimán	0.9	34.8	6.1	4.3	9.6	1.7	1.7	7.8	2.6	9.6	20.9	115	202
Cuba	0.0	15.0	7.5	5.0	10.0	0.0	10.0	2.5	7.5	2.5	40.0	40	89
Dominica	4.9	25.4	4.1	11.5	0.8	8.2	0.8	4.1	11.5	14.8	14.0	122	174
Rep. Dominicana	3.7	25.5	1.9	12.1	16.2	1.9	2.8	2.8	2.4	6.5	24.2	463	823
Granada	1.8	44.5	0.0	4.5	0.9	7.3	1.8	3.6	10.9	10.9	13.6	110	237
Guadalupe	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	2	6
Haití	2.0	21.6	3.3	4.6	4.2	5.5	4.0		4.4	10.1	35.5	454	867
Jamaica	1.5	29.8	4.8	9.0	2.5	5.8	2.0	5.3	5.0	10.3	24.2	1 383	2 694
Martinica	0.0	14.3	0.0	0.0	14.3	28.6	0.0	0.0	0.0	0.0	42.9	7	7
Montserrat	0.0	38.1	0.0	14.3	14.3	9.5	0.0	0.0	4.8	9.5	9.5	21	33
Antillas Neerlandesas	0.0	36.2	1.1	16.7	5.2	5.2	1.1	6.9	4.0	7.5	16.1	174	362
Saint Kitts y Nevis	7.1	25.0	3.6	7.1	3.6	0.0	7.1	10.7	10.7	14.3	10.7	28	89
Santa Lucía	1.2	32.1	4.8	14.3	2.4	3.6	1.2	9.5	8.3	2.4	20.3	84	202
San Vincente y las Granadinas	1.8	36.8	1.8	26.3	0.0	7.0	0.0	5.3	3.5	5.3	12.3	57	140
Trinidad y Tabago	1.2	23.3	3.5	10.2	2.3	6.6	1.4	8.1	9.2	9.3	25.0	1 053	1 927
I.Turcas y Caicos	0.0	46.7	0.0	0.0	13.3	0.0	0.0	20.0	13.3	0.0	6.7	15	25
Islas de Barlovento	0.0	0.0	0.0	0.0	12.5	0.0	0.0	0.0	25.0	0.0	62.5	24	14
América Central y México	4.9	25.9	2.3	15.8	5.4	2.3	2.9	4.1	5.1	8.5	22.8	8 613	15 211
Belice	3.7	27.0	3.7	3.7	3.1	4.3	2.5	11.7	15.3	9.8	15.4	163	345
Costa Rica	6.7	20.7	2.7	12.7	7.8	3.1	4.5	2.7	7.6	10.9	20.7	449	815
El Salvador	3.1	30.4	1.6	14.1	6.1	1.6	2.1	3.3	4.0	7.5	26.2	425	765
Guatemala	8.4	26.2	1.5	15.5	4.8	2.3	2.9	2.7	6.1	7.5	22.1	522	928
Honduras	6.3	30.8	2.4	17.1	4.7	2.2	1.2	2.8	4.3	6.1	22.2	509	912
México	5.0	24.8	2.5	15.9	5.3	2.0	3.3	4.4	4.9	8.9	22.8	5 430	9 559

(continúa)

(conclusión cuadro 6)

país de origen	Agricultura	Negocios	Educación	Ingeniería	Artes a/	Salud	Humanidades	Matemáticas y computación	Ciencias físicas y de vida	Ciencias sociales	Otras	1997/1998 Encuesta	1997/1998 Estudiantes
Nicaragua	2.7	26.5	2.1	19.0	2.7	2.4	1.2	3.0	3.6	11.3	25.6	336	601
Panamá	1.8	30.2	1.2	18.7	6.2	3.2	1.5	4.4	4.5	5.1	23.2	779	1286
Sudamérica	2.9	24.2	2.0	11.5	6.6	3.2	3.2	4.6	6.1	8.9	26.7	13 479	25 302
Argentina	3.9	22.4	2.0	9.8	8.0	2.6	5.3	4.3	7.6	12.8	21.7	1333	2473
Bolivia	5.7	26.2	1.5	15.3	4.5	1.7	2.7	4.2	4.0	15.1	19.1	404	719
Brasil	2.9	23.8	2.2	9.1	8.3	3.9	3.0	5.0	5.9	8.6	27.1	3 598	6 982
Chile	3.2	17.7	1.6	18.2	5.5	2.2	3.4	5.7	11.8	9.5	21.2	803	1156
Colombia	2.2	26.4	2.3	11.7	5.6	3.1	2.9	3.8	5.6	6.9	29.7	2 208	4 345
Ecuador	5.0	31.3	1.4	9.5	6.8	1.7	2.4	4.2	4.5	8.8	24.5	841	1643
Guayana Francesa	0.0	33.3	0.0	33.3	33.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3	5
Guyana	2.2	19.6	3.6	10.1	2.2	8.0	5.1	5.1	7.2	6.5	30.4	138	388
Paraguay	2.5	29.5	4.9	5.7	4.1	0.8	6.6	4.1	5.7	7.4	28.7	122	268
Perú	2.5	23.1	2.2	12.1	4.1	3.4	3.7	4.4	6.7	11.2	26.7	1 183	2 127
Suriname	7.7	19.2	1.9	17.3	5.8	1.9	3.8	7.7	9.6	1.9	23.1	52	104
Uruguay	8.0	20.0	2.0	5.0	10.5	2.5	5.5	4.5	8.5	14.0	19.5	200	356
Venezuela	1.7	24.3	1.5	14.0	6.4	3.4	2.5	4.6	4.5	6.8	30.2	2 593	4 731

Fuente: Instituto de Educación Internacional, Open doors report, 1998/1999.
a/ Bellas artes y artes aplicadas.

D. Impacto social de la migración

D.1 Fronteras confusas: impactos sociales de la migración

Luis Ricardo Dávila[35]

Introducción

Es bien claro que este fin de siglo ha estado dominado por la capacidad de la humanidad para el desplazamiento. Se desplazan los capitales, las mercancías, las imágenes, los sonidos, los hábitos y las costumbres. Pero también continúan desplazándose las personas a ritmos antes nunca vistos. Las migraciones internacionales nunca fueron tan masivas. Se calcula que unas 120 millones de personas viven fuera de sus países de origen (United Nations, 1998)[36]. Pero a medida que estos flujos migratorios aumentan indeteniblemente, los obstáculos para frenarlos también se multiplican. Las motivaciones para partir siguen siendo las mismas: diferencia en los niveles de vida entre países, pobreza, búsqueda de mejores condiciones económicas y sociales, inestabilidad política, persecución religiosa, guerras, desastres naturales (Straubhaar,1993).

[35] Profesor Titular de Análisis Político y Social, Universidad de Los Andes, Venezuela, y *Research Fellow*, Universidad de Essex, Inglaterra (e-mail: davilap@ula.ve). El autor agradece los comentarios hechos por el profesor Fernando Urrea (Universidad del Valle, Cali) a la primera versión de este trabajo que, sin lugar a dudas, contribuyeron a superar algunos problemas relacionados con la estimación del volumen real de inmigrantes en Venezuela y sus impactos sobre la estructura social.

[36] Lo cual representa aproximadamente un 2.5% de la población mundial (United Nations, 1998).

Sin embargo, se observa que los países de destino o receptores se muestran cada vez menos dispuestos a acoger a los trabajadores inmigrantes. Las fronteras se cierran y la fuerza pública interviene con mayor rigor. A menudo el desempleo creciente o las pobres expectativas sociales sirven de pretexto. Pero la condición de migrante (*homo migrans*) sigue siendo lo característico del ser humano.

Desde una perspectiva más amplia, las Américas —como fenómeno histórico— estarían ubicadas dentro de este fenómeno humano que es la migración. Este es un continente de inmigrantes, porque acá no hubo hominización, vinieron los indios, luego los europeos como inmigrantes, los africanos como esclavos, y construyeron esta vasta zona del mundo. Así, las sociedades de las Américas se han convertido en un complejo mosaico étnico construido a lo largo de cinco siglos de inmigración (Portes y Rumbaut, 1990). A pesar de este fenómeno tan significante, en realidad en torno a la migración se forman imágenes falsas, estereotipos animados por mecanismos que no dejan de ser perversos. En las Américas —como en tantas otras partes del mundo— suele ocurrir que la justificación de las debilidades internas exige encontrar culpables que el inmigrante, es decir, el extranjero, por ser diferente y vulnerable, encarna a la perfección. Sin embargo, día a día se producen grandes migraciones. Innumerables familias, hombres, mujeres y niños se desplazan de un lugar a otro en condiciones de gran miseria, en algunos casos, y de gran dolor. El impacto de estas migraciones sobre la estructura social de países receptores es el objetivo del material que presentamos a continuación.

A. El concepto de integración del inmigrante

Uno de los supuestos básicos en relación a las consecuencias sociales de la migración es el de la capacidad y condiciones del inmigrante para integrarse a la sociedad receptora. Y la capacidad de recepción estará en relación a las políticas tomadas. Queda por dilucidar las fronteras, por veces confusas, entre las políticas migratorias y las políticas sociales. Es decir, ¿hasta qué punto políticas migratorias coyunturales que propicien la integración[37] del inmigrante implican o necesitan complementarse con políticas sociales y demográficas de más largo alcance? En la medida en que exista un cuerpo de políticas que integre al inmigrante, su impacto sobre la estructura de la sociedad receptora será más racional, es decir, más adaptado a sus posibilidades. Lo más importante para nuestros propósitos es que la integración no se restringe en sí misma a las políticas oficiales, sino que se conecta con una amplia gama de procesos sociales: 1- La incorporación dentro de la estructura económica, política y social; 2- La naturaleza y alcance de la participación del migrante en las instituciones de la sociedad; 3- La emergencia de varias formas de desigualdad y exclusión a que conlleva la integración misma.

Desde esta perspectiva es importante examinar aquellas condiciones sociales que facilitan o impiden la completa incorporación de los inmigrantes dentro del proceso social. El resultado de este proceso podría no ser su completa absorción sino la formación de grupos étnicos o de *ghettos* de inmigrantes (Rex y Mason, 1986). Según Castles es posible diferenciar cuatro enfoques distintos sobre la incorporación del inmigrante, cada uno de los cuales implica diferentes resultados:

Asimilación:

Es vista como un proceso de adaptación individual a los valores, normas y formas de conducta prevalecientes. Presupone la buena voluntad y habilidad de los inmigrantes para dejar a un lado sus características distintivas, así como la disposición de los grupos nacionales para aceptar a los nuevos miembros;

[37] Este término refiere aquellos procesos a través de los cuales los inmigrantes se incorporan a las sociedades de los países receptores. Sin embargo, algunos autores (Castles, 1998: 247ss) consideran más correcto hablar de diversas formas de incorporación de los inmigrantes, entre las cuales la integración es sólo una posible variante.

Integración:

Refiere un proceso de mutuo acomodo que envuelve tanto a los inmigrantes como a la mayoría de la población [38];

Exclusión:

Se refiere a la situación en la cual los inmigrantes son incorporados sólo a ciertas áreas de la sociedad —el mercado de trabajo— pero se les niega el acceso a otras —la ciudadanía, participación política, seguridad social[39];

Multiculturalismo:

Refiere el desarrollo de las comunidades de inmigrantes dentro de comunidades étnicas que se distinguen de la mayor parte de la población en cuanto a la lengua, la cultura y el comportamiento social.

B. Problemas socioeconómicos de las migraciones

Nuestro interés es considerar el tema desde una perspectiva global americana, si bien la experiencia de Venezuela en tanto país altamente receptor de migración constituye el material de nuestra exposición. El relativo largo período cubierto (1950-1990) ofrece la oportunidad de mirar más de cerca, y en perspectiva histórica, el impacto que las nuevas condiciones económicas han tenido sobre la migración y el desarrollo económico y social de ese país. Sin embargo, es necesario insistir en las dificultades con las que se topa el investigador a la hora de intentar hacer una evaluación realista del impacto de la migración sobre las estructuras sociales de los países receptores. Si bien es posible identificar variables tales como: las demandas educativa y de trabajo, la presión sobre el alojamiento y servicios públicos o algunos aspectos psicosociales (desarraigo social, inseguridad jurídica, ausencia de protección social, sentimiento de desamparo), su evaluación exacta encuentra ciertas dificultades originadas en la ausencia de estadísticas o de información desglosada sobre las mismas. Nuestra investigación presenta más bien ciertas tendencias cualitativas, con un particular énfasis colocado sobre la necesidad de establecer un conjunto apropiado de índices que permitan medir tales impactos.

Se han considerado distintos patrones migratorios observables desde la década de 1950, con sus respectivos cambios a partir de 1974 cuando algunas modificaciones ocurrieron en la naturaleza y composición de la migración No hemos perdido de vista la importancia que la integración de los inmigrantes en las sociedades de los países receptores ha tenido en tanto componente importante de las políticas públicas[40], con efectos significantes sobre variables tales como el mercado de trabajo, provisión de viviendas, educación y seguridad social, al mismo tiempo que sobre las instituciones políticas y sobre aquellas instituciones culturales relacionadas con temas tales como la identidad nacional.

---

[38] El enfoque integracionista responde a tres cuestiones básicas: 1- La percepción de que los inmigrantes no se asimilaban simplemente como individuos, sino que tendían a formar asociaciones políticas, sociales y culturales, así como a mantener hábitos y conductas de sus lugares de origen; 2- Se hacía claro que los inmigrantes tendían a concentrarse en ocupaciones particulares y áreas residenciales de manera que los elementos cultural y clasista se vinculaban; 3- Al formar los inmigrantes grupos y asociaciones, éstos se convertían en críticos del carácter marginal de sus culturas y conductas.

[39] La exclusión puede tomar lugar a través de mecanismos legales (rechazo a la naturalización o distinciones entre los derechos de los nacionales y de los no-nacionales) o a través de prácticas informales (xenofobia y discriminación). En este sentido, los inmigrantes se convierten en minorías sin derechos, formando parte de la sociedad pero excluidos del Estado y la nación. Esta condición coloca al inmigrante en términos de debilidad. Sin embargo, algunos empleadores se aprovechan de tal condición e incluso propician este tipo de modelo excluyente.

[40] Incluida la política internacional, tal como fue señalado en una importante reunión de expertos en inmigración —auspiciada por la American Assembly— a comienzos de 1996: "*International migration is rising to the top of the foreign policy agenda*" (Teitlebaum y Weiner, 1996: 299).

Las recientes migraciones, de larga escala entre los diferentes países de las Américas, han sido provocadas básicamente por factores económicos y/o en reacción a los peligros que representan los conflictos políticos, incluidas las guerras o la violación de los derechos humanos (Mármora, 1990; CELAM, 1994). Las situaciones causadas por esas migraciones requieren de la intervención y supervisión a niveles nacional e internacional. Acciones semejantes son requeridas en la medida en que los migrantes inducen eventualmente problemas políticos, sociales y económicos en los países receptores. Algunos problemas con efectos sobre las estructuras sociales de los países receptores incluyen:

- El incremento de la población con consecuentes efectos adversos sobre las instituciones sociales existentes;
- Incremento en la demanda de bienes y servicios;
- Desplazamiento del empleo de los nacionales;
- Incremento del sector informal;
- Deterioro de las estructuras salariales en los sectores informal, rural y urbano;
- La presión causada por el ingreso de los hijos de inmigrantes en el sistema educativo (Bello Isaias, 1989: 225-226 ; Ohndorf, 1989)[41].

No obstante, la migración conlleva a un conjunto de patrones específicos en las relaciones e interacciones del migrante, distintos a los prevalecientes en sus países de origen. El paso abrupto de un ambiente social y cultural a otro plantea serios problemas sobre la capacidad de adaptación tanto individual como colectiva del migrante. Al indagar específicamente sobre los problemas sociales causados por la migración, se encuentra que las medidas de integración adoptadas por los países receptores cumplen un papel básico. Pero estas medidas variarán sus resultados dependiendo de las circunstancias de cada país y del volumen y tipo de los flujos migratorios: si son masculinos o femeninos, si la migración es temporal o permanente, legal o ilegal, laboral o no.

Nuestro argumento es que el fenómeno de la migración, por razones de empleo temporal o de residencia permanente, despliega impactos complejos y, por veces, contradictorios sobre la estructura social de los países emisores y receptores. Al evaluar el impacto social de las migraciones en los países de origen, es importante distinguir entre migración permanente y no permanente. De la misma manera, el efecto de la migración de retorno difiere considerablemente en relación a:—El tiempo de la estadía en el extranjero;—El tipo de contacto general con la vida cultural y política del país receptor;—Las condiciones de trabajo, incluyendo si el migrante vivía con compatriotas o si estuvo completamente integrado a la cultura del país receptor.

C. La dinámica de las migraciones en Venezuela

De los anteriores criterios se desprende que la explicación de los factores que concurren en la dinámica migratoria, incluidos sus impactos sociales, requiere el examen del contexto histórico de cada situación. Tal como lo han sugerido Zolberg y sus colegas (1989), las fuerzas sociales identificables han de ser vistas como acontecimientos estructurados resultantes de un proceso histórico más amplio. Tanto más cuando sabemos que el paisaje migratorio en la región ha sido muy complejo y diverso en muchos aspectos. Es necesario, por lo tanto, establecer cómo la estructura económica, política, demográfica y cultural de las migraciones ha evolucionado en Venezuela hasta llegar a la estructura presente.

[41] Algunos autores (Bello Isaías, 1989: 226) consideran otros problemas sociales causados por los inmigrantes, unos de origen cultural: cambios en las costumbres y tradiciones mantenidas por las poblaciones locales; otros, de carácter sanitario: introducción de enfermedades endémicas, no considerados en este trabajo por lo problemático de su definición y medición.

El legado migratorio

Venezuela ha sido siempre un país abierto a la inmigración. Desde el comienzo del período republicano, y durante todo el siglo XIX, ha sido una sociedad permeable. Las oleadas inmigratorias no fueron nunca un problema social mientras estuvieran sujetas y controladas por una política coherente. Entre 1810 y 1936 fueron promulgadas 13 leyes de inmigración, acompañadas de sus respectivos reglamentos, contratos para traer inmigrantes, y se organizaron comisiones de política inmigratoria (Berglund, 1982: 951). Venezuela disponía de un territorio grande y una población pequeña. Se pensaba en ese entonces que todos los males del país se iban a solucionar con la traída de inmigrantes. Pero aun con estas intenciones, acompañadas de leyes y decretos frecuentes, los inmigrantes fueron pocos. Uslar Pietri —uno de los ideólogos de la inmigración moderna en el país— señalaba en 1944 que entre 1852 y 1888, entraron al país 26.090 inmigrantes; entre 1904 y 1935, llegaron otros 29.000. Es decir, esta cifra correspondía a un 1.5% de la población total. Y concluía en términos optimistas: "la inmigración es una de las claves fundamentales para el destino de la nación venezolana. Tan solo la inmigración puede colmar nuestro déficit de capital humano" (Uslar Pietri, 1944).

Es sólo a partir de la década entre 1949 y 1958 cuando se produce una inmigración masiva de carácter legal. Desde entonces la entrada de extranjeros se presenta por primera vez como un factor demográfico y social significativo (para el estudio de este período: Páez Celis, 1973: 41ss; Chi-Yi-Chen, 1973; Kritz, 1975; Pellegrino, 1989). Hasta el final de los años 1950's, el país tuvo una política de inmigración abierta: la llamada "política de puertas abiertas". Al extranjero le era muy fácil el ingreso, la obtención del permiso de residencia permanente y de trabajo, así como la legalización de su status en caso de ingreso ilegal. De allí que el impacto social de estas migraciones fuese minimizado por las políticas existentes. Para 1956 se registró en el país una fuerte corriente migratoria, acompañada de un auge en las naturalizaciones de extranjeros. Según la Constitución Nacional de 1953 el derecho a ser venezolano por naturalización incluía: 1- a aquellas personas nacidas en el exterior, "si se domicilian en el país y manifiestan su voluntad de ser venezolanos"; 2- a los naturales de España o de los países latinoamericanos "que estén domiciliados en el país y manifiesten y les sea aceptada su voluntad de ser venezolanos"; 3- a los extranjeros que obtengan carta de Naturaleza (Brewer Carías, 1985: 939). En relación a los "Deberes y Derechos individuales y sociales" el texto constitucional disponía los mismos deberes y derechos tanto a venezolanos como a extranjeros. Estas circunstancias de legalidad migratoria y de facilidades dadas al inmigrante extranjero minimizarían el impacto social de las inmigraciones sobre las estructuras nacionales.

A la fase de inmigración masiva 1949-1958 le siguió un registro con balance migratorio negativo para la primera mitad de la década de 1960. Con el final de la dictadura militar de Pérez Jiménez, a comienzos de 1958, se cierra la inmigración para volver a mostrar un nuevo auge a partir de 1973 (Venezuela: Dirección Nacional de Estadística y Censos Nacionales, IV: 93-95; Sassen-Koob, 1980: 65ss; Berglund y Hernández, 1985: 47ss; Pellegrino, 1989: 241ss).

Migraciones durante la década de 1960

El nuevo régimen político, dominado por una alianza entre sectores democráticos y el movimiento popular, implementó el cierre de la inmigración que habría de durar a lo largo de la década de 1960's. Las razones fueron de dos tipos: 1- Político, oponerse a la estrategia de "puertas abiertas" mantenida por la dictadura durante los 50's, restringiendo el acceso de extranjeros, a quienes se les habían dado grandes prerrogativas políticas y sociales (e.g., el derecho del voto en el referéndum de 1957 o su igualación jurídica con los nacionales) ; 2- Económico, la recesión que vivió el país, luego de 1958, produjo un alto porcentaje de desempleo lo que obligó a la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), órgano que agrupaba la mano de obra del país, a solicitar al Presidente de aquel momento (Rómulo Betancourt) el cierre de las fronteras a los inmigrantes, principalmente a los europeos. Ante la presión que la mano de obra extranjera ejercía sobre el mercado de trabajo interno, el propio Presidente

de la República describía la situación laboral del país en 1959 en términos que revelan el impacto de la política de puertas abiertas: "Hay en el país un desempleo generalizado y el número de personas sin trabajo alcanza una impresionante cifra" (Mensajes Presidenciales, V, 1971: 358).

La Constitución Nacional de 1961 reflejó la restricción hacia el extranjero en las condiciones para la naturalización. Contrario a la Constitución de 1953, que otorgaba la nacionalidad casi automáticamente a los naturales de España o de cualquiera de los Estados latinoamericanos, la de 1961 señalaba que estos nacionales sólo "gozarán de facilidades especiales para la obtención de carta de naturaleza" (Brewer Carías, 1985: 967). Aun cuando los deberes y derechos de nacionales y extranjeros eran los mismos, esta Constitución privaba a los últimos de uno de los derechos políticos más importantes: el derecho al voto. El artículo 111 contenía la norma correspondiente: "son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad" (Brewer Carías, 1985: 974); pudiendo hacerse extensivo a los extranjeros este derecho pero sólo para elecciones municipales.

En consecuencia, la política inmigratoria del nuevo gobierno democrático se orientó hacia la selección de la entrada de aquella mano de obra calificada y necesaria con el objeto de disminuir la presión de las migraciones sobre el mercado de trabajo. Esto ocasionó una disminución en el número de personas que entraron al país: De 150.361 (1957) se pasó a 103.876 personas (1963). El saldo migratorio bajó de 75.542 en 1955 a un saldo negativo de -1.433 personas en 1963 (Venezuela: Consejo Nacional de Recursos Humanos, 1977; Berglund y Hernández, 1977: 50). Sin embargo, restringiendo el acceso al extranjero ocurrió, como era de esperar, un incremento de la inmigración y empleo ilegal de mano de obra foránea, con sus consecuentes repercusiones sociales.

Migraciones de las décadas de 1970 y 1980

A fines de la década de 1960, dada la condición de Venezuela de principal país receptor de trabajadores legales (e ilegales) de la región, el caso del empleo de inmigrantes en situación irregular se convirtió en un hecho de particular importancia. Esto agravó el impacto social de las migraciones, al mismo tiempo que cambió el patrón migratorio existente. Vista en perspectiva histórica, aquella política que cerró las puertas a los inmigrantes españoles, italianos y portugueses, reblandeció las fronteras a los vecinos latinoamericanos, fundamentalmente colombianos, ecuatorianos, peruanos, bolivianos y dominicanos, deprimidos por sus críticas condiciones económicas y sociales[42]. A quienes se añadieron posteriormente chilenos, argentinos y uruguayos debido a razones de persecución política en sus respectivos países. Puesto en otros términos, se evitó el ingreso legal de unos 200 mil europeos pero a cambio ingresaron al país en los años siguientes (1970-1980), por la vía legal e ilegal, entre 600.000 y un millón de inmigrantes (Chi-Yi-Chen y Picouet, M., 1980: 51, 61; Pellegrino, 1989: 371)[43].

Esta ola inmigratoria comenzó siendo silenciosa, pero fue poco a poco en aumento en la segunda mitad de la década de 1960 y durante los 70's. Al final de estos años, la inmigración extranjera llegó a ser de tal magnitud que se convirtió en un grave problema nacional. Para afrontarlo el gobierno, sólo disponía de dos instrumentos jurídicos: la Ley de Inmigración y Colonización de 1936[44] y la Ley de Extranjeros de 1937, con su Reglamento de 1942. Es necesario señalar que esta última no puede ser considerada como una Ley de Inmigración, pues no contempla ninguna previsión en

[42] En el caso colombiano, por ejemplo, las razones económicas para emigrar eran evidentes. Algunos resultados de las investigaciones presentadas en el Sexto Seminario del CIM en 1983, sobre migración de indocumentados, demostraron "*that the main factor determining migration was a decline in incomes in the country of origin vis-à-vis the attraction of a stronger currency in the country of destination*", (Cely Martínez, 1989: 203).

[43] La estimación del volumen real de inmigrantes hacia el país presenta ciertamente dificultades por dos razones: 1- El componente de inmigración ilegal; 2- El carácter coyuntural que tuvo la inmigración durante esta década: "sobre este tema se ha hecho todo tipo de especulaciones y estimaciones, que han llegado a oscilar entre un millón y cuatro millones..." (Pellegrino, 1989: 251), cifra ésta última recogida en un informe del BID en 1985.

[44] El artículo primero de esa Ley señalaba: "El Ejecutivo Federal propenderá, por todos los medios directos e indirectos, al fomento de la inmigración y colonización en Venezuela", (Venezuela, 1942: 2004).

términos de política migratoria. Básicamente, la Ley de Extranjeros es una ley de control que establece los deberes y derechos de todos los extranjeros en el país, los cuales, en términos generales, no difieren en lo básico de aquellos concernientes a los venezolanos, excepción hecha de algunos derechos políticos.

Bajo ambos instrumentos la política inmigratoria había sido concebida en función de tres elementos: 1- Como factor contribuyente al crecimiento poblacional, especialmente en las zonas rurales; 2- Como ayuda a mejorar los valores culturales y la organización social mediante la inserción de inmigrantes europeos; 3- Como factor de estímulo y expansión de la economía, principalmente del sector agrícola colonizando algunas áreas del país con portugueses, españoles e italianos (Kritz, 1975: 517-519; Chi-Yi-Chen y Urquijo: 1974; Sassen-Koob, 1980: 63-65; Berglund y Hernández, 1985).

Ya para fines de la década de 1970 con la llamada "segunda onda expansiva" de migración internacional hacia Venezuela (Torrealba y Oropeza, 1988:110ss; Pellegrino, 1989: 241ss) lo que distinguió el proceso de inmigración —sobre todo luego de 1973— no fue tanto el nivel cuantitativo, si bien este fue significativo, sino la redefinición de la política oficial en cuanto al lugar del inmigrante como *factor de producción*. En este contexto, la inmigración fue vista por el gobierno y diversos sectores privados de la industria y la agricultura como importación de mano de obra. El crecimiento de la producción agrícola y la alta tasa de urbanización crearon las condiciones durante esta década para una escasez de mano de obra sobre todo en el sector de la agricultura y, por consiguiente, surgió la necesidad de absorción de trabajadores extranjeros en condiciones legales o no.

D. Características de las inmigraciones

Las principales migraciones eran aquellas de carácter laboral. Estas fueron —en un primer momento— de carácter estacional, para suplir las necesidades de mano de obra agrícola. Y la presencia de inmigrantes, aun cuando fuesen ilegales, era aceptada por los distintos sectores nacionales, incluidos los empleadores, debido a su habilidad y capacidad para el trabajo. Además, su empleo era estimulado por aquellos patronos que veían como favorable, para sus propios intereses económicos, las precarias condiciones jurídicas del migrante ilegal. Pero, luego, estas migraciones fueron tomando un aspecto permanente. Los distintos migrantes laborales, principalmente colombianos, se fueron moviendo de las áreas rurales a las urbanas, donde encontraban mejores condiciones de empleo y salario. Ya para la primera mitad de la década de 1970, el ingreso y empleo ilegal de inmigrantes comenzaban a convertirse —desde el punto de vista de su impacto sobre las instituciones sociales— en fenómeno crítico.

Una de las aristas del problema reconocido oficialmente era, precisamente, la presión sobre la estructura social interna. La presencia de extranjeros, en su gran mayoría latinoamericanos, ingresados y/o establecidos al margen de las leyes y políticas migratorias vigentes, en una proporción que a mediados de 1980's —según algunos autores— no era inferior al 10% del total de la población (esta se situaba en 13 millones; Didoné, 1983: 407)[45], fue configurando en Venezuela una realidad económica, social y cultural todavía no lo suficientemente evaluada.

[45] Mateo Didoné fue director durante los años 80's del Centro de Estudios de Migración en Caracas (C.E.P.A.M.). Bidegain y Freitez, autores de uno de los mejores estudios sobre colombianos en Venezuela, niegan las cifras especulativas que llegaron a asentarse en las esferas oficiales y periodísticas, para afirmar que hacia 1986, tomando en cuenta la migración de retorno, "estos migrantes no superan el medio millón" (Bidegain y Freitez, 1989: 105). El investigador colombiano, Fernando Urrea, por su parte, estima para 1986 en 619.926 el número de colombianos en Venezuela (Urrea, 1987: 43).

Composición de la inmigración y su presión social

En cuanto a su composición tenemos lo siguiente. De la información contenida en algunos estudios sobre deportaciones, realizados en la época de la explosión demográfica clandestina —entre 1974 y 1982— es posible derivar ciertas características de esta inmigración conexas con la materia que exponemos.

1- Más del 80% de la inmigración clandestina eran hombres en edad productiva. La mayor parte de ellos (70%) eran solteros con bajo nivel educativo. El 60% de los entrevistados eran analfabetos o con educación primaria incompleta; 2- La mayoría de entre ellos vinieron solos a Venezuela. El 90% tenía sus familias en Colombia, lo que aminoraba la presión sobre las instituciones educativas; 3- El 80% de los encuestados señaló el desempleo y las expectativas de mejor salario como motivos para emigrar; 4- El 73% era empleado como trabajador asalariado. Un 70% logró conseguir empleo en un lapso comprendido entre 1 y 8 días. De éstos, el 40% afirmó haber conseguido trabajo por medio de amigos o familiares establecidos legal o clandestinamente en el país. El 73% de los encuestados se colocó en pequeñas empresas ubicadas en el sector informal de la economía, de manera de escapar más fácilmente a los controles oficiales; 5- Finalmente, la distribución sectorial de la ocupación fue la siguiente:

Construcción	21.5%
Industria y Manufactura	19.5%
Servicios	19.5%
Comercio	15.5%
Agricultura	15.0%

(Para la composición socioocupacional anterior, ver los trabajos de Bérmudez, 1979; Murillo, 1979; Mansilla, 1980; Mármora, 1982; Delgado, 1982; Didoné, 1983; Torrealba, 1985; Pellegrino, 1989; Torrealba y Oropeza, 1988).

La mayor parte de esta población estaba asentada en las áreas urbanas, donde se expresaba críticamente su impacto social. En 1981, se calculaba que un 82.89% de los inmigrantes colombianos vivían en ciudades, mientras que un 15.80% lo hacía en áreas rurales y urbanas fronterizas (O.C.E.I., 1981; Bidegain y Freitez, 1989: 96). La remuneración percibida podía ser en salario pagado semanal o quincenalmente; o bien como parte de un paquete que incluía salario, comida y/o vivienda. El promedio salarial mensual fue de US$ 345 en 1982, con valores máximos de US$ 408 en el grupo de comerciantes, y mínimos de US$ 166 entre los trabajadores agrarios (Torrealba y Oropeza, 1988: 125-126; Bidegain y Freitez, 1989: 100-104).

La numerosa comunidad colombiana establecida legalmente (227.000 personas para mediados de 1979) operaba, al mismo tiempo, como un factor de atracción de inmigrantes al país bajo la modalidad de "reunificación familiar". Adicionalmente, se hizo evidente un flujo turístico de familiares, parientes y amigos de migrantes ya legalizados, sobre todo colombianos, dadas las facilidades de acceso por la condición de países vecinos, de los cuales un alto porcentaje entraban con la finalidad de residir entre el resto de la población colombiana con residencia y empleo ilegales en Venezuela (*Resumen*, vol. XXV, No 309, 7.10.1979, p. 19). La magnitud del problema sobrepasaba las capacidades administrativas del Estado en materia inmigratoria. Un alto funcionario, Director de Control y Extranjería de la DIEX, lo reconocía: "Me siento impotente ante el problema de las migraciones clandestinas" (*Resumen*, vol. XXVI, No 330, 2.3.1980).

Por lo general, los destinos finales de los inmigrantes eran las zonas bananeras de la Costa Sur del Lago de Maracaibo, las haciendas ganaderas del Distrito Perijá en el Zulia, las distintas regiones productoras de caña de azúcar, los prostíbulos de las distintas zonas rurales o urbanas, las fincas de café del Táchira, los asentamientos de la reforma agraria, las zonas boscosas donde trabajaban en el tratamiento de la madera, la economía informal en los principales núcleos urbanos, o bien las zonas industriales donde se desempeñaban como obreros. Otras formas de empleo en las grandes ciudades

podían ser las de jardinero, chofer o empleado doméstico en casas de políticos y hombres de negocios: "El 99% de las familias pudientes tienen domésticas extranjeras mayormente ilegales" (Resumen, vol. XXV, No 306, 16.9.79, p. 35? Sylva, R. " 'Xenofobia' ¿o un ' ya basta'?"

Es dentro de este contexto que analizaremos el impacto social de la migración. Veamos, por ejemplo, algunos indicadores de la presión sobre el mercado de trabajo, sobre el sistema de salud y en lo referente a los servicios públicos.

Mercado de Trabajo:

A aquellos inmigrantes legales que el gobierno estaba dispuesto a ingresar, se le sumaron inmigrantes ilegales atraídos por la fiebre del petróleo y la riqueza fácil, además de las precarias condiciones económicas y sociales de sus países de origen. Estos flujos migratorios presionaron los problemas sociales de Venezuela y, lo que es peor, el gobierno se mostró carente de una política social y demográfica coherente para afrontarlos. Al problema económico se le añadían consecuencias de carácter social que tendían a agravarse por la existencia en el país de un gran número de empleadores para los inmigrantes ilegales[46]. La presión sobre el mercado de trabajo interno era inevitable. Se calculaba la siguiente proporción: "por cada tres extranjeros en el país hay dos ilegales; por cada siete venezolanos hay un indocumentado (Cárdenas, 1979a:19). Toda esta inmigración ilegal pertenecía a la población económicamente activa. Un informe de la O.I.T., que examinó la inserción laboral de ilegales, reveló que de 200 encuestados, el 91% estaba entre los 16 y 35 años (SIC,1980: 153). La inserción laboral del migrante —legal o ilegal— se produce en actividades agrícolas, en la construcción, la manufactura y en actividades de servicios. De la misma manera que se registra una tendencia a su inserción en la economía informal o en actividades por cuenta propia (Torrealba, 1987: 136)

Sistema nacional de salud:

Este fue otro de los sectores que recibió más presión. Algunas cifras indican que entre 1978 y 1980 un alto porcentaje de inmigrantes recibieron tratamiento en centros de salud. Según información suministrada por el Ministerio de Salud y Asistencia Social y la Oficina de Recursos Humanos, un 17% de las camas de un importante hospital de Caracas (Maternidad Concepción Palacios) fueron ocupadas por inmigrantes. Mientras que durante el mismo período, en otras ciudades importantes del país (Maracaibo y Puerto Ordaz), la ocupación fue del 39% (Pinto, 1981: 243). Cabe agregar que según el estudio de Bidegain y Freitez entre 1981 y 1986 "no se dispone de elementos sustantivos que respalden ciertas posiciones que asignan a las migrantes colombianas la responsabilidad por el congestionamiento de las maternidades venezolanas" (Bidegain y Freitez, 1989: 105).

Servicios públicos:

Según la encuesta de hogares por muestreo que registra algunas de las características de vida de las casas en que habitan los colombianos en áreas urbanas, el agua llegaba prácticamente a la totalidad de las viviendas. En 1981 recibían el servicio el 87% de la población colombiana y en 1986 el 87.5% (O.C.E.I., 1981, 1986). Y este acceso al servicio no correspondía sólo a los apartamentos o casas de vecindad, sino que era también extensivo a los ranchos "donde prácticamente la recibían ocho de cada diez (78.7%) en 1986" (Bidegain y Freitez, 1989: 41).

Pero el mayor aumento en el acceso a los servicios se daba en las cloacas o eliminación de excretas. En 1981, el 74.6% tenía acceso a este servicio a través de cloacas o pozos sépticos, frente al 85.1% en 1986.

En relación al alumbrado eléctrico, en 1986 sólo un 5% de las viviendas ocupadas por colombianos no tenía acceso al alumbrado eléctrico. Más aún, en los ranchos "nueve de cada diez

[46] Se estimaba que en cada restaurant de Caracas y las principales ciudades del país (Maracaibo,Barquisimeto, Valencia, San Cristóbal) había por lo menos un trabajador inmigrante ilegal; los hospitales y maternidades eran frecuentados muy a menudo por grupos de ilegales; en algunos barrios de estas ciudades se fueron formando ghettos de inmigración ilegal, donde "de cada diez personas, ocho son colombianos indocumentados" (Cardona, 1980: 235); en casi todas las casas de familias ricas y de clase media trabajaban uno o dos ilegales (Cárdenas, 1979a: 19).

poseen luz eléctrica" (Bidegain y Freitez, 1989: 42). Es importante señalar que en el quinquenio 1981-1986 se produce un aumento importante de ranchos. Quedaría por saber si esto responde a la presión de la migración internacional o al movimiento interno de la población. Lo cual es difícil saberlo con instrumentos estadísticos del tipo Encuesta de Hogares por Muestreo, sólo una encuesta específica podría dar respuesta a este punto. Estos indicadores dan, por tanto, una idea de la presión que la población inmigrante ejercía sobre los servicios públicos.

Pero, entre estas masas de migrantes también se generaban profundas presiones sociales en la medida en que la mayoría era sometida a duras condiciones de trabajo: para su propia manutención, para recuperar lo pagado a los intermediarios y para ayudar a su familia, que por lo general dejaban en el país de origen. Los sueldos percibidos eran muy bajos, porque los empleadores (dueños de fincas, industriales, constructores, dueños de bares y prostíbulos o amas de casa) aprovechaban la condición de ilegal del trabajador y su desamparo jurídico. No tenían ante quien quejarse pues temían ser deportados del país. Una vez bajo el dominio del "patrón explotador", comenzarían a trabajar "como esclavos por sueldos inferiores a los venezolanos", mecanismo clásico de exclusión. Luego algunos patronos dirían sin ningún escrúpulo: "sin la mano de obra ilegal se paralizaría la agricultura" (*Resumen*, Vol. XXVI, No 326, 3.2.80, p. 25). A lo que se añade la evasión, por parte de los empleadores, del pago de impuestos al no declarar al trabajador ilegal; o la no protección del seguro social a éstos, así como de otras prerrogativas sociales que la ley otorga a la mano de obra nacional (Delgado, 1982: 58-59; Gómez y Díaz, 1983: 106ss).

Las condiciones socioeconómicas de esta forma de empleo eran —en consecuencia— precarias. Dado su carácter de irregular e inestable, esta modalidad de empleo magnificaba el impacto social de las migraciones. Por lo general se recibía un pago a destajo, es decir, por cantidad de trabajo realizada. Esto permitía a los agricultores, constructores, comerciantes e industriales venezolanos apropiarse de la mayor cantidad de trabajo posible. Igualmente, tampoco se incurría en gastos de seguridad social u otras normativas legales amparadas por la Ley del Trabajo, lo que hace casi inexistentes los mecanismos de integración a la sociedad de los países receptores. En el estudio realizado por la O.I.T. en 1979, referido anteriormente, se entrevistaron al azar 200 deportados colombianos. Se descubrió que el 83% trabajó en pequeñas empresas, las cuales evadían, a través del empleo de migrantes ilegales, el pago de horas extras y de prestaciones sociales (cit. en Berglund y Hernández, 1985: 66).

Tratamiento oficial del proceso migratorio

Luego del acelerado incremento de las inmigraciones y el empleo ilegal durante los 70's, comienza a hacerse manifiesta la preocupación oficial por los problemas relacionados con las migraciones laborales. Ya en el IV Plan de la Nación (1970-1974), al definirse la política de empleo, se proponen algunos puntos que reflejan la posición oficial: "por los agudos problemas sociales que entraña, un aspecto que merece especial tratamiento en la política de empleo es el relativo a la inmigración fronteriza". El problema ocupacional existente no podría sino agravarse de continuar "el aumento indiscriminado e incontrolado" de la inmigración y el empleo de extranjeros. Algunas de las consecuencias sociales eran ante los ojos del gobierno: el desplazamiento de la mano de obra nacional, deterioro del nivel de salarios y la agudización del desempleo y el subempleo. La política oficial apuntaría, por lo tanto, hacia lo siguiente: "los trabajadores provenientes del exterior, podrán incorporarse al mercado de trabajo del país sólo para cubrir —vía inmigración selectiva— las necesidades de personal que no pueden satisfacer los recursos humanos nacionales" (CORDIPLAN, 1971:190; Torrealba y Oropeza, 1988:112).

Se adopta de nuevo el esquema de una política migratoria selectiva y gradual. Pero ésta se vio afectada muy rápidamente, en especial a partir de 1974, con el incremento de los precios del petróleo en el mercado internacional. En esta coyuntura se produjo un cambio radical en el funcionamiento del aparato económico nacional. El ingreso fiscal se incrementó de US$ 3.821 millones en 1973, a US$ 9.961 millones en 1974. Las inversiones estatales crecieron —por lo tanto— en un 300% entre

1973 y 1976. De éstas, la parte que se destinó al sector industrial aumentó 10 veces en el mismo período, y más de 4 veces en el caso del sector agrícola (Venezuela. Dirección Nacional de Presupuesto, 1977; Banco Central de Venezuela, Informe Económico, 1977; Sassen-Koob, 1980: 70; Torrealba y Oropeza, 1988: 110).

Una consecuencia inmediata del contexto anterior fue la discusión entre distintos sectores gubernamentales, sobre los problemas económicos y sociales que el ingreso y empleo ilegal de migrantes estaba causando. El resultado se sintetizó en el surgimiento de dos corrientes de opinión: Una defendía la tesis de tomar medidas inmediatas para controlar los ingresos masivos, tales como el cierre de fronteras, control de entradas al país, persecución a la corrupción en la expedición de visas, vigilancia de los "caminos verdes" y regularización de los trabajadores clandestinos. En fin, se proponía diseñar y poner en ejecución una política de migración restrictiva coherente con los planes de desarrollo nacional, así como aplicar estrictamente la Ley de Extranjeros.

La segunda corriente, era partidaria de incluir el problema de las migraciones y el empleo clandestino en la agenda de los problemas internacionales que estaban debatiendo Colombia y Venezuela en aquel momento (El Universal, 22.1.80; Motta y Antequera, 1983: 81; Torrealba y Oropeza, 1988: 172) A ambas posiciones se sumarían las del sector empresarial quienes veían en la escasez de mano de obra uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico y la expansión del capital. De allí, entonces, su apoyo a la inmigración y empleo de extranjeros así fuese en condiciones irregulares, sin importar el impacto social que esto pudiese acarrear consigo. Igualmente, los sindicatos consideraban la "inmigración selectiva", a la cual se habían opuesto durante los 60's, como un factor importante de crecimiento económico y eficiencia laboral (Sassen-Koob, 1980: 71-72). Estos tres sectores —gobierno, empresarios y trabajadores— conformaban la llamada "Comisión Tripartita de Inmigración Selectiva", creada por disposición oficial en octubre de 1976 (Torrealba y Oropeza, 1988: 114). Como resultado, se impusieron algunos de los criterios de la primera corriente de opinión y se comenzaron a implementar distintas medidas restrictivas.

En complemento a las medidas consideradas anteriormente, el gobierno aprobó entre 1977 y 1979 algunos instrumentos jurídicos que tenían que ver directamente con el problema de las inmigraciones y empleo de no nacionales, así como con su protección social. El primero de ellos fue el "Instrumento Andino de Seguridad Social" (Decisión 113 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, 14.2.1977), convertido en Ley de la República en diciembre del mismo año. Con éste se buscaba amparar integralmente al trabajador migrante y su familia bajo el régimen de seguridad social extendiendo "los beneficios de los que goza un trabajador en su país de origen, a toda la subregión. Se aplica en casos de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, prestaciones de invalidez, vejez y muerte, amparando integralmente al trabajador inmigrante y a su familia" (Torrealba y Oropeza, 1988: 115; Pellegrino, 1989: 247; Sassen-Koob, 1980: 78-79).

El segundo cuerpo jurídico —firmado en 1977— fue el "Instrumento Andino de Migración Laboral" (Decisión 116 de la Junta del Acuerdo de Cartagena), el cual se convirtió también en Ley Nacional el 20 de septiembre de 1978. Este estaba destinado a definir la normativa concerniente a las migraciones laborales entre países del área andina. Se definían tres categorías de trabajadores migrantes: "trabajador calificado", "trabajador fronterizo" y "trabajador temporal". Al ratificar este Instrumento, el gobierno venezolano se comprometía a crear una oficina de migración laboral y a "adoptar las previsiones tendientes a regularizar la situación de los trabajadores ilegales que probaran haber ingresado al país antes que el Instrumento entrara en vigencia" (Torrealba y Oropeza, 1988: 115; Pellegrino, 1989: 247; Sassen-Koob, 1980: 84).

Matriz socioeconómica de los inmigrantes

Como consecuencia del anterior acuerdo, el gobierno venezolano asumía el compromiso de regularizar la situación de aquellos inmigrantes que se encontrasen en situación irregular. Es de esta manera que en 1980, por decreto de la Presidencia de la República, y según estaba previsto en la Ley de Extranjeros, se decide llevar a cabo un censo de extranjeros, mejor conocida como la "Matrícula

General de Extranjeros". De la misma puede extraerse cierta información útil a los propósitos del presente trabajo (Van Roy, 1983).

La composición por sexo de la población ilegal matriculada indica que el elemento masculino era predominante. Esto es válido en especial para los colombianos (54.4% varones y 45.6% hembras), ya que en otras nacionalidades predominaba la población femenina (ecuatorianos 55.3%, chilenos 55.7%, dominicanos 58.4%). De igual manera, se trataba de una población joven, el 77.1% de la Matrícula total estaba comprendido en los grupos de edades de 15 a 40 años (DIEX, 1981).

En relación a algunos indicadores socioeconómicos, se tiene lo siguiente:

Educación y empleo:

El 16% de la población registrada resultó ser analfabeta, el 65% tenía algún grado de instrucción a nivel de primaria y el 18% a nivel de secundaria. Menos del 1% tenía alguna instrucción a nivel técnico o superior.

La población en edad de trabajar (15 años y más) concentraba el 86.2% del total de los matriculados. La tasa bruta de participación de esta población en el trabajo era de 63%, ubicándose por encima de la de los nacidos en el exterior, la cual era de 59.1% (Michelena et al., 1984: 38). Desde el punto de vista del empleo, esto indica que la población ilegal estaba orientada fundamentalmente hacia el trabajo, aun cuando la población económicamente activa de los matriculados fuese bastante joven.

Población legalizada y estructura laboral:

En relación a la inserción laboral, esta no puede ser claramente establecida a partir de la información recogida en la Matrícula. Se puede, sin embargo, establecer la profesión de los extranjeros censados. Entre la población inscrita se declararon casi 300 tipos de empleo u ocupaciones distintas, de los cuales cinco resultaron los más comunes, representando un 71.6% de la población económicamente activa ilegal (Berglund y Hernández, 1985: 69-70). En orden de importancia, los trabajos más frecuentes fueron: obrero, servicio doméstico, agricultor, albañil y mecánico. Si analizamos la tasa de desempleo entre los indocumentados, se encuentra que esta fue de 1.5% siendo mayor entre las mujeres (2.0%) que entre los hombres (1.3%). Estos valores de desocupación eran menores que los de la población extranjera legal (2.1%) y los de la población nacional (6.1%) (Cifras para el segundo semestre de 1980, CORDIPLAN, 1983: 210; Torrealba y Oropeza, 1988: 128).

Resumiendo, se podrían adelantar varias cosas: 1- Un cuarto de los ocupados entre los inmigrantes irregulares son bien trabajadores por cuenta propia o bien del servicio doméstico; 2- Algunos estudios revelan que un quinto de los indocumentados eran trabajadores por cuenta propia; del resto, más de tres cuartos trabajaban en pequeñas empresas de menos de 20 empleados (Michelena et al., 1984: 41); 3- A lo anterior podemos añadir que la mitad de estos trabajadores por cuenta propia vivían en el mismo sitio de trabajo, e igual proporción no recibía prestaciones ni tampoco era amparado por la seguridad social. Casi un cuarto de éstos no percibían salario fijo (Michelena, et al., 1984: 41-42). De lo anterior puede deducirse que un alto porcentaje de indocumentados se ubicó en el sector informal de la economía. Esta forma de inserción laboral es más segura para el trabajador irregular porque las pequeñas empresas están sometidas a un menor control y vigilancia por parte de los organismos laborales y de seguridad. Lo que al mismo tiempo hace más difícil el registro exacto del impacto social de este tipo de migración. Además, en las empresas pequeñas existe mayor propensión a contratar mano de obra ilegal en condiciones precarias —con sus respectivas consecuencias sociales— como una manera de abaratar los costos de mano de obra (Torrealba, 1985: 29).

E. Impacto social reciente de la migración internacional

La problemática de la migración y su impacto social en Venezuela no quedó de ninguna manera resuelta con los distintos mecanismos institucionales (tratamiento administrativo, reformas parciales

a la política migratoria, cambio en los regímenes legales o el intento por censar y legalizar la población inmigrante) adoptados entre 1976 y 1983. Es innegable la importancia y la participación de los inmigrantes en el desarrollo del país, a pesar de los problemas generados por su presencia, principalmente su impacto social. En términos de empleo, esos casi 300.000 clandestinos legalizados a comienzos de 1980 tendrían el derecho a reclamar igualdad de condiciones con los venezolanos: salarios justos, prestaciones sociales, seguridad social. Esto generó, además de la obvia competencia por los cada vez más escasos puestos de trabajo, una presión sobre el sistema educativo y sobre la capacidad de alojamiento, lo que trajo la concentración de migrantes en ciertas regiones o en suburbios urbanos, con el consiguiente incremento de la marginalidad social y de la presión sobre los diferentes —y por veces escasos— servicios públicos (electricidad, agua, transporte, aseo urbano, teléfono, etc.).

Esta inmigración —al menos la registrada legalmente— presentó una tendencia negativa durante la segunda mitad de los 80's y comienzos de los 90's. Durante este período se observó más bien una migración de retorno. Entre 1991 y 1995 los saldos migratorios anuales de la población extranjera (tanto de colombianos como de europeos) siguió registrando signo negativo. De esta manera, persiste en nuestros días la tendencia al retorno iniciada desde mediados de la década anterior.

Tabla 1
VENEZUELA: NACIDOS EN EL EXTERIOR Y SALDOS MIGRATORIOS

Población nacida en el exterior (según Censos Nacionales)	1971 5.5%		1981 7.4%		1990 5.7%	
Saldos migratorios registrados	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	- 1.987	- 46.200	- 11.752	6.965	- 90.670	6.961

Fuente: - Población..., OCEI, "Venezuela: Situación Demográfica", Caracas, 1994.
- Saldos..., Minist. de Relaciones Interiores, Dirección de Extranjería, 1995.

Esta caída de los valores inmigratorios, y en consecuencia del impacto social del inmigrante, está relacionada con dos factores: 1- El proceso de crisis reciente de la economía nacional, altas tasas de desempleo y la progresiva devaluación de la moneda nacional; 2- La recuperación de la economía colombiana, lo que hace menos atractivo emigrar a Venezuela por razones económicas. Aun cuando en la composición de los inmigrantes se mantiene la preeminencia de los colombianos, es necesario destacar el incremento de la presencia de dominicanos, peruanos y ecuatorianos[47]. Por su parte, entre los emigrantes del Cono Sur se observó a fines de los 80's un regreso a sus países tras el inicio del proceso de democratización en Chile, Uruguay y Argentina. Igual ocurre con los europeos de mayor presencia en el país (españoles, italianos y portugueses), para quienes el retorno encuentra justificación dadas las mejores condiciones en sus naciones de origen, ahora organizadas alrededor de la Unión Europea.

El círculo vicioso de la ilegalidad

De esta manera, en Venezuela el impacto social de las migraciones durante los períodos descritos es necesario inscribirlo dentro de una estructura migratoria de ilegalidad, con una principal repercusión sobre el mercado de trabajo y el empleo, así como una presión sobre los principales sistemas sociales (educación, vivienda, seguridad social, salud) y servicios públicos. A partir de los años ochenta se cerró el ciclo de las dos "olas migratorias" legal e ilegal. El sostenido decrecimiento económico y el evidente deterioro de la calidad de vida, unido a los últimos desarrollos políticos en el país, a partir de diciembre de 1998, han dado inicio a un nuevo

[47] "El problema migratorio en Venezuela no solamente es con Colombia. Aquí hay masas de peruanos, dominicanos y ecuatorianos que bien trabajan ilegalmente o bien utilizan el país como trampolín para luego viajar hacia los Estados Unidos", declaraba el Canciller de Venezuela en conferencia sobre Política Internacional *(Frontera*, 28.1.98, p. 2-B).

período de contracción inmigratoria y empleo ilegal de extranjeros cuyos efectos sociales se mantienen hasta nuestros días. Muchos de los inmigrantes han comenzado a convertirse en emigrantes. A pesar de lo cual, el problema de la magnitud de la población extranjera en condición ilegal —y su impacto social— continúa siendo objeto de especulación por parte de algunos líderes de opinión y medios de comunicación. Precisamente, las propias autoridades migratorias señalan la imposibilidad de cuantificar ilegales en Venezuela. Así lo confirmó la ex Directora de la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería (ONI-DEX), Delia Da Silva, al señalar: "no hay manera de determinar cuantos extranjeros ilegales residen y laboran en Venezuela" (*El Globo*, 1.3.98: 3). En consecuencia, mientras persista tal imposibilidad se hace bastante difícil cuantificar y deslindar el impacto social de los inmigrantes.

No obstante, la imposibilidad de conocer exactamente el número de trabajadores ilegales, es necesario tomar en cuenta que normalmente la inmigración ilegal sigue el comportamiento global de los flujos migratorios. Si éstos se han desacelerado en Venezuela en la última década, porque el país ha perdido su carácter atractivo, cabe esperar el mismo efecto en relación al impacto social de la inmigración y empleo de ilegales (*SIC*, año LX, No 600, diciembre 1997: 477). De manera que hoy día continúa la presencia de extranjeros en el mercado de trabajo venezolano, pero con un impacto social sensiblemente inferior al registrado en el pasado. Lo cual ha contribuido a amortiguar algunos efectos indeseables de la migración. Sin embargo, esto no ha sido óbice para detener la presión social que origina la inmigración ilegal.

De otra parte, no está de más señalar que en materia de impactos sociales migratorios, éstos no sólo se registran a nivel del país receptor sino que existe una interacción de impactos sociales entre receptores y emisores. Por ejemplo, en materia económica a través de las remesas o la disminución de la presión sobre la tierra en regiones expulsoras de población; en materia social, el alivio o la presión demográfica generada en ciertas regiones según la población salga o retorne.[48]

Aspectos sociales generales de la inmigración en Venezuela

A estas alturas de nuestra argumentación queda claro que si bien el país siempre ha requerido, para el cumplimiento de sus programas de desarrollo, de la mano de obra calificada extranjera, su realidad inmigratoria ha sido de mano de obra no calificada y contratada en condiciones de irregularidad. Esto es consecuencia de haber prevalecido una política de admisión de extranjeros sin estrategia y sin objetivos definidos, los cuales terminan distorsionando la esencia de la sana política inmigratoria que se ha requerido, generando, por el contrario, indeseables efectos sociales. El gran problema es, en consecuencia, que la inmigración no ha sido del todo planificada. En lugar de instaurar mecanismos reales —y no sólo en el espíritu de las políticas deseadas, como aquella de la "inmigración selectiva" de los años 60— que permitan el ingreso de aquella mano de obra especializada que las actividades económicas del país reclaman, lo que se observa son las calles de las principales ciudades llenas de inmigrantes (no sólo colombianos, sino también ecuatorianos, peruanos, haitianos y trinitarios) realizando actividades del sector informal. Inmigrantes que, a su vez, compiten desde el punto de vista social con los nacionales por los limitados espacios en materia de empleo, de salud, de educación y de servicios, particularmente en las zonas fronterizas.

Esta realidad ha sido reconocida oficialmente. En marzo de 1992, en un Foro auspiciado por la Academia Nacional de Ciencias Económicas, donde participaron relevantes figuras de la política nacional, una de ellas, Pompeyo Márquez, Presidente de la Comisión de Asuntos Fronterizos de la Cámara del Senado, comenzaba su intervención con las palabras siguientes: "Las migraciones se han convertido en un gran problema nacional... Se ha llegado a esta situación por la desidia, por la

[48] Agradezco a Fernando Urrea haberme llamado la atención sobre esta "interacción" en sus acertados comentarios a la primera versión de este texto.

irresponsabilidad con que se ha tratado a lo largo de todas estas décadas todo el tema migratorio con sus derivaciones sociales, laborales, y en especial en lo atinente a Colombia y a los países andinos" (Sequera y Crazut, 1992: 29). De esta manera, la respuesta a la pregunta que servía de base a esta jornada: "¿Existe una política inmigratoria?", era un rotundo NO. Por supuesto, nos referimos a aquellas migraciones determinadas por razones estrictamente económicas y sociales, que son las que han adquirido características de "gran problema nacional".

El corazón del asunto se encuentra en el hecho de que toda la estructura jurídica que rige la materia responde a realidades pasadas; de allí que toda la normativa legal vigente se presenta con un marco jurídico contradictorio con el presente que vive Venezuela y con las circunstancias que caracterizan la realidad regional e internacional que la rodea. En efecto, mientras la Ley de Inmigración y Colonización vigente desde 1936 impone al Ejecutivo Nacional la obligación de promover por todos los medios la inmigración, especialmente en el área agrícola, la Ley de Extranjeros está dirigida a restringir los derechos de éstos en el país. Si bien los recursos humanos provenientes del extranjero se orientarían hacia el proceso agro-industrial, la realidad presentó un cuadro diferente: la concentración tanto de los inmigrantes como de los nativos en los centros urbanos con mayor volumen de población, dando origen al perfil urbano-regional de la Venezuela actual con todos los problemas económicos y sociales que el mismo acarrea. Uno de ellos: la creación y acrecentamiento de los cinturones de miseria de las grandes ciudades. Algunos indicadores nos muestran la cuestión:

- Para 1971, el número de ranchos en las áreas marginales de las principales ciudades era de 169.000. En 1981, la cifra había aumentado en todo el país a 1.300.000 ranchos. Y para 1991, según las cifras que maneja la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (FUNDACOMUN, 1991), el número de ranchos en áreas marginales se incrementó a una tasa interanual de 1.65%, es decir, en 136.000 ranchos por año;
- Consecuencia de la anterior explosión demográfica marginal, se presentó una insostenible presión sobre los servicios públicos del país;
- Pero otras consecuencias se refirieron al desplazamiento de la mano de obra nacional de las áreas rurales, especialmente las fronterizas, donde se prefería emplear mano de obra inmigrante e ilegal, por sus niveles de eficiencia y por los bajos sueldos devengados;
- Se ha registrado una demanda en hospitales y centros de salud rurales que han desbordado su capacidad de atención a la población;
- De la misma manera se ha registrado el retorno de ciertas enfermedades que se consideraban erradicadas, por cuanto la población que ingresa en condiciones de ilegalidad no se somete, ni es sometida, a controles de salud por su propia situación jurídica irregular;
- Aumento de la demanda del servicio educativo y de la matrícula escolar;
- Invasión de terrenos municipales y privados en forma ilegal;
- Incontrolada y masiva fuga de divisas hacia los países de origen —por lo general vecinos— de los inmigrantes;
- Proliferación de una serie de actividades ligadas a la economía informal, al juego de azar y la prostitución (un alto porcentaje de inmigrantes femeninas se dedican a la prostitución) que no contribuyen en nada al desarrollo nacional;
- Explosivo incremento en el tráfico y consumo de drogas.

Conclusión

He aquí, en breve, la paradoja que resume el caso venezolano: la inmigración y empleo de extranjeros ha pasado a convertirse de panacea, para resolver los problemas del desarrollo, en un problema acumulado históricamente y aún no resuelto, con sus respectivos efectos sociales. Lo cual implicará en un futuro inmediato mayores esfuerzos y seriedad en el diseño de una política de población integral capaz de integrar coherentemente al inmigrante (en el sentido de asimilarlo sin excluirlo) de manera de amortiguar el impacto social de la migración. La fusión de una política migratoria con una política social que, sin perjudicar al país, preserve la contribución de los migrantes al desarrollo económico y social venezolano, sería la base de la integración del extranjero. La solución a la problemática de la inmigración, a la luz de las presentes realidades económicas, sociales y demográficas internas, implica tomar en cuenta las necesidades de crecimiento y diversificación de la economía, la racionalización de los incrementos de población y, sobre todo, la corrección de su acentuada tendencia a la concentración en medios urbanos, así como la situación de desempleo y desajustes sociales planteados en las páginas anteriores.

Pero, todo esto implica abarcar distintas esferas. Una esfera legal que se refiere a la necesidad de poner a la legislación existente a tono con las nuevas realidades. Particularmente, en todo lo que tiene que ver con los desarrollos económicos y sociales de la zona fronteriza, ubicándolos dentro del marco de la integración regional y más específicamente de la integración colombo-venezolana. Objetivo semejante conlleva a otra esfera que es la correspondiente a la estructura institucional, que comienza con la reorganización de las instancias existentes. Esto permitiría el seguimiento y control de todo extranjero que ingresa al país. Si no se tiene este control mal podría amortiguarse la presión social que las inmigraciones tienden a generar. Sólo de esta manera es posible discutir con los gobiernos de los países emisores de población —Colombia en primera instancia— la elaboración de convenios muy claros en materia de servicios. De allí, entonces, una tercera esfera de acción que es la esfera social que ha de contemplar aquellas leyes sociales que protejan a los migrantes y a sus derechos extensivos para su familia.

Sin embargo, hasta ahora, podría señalarse, que las gestiones inmigratorias del Estado venezolano no han pasado de ser letra muerta en el esfuerzo de ejercer algún tipo de canalización en la movilidad de las personas a través de las fronteras. De la misma manera no se observa, en tanto país receptor, el desarrollo de políticas coherentes de integración del inmigrante, a pesar de que podría contarse —como de hecho se cuenta— con la asistencia internacional. En suma, tal como ya ha sido señalado, en los movimientos migratorios internacionales hacia Venezuela más han pesado las circunstancias históricas y coyunturales que los esfuerzos estructurales (jurídicos, legislativos e institucionales) para regularlos (Bolívar Chollet, 1994: 217).

Referencias bibliográficas

Bello, I. (1989). Social effects of group migration between developing countries, *International Migration*, vol. XXVII, No 2 (junio).

Berglund, S. (1982). Las Bases Sociales y Económicas de las Leyes de Inmigración Venezolanas, 1831-1935. *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, (Caracas), LXV, No 260, (octubre-diciembre), pp. 951-62.

Berglund, S. y Hernández C., H. (1977). *Estudio Analítico de la Política Inmigratoria en Venezuela*. Caracas: Consejo Nacional de Recursos Humanos (C.N.R.H.) y Ministerio de Relaciones Interiores.

Berglund, S. y Hernández C., H. (1985). *Los de Afuera. Un Estudio Analítico del Proceso Inmigratorio en Venezuela*, 1936-1985. Caracas: CEPAM.

Bergman, E., (1989). Social Effects of Migration in Receiving Countries. *International Migration*, (Geneva), XXVII, No 2 (junio), pp. 217-224.

Bermúdez, J.D., (1979). Características de los Migrantes Colombianos Deportados desde Venezuela. *Migraciones Laborales*, No 3. Bogotá: SENALDE.

Bidegain, G. y Freitez, A. (1989). *Los colombianos en Venezuela*; Mito y realidad. Caracas: CEPAM.

Bolívar Chollet, M. (1994) *Población y sociedad en la Venezuela del siglo XX*, Caracas: Tropikos.

Brewer Carías, A. (1985). *Las Constituciones de Venezuela.* Caracas: U.C.A.B. Cárdenas, R.J., (1979). Invasión de Indocumentados. Resumen (Caracas). No 307 (23, septiembre), p. 19.

Cardona, R., (1980). *Apuntes sobre Migración de Colombianos a Venezuela.* Caracas: C.N.R.H. (I Simposio sobre Migracion Selectiva).

Castles, S. (1998). The Process of Integration of Migrant Communities. *En Population Distribution and Migration*, New York: United Nations.
Cely M., J.N., (1989). Social Effects of Labour Migration: The Colombian Experience. *International Migration* (Geneva). XXVII, No 2 (junio), pp. 203-06.
Chen, Chi-Yi, (1973). *Distribución Espacial de la Población* Venezolana. Caracas: Dirección General de Estadística, Ministerio de Fomento.
Chen, Chi-Yi y Picouet, M. (1980). Migraciones Internacionales en Venezuela: Evolución y Características Socio-Demográficas. *Migraciones Internacionales en las Américas* (Caracas: CEPAM). 1, No 1, pp. 41-62.
Chen, Chi-Yi y Urquijo, J.I. (1974). *Condiciones del Trabajador Inmigrante en Venezuela*. Caracas: UCAB.
Consejo Episcopal Latinoamericano (1994). *Derechos Humanos y migraciones en Amèrica Latina*, Bogotà: Documentos CELAM 137.
Delgado, R. (1982). *Los Indocumentados. Dos Mundos en Conflicto*. Caracas: SELEVEN.
Didoné, M. (1983). La Inmigración Clandestina y la Política Inmigratoria en Venezuela. *En Migraciones Latinas y Formación de la Nación Latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
Gómez, J. y Díaz, M. (1983). *La Moderna Esclavitud. Los Indocumentados en Venezuela*. Bogotá: La Oveja Negra.
Kritz, M.M. (1975). The Impact of International Migration on Venezuelan Demographic and Social Structure. *International Migration Review* (New York), 9, No 7 (Invierno), pp. 513-43.
Mansilla, L. (1980). Inserción Socio-Laboral de Migrantes Indocumentados. *Migraciones Laborales*, No 8. Bogotá: SENALDE.
Mármora, L. (1982). *Las Migraciones Internacionales de Venezuela*. Quito: O.A.S. Simposio Técnico sobre Migraciones Laborales en el Grupo Andino, Haiti y República Dominicana.
Mármora, L. (1990). Derechos Humanos y polìticas migratorias, *Revista de la O.I.M. (Migraciones en Amèrica Latina)*, vol. 8, Nos 2-3 (agosto-diciembre).
Michelena et al., (1984). *Inmigración Ilegal y Matrícula General de Extranjeros en Venezuela*. Geneva: I.L.O. (Working Paper No 15 S).
Motta, C. y Antequera, R. (1983). *Análisis de las Políticas y Legislaciones Migratorias Venezolanas. (Desde la Independencia a 1936 y desde 1958 a 1980)*. Caracas: C.N.R.H. y UCLA.
Murillo, G. (1979). La Migración de Trabajadores Colombianos a Venezuela: La Relación Ingreso-Consumo como uno de los Factores de Expulsión. *Migraciones Laborales*. No 11. Bogotá: SENALDE.
Ohndorf, W. (1989). Social Effects of Migration in Receiving Countries. *International Migration* (Geneva). XXVII, No 2 (junio), pp. 209-216.
Páez Celis, J. (1973). *Ensayo de Demografía Económica de Venezuela.* Caracas: Ministerio de Fomento.
Pellegrino, A. (1989). *Historia de la inmigración en Venezuela siglos XIX y XX*. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
Pinto, A. (1981). Undocumented and illegally resident migrant women in Venezuela. *International Migration*, vol. XIX, Nos 1-2.
Portes, A. y R.G. Rumbaut (1990). *Immigrant America: A Portrait*, California: California University Press.
Rex, J. y D. Mason (eds.) (1986). *Theories of Race and Ethnic Relations*. Reino Unido: Cambridge University Press.
Sassen-Koob, S. (1980). *Crecimiento Económico e Inmigración en Venezuela*. Migraciones Internacionales en las Américas (Caracas: CEPAM), 1, No 1, pp. 63-87.
Sequera Tamayo, I. y Crazut, R. (coordinac. y edic.) (1992). *La inmigraciòn en Venezuela.* Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas
Straubhaar, T. (1993). Migrant Pressure. *International Migration*, 31 (1), pp. 5-41.

Teitlebaum, M. y M. Weiner. (1996). *Threatened Peoples, Threatened Borders*, New York : W.W. Norton.

Torrealba, R. (1985). *El Trabajador Inmigrante en situación Irregular y su Legalización en Venezuela*. Geneva: I.L.O. (Working Paper No 17 S)

____ 1987). Mercados de trabajo y migraciones laborales entre Colombia y Venezuela en el contexto de la crisis venezolana. En G. Bidegain Greising (comp.) *Las migraciones laborales colombo-venezolanas*, Caracas: ILDIS, Nueva Sociedad, UCAB, 1987, pp. 127-47.

Torrealba, R. y Oropeza, J.A. (1988). *Estado y Migraciones Laborales en Venezuela*. Caracas.

United Nations (1998). *Trends in Total Migrant Stock. Population Division*, New York: United Nations.

Urrea, F. (1987), Evolución y caracterización socio-demográfica y socio-económica de la migración colombiana hacia Venezuela en un contexto comparativo. En G. Bidegain Greising (comp.) *Las migraciones laborales colombo-venezolanas*, Caracas: ILDIS, Nueva Sociedad, UCAB, 1987, pp. 39-69.

Uslar Pietri, A. (1944). Conferencia sobre Inmigración (21 enero). En *Sumario de Economía Venezolana para Alivio de Estudiantes*. 2a. ed.. Caracas, 1958 (1945), pp. 36-56.

Van Roy, R. (1983). La Población clandestina en Venezuela: resultados de la Matrícula General de Extranjeros. *Migraciones Internacionales en las Américas*, Caracas: CEPAM, pp. 47-66.

Zolberg, A., Suhrke, A. y Aguayo, S. (1989). *Escape from violence. Conflict and refugee crisis in the developing world*, New York: Oxford University Press.

Documentos oficiales

Venezuela. Banco Central (1977). *Informe Económico*. Caracas

Venezuela (1942). *Compilación Legislativa* (I). Buenos Aires : Editorial Sudamericana.

Venezuela. Consejo Nacional de Recursos Humanos (1977). *Informe sobre la Situación General y Perspectivas sobre Recursos Humanos* 1975-1980. Caracas

Venezuela. CORDIPLAN (1982). *Evolución Reciente de la Economía y Generación de Empleos*. Caracas.

Venezuela. CORDIPLAN (1983). *Informe Social 2*. Caracas.

Venezuela. Dirección General de Identificación y Extranjería (1981), *Memoria y Cuenta*. Caracas.

Venezuela. Dirección Nacional de Presupuesto (1977), Caracas.

Venezuela. FUNDACOMUN (1991). *Memoria y Cuenta*. Caracas.

Venezuela. *Mensajes Presidenciales* (1971) (5 vols.). Caracas: Presidencia de la República.

Venezuela. Ministerio de Salud y Asistencia Social (1984). *Memoria y Cuenta*. Caracas.

Venezuela. Oficina Central de Estadìstica e Informaciòn (OCEI) (1981). *Encuesta de Hogares por Muestreo*. Caracas.

Venezuela. Oficina Central de Estadistica e Informática (OCEI) (1981). *Anuario Estadístico*. Caracas.

Periódicos y revistas

El Globo, 1998

El Nacional, diversos años

El Universal, diversos años

Frontera, 1998-1999

Resumen, 1976-1977 SIC, diversos años

D.2 Aspectos sociales de la migración internacional: consideraciones preliminares

George Martine, Ralph Hakkert y José Miguel Guzmán[49]

Introducción

Durante el último siglo, la dinámica demográfica mundial ha presentado grandes evoluciones, estimulando políticas diferenciadas en distintos momentos históricos. Al iniciar el siglo XX, el principal fenómeno demográfico era constituido por los movimientos migratorios de la vieja Europa hacía el Nuevo Mundo. En aquel momento, las políticas explícitas de población eran relativamente sencillas: favorecían la entrada de ciertas nacionalidades y rechazaban otras nacionalidades y etnias. Posteriormente, debido al éxito notable de los esfuerzos para el control de la mortalidad, surgió el crecimiento demográfico acelerado en los países subdesarrollados. Este fenómeno dominó la atención mundial durante los últimos 40 años del siglo, generando una verdadera cruzada mundial para reducir la fecundidad de los países pobres a través de programas de planificación familiar.

La Conferencia Internacional de la Población y el Desarrollo (CIPD) de 1994 presentó un cambio significativo de enfoque – de la preocupación con metas demográficas hacia la salud reproductiva y el empoderamiento de la mujer. Estos temas ciertamente van a permanecer en la agenda pública. Sin embargo, la clara tendencia hacia la estabilización de la población mundial (véase Martine, Hakkert & Guzmán, 2000), también abre espacio para la preocupación pública con otros temas emergentes. Entre éstos, la migración internacional se anuncia como una de las cuestiones demográficas más importantes para la formulación de políticas durante las próximas décadas. De hecho, en un mundo de economía globalizada, el desplazamiento de los factores de producción se intensifica rápidamente, involucrando también necesariamente al traslado de personas. Tales movimientos de poblaciones ocasionan enormes repercusiones sociales y económicas, tanto positivas como negativas, obligando las instancias públicas a la toma de posiciones nuevas. Sin embargo, la complejidad del fenómeno y de sus consecuencias impide soluciones simples, exigiendo mejores estudios y análisis para orientar las decisiones políticas.

Este trabajo intenta hacer un balance de algunos aspectos sociales de la migración internacional. Representa un primer y modesto esfuerzo del Equipo de Apoyo Técnico del FNUAP para América Latina y el Caribe en el sentido de apoyar la toma de decisiones políticas en esa área. Los temas abordados incluyen: las migraciones internacionales y la globalización; la importancia relativa de factores demográficos como causas de la dinámica migratoria; las cadenas migratorias, las remesas y el desarrollo de comunidades de origen; la selectividad migratoria, la xenofobia y la discriminación; y la relación entre salud reproductiva, equidad de género y migración internacional.

a) Las migraciones y la globalización

Los patrones de migraciones internacionales reflejan los cambios económicos y sociales por los que pasan los países afectados. En el actual momento histórico, exceptuando los conflictos armados y los desastres naturales, la globalización es el proceso principal que activa los movimientos migratorios entre países y determina sus contornos. “Los estudios demuestran consistentemente que los migrantes internacionales no provienen de lugares pobres y aislados desconectados de los

[49] Equipo de Apoyo Técnico del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para América Latina y el Caribe, Ciudad de México, México.

mercados mundiales, sino de regiones y naciones que están pasando por un proceso de cambios rápidos y de desarrollo como resultado de su incorporación en el comercio global" (Massey *et al*., 1998: 277).

La globalización es sobre todo económica, producto del aumento significativo del intercambio comercial y del flujo de capitales, de acuerdo con el modelo de desarrollo promovido por los organismos de desarrollo internacional. La globalización, que se ha acelerado mundialmente desde 1985, ha tornado las fronteras nacionales cada vez menos relevantes. De una manera u otra, y en momentos diferentes, todos los países caminan hacia una nueva organización económica. El modelo neoliberal está eliminando gran parte de la participación estatal en la economía, así como la protección de la economía nacional. Todos los países son obligados a adoptar las reglas internacionales del juego y a someterse a los fiscales internacionales. Cualquier cambio en los precios de cualquier material en cualquier parte del mundo influye inmediatamente en los precios internos. La integración con el mercado externo convierte, generalmente, al sector exportador en el más importante.

En el caso de América Latina, la gran mayoría de los países todavía tiene vínculos precarios con la economía mundial. Sólo los que tienen un mercado interno más fuerte, como Brasil, México y Argentina, están logrando integrar sus economías con la economía mundial. La mayoría tiene sectores exportadores aún débiles y no logra satisfacer las necesidades sociales de su población. Sin embargo, la mayoría de los países de la región ha sido afectada de manera más o menos intensa por el fenómeno migratorio. Es interesante observar que la dirección de la movilidad de la población tiene una contrapartida en términos del movimiento de capitales. Mientras las multinacionales se dirigen a países más pobres en búsqueda de mano de obra barata, los trabajadores de los países pobres van en el sentido contrario en búsqueda de mejores salarios y mejores condiciones de vida.

Para efectos de la formulación de políticas de migración internacional, es importante observar que el único factor de producción que formalmente no tiene libre tránsito entre fronteras es el capital humano. Ya en un período muy anterior a la globalización, Oteiza (1965) señalaba que los mercados de trabajo internacionales no son 'libres' pero son determinados por las leyes y políticas de los países receptores (citado en Massey et al., 1998: 218). El principio del libre comercio sugiere que la producción mundial sería mayor si no hubiera fronteras y si todos los factores de producción, inclusive la gente, pudiesen fluir libremente. Las políticas que restringen la movilidad de trabajadores, según la teoría económica neoclásica, conllevan a una economía mundial menor en términos agregados (Borjas, 1996:11). De continuar esta limitación, se pone en duda que la globalización pueda efectivamente llevar al desarrollo de todos los países. Sin embargo, esta premisa no niega que las consecuencias del proceso serían diferenciales por países. Dejando de lado las posibles consecuencias sociales y culturales negativas, que serán abordadas más adelante, aun los efectos estrictamente económicos podrían no ser deseables para algunos países. Por ejemplo, la perspectiva neoclásica de equilibrio óptimo con total movilidad del factor trabajo podría condenar a ciertos países a ser productores permanentes de mano de obra migrante, sin perspectiva de una actividad industrial autóctona.

b) La migración internacional y los cambios demográficos

La relación entre la migración internacional y otros aspectos demográficos, como el tamaño y crecimiento de la población, la estructura y densidad demográfica y la distribución espacial, no es sencilla ni determinística. Se suele pensar que tasas elevadas de crecimiento demográfico son asociadas con la emigración, mientras tasas reducidas atraen la inmigración. Esto sería porque las tasas elevadas de fecundidad son asociadas con la pobreza y la saturación del mercado de trabajo. Paralelamente, la fecundidad reducida induciría preocupaciones con la falta de mano de obra. En sociedades predominantemente rurales habría una inquietud con la disponibilidad de tierras explotables en regiones de baja densidad demográfica. Este último tema ganó notoriedad con el conflicto bélico entre Honduras y El Salvador en fines de la década de los sesenta, que fue el punto de culminación de un proceso gradual de ocupación de tierras hondureñas por migrantes de El Salvador, con su densidad demográfica sensiblemente mayor (Durham, 1979).

Históricamente, la tesis de un "empuje" demográfico para la migración de Europa hacia los Estados Unidos ha tenido cierto destaque. Easterlin (1961), Thomas (1973) y otros han dado credibilidad empírica a la idea de que aumentos en la tasa de natalidad han generado olas de emigración 15-20 años más tarde, cuando se producía un congestionamiento de los mercados de trabajo en los países de origen. Kennedy (1996) ha argumentado que la explosión demográfica europea durante el siglo XIX fue una condición necesaria para el poblamiento de las Américas y que un proceso semejante está en curso actualmente, con la migración de asiáticos y latinoamericanos a los Estados Unidos. Más específicamente, Reynolds (1992) argumenta que el crecimiento vegetativo de la población mexicana exigiría un crecimiento económico anual de 7% para que su mano de obra sea absorbida productivamente, mientras los Estados Unidos necesitan de una inmigración continua para mantener su actual tasa de crecimiento económico. Así habría una cierta complementariedad demográfica entre ambos países. Espenshade (1989) llegó a una conclusión semejante para el caso del Caribe y los Estados Unidos.

Estas últimas ideas recientemente han ganado mucha notoriedad con relación a la situación europea, agravada por el hecho de que las estructuras etáreas de las poblaciones europeas están en un proceso acentuado de envejecimiento. Según escenarios elaborados por la División de Población de las Naciones Unidas (UN Population Division, 2000), los países europeos necesitarían de un mínimo de 3.23 millones de inmigrantes anuales entre 2000 y 2050 para mantener el tamaño de su población en edades laborales, de 15-64 años, en los niveles de 1995. Para Japón, la inmigración necesaria sería de 647,000 personas al año y para los Estados Unidos de 359,000. En el escenario más radical, de mantener una relación constante entre la población en edades laborales y la mayor de 65 años, las necesidades de inmigración de reemplazo serían más urgentes todavía: 27.14 millones al año para Europa, 10.47 millones para Japón y 11.85 millones para los Estados Unidos.

Empíricamente, la tesis de un movimiento de personas según las gradientes del crecimiento o de la densidad demográfica diferencial encuentra cierto apoyo. Aunque hay excepciones (por ejemplo, la migración entre Colombia y Venezuela), la mayoría de los flujos migratorios en la región se dirigen de países de mayor crecimiento o mayor densidad demográfica hacia países de menor crecimiento o densidad. Tampoco debe de ser coincidencia de que de los 10 Estados mexicanos con mayor participación en la migración hacia los Estados Unidos, 6 también se encuentran entre los 10 Estados con mayores niveles de fecundidad. Este hecho es todavía más marcado si uno considera que la mayoría de los Estados con alta fecundidad se encuentran relativamente lejos de la frontera Norte.

Sin embargo, la literatura especializada no admite determinismo de la presión demográfica. Conforme sentencia el Comité de la IUSSP sobre Migraciones Sur-Norte - "las disparidades demográficas *per se* son irrelevantes; las personas no migran porque perciben diferencias demográficas. Los países con las tasas más elevadas de fecundidad, el crecimiento demográfico más rápido y la mayor densidad de ocupación no mandan el mayor número de emigrantes a nivel mundial. De la misma forma, las condiciones demográficas en los países de destino – especialmente la fecundidad baja y el envejecimiento de la población – son mucho menos importantes en sus efectos migratorios que lo que se presume frecuentemente... Si hay una demanda por mano de obra extranjera hoy, parece surgir tanto de la estructura segmentada de las economías industriales avanzadas como de las condiciones demográficas" (Massey *et al.*, 1998: 11). En esta visión, las condiciones demográficas en los países de origen son importantes, no tanto por su contraste con las condiciones en los países de destino, sino por su influencia en las propias regiones de origen. O sea, la fecundidad elevada y el crecimiento demográfico acelerado promueven la migración dentro de un contexto socioeconómico específico porque presionan la infra-estructura, los servicios, el mercado de trabajo y, de modo general, reducen el ritmo de progreso social y económico.

Aun tomando en cuenta estas reservas y sin querer atribuirles una importancia exagerada o excesivamente directa a los factores demográficos, hay que considerar algunas implicaciones de la dinámica demográfica en la región. Como se mencionó anteriormente, la región de América Latina y el Caribe se encuentra en un proceso acentuado de estabilización demográfica. Actualmente el crecimiento intrínseco de la población regional es de sólo 0.67% al año, con una tendencia de disminuir

a 0.30% hacia el fin de la década. Aunque la tasa de crecimiento efectiva todavía es de 1.50% al año, más de la mitad de este crecimiento ya es inercial. Hasta mediados de este siglo, la tendencia es de una disminución drástica de las tasas efectivas de crecimiento, llegando a 0.45% al año en el período de 2040-2050, según la variante media la revisión de 1998 de las proyecciones de población de la División de Población de las Naciones Unidas.

Una de las consecuencias importantes de este proceso será la concentración transitoria de la población en las edades económicamente activas. A menos que se logre una expansión significativa de la actividad económica en la región, existe la posibilidad de que el llamado "bono demográfico" en realidad acabará por propiciar una nueva ola de emigración extra-regional. En este contexto es preocupante que el desempleo abierto en algunos países de la región ha crecido en años recientes, incluso entre la población con mayores niveles de instrucción, especialmente las mujeres. En Argentina (Gran Buenos Aires), el desempleo abierto entre mujeres con 13 ó más años de instrucción alcanzaba 9.1% en 1998, en Chile 8.8%, en Colombia 11.5%, en Ecuador 15.5%, en Nicaragua 12.7%, en Panamá 15.8%, en República Dominicana 19.5% y en Venezuela 11.8% (CEPAL, 2000: cuadro 13).

Cuadro 1
TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO (EN POR CIENTO) DE LA POBLACIÓN EN EDAD LABORAL (15-64 AÑOS) PARA LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1950-2050

País	1950-55	1995-00	2020-25	2040-50
Argentina	1.74	1.56	0.42	0.16
Bolivia	1.95	2.65	0.98	0.74
Brasil	2.84	2.13	0.31	-0.04
Chile	1.62	1.47	0.25	0.33
Colombia	2.14	2.38	0.52	0.33
Costa Rica	2.81	3.08	0.54	0.35
Cuba	2.00	0.60	-0.12	-0.35
Ecuador	1.98	2.77	0.58	0.19
El Salvador	1.40	2.54	0.75	0.37
Guatemala	2.47	3.23	1.27	1.01
Guyana	1.46	1.45	0.25	0.06
Haití	0.98	2.63	0.97	0.65
Honduras	3.01	3.51	1.01	0.65
Jamaica	1.50	1.71	0.39	0.11
México	2.07	2.28	0.41	-0.06
Nicaragua	2.44	3.63	1.13	0.76
Panamá	1.91	2.28	0.37	0.06
Paraguay	1.07	3.36	1.03	0.98
Perú	2.36	2.45	0.52	0.16
Puerto Rico	0.10	1.03	0.20	-0.19
Rep. Dominicana	2.75	2.16	0.34	-0.05
Trinidad& Tobago	1.83	2.09	0.05	-0.80
Uruguay	1.32	0.60	0.28	0.18
Venezuela	3.49	2.65	0.60	0.36
Tasa promedio	2.28	2.17	0.45	0.14
Coef. de variación	22.25	21.41	55.07	213.07

Fuente: Elaborado a partir de la Revisión de 1998 de las proyecciones de la División de Población de Naciones Unidas (hipótesis media).

Pero no sólo eso. Una de las características de la transición demográfica en la región también es su ritmo diferenciado según los países. En Cuba, el bono demográfico ya alcanzará su nivel máximo entre 2005 y 2010. En cambio, en Bolivia, Guatemala y Nicaragua esto pasará sólo después del 2040. Como al mismo tiempo el ritmo global de crecimiento de la región está disminuyendo, es previsible que habrá una mayor diferenciación entre los ritmos de crecimiento de las respectivas fuerzas laborales. El cuadro 1 muestra las tasas de crecimiento de las poblaciones en edad laboral en los diferentes países de la región. Como se observa, las diferencias relativas entre estas tasas están

creciendo, aun cuando parte de este crecimiento viene por cuenta de la disminución del promedio en el denominador. Las implicaciones de estas diferencias pueden ser particularmente importantes en el caso de países de alto crecimiento que hacen frontera con países de crecimiento bajo o negativo, por ejemplo Bolivia con Argentina y Brasil, o Guatemala con México. Dependiendo de la forma concreta como se dará seguimiento al proceso de integración económica en la región, las fuerzas de atracción y expulsión podrán ser más o menos fuertes y estas fronteras podrán ser más o menos permeables a la migración. A pesar de la disminución de la migración intrarregional en años recientes, el cuadro 1 sugiere que la migración internacional dentro de la región puede agudizarse nuevamente durante las próximas décadas, debido a la mayor diferenciación entre los ritmos de crecimiento demográfico y sus implicaciones para el crecimiento de la fuerza de trabajo.

c) Cadenas migratorias, remesas y desarrollo de comunidades de origen

Un fenómeno notable en todos los estudios de migración internacional es la constancia con la cual migrantes de una determinada región de origen se destinan a la misma región de destino. Este fenómeno, visible también en migraciones internas, suele ser llamado de "migraciones en cadena". Las cadenas son constituidas por movimientos sucesivos de migrantes a través del tiempo que tienen origen en una sola localidad y que se dirigen hacia un determinado lugar de destino.

El mecanismo subyacente a las cadenas migratorias es muy sencillo. El movimiento inicial lo hacen algunas personas o familias que salen de su país por alguna necesidad o oportunidad económica, o mismo por guerras, persecución política, hambre, etc. Después de algún tiempo, estas personas logran establecerse con relativa comodidad y pasan a servir de puente para otros familiares o amigos que, a su vez, involucran a otros parientes y amigos. Por este mecanismo, se crea una cadena cada vez más densa de movimientos que tienen siempre el mismo lugar de origen y de destino. Las remesas enviadas a los familiares que quedaron en el lugar de origen sirven también para estrechar los lazos entre las localidades[50]. Hasta cierto punto, los propios mecanismos institucionales de la migración legal también pueden facilitar el proceso. Por ejemplo, los Immigration and Nationality Act Amendments de 1965, en Estados Unidos, establecieron como uno de sus mecanismos centrales para la concesión de visas de residencia el tener parientes oficialmente residentes en el país. Este criterio, que puede ser interpretado como un recurso para asegurar que la composición étnica del país no cambiara fundamentalmente como resultado de la migración internacional, luego se transformó en un mecanismo a través del cual pequeñas comunidades de extranjeros residentes en el país pudieran multiplicarse, llamando a sus familiares inmediatos y éstos, a su vez, a sus parientes cercanos, etc.

La teoría de "cumulative causation" de Gunnar Myrdal, cuando aplicado al fenómeno migratorio explicaría porqué las migraciones internacionales tienden a procesarse en cadenas (Myrdal, 1957 y Massey 1990, en Massey *et al*., 1998: 45). La idea central es que cada acto migratorio altera el contexto social dentro del cual decisiones subsecuentes sobre la migración son tomadas y que estas alteraciones van siempre en el sentido de reforzar la probabilidad de que se repita el mismo flujo. Cada nueva migración reduce los costos y los riesgos de futuros movimientos. Cada nueva migración también contribuye a un cambio de valores y perspectivas culturales en maneras que aumentan la probabilidad de migrar.

[50] Un ejemplo de este tipo de migración se produjo desde Brasil durante la década de 1980. Cuando se instaló la fuerte crisis económica en los inicios de la década, salieron algunos migrantes de una ciudad pobre del Estado de Minas Gerais, llamada Governador Valadares, con destino a Nueva York y Boston. Después que estos primeros grupos lograron establecerse económicamente, mandaron llamar a sus parientes y amigos, que se unieron a los migrantes anteriores, llamando a su vez a parientes y amigos. El flujo de migración de esa localidad era en gran parte clandestino. De todas formas, en pocos años, lograron crear una colonia significativa de migrantes, especialmente en Boston. Como resultado, la ciudad pasó, de ser una de las más pobres en la región, a disfrutar de cierta prosperidad. Se han construido nuevos edificios, el comercio es muy dinámico, los cargos políticos son más disputados, etc. (Sales, 1991).

En ese sentido, los migrantes desarrollan redes complejas para facilitar la migración y la adaptación de sus conterráneos. Migrantes más experimentados constituyen un repositorio de conocimientos sobre el otro país, el mercado de trabajo, los servicios disponibles y todos los otros aspectos que definen la capacidad de adaptación a un nuevo ambiente. Este capital cultural puede ser repasado a otros migrantes, contribuyendo a la formación de valores comunes y a la cohesión social. Las redes informales de migrantes se apoyan en relaciones de familia y comunidad y, por su vez, ayudan a generar una ética de apoyo mutuo. Este fenómeno se ha visto incluso entre los contingentes de personas que buscan entrar en otros países, especialmente de Europa, a través del mecanismo del asilo. De la misma forma que los migrantes económicos, los que buscan asilo utilizan sus contactos en la familia, en la mezquita, en la iglesia, etc. para planear sus estrategias (The Economist, 2000) .

Esta cultura de solidaridad incluso se extiende a las comunidades de origen. Además de las remesas que son enviados directamente a familiares, la División de Población de las Naciones Unidas ha mostrado el impacto de asociaciones comunitarias en los Estados Unidos que tienen como objetivo promover el desarrollo de sus pueblos de origen. Según esta, las "hometown associations" son una extensión del fenómeno de la migración en cadena (UN Population Division, 2000).

Las remesas familiares y comunitarias son uno de los mecanismos más importantes a través de los cuales los migrantes se vinculan con sus comunidades de origen. Se estima que, a nivel mundial, la cantidad de remesas oficiales que aparecen en las cuentas nacionales ha aumentado de $43 mil millones en 1980 a $ 70 mil millones en 1995 (Russell, 1992), lo que hace de este item el flujo monetario más importante del comercio internacional después de los pagos del petróleo. Las cuentas nacionales referentes a este rubro tienen muchas deficiencias, pero hay cierto consenso de que la verdadera importancia de las remesas es mayor, debido a las cantidades de dinero en efectivo llevadas por migrantes de retorno y por intermediarios, así como el valor de bienes de consumo enviados a los familiares. Existen estimaciones para algunos países asiáticos sugiriendo que el valor de estas remesas "informales" puede variar entre 10 y 40% del valor oficial captado en las cuentas nacionales (Puri & Ritzema, 1999). En la región de América Latina y el Caribe, las remesas oficiales constituyen una parte significativa de las divisas que entran a diversas países de la región: 36.8% en El Salvador, 13.1% en la República Dominicana, 10.5% en Guatemala, 10.4 % en Honduras y 9.1% en Jamaica (United Nations, 1996). Estimaciones recientes de Pritchard (2000) sugieren que en Nicaragua el monto de las remesas anuales se sitúa entre $ 400 y 800 millones, lo que representaría entre 18% y 36% del PIB. Aun en México, con su economía mucho más grande y diversificada, 7.6% de las divisas que entran al país son de remesas y cerca de 2 millones de personas pertenecen a hogares que viven predominantemente de las remesas que les llegan de los Estados Unidos (CONAPO, 1999).

A pesar de la importancia económica que las remesas representan en varios países de la región, hay una gran divergencia en lo que se refiere a su impacto sobre la distribución de ingresos, el alivio de la pobreza y principalmente su efecto multiplicador para el desarrollo económico de las comunidades de origen de los migrantes. No existen muchas evaluaciones sistemáticas sobre el impacto diferencial de las remesas por nivel de ingreso de los hogares recipientes. Datos recientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México (INEGI, 1996) indican que el ingreso de los hogares recipientes, en la ausencia de las remesas, sería aproximadamente la mitad del ingreso de los hogares no recipientes. Con el aporte de las remesas, los hogares recipientes en las comunidades pequeñas (menos de 2,500 habitantes) llegan a tener un ingreso total un poco mayor que los hogares no recipientes, mientras en las comunidades mayores no alcanzan el promedio de los hogares no recipientes, aun con el aporte de las remesas (CONAPO, 1999). Esto sugiere una contribución positiva de las remesas a la mejora de la distribución de ingresos, aun cuando no está enteramente claro cuál sería el nivel de ingreso de los hogares receptores si el familiar emigrado volviera para emplearse localmente. Por otro lado, los datos analizados por Funkhouser (1999) indican que las remesas enviadas por emigrantes centroamericanos en los Estados Unidos no varían sistemáticamente con los niveles educativos. Por el lado negativo, esto indica que la "fuga de cerebros" no tiene un beneficio correspondiente en términos de mayores retornos monetarios al país. Por el

lado positivo, el mismo dato sugiere que en términos relativos las remesas pueden beneficiar más a las familias pobres que a las no pobres.

La mayoría de las evaluaciones del impacto productivo de las remesas muestran un cuadro bastante desalentador. El motivo principal de este desaliento es la baja proporción de remesas familiares que se canaliza hacia la inversión productiva. Encuestas realizadas en México en las décadas de los setenta, ochenta y noventa, encuentran, respectivamente, que 70.4%, 83.7% y 78.5% de las remesas son canalizados directamente hacia el consumo básico (CONAPO, 1999). De los recursos sobrantes, la mayor parte se destina a la compra, construcción o mejora de viviendas o al pago de deudas, mientras menos de 8% se aprovecha para la inversión productiva. Las remesas comunitarias, de comunidades originarias del local y residentes en el exterior, por lo general se destinan a la organización de fiestas y conmemoraciones u otras finalidades culturales sin efectos productivos directos. Estudios en otros contextos tienden a confirmar estos resultados. Por ejemplo, Dandler y Medeiros (1988) encontraron que 81% de las remesas recibidas por las familias de migrantes en Cochabamba, Bolivia, se destinaban al consumo básico de los hogares. Algunos autores incluso han encontrado efectos negativos. Ferán y Pessar (1991) constataron, por ejemplo, que las remesas enviadas a siete comunidades en la República Dominicana estimularon a las familias de agricultores a reducir o abandonar estas actividades productivas. En el Caribe inglés, las evaluaciones del impacto de las remesas también han detectado efectos perversos de este tipo (Brana-Shute & Brana-Shute, 1982; Rubenstein, 1983). Resumiendo esta literatura, Díaz-Briquets (1991) y Papademetriou y Martin (1991), entre otros, concluyeron que los efectos productivos de las remesas en la región son predominantemente negativas en la medida en que desestimulan la inversión y más bien crean una relación de dependencia. Una revisión más sistemática de esta literatura para el caso de América Latina puede ser encontrada en Meyers (1998), entre otros.

Las evaluaciones sobre los aportes de migrantes de retorno a las economías de sus países de origen por lo general también son pesimistas (véase Bovenkerk, 1981, para el caso de Suriname). Aun cuando traen algún capital y experiencia, normalmente carecen de las habilidades para establecerse en su país como empresarios. El ambiente de baja institucionalidad, burocracia excesiva e ineficiente y falta de apoyo a los esfuerzos de pequeños empresarios tampoco ayuda, aun cuando algunos países asiáticos han montado programas de capacitación y apoyo a los migrantes retornados, para ayudarlos a montar sus negocios (véase, por ejemplo, Rodrigo & Jayatissa, 1989).

Sin embargo, en la literatura más reciente hay cierta tendencia a reevaluar estas evidencias, principalmente en el caso de las economías asiáticas. Massey et al. (1998 : 291) indican, por ejemplo, que las remesas de emigrantes han sido un recurso importante para ayudar a algunos países en desarrollo para aliviar sus limitaciones de ahorro nacional y de divisas, mientras Conway y Cohen (1998), analizando la situación en una parte rural de México, alertan que los efectos del consumo directo no son necesariamente negativos y pueden generar beneficios productivos indirectos. En el mismo contexto de México, Durand, Parrado & Massey (1996) consideran que muchos de los efectos positivos del envío de remesas no han sido suficientemente considerados o incluso han sido mal representados en la literatura. López y Seligson (1991) también indican la importancia de las remesas para la supervivencia de muchas empresas pequeñas en El Salvador. Esto ilustra el grado de divergencia que todavía existe sobre este tema, el cual potencialmente es de gran relevancia para el desarrollo de las comunidades de origen en la región.

d) Selectividad, discriminación y xenofobia

A pesar de necesarios, los migrantes son frecuentemente vistos como indeseados. El rechazo a los migrantes es una constante en casi todos los procesos migratorios, pero es particularmente exacerbado en los movimientos involucrando personas de etnia, idioma, religión y/o apariencia marcadamente diferente de los habitantes del lugar de destino. En Europa y en partes de Estados Unidos, por ejemplo, se observa actualmente una fuerte onda de sentimiento anti-migrante, que se expresa a través de libros como el de Peter Brimelow (1996). Los recién llegados son vistos como

competiendo con la población natural por empleos, como generando un costo indebido para los servicios sociales y la infraestructura en los lugares de destino, y como una amenaza permanente a la estabilidad social y política de la región de destino.

Tales sentimientos frecuentemente estimulan reacciones populares xenófobas y políticas nacionalistas. Alemania, por ejemplo, recibe de 350 a 400 mil inmigrantes por año. El país los necesita para dar continuidad a sus actividades en diferentes sectores; sin embargo, sigue con una actitud negativa, tanto de la opinión pública como en la legislación (Martin, 1998). Aun cuando se aceptan migrantes para llenar alguna necesidad del país de destino, las puertas están abiertas oficialmente apenas para los migrantes calificados y los refugiados políticos. Recientemente el Canciller Schröder de Alemania lanzó un apelo para 20,000 especialistas en software que se espera importar de India y de Europa Oriental, para llenar parte de los 75,000 puestos de trabajo vacantes en el sector. Sin embargo, los especialistas indúes consultados parecen preferir ir a Estados Unidos, probablemente en función de los conocidos maltratos que reciben los inmigrantes en Alemania (The Economist, 2000).

En lo que se refiere a la alegación de que los migrantes compiten en el mercado de trabajo con la población natural, deprimiendo así los salarios, hay que hacer algunas calificaciones. De hecho, gran parte de los migrantes no-calificados ocupan los espacios que la población natural ya no quiere ocupar, sea por tratarse de trabajos duros o pesados, mal remunerados o de prestigio social reducido. Muchos de los migrantes son, en realidad, sobrecalificados para los empleos que ocupan y terminan frecuentemente haciendo una contribución a la producción económica más elevada que la población no migrante. Por esta vía, contribuyen a la reactivación de la economía y, por lo tanto, a la propia generación de empleo. Sin embargo, aun cuando la presencia de los migrantes puede ser benéfica desde el punto de vista del desempeño de la economía como un todo, puede generar conflictos con aquellos segmentos específicos de la población con los cuales compiten por puestos de trabajo, como los trabajadores "blue collar" tradicionales.

En lo que concierne al peso que representan los migrantes para los servicios, es verdad que la utilización de servicios sociales en las áreas de destino por parte de los migrantes se constituye al mismo tiempo en motivo de migración (o sea, la gente migra porque sabe que en lugares urbanos o en otros países ellos y sus hijos tendrán más acceso a servicios de salud y educación, así como a otros beneficios sociales), como también una carga para el lugar de destino (o sea, aumentan sus costos globales de infraestructura y servicio). Sin embargo, estos costos también son relativos porque, en la medida en que los migrantes son más productivos que la media de la población, terminan aumentando la productividad y, así, la capacidad de la localidad de costear los gastos de infraestructura y servicios. Este último argumento, que ha sido defendido por Simon (1989) y otros en el caso de los Estados Unidos, actualmente está siendo desafiado por representantes del "nuevo nativismo", tales como Brimelow (1996). Este afirma que la composición del flujo de inmigración ha cambiado en años recientes y que los inmigrantes actuales tienen menores niveles de calificación y mayor probabilidad de depender de recursos públicos que la población norteamericana nativa.

El recelo de que los migrantes contribuyan a una inestabilidad política y social permanente, finalmente, es un problema más delicado. Sin duda, la presencia de un gran número de migrantes desorientados, desinformados y acosados puede causar trastornos en cualquier sociedad. El grado de trastorno será determinado por la calidad de las políticas dirigidas a anticipar y prevenir los problemas eventualmente causados por la migración, pero también por el grado de diferencia cultural entre los migrantes y la población del país de destino. Un país que requiere la mano de obra migrante pero se niega a definir políticas claras de apoyo a la integración de la población migrante evidentemente tendrá mucho más dificultades de que uno que emprende políticas concretas de información previa, de facilitación de internación de bienes, de reconocimiento de prestación y títulos, de ayuda en el área de habitación, salud y inserción laboral.

Pero la facilidad con la cual esta integración puede ser lograda depende también del número de migrantes, de su diversidad cultural, étnica y lingüística y de su distancia cultural en relación a la

población nativa. El temor que existe en muchas sociedades receptoras de inmigrantes es de ser abrumadas por un gran número de extranjeros que no se asimilan, sino, por su importancia numérica, pueden ejercer presiones políticas sobre la organización social y desperfilar ciertos aspectos fundamentales de la sociedad receptora. El ejemplo más frecuente es la demanda por instrucción en el propio idioma, tema que ha generado serios conflictos, tanto en los Estados Unidos (principalmente en California y Florida) como en varios países europeos. En algunos países europeos también se han generado conflictos con relación al respeto a las costumbres religiosas de las comunidades inmigrantes, aun cuando éstos van en contra a la legislación local, por ejemplo la matanza ritual de animales o el no cumplimiento con la obligatoriedad de la escolarización de niñas que, según los códigos religiosos islámicos, ya no pueden frecuentar lugares públicos. En América Latina y el Caribe, por ser una región relativamente homogénea cultural y lingüísticamente, conflictos de este tipo no son muy comunes, aunque existen algunos en potencial. En la República Dominicana, por ejemplo, los inmigrantes haitianos representan un grupo con diferencias culturales y lingüísticas considerables en relación a la población nativa. Sin embargo, se trata de un grupo con muy pocas posibilidades para hacer demandas sociales sobre la sociedad receptora, ni para recibir servicios educativos con recursos públicos y mucho menos para recibirlos en su propio idioma.

Un factor de gran importancia en la asimilación de los migrantes a su nuevo país es la selectividad socioeconómica de un determinado flujo. Esta selectividad presenta mayor variación de acuerdo con el tipo de migración. En el pasado, se podían distinguir diferentes tipos de migración según la distancia del destino. O sea, normalmente, los migrantes con mayor grado de calificación migraban a países lejanos, mientras que las corrientes migratorias entre países limítrofes incluían migrantes con menor grado de escolaridad o calificación. De acuerdo con los estudios del CELADE, ese tipo de distinción estaría desapareciendo: los que migran no son los más pobres o más marginalizados, pues éstos no tienen los recursos financieros y sociales necesarios para emprender el movimiento. Desde esa perspectiva, no sería la gente de mayores recursos la que migra, sino los trabajadores de calificación mediana (Villa, 1996).

El tema es importante pues la mayoría de las consecuencias sociales y económicas de la migración dependen directamente de las características de los migrantes en términos de escolaridad, capacitación, disponibilidad de recursos propios, etc. Incluso, el nivel de xenofobia generado por la presencia de migrantes es claramente afectado por esas características. A seguir, presentamos algunos datos recientes sobre la selectividad emigratoria de nicaragüenses, basados en las encuestas de hogares de Nicaragua y relatadas por Rosales (1999).

Cuadro 2
EMIGRANTES DE NICARAGUA RESIDENTES EN EEUU Y COSTA RICA, POR SEXO Y NIVEL DE INSTRUCCIÓN

País de destino y sexo	Nivel de Instrucción				Total
	Ninguna	Primaria	Secundaria	Universitaria	(N=100%)
Estados Unidos de América					
Mujeres	2.2	25.2	52.5	20.1	556
Hombres	1.6	20.9	52.9	24.6	512
Total	**1.8**	**23.1**	**52.7**	**22.3**	**1068**
Costa Rica					
Mujeres	10.9	44.9	36.5	7.7	531
Hombres	12.7	53.1	27.0	7.2	667
Total	**11.9**	**49.4**	**31.2**	**7.4**	**1198**

Fuente: Rosales, 1999, cuadros 2, 4 y 6.

Estos datos, presentados en el cuadro 2, sugieren que existen diferencias significativas en la calificación de los migrantes nicaragüenses según su destino. Así, 52.7% de todos los migrantes nicaragüenses hacia Estados Unidos tenían 10 o más años de estudio, de los que 22.3% tenían nivel universitario, comprobando claramente la hipótesis de la "fuga de cerebros" de Nicaragua hacia Estados Unidos. Aunque el nivel educativo de los migrantes que se dirigen hacia Costa Rica es más bajo (19.2% tenía 10 o más años de estudio y 7.4% tenía nivel universitario), el flujo también es selectivo de la población más educada. En total, 35.1% de los emigrantes nicaragüenses a los dos países habían cursado 10 o más años de estudio, mientras apenas 11.3% de la población de no-migrantes había alcanzado ese nivel de estudio (Rosales, 1999, cuadros 2, 4 y 6). Esas diferencias son consistentes con el hecho de que las personas que se dirigen a Estados Unidos pasan más tiempo en la escuela y, por lo tanto, migran con edades mayores.

Aunque esas diferencias en la composición de los dos flujos muestran ventajas significativas en términos de los recursos humanos que se dirigen a Estados Unidos, vale mencionar que los grupos que se dirigen a Costa Rica también presentan una situación bastante favorable en comparación con la población no-migrante, tanto en términos educativos, como en términos de la composición por edad. O sea, hay una selección de los elementos más aptos en los procesos de emigración que, vista por sí sola, reflejaría una situación negativa para el país de emigración.

Por otro lado, hay que calificar este resultado: para efecto de las percepciones xenofóbicas en el lugar de destino, la selectividad positiva de los migrantes en su lugar de origen tiene menos importancia que su situación educativa relativa a la de los costarricenses. En ese sentido, vale observar que los niveles educativos de los migrantes nicaragüenses, aun cuando son más altos que el promedio de Nicaragua, están algo por debajo del promedio de Costa Rica. Por ejemplo, el porcentaje de 7.4% de migrantes con nivel universitario se compara favorablemente con los 4.2% de Nicaragua, pero no alcanza los 8.8% de Costa Rica. De la misma forma, 11.9% de los migrantes no tienen instrucción formal, comparado con 27.6% de los nicaragüenses y 5.8% de los costarricenses. De todos los modos, las diferencias entre los migrantes y los costarricenses son relativamente pequeñas y, en términos objetivos, no justifican la xenofobia que se ha generado al respecto.

La percepción, muy común y generalizada, de que la migración internacional es un problema, por supuesto no es nueva; además, es análoga a la idea que ha prevalecido durante los últimos 30-40 años en América Latina, de que la migración rural-urbana debía reducirse drásticamente. Hoy, se reconoce que esa migración ha sido un motor muy potente para el desarrollo en la mayoría de los países. El desafío ahora con la migración internacional es saber cómo maximizar sus beneficios para todos.

e) Migración internacional, género y salud reproductiva

La cuestión de la relación entre género y el proceso migratorio sugiere varios subtemas que serán analizados brevemente aquí: la magnitud de la migración femenina, la invisibilidad del tema de género, el efecto de la desigualdad de género en los patrones de migración, el impacto de la migración sobre cambios de comportamiento en relación a la equidad de género, la relación entre salud reproductiva, género y migración y las políticas específicas sobre el tema.

En ámbito mundial, se estima que la proporción de mujeres en el *stock* de migrantes internacionales ha permanecido estable alrededor del 48% (UN Population Division, 2000a). En ciertas regiones como es el caso de Asia, hay evidencias de una clara tendencia a la feminización de la migración internacional, conjuntamente con una tendencia hacia una autonomización de estos movimientos; es decir, las mujeres migrando por su propia cuenta y no sólo como dependientes familiares (Hugo,1999). Para América Latina, Villa y Martínez (2000) subrayan el hecho de que en nuestra región, las mujeres constituyeron durante las décadas de 70 y 80 los flujos migratorios internacionales predominantes, situación que estaría cambiando, por una tendencia más reciente hacia la masculinización de los flujos migratorios. Según los mismos autores, esta tendencia global, influenciada principalmente por la emigración a los Estados Unidos, se contrarresta por la creciente

feminización de la migración al interior de la región Latinoamérica. Estos resultados son compatibles con los mostrados por la División de Población de las Naciones Unidas, que indican una tendencia clara a la mayor feminización en los *stocks* de migrantes de América del Sur, los cuales alimentan en mayor proporción esta migración intrarregional (UN Population División, 2000a).

A pesar de su importancia y de su especificidad, la consideración de la migración femenina ha sido relegada a un segundo plano. Es una constante en los estudios sobre el tema el subrayar que los procesos migratorios han tendido a ser analizados desde una perspectiva en que el género aparece como algo neutral y por tanto está ausente de la medición y especialmente del análisis de la migración. Esto ha llevado a hacer invisible el rol de las mujeres en este proceso, a pesar de que ellas, aun cuando no migren, tienen un rol clave como madres, esposas o hijas de hombres migrantes. A veces, las mujeres incluso sirven de "punto de lance" para la integración familiar en el lugar de destino. Es lo que Cranshaw y Morales (1998) averiguaron en relación a las mujeres adolescentes que migran de Nicaragua a Costa Rica y que, durante la fase de adaptación, frecuentemente son responsables por buena parte del sustento económico de sus familias, debido a su mayor facilidad de inserción en el mercado de trabajo, la mayoría de las veces como empleadas domésticas. También asumen o hacen parte del proceso de toma de decisiones para migrar al interior de la familia, así como de las responsabilidades que se derivan de los nuevos roles que surgen cuando el hombre emigra (United Nations, 1993). Numerosos autores han demostrado la importancia que tiene esta dimensión para comprender las magnitudes, causas y efectos de los procesos migratorios.

En relación a los roles de género como parte integrante de los factores causales de la migración, se ha encontrado, por ejemplo, que las relaciones de género, los roles y las jerarquías influencian el proceso migratorio y, en particular, las probabilidades de migración de hombres y mujeres, produciendo diferentes resultados migratorios (Grieco & Boid, 1998). El género puede ser un elemento crucial en las percepciones y las condiciones que facilitan o frenan la migración. Por ejemplo, en la consideración de la migración como una opción posible, en la percepción de las opciones migratorias disponibles, en los recursos que la familia pone en disposición de sus miembros en el proceso de migrar y en la capacidad que tendrá la mujer de participar activamente en la decisión de migrar, tanto suya o como la de los demás miembros del hogar. Recientes estudios muestran sin embargo para el caso de Asia que estas restricciones estarían siendo arrasadas por el proceso de globalización (Hugo, 1999).

Por otro lado, los procesos migratorios mismos pueden tener efectos en los roles de género y contribuir a cuestionar rasgos culturales que marcan inequidades de género. Sin embargo, los estudios en este ámbito no muestran resultados concluyentes, porque los efectos estarían influenciados por muchos otros factores, entre los que se encuentran las circunstancias en que se decidió emigrar, por el status anterior a la migración (United Nations, 1998) y las circunstancias concretas de su inserción en el lugar de destino que puede no ser más que una sustitución de una inequidad por otra (Hugo, 1999)[51] . En su revisión de los estudios de migración femenina en México, Szasz (1999) señala que, de acuerdo a los autores cuyos trabajos son revisados, no existiría una relación directa entre la mayor autonomía femenina y el incremento de la migración, así como tampoco existiría una relación directa entre migración femenina y una mejor posición relativa de las mujeres con posterioridad a ésta. Hugo (1999) identifica varias situaciones que él considera deberían producirse para que la migración tenga un efecto positivo en la mayor equidad de género: 1) que la migración no sea indocumentada; 2) que las mujeres trabajen fuera de la casa en el lugar de destino y en el sector formal; 3) que las mujeres hayan migrado por su cuenta y no como dependientes familiares y 4) que la migración sea de tipo permanente y no temporal. Se han identificado también otros factores que impiden que la migración se constituya en un factor que motive una mayor equidad de género. Tal es el caso de las limitaciones lingüísticas, que han sido señaladas como posibles barreras hacia el cambio de normas y valores

[51] Una parte significativa de la migración latinoamericana al interior de la región y de la que va con destino a Europa se emplea en el servicio doméstico (Un Population División, 2000-a; Slotnik, 2000). En estas condiciones, las posibilidades de una mayor equidad de género serían más bien limitadas.

relacionadas con una mayor equidad de entre hombres y mujeres, dado que las mujeres pueden vivir en ghettos en sus lugares de destino, lo que puede verse reforzado por políticas migratorias, no sensitivas al tema de género, que pueden ayudar a reforzar estos patrones (United Nations, 1998).

En términos del cambio en los roles de género con la migración, en un estudio de dos comunidades de mexicanos (la comunidad de salida en el México Occidental y la comunidad de recibimiento en Atlanta), se encontraron cambios en los ideales maritales de las mujeres emigrantes (Hirsch, 1999). Kelson y DeLaet (1999) presentan un análisis más detallado de la medida en que las migraciones internacionales ofrecen a las mujeres alguna oportunidad para liberarse de los roles de género de sus países de origen o si acaso sufren nuevas formas de discriminación en las nuevas sociedades; así como también, analizar hasta dónde la migración internacional está manejada por actores que explotan la vulnerabilidad social, económica y política de las mujeres.

Respecto a las mujeres que no migran, también los resultados de los estudios son variados. Por un lado se subraya la mayor independencia en la toma de decisiones cuando el marido o el padre emigra, pero por otra se reconoce la posibilidad de una mayor vulnerabilidad, ya sea en el período inicial de la migración, cuando el migrante aun no logra un trabajo estable, o en una etapa posterior, en los casos en que el migrante no envía las remesas esperadas.

Independientemente de su magnitud, existe consenso de que los movimientos migratorios tienen un impacto diferente en hombres y en mujeres, especialmente cuando se realizan en condiciones de ilegalidad. En muchos lugares de Asia, las migrantes internacionales estarían sujetas a una mayor vulnerabilidad que las migrantes internas, en los diferentes momentos de este proceso (reclutamiento, traslado y llegada al país de destino), con riesgos evidentes dadas las peores condiciones de trabajo, el abuso sexual y otros (Hugo, 1999). Ello plantea un conjunto de retos que deben ser abordados, especialmente en lo que se refiere al respeto de los derechos de las mujeres migrantes, a la necesidad de frenar y penalizar el tráfico de mujeres para fines sexuales y a mejorar las condiciones de acceso de éstas a servicios de salud sexual y reproductiva, dadas sus necesidades específicas derivadas, entre otros factores, de sus mayores niveles de riesgo.

En efecto, las precarias condiciones de acceso a la salud reproductiva de las mujeres en condiciones de migrantes ilegales (incluyendo el tráfico de mujeres), migrantes temporales y especialmente en los casos de refugiados e indocumentados se suman a los mayores riesgos potenciales derivados de esta situación. Las violaciones, la exposición a embarazos no deseados y, especialmente, el riesgo mayor de infección por ITS o VIH/SIDA se acrecientan. Se observa tanto en hombres como en mujeres, el escaso o nulo acceso a servicios, así como la escasa (o poca) utilización de la información sobre prevención. Estas son enmarcadas en un contexto de separación familiar y cultural, la cual puede ser un factor causante del aumento de relaciones sexuales no protegidas. En un estudio cualitativo con hombres mexicanos migrantes temporales a Estados Unidos, se concluye que "... entre los hombres aumenta el número de parejas sexuales como consecuencia de la soledad, el aislamiento, la falta de mujeres, la inserción en una sociedad más abierta y la disminución del control social y familiar se incrementan las relaciones con parejas masculinas ... y/o con prostitutas". El aumento del conocimiento sobre el SIDA no repercute directamente en un cambio de actitudes (Bronfman & Minello, 1995). Para muchas mujeres, la opción de la prostitución puede ser la única vía disponible para emigrar con cierta posibilidad de inserción en el mercado, en un contexto en que las opciones disponibles pueden ser muy reducidas (OIM, 2000c).

Por lo tanto, en el caso del SIDA, los movimientos migratorios aumentan la vulnerabilidad de los migrantes, aumentan los riesgos en las poblaciones que los reciben y también aumentan los riesgos de las familias de las cuales los migrantes partieron. La formulación de políticas y estrategias para reducir la vulnerabilidad de los migrantes en todas las etapas del proceso migratorio es una de las acciones que requieren de una urgente atención.

Como puede entonces deducirse del análisis anterior, la consideración del tema de género en la migración internacional no es una cuestión meramente formal. Su ausencia tiene efectos en las políticas que se desarrollen e implementen en ese campo. Por ejemplo, se ha cuestionado la medida

en que la aplicación de políticas migratorias habría estado influenciada por una visión estereotipada de los roles de hombres y mujeres (Bilac, 1995). Por lo tanto, para que la migración femenina sea un factor transformador de la desigualdad de género, se requiere incluir explícitamente la perspectiva de género en los estudios, políticas y programas referentes a la población. Ello exige considerar a las mujeres migrantes como un grupo humano con características, motivaciones y necesidades específicas, y no como meras seguidoras de migrantes masculinos. En este sentido, como lo muestra el análisis de la División de Población de las Naciones Unidas (UN Population División, 2000a), los avances son paulatinos: Por una parte, la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias de 1990, no hace explícita recomendaciones que tomen en cuenta la desigualdad de género. Pero por otra, la resolución de la Asamblea General de Diciembre de 1997 está dedicada al tema de la violencia contra las mujeres trabajadores migrantes, aunque a juzgar por la limitada reacción de los Gobiernos a un requerimiento de información respecto al tema, se trata de un proceso que requerirá una mayor promoción y consolidación.

En la región latinoamericana, en años recientes, la incorporación de la perspectiva de género está enriqueciendo los estudios de migración y está empezando a tener un impacto directo, al menos en las políticas globales que se están desarrollando. En el Seminario sobre Migración de Mujeres y Niños, realizado en El Salvador en febrero de 2000, como parte del cumplimiento del Plan de Acción de la Conferencia Regional de Migración (Proceso de Puebla), se adoptaron recomendaciones específicas que apuntan a mejorar la situación de ambos grupos de población tomando en cuenta sus particularidades (OIM, 2000a). Sin embargo, la consideración de las mujeres dentro del llamado binomio mujeres-niños replica el rol de las mujeres en su función materna y no le reconoce necesariamente su rol individual (OIM, 2000c). Se trata, por lo tanto, de un camino que recién se inicia, porque la consideración de los aspectos de género nos lleva por los caminos de los derechos humanos y su relación con el desarrollo; esta perspectiva tropieza con las dificultades de aplicación de un marco de derechos en condiciones en que aún no existe, en la opinión pública, la suficiente conciencia de que éstos deban aplicarse en casos de, por ejemplo, la migración ilegal. Contrario a los avances del Proceso Puebla en la consideración del tema de género, llama la atención que en los Encuentros Sudamericanos sobre Migraciones, Integración y Desarrollo que dieron lugar a la Declaración de Lima en 1999 y de Buenos Aires de 2000, el tema de género (e incluso la consideración de las diferencias por sexo) está completamente ausente (OIM, 2000 b).

Conclusiones

La mayoría de las consecuencias socioeconómicas de la migración son dobles o contradictorias. La movilidad de la fuerza de trabajo capacitada, de profesionales y de estudiantes contribuye, sin duda, a la fuga de cerebros. Pero al mismo tiempo la migración genera remesas significativas, promueve nuevas lazos entre países, estimula la transferencia de tecnologías y ayuda a crear nuevos tipos de comunidades. Los impactos de las remesas en sí han sido ampliamente debatidos pues, a pesar de aliviar la pobreza y de contribuir a la actividad productiva, han sido vistos por economistas como incapaces de generar actividades productivas en los lugares de origen y como determinantes de nuevas formas de inequidad. En otro nivel, las migraciones pueden promover la desintegración de las comunidades de origen pero también pueden generar nuevas formas de solidaridad que promuevan el desarrollo social, cultural y económico de estas comunidades. La salida de individuos del seno de la familia genera problemas graves para la integridad social de la familia y para el bienestar psicológico de todos sus miembros; sin embargo, también pueden contribuir no solamente a la subsistencia física de la familia, pero también al fortalecimiento psicológico de los individuos y de los grupos. Del mismo modo, al menos en algunos casos, la migración femenina puede contribuir a mejorar las condiciones de equidad de género, pero al mismo tiempo puede haber otros casos en los cuales ésta tiende a agravar las condiciones concretas de la mujer, exponiéndola a una mayor vulnerabilidad.

En suma, la migración tiene efectos positivos y negativos, tanto sobre los individuos como sobre las comunidades de origen y destino. Esta constatación valoriza la recomendación de la CIPD sobre la necesidad de encontrar formulas y políticas que ayuden a potenciar los efectos positivos de la migración internacional y a reducir sus consecuencias negativas. Lamentablemente, la agenda internacional aún no ha dado a este tema toda la importancia que merece. Es importante que los especialistas en el tema de población sepamos aprovechar el espacio que se ha creado, con la estabilización inminente del crecimiento demográfico en la región, para avanzar de una manera más concreta en la investigación sobre la migración internacional. Sobre esta base, debemos contribuir más efectivamente a la formulación de políticas de población que transformen la migración internacional en un instrumento real de desarrollo.

Referencias bibliográficas

Bilac, Elisabeth. 1995. "Gender, family and international migration". Documento presentado en el Seminario Emigración e Inmigración Internacional en el Brasil Contemporáneo. NEPO, Universidad de Campinas, 25-28 de septiembre de 1999.

Borjas, George J. 1996. "The New Economics of Immigration". *Atlantic Monthly*: 1-12.

Bovenkerk, F. 1981. "Why returnees generally do not turn out to be 'agents of change': the case of Suriname". Nieuwe West Indische Gids 55 (3/4): 154-173.

Brana-Shute, R. & G. Brana-Shute. 1982. "The magnitude and impact of remittances in the Eastern Caribbean: a research note". En: W. F. Stinner; K. De Albuquerque & R. S. Bryce-Laporte (eds.). *Return migration and remittances: developing a Caribbean perspective*. Washington DC, The Smithsonian Institute, Research on Immigration and Ethnic Studies, Occasional Paper 3: 267-289.

Brimelow, Peter. 1996. *Alien nation: common sense about America's immigration disaster.* Harper Perennial Library.

Bronfman, M. & N. Minello. 1995. "Hábitos sexuales de los migrantes temporales mexicanos a los Estados Unidos. Prácticas de riesgo para la infección por VIH". En: Mario Bronfman *et al.* (eds.). *SIDA en México. Migración, adolescencia y género.* México.

Castillo, Manuel Ángel. 1994. "A preliminary analysis of emigration determinants in Mexico, Central America, Northern South America and the Caribbean". *Revista de la OIM* XXXII (2): 269-306.

Castillo, Manuel Ángel. 1999. Tendencias y determinantes estructurales de la migración internacional en Centroamérica. Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre la población del Istmo Centroamericano al Fin del Milenio, Costa Rica.

CEPAL. 2000. *Panorama Social de América Latina* 1999-2000. Santiago, CEPAL. CONAPO. 1999. "Las remesas enviadas a México por los trabajadores migrantes en Estados Unidos". En: CONAPO. *La situación demográfica de México*. México, CONAPO: 161-189.

Conway, Dennis & Jeffrey H. Cohen. 1998. "Consequences of migration and remittances for Mexican transnational communities". *Economic Geography* 74 (1): 26-44.

Cranshaw, Martha I. & Abelardo Morales. 1998. *Mujeres adolescentes y migración entre Nicaragua y Costa Rica*. San José, FLACSO.

Dandler, Jorge & Carmen Medeiros. 1988. "Temporary migration from Cochabamba, Bolivia, to Argentina: patterns and impact in sending areas". En: Patricia R. Pessar (ed.). *When borders don't divide: labor migration and refugee movements in the Americas*. New York, Center for Migration Studies: 8-41.

Díaz-Briquets, Sergio. 1991. "The effects of international migration on Latin America". En: Demetrios G. Papademetriou & Philip L. Martin (eds.). *The unsettled relationship: labor migration and economic development*. New York, Greenwood Press: 183-200.

Durand, J.; E. A. Parrado & Douglas S. Massey. 1996. "Migradollars and development: a reconsideration of the Mexican case". *International Migration Review* 30 (2): 423-444.

Durham, William H. 1979. *Scarcity and survival in Central America. Ecological origins of the Soccer War.* Stanford CA, Stanford University Press.

Easterlin, Richard A. 1961. "Influences on European overseas emigration before World War I". *Economic Development and Cultural Change* 9: 331-351.

The Economist. 2000. "Europe's immigrants. A continent on the move". *The Economist:* 25-27.

Espenshade, Thomas J. 1989. "Growing imbalances between labor supply and labor demand in the Caribbean Basin". En: Frank D. Bean; Jurgen Schmandt & Sidney Weintraub (eds.). *Mexican and Central American population and US immigration policy*. Austin TX, University of Texas, Center for Mexican American Studies.

Ferrán, Fernando I. & Patricia R. Pessar. 1991. "Dominican agriculture and the effect of international migration". En: Anthony P. Maingot (ed.). *Small country development and international labor flows: experiences in the Caribbean*. Boulder CO, Westview Press.

Funkhouser, Edward. 1999. *Brain drain* to the United States from Central America. Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre la población del Istmo Centroamericano al Fin del Milenio, Costa Rica.

Grieco, E. M. & M. Boyd. 1998. *Women and migration: incorporating gender into international migration theory*. Center for the Study of Population Working Paper, No. WPS 98-139, 35 [3] pp. Florida State University, College of Social Sciences, Center for the Study of Population: Tallahassee, Florida.

Hirsch, J. S. 1999. "En el norte la mujer manda: gender, generation, and geography in a Mexican transnational community". *American Behavioral Scientist* 42 (9): 1332-1349.

Hugo, Graeme. 1999. *Gender and migrations in Asian Countries.* Gender and Population Studies . Series Edited by Antonella Pinnelli. IUSSP, Liège, Bélgica.

INEGI. 1996. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México*. Aguascalientes, INEGI.

Kelson, G. A.& D. L. DeLaet. 1999. *Gender and immigration*. New York, New York University Press.

Lattes, Alfredo & Zulma Recchini de Lattes. 1996. *International migration in Latin America: patterns, determinants and policies.*

Lindsay, Lowell & Rodolfo de la Garza. 1999. *The development role of remittances in US Latino communities and in Latin American countries*. Inter-American Dialogue and the Tomás Rivera Policy Institute.

López, J. R. & M. E. Seligson. 1991. "Small business development in El Salvador: the impact of remittances". En: Sergio Díaz-Briquets & S. Weintraub (eds.). *Migration, remittances and small business development: Mexico and Caribbean Basin countries*. Boulder CO, Westview Press: 175-206.

Maingot, Anthony P. 1996. "Emigration dynamics in the Caribbean: the cases of Haiti and the Dominican Republic". *Migrações Internacionais*. Edición del FNUAP / NESUR, Brasil: 178-231.

Martin, Philip L. 1998. *Germany: reluctant land of immigration*. Washington DC, American Institute for Contemporary German Studies.

Martine, George; Ralph Hakkert & José Miguel Guzmán. 2000. Population and *Development Strategies: responding to new challenges*. México, UNFPA/EAT.

Massey, Douglas S. 1990. "Social structure, household strategies, and the cumulative causation of migration". *Population Index* 56: 3-26.

Massey, Douglas S.; Joaquín Arango; Graeme Hugo; Ali Kouaouci; Adela Pellegrino & J. Edward Taylor. 1998. *Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium*. Oxford, Clarendon Press.

Meyers, W. D. 1998. "Migrant remittances to Latin America: reviewing the literature". *Inter-American Dialogue*, The Tomas Rivera Policy Institute.

Myrdal, Gunnar. 1957. *Rich lands and poor*. New York, Harper & Row.

OIM. 2000 a. *General recommendations on women and children*. San Salvador, febrero 24-25, 2000. OIM. http://.iom.int/migrationweb/regapproaches/puebla/San Salvador.html

OIM. 2000 b. *South American dialogue*. http://.iom.int/migrationweb/regapproaches/lima/default.html

OIM. 2000 c. Migrant women and children: current situation and challenges of the region. Documento preparado para la IOM por Fundación Género y Sociedad (GESO). Taller-Seminario *Migrant Women and Children*, San Salvador, February 24-25, 2000. http://www.iom.int/migrationweb/regapproaches/puebla/SanSalvador.html

Oteiza, E. 1965. "La emigración de ingenieros Argentinos dentro del contexto de las migraciones internacionales: un caso de brain drain Latinoamericano". *Revista Internacional del Trabajo* 72: 6-10.

Papademetriou, Demetrios G. & Philip L. Martin. 1991. "Migration and development: the unsettled relationship". En: Demetrios G. Papademetriou & Philip L. Martin (eds.). *The unsettled relationship: labor migration and economic development*. New York, Greenwood Press: 213-220.

Pellegrino, Adela. 1993. "La movilidad internacional de fuerza de trabajo calificada entre países de América Latina y hacia los Estados Unidos". *Notas de Población* XXI (57): 161-216.

Pritchard, Diana. 2000. Migración. Documento de insumo para el Informe de Desarrollo Humano de Nicaragua. Managua, PNUD.

Puri, Shivani & Tineke Ritzema. 1999. *Migrant worker remittances, micro-finance and the informal economy: prospects and issues*. Ginebra, OIT, Social Finance Unit, Working Paper 21.

Reynolds, Clark W. 1992. "Will a free trade agreement lead to wage convergence ? Implications for Mexico and the United States". En: Jorge A. Bustamante, Clark W. Reynolds Raúl Hinajosa Ojeda (eds.). *US-Mexico relations: labor market interdependence*. Stanford CA, Stanford University Press.

Rodrigo, C. & R. A. Jayatissa. 1989. "Maximising benefits from labour migration: Thailand". En: R. Amjad. *To the Gulf and back. Studies in the economic impact of Asian labour migration*. New Delhi, ILO/ARTEP: 255-303.

Rosales, Jimmy. 1999 Nicaragüenses en el exterior. Conferencia sobre Población del Istmo a Fin del Milenio, Costa Rica.

Rubenstein, H. 1983. "Remittances and rural underdevelopment in the English speaking Caribbean". *Human Organization* 42 (4): 295-306.

Russell, Sharon Stanton. 1992. "Migrant remittances and development". *International Migration. Quarterly Review* 30 (3-4): 267-287.

Sales, Teresa. 1991. "Novos fluxos migratórios da população brasileira". *Revista Brasileira de Estudos de População* 8 (1-2): 21-32.

Samuel, John. 1998. "Migration and development". *Development Express* No. 5: 1-13.

Simon, Julian. 1989. *The economic consequences of immigration to the U.S.* Oxford, Basil Blackwell.
Szasz, Ivonne. 1999. "La perspectiva de género en el estudio de la migración femenina en México". En: Brígida García (ed.). *Mujer, género y población en México*. México, El Colegio de México: 167-210.
Spotlight. 1998. Newsletter of the Labour and Population Programme, Ginebra, OIT: 1-8.
Thomas, Brinley. 1973. *Migration and economic growth: a study of Great Britain and the Atlantic economy.* Cambridge, Cambridge University Press.
UN Population Division. 1996. *International migration policies*, 1995. New York, United Nations, ST/ESA/SER.A/154.
UN Population Division. 1998. *World Population Monitoring*, 1997. New York, United Nations ST/ESA/SER.A./169.
UN Population Division. 2000. *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?* New York, United Nations ESA/P/WP.160.
UN Population Division. 2000-a. *World Population Monitoring, 2000. Population, Gender and Development.* New York, United Nations ESA/P/WP.169.
UN Research Institute for Social Development. 1999. *Migration, displacement and social integration.* Ginebra, UN Research Institute for Social Development.
Villa, Miguel. 1996. "Una nota acerca de la información sobre migración internacional en Latinoamérica (IMILA)". *Migrações Internacionais.* Edición del FNUAP / NESUR, Brasil: 107-124.
Villa, Miguel & Martínez Pizarro, Jorge. 2000. Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe. Trabajo presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Costa Rica, 4-6 de septiembre.
Zlotnik, Hania. 1998. "International migration 1965-96: an overview". *Population and Development Review* 24 (3): 429-468.
Zlotnik, Hania. 2000. "Female migration in relation to female labour force participation: implications for the alleviation of poverty". En Brígida García (ed.). *Women, poverty and demographic change*. Oxford, Oxford University Press.

E. Comentarios de sesiones C Y D

E.1 Comentarios de Tomás Palau [52]

Los comentarios se refieren a las ponencias de Demetrious Papademetriou y Adela Pellegrino. Ambos trabajos nos plantean con claridad varios aspectos centrales del nuevo escenario en el que deben entenderse los procesos recientes de movilidad espacial de personas de alta calificación:

Es en primer lugar, un escenario en el que las transformaciones recientes (inadecuadamente referidas como de globalización) y especialmente en la telemática, han impactado las migraciones calificadas. El pivote sobre el que giró este impacto es el de la creciente importancia del conocimiento como insumo básico para el desarrollo, o "las pequeñas diferencias que puedan haber en competitividad, como determinantes de las ganancias en el mercado". Tanto Papademetriou como Pellegrino lo describen minuciosamente, el primero de modo más conceptual y la segunda con un excelente resumen de la información disponible.

En segundo lugar, los estímulos para emigrar y las políticas de recepción en los lugares de destino, también se dan y generan un escenario nuevo. La emigración de técnicos y profesionales no responde necesaria ni principalmente a la sobreoferta en los países de origen, sino como lo menciona Pellegrino, a "factores específicos de cada país", a las oportunidades que esperan encontrar y a las redes ya establecidas de migrantes. En tanto que, como lo menciona Papademetriou, las políticas migratorias en los países del norte, tienden (o deberían tender) a adecuarse al criterio de la promoción del interés competitivo de sus respectivas economías, facilitando por un lado el acceso de

[52]Base de Investigaciones Sociales, Paraguay.

personal extranjero clave con menores trámites, sin que esto, por otro lado, socave las metas de política social más amplias que puedan existir en dichos países referidas a los intereses de los trabajadores nacionales en su conjunto.

En tercer lugar, el staff de las firmas (principales aunque no únicos motores de la migración de personal calificado), tiende a ser cada vez más flexible ya que hay una creciente demanda por conocimientos específicos, los cuales pueden obtenerse -dice Papademetriou- más fácilmente, aunque no necesariamente a menor precio, de afuera". Este hecho genera prácticas predatorias y exclusivistas en relación a las políticas de reclutamiento. Desde el punto de vista de los países de origen, este fenómeno lo describe Pellegrino cuando al hablar de los migrantes calificados que trabajan en firmas transnacionales, menciona que dichas compañías "exigen una fidelidad empresarial que impide a sus funcionarios participar en actividades que puedan implicar transferencias de habilidades o tecnología".

Los cambios registrados hacia una mayor importancia del conocimiento especializado, en la motivación para emigrar, así como en las políticas de recepción migratoria y las nuevas prácticas de reclutamiento, conforman una parte importante del escenario en el que se mueve hoy la migración de personal calificado. Escenario que obliga a reconceptualizar -según Pellegrino- lo que en la literatura tradicional sobre el tema se describía como "drenaje de cerebro" y que ahora debiera ser concebido como una circulación o diáspora de cerebros.

Los autores nos plantean también los nuevos escenarios en los que tienden a definirse las políticas que de alguna manera tienen que ver con las migraciones.

Desde el punto de vista de los países receptores del norte, el panorama que nos pinta Papademetriou en materia de políticas migratorias, es claro:

- dichas políticas deben irse perfeccionado para convertirse en instrumentos de una mayor competitividad, buscando simultáneamente el éxito económico del migrante.
- los gobiernos de dichos países se van percatando, por otro lado, que su papel como legitimadores y supervisores de las negociaciones entre el capital y el trabajo disminuye, ya que cambió la forma de negociación entre las partes.
- esos gobiernos deberán tomar en cuenta, que todavía por mucho tiempo, tendrán que apoyarse en la inmigración de trabajadores altamente calificados para aumentar la competitividad ya que la misma es una exigencia de sus economías y sus empresas, al menos si pretenden permanecer y expandir sus operaciones en "sus" países (sin tener que trasladarse a otros) y seguir siendo competitivos en un mercado global.

Desde el punto de vista de los países de origen, Pellegrino manifiesta a lo largo de todo su trabajo, la preocupación por la pérdida de masa crítica en nuestros países y aboga por políticas más explícitas y menos "voluntaristas" de revinculación, que estimulen el desarrollo nacional. Sus preocupaciones tienen que ver con áreas sobre las que existe una amplia discusión en la literatura latinoamericana:

- ¿en qué medida las fuerzas centrípetas que ejercen los países del norte desarrollado hacia nuevas formas de concentración, esta vez del conocimiento, pueden ser compensadas con las tendencias que hacen del conocimiento un bien cada vez más al acceso de mayor número de latinoamericanos mejor educados?.
- ¿en qué medida es todavía posible para el "personal calificado no migrante", que vive en una comunidad científica o académica de un país en desarrollo, ser algo más que un trabajador de maquiladoras científicas, ensamblador de piezas teóricas o tecnológicas producidas en el norte?.
- existe capacidad o interés, de parte de los que toman decisiones en los países del sur, como lo menciona Pellegrino, de aprovechar ese caudal de conocimientos que se fue pero que puede volver a cada país bajo la forma de mayor experiencia, de conocimientos decantados y

adaptados a la realidad?. Es dable imaginar gobiernos capaces de generar políticas activas de recuperación de parte del patrimonio nacional?.

Resulta altamente enriquecedor poder confrontar visiones tan precisamente descritas de las dos caras de una moneda única. El drenaje de talentos del sur al norte, los mecanismos de succión del conocimiento de los que echa mano el capitalismo en su fase más competitiva del norte al sur, y el precario equilibrio de esa moneda rodando de canto: ¿es posible volver a vincular los valores que se fueron con el conocimiento que necesitamos?

E.2 Comentarios de Fernando Urrea Giraldo [53]

Un debate necesario: los riesgos de analizar los impactos sociales de la migración a partir de fuentes problemáticas

El texto del profesor Dávila, "Fronteras confusas: impactos sociales de la migración" intenta presentar los problemas socioeconómicos de las migraciones a través de la experiencia de Venezuela, como país históricamente receptor de población. El período considerado por el autor es 1950-1990, con diversas alusiones a la última década.

De entrada el autor señala su interés y observa sus limitaciones: "si bien es posible identificar variables tales como: las demandas educativa y de trabajo, la presión sobre el alojamiento o algunos aspectos psicosociales (valdría la pena preguntarse cuáles), su evaluación exacta encuentra ciertas dificultades originadas en la ausencia de estadísticas o de información desglosada sobre las mismas. (por lo mismo advierte) Nuestra investigación presenta más bien ciertas tendencias cualitativas, con un particular énfasis colocado sobre la necesidad de establecer un conjunto apropiado de índices que permitan medir tales impactos".

Según Dávila, los principales efectos sobre las estructuras sociales de los países receptores (en este caso Venezuela) de la inmigración son: incremento de población con consecuencias adversas sobre las instituciones sociales existentes; presión sobre la demanda de bienes y servicios; desplazamiento del empleo de los nacionales; incremento del sector informal; deterioro de las estructuras salariales; cambios en las costumbres y tradiciones mantenidas por las poblaciones locales; la transculturización; la presión sobre el sistema educativo por los hijos de los inmigrantes; y la introducción de enfermedades endémicas y otros problemas sociales.

La argumentación central del autor con la que enmarca su visión negativa de la inmigración en Venezuela en los diferentes ítems en el párrafo anterior señalados, particularmente de la inmigración colombiana, es la siguiente:"...si bien el país siempre ha requerido, para el cumplimiento de sus programas de desarrollo, de la mano de obra calificada extranjera, su realidad inmigratoria ha sido de mano de obra no calificada y contratada en condiciones de irregularidad. Esto es consecuencia de haber prevalecido una política de admisión de extranjeros sin estrategia y sin objetivos definidos, los cuales terminan distorsionando la esencia de la sana política migratoria inmigratoria que se ha requerido, generando, por el contrario, indeseables efectos sociales. El gran problema es, en consecuencia, que la inmigración no ha sido del todo planificada. En lugar de instaurar mecanismos reales – y no solo en el espíritu de las políticas deseadas, como aquella de la "inmigración selectiva" de los años sesenta- que permitan el ingreso de aquella mano de obra especializada que las actividades económicas del país reclaman, lo que se observa son las calles de las principales ciudades llenas de inmigrantes (no sólo colombianos, sino también ecuatorianos, peruanos, haitianos y trinitarios) realizando actividades del sector informal. Inmigrantes que, a su vez, compiten desde el punto de vista social con los nacionales por los limitados espacios en materia de empleo, de salud, de educación y de servicios,

[53] Universidad del Valle, Colombia. Estos comentarios están basados en la versión original que R. Dávila presentó.

particularmente en la zona fronterizas". Veamos las serias implicaciones que tienen estas afirmaciones del autor y los problemas sobre el manejo de los datos para sustentarlas.

Un primer problema que el propio Dávila reconoce al comienzo del texto pero del que no asume las consecuencias necesarias es el tipo de fuentes utilizadas. Una buena parte de ellas son discutibles, además que tampoco ha tomado los resultados de algunos de los investigadores que él mismo cita, descontextualizándolos. Por una parte, para hacer afirmaciones fuertes el autor utiliza las fuentes menos apropiadas, las de representantes de los organismos públicos cuyas declaraciones están cargadas de un discurso exagerado de corte xenófobo. Veamos una perla. Para justificar una cifra fantasiosa de "dos millones de ilegales", se sustenta en la "Entrevista con Director de Extranjería", descalificando a Mateo Didoné que en los años ochenta había sido director del Centro de Estudios de Migración en Caracas (CEPAM), señalando que sus cálculos eran conservadores. Sin embargo, Dávila también cita a Bidegain y Freitez (1989), autores del mejor estudio llevado a cabo sobre colombianos en Venezuela hasta el momento y publicado por el mismo CEPAM, pero no menciona que estos dos autores señalan entre sus principales conclusiones: "*en la población venezolana, desde hace muchos años se ha aceptado en distintos círculos, que existen varios millones de colombianos residiendo en el país. Otros estudios anteriores, y confirmados por éste, nos llevan a contrariar esta visión. Podemos afirmar que en el presente (hacia 1986) estos migrantes no superan el medio millón*". (1989: 105)[54]. Es interesante que esta estimación es inferior a la estimación que hace Urrea (1987:43) para ese mismo año (619.926 personas[55]).

Bidegain y Freitez en su estudio además cuestionan las diversas apreciaciones sobre el supuesto impacto socioeconómico negativo que presentaban los colombianos hacia la década del ochenta en Venezuela: a) comprueban con los datos disponibles (fuente OCEI, Encuesta de Hogares por Muestreo, varias etapas 1981-1986) "que no se dispone de elementos sustantivos que respalden ciertas posiciones que asignan a las migrantes colombianas la responsabilidad por el congestionamiento de las maternidades venezolanas"; b) demuestran la heterogeneidad de la migración colombiana en Venezuela en materia educativa, mejorando el perfil educativo de los inmigrantes a lo largo de los cinco años del estudio, lo cual los lleva a afirmar que "la información analizada es contraria a la apreciación de que los migrantes colombianos saturan los servicios educativos, por cuanto ha disminuido tanto en términos absolutos como relativos, el número de colombianos que asisten a los centros de enseñanza" (p.106); c) los autores señalan cómo la composición socioocupacional de la migración colombiana es diversificada, diferentes a los porcentajes que muestra Dávila en la sección D sobre la composición de la inmigración colombiana (los cuales no tienen una fuente clara, ni año y son inespecíficos), hacia mediados de los años ochenta, por una parte la importancia del crecimiento de la PEA ocupada colombiana en la industria manufacturera y por otra, como le señalan los autores, "se suele desconocer la presencia en el país de un número importante de inmigrantes colombianos profesionales y técnicos, que en el caso de los hombres aumentaron a lo largo de este quinquenio..." (p. 107); d) "otras de las afirmaciones que se expresan corrientemente –concluyen los autores- (véase la citación especulativa en Dávila de los 1.300.000 ranchos que en 1991 les son achacados en su mayor parte a los inmigrantes, por supuesto colombianos y de otras nacionalidades)*, es que los*

[54] Desafortunadamente Dávila utiliza en forma acrítica fuentes de referencia. Por ejemplo, en esa misma página comenta: "un estudioso de esta problemática, Norman Gall, señalaba: "La inmigración procedente de Colombia parece haberse convertido en la migración más grande en la historia de la América del Sur (cit. en Berglund y Hernández, 1985:63). Por su parte, el Presidente del Congreso de Venezuela, para aquel momento, Godofredo González, declaraba al respecto: "La inmigración clandestina masiva es nuestro problema social más apremiante" (EL Nacional, 11.4.1980)". Sin un referente sobre el contexto político-social de estas declaraciones y su confrontación con fuentes demográficas serias se descontextualiza cualquier análisis. Evidentemente los resultados del análisis demográfico de Bidegain y Freitez contradicen estas declaraciones resultantes al fragor de la lucha política interna venezolana.

[55] Estimación antes del reajuste de la cobertura del Censo de Colombia de 1985 con base en datos ajustados del Censo de 1993. Al hacer el reajuste de este valor se llegaría a 680.000 colombianos (incluyendo descendientes) hacia 1986.

colombianos habitan en ranchos y engrosan los cinturones de miseria en las grandes ciudades del país. No obstante, a la luz de los resultados obtenidos a través del presente trabajo, los colombianos residen mayoritariamente en casas de material resistente o en apartamentos" (p.106).

El riesgo en el uso de fuentes para el estudio sobre magnitudes e impactos de los migrantes en países receptores como hemos podido ver en este texto del profesor Dávila es complicado. Es cierto que durante la década del noventa se carece de estudios que actualicen los resultados de Bidegain y Freitez. Sin embargo, mucho menos creo que el problema de la inmigración ilegal en la forma catastrófica que lo coloca el autor para el caso de los colombianos haya evolucionado en la dirección que él señala. Veamos algunas tendencias sobre el cambio de la migración colombiana hacia Venezuela.

Según estimativos personales con los que actualizo provisoriamente mi trabajo sobre la evolución y caracterización sociodemográfica y socioeconómica de la migración colombiana a Estados Unidos y Venezuela, para la década de 1980 (Urrea, 1987: 39-69)[56], la población de colombianos en el exterior para junio del 2000, incluyendo descendientes de segunda y tercera generación, se movería entre 4,8 y 5 millones de personas. Entre un 11.4% y 11.8% sobre el total de la población colombiana (42.299.301 habitantes), lo cual significa una tasa neta migratoria promedio durante el período 1995-2000 del 4 por mil, cuando hacia comienzos de la década del noventa estaba situada en un 2 por mil, y había llegado a su punto de inflexión más bajo hacia mediados de los ochenta. Si se asume un descenso conservador de la tasa de crecimiento de la población colombiana en Venezuela entre 1986 y toda la década del noventa (del 0.53% -ver Urrea, op.cit.- al 0.5%), para el 2000 los colombianos en este país serían alrededor de 750.000 personas, lo cual significa que su participación en la migración total colombiana se sitúa apenas en un 15 o 15.6%, mientras hacia 1986 representaba el 47.8% de los emigrantes colombianos (y en 1980, el 59.7%, véase Urrea, op.cit.: 43). Esta fuerte caída de la participación de la migración colombiana en el país vecino ha sido compensada con creces en su significativo incremento en los Estados Unidos y sobre todo en otros países (de Europa especialmente)[57].

Problemas adicionales para la discusión

Una segunda serie de observaciones importantes sobre el texto del profesor Dávila en lo correspondiente al análisis de los impactos sociales de la migración tiene que ver con las siguientes consideraciones:

a) En todo análisis de las dinámicas de emigración e inmigración debe tomarse en consideración el ciclo económico para entender la direccionalidad de los flujos y su intensidad, tanto en el país receptor como expulsor. Es cierto que Dávila hace varias alusiones a los períodos de auge y recesión de la economía venezolana, pero falta una mayor integración en su análisis de estos elementos, al punto que cuando alude a la exagerada presencia de la informalidad urbana en las ciudades venezolanas deja de lado la severa recesión por la que ha atravesado la economía venezolana. Esto es sobre todo válido para entender que en períodos de alto desempleo hay mayores condiciones de competencia en el mercado laboral entre migrantes y nativos, y por lo mismo se incrementan las percepciones negativas desde la población nativa y se tenderán a agudizar los comportamientos xenófobos sobre los inmigrantes como competidores de los programas sociales.

[56] Actualización a los datos que aporto en este artículo, con base en los datos ajustados del Censo de población de 1993 y algunas tabulaciones preliminares sobre hijos en el exterior del mismo censo, por países de destino. A propósito de este artículo que forma parte del libro *Las Migraciones Laborales Colombo-Venezolanas*, compilación de Gabriel Bidegain, ILDIS, Nueva Sociedad, UCAB, Caracas, 1987, es curioso que Dávila no cite ninguno de los artículos de este libro.

[57] La distribución de los migrantes colombianos en el exterior podría ser un 45% en Estados Unidos, un 15% en Venezuela y un 40% en otros países.

b) En una dirección más amplia es necesario tener en cuenta en los análisis sobre el impacto social de las dinámicas migratorias en los países receptores a la persistencia en mayor o menor grado de lógicas de exclusión (en el sentido de Elias, 1997) desde las poblaciones nativas respecto a las migrantes. Las lógicas excluyentes casi siempre incorporan comportamientos y discursos xenófobos, los cuales se intensifican dependiendo del ciclo económico y de los procesos políticos y sociales particulares a esas sociedades. Los discursos nacionalistas juegan un papel preponderante en la contaminación de la percepción negativa que se tenga de los "extranjeros".

c) Hay una interacción de impactos sociales entre países receptores y expulsores. Por ejemplo, en la migración colombiana hacia Venezuela entre las décadas del sesenta y setenta, la presión sobre la tierra en la Costa Caribe colombiana disminuyó significativamente, lo que se prolonga hasta mediados de la década del ochenta. A partir de la migración de retorno hacia esta área, pero sobre todo con la disminución del flujo migratorio, la presión demográfica se orienta hacia las ciudades de la Costa (Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Valledupar, Montería, etc.) y otras ciudades del país (Cúcuta, Bucaramanga, Barrancabermeja, Bogotá) de parte de las poblaciones rurales y urbanas de la región Costa Caribe.

d) Por lo anterior, también hay que registrar el peso desde la sociedad de salida que tiene un determinado país en los procesos migratorios. Los migrantes hacia Venezuela de diferentes regiones del país pierden importancia a lo largo de la década del ochenta, si bien se mantiene un flujo de desplazamientos regulares pendulares entre los migrantes colombianos en Venezuela que llegaron a vivir en este país procedentes de la Costa Caribe y sus familiares en Colombia (de ciudades y zonas rurales de la Costa Caribe). Aunque se mantienen migrantes de otras regiones de Colombia en Venezuela, incluso durante la década del noventa, una gran mayoría estará conformada por las cohortes acumuladas de migración colombiana de su región caribeña y sus descendientes nacidos en Venezuela, debido a proximidad geográfica y facilidades de comunicación por transporte terrestre a través de Cúcuta-San Antonio-Táchira y Maicao-Maracaibo.

e) La importancia de las remesas estará afectado por el comportamiento del mercado de trabajo del país receptor. Indiscutiblemente las remesas de dinero por parte de los migrantes desde Venezuela jugaron un papel muy importante en el sostenimiento de las familias colombianas de esos migrantes en una etapa. Esto es sobre todo válido durante las décadas del sesenta, setenta y parcialmente la década del ochenta. Sin embargo, en los últimos 15 años –debido al deterioro del mercado de trabajo venezolano- ya no tienen mucho peso, sin que esto signifique que los intercambios familiares hayan perdido importancia. Más bien estos intercambios con los componentes de regalos, transporte de alimentos, vestuario – en ambas direcciones[58]– han podido reemplazar el papel de las remesas. Lo anterior es particularmente importante entre familiares de ciudades y zonas rurales en la Costa Caribe colombiana.

f) Es muy problemático el uso de términos culturalistas en el análisis de los impactos sociales de los fenómenos migratorios ("cambios en las costumbres y tradiciones mantenidas por las poblaciones locales", "transculturización") o peor, la connotación moralista y estigmatizadora como, "la introducción de enfermedades endémicas y otros problemas sociales", teniendo en cuenta que se trata de regiones tropicales muy similares.

[58] La penuria por la crisis económica venezolana obviamente también impactó a los colombianos que echaron raíces en el vecino país, al punto que también en buena parte de los casos sus familiares desde Colombia les han suministrado ayuda económica.

El nuevo contexto social desde el país "expulsor"

Otro contexto nuevo es el que se presenta en el país de salida, Colombia, a partir de dos fenómenos combinados: la profunda crisis económica, sobre todo a partir de 1998, aunque ya se manifestaban signos recesivos desde 1996, la cual muy seguramente tenderá a prolongarse hasta el 2001, la peor en la historia del país en los últimos 70 años, y la agudización del conflicto armado y sus consecuencias de degradación y polarización. Estos dos factores han revertido las tendencias anteriores y han acelerado una dinámica emigratoria nunca antes vista en la historia del país. Aunque los países limítrofes podrán ser afectados por desplazamientos de población colombiana a medida que se intensifique el conflicto armado, sobre todo de poblaciones rurales campesinas, es la migración hacia el exterior de población urbana de todas las capas sociales, pero especialmente clases medias y clases altas, a países como los Estados Unidos, Costa Rica, España, Italia, Canadá, para citar los que más se destacan en las noticias. Pero este tipo de migración es más selectiva y por lo mismo de una población con capital patrimonial, cultural, educativo y social. Por supuesto, este fenómeno no se opone a otros procesos migratorios de clases medias bajas de mujeres y hombres que ya venían dándose en Colombia desde varios años atrás hacia países europeos y los mismos Estados Unidos.

Referencias bibliográficas

BIDEGAIN, Gabriel y FREITEZ, Anitza (1989) *Los Colombianos en Venezuela: Mito y Realidad*, C.E.P.A.M. (Centro de Estudios de Pastoral y Asistencia Migratoria), Caracas.

ELIAS, Norbert (1997) Logiques de L'exclusion. Fayard. France.

URREA GIRALDO, Fernando (1987) "Evolución y caracterización sociodemográfica y socioeconómica de la migración colombiana en un contexto comparativo", en *Las Migraciones Laborales Colombo-Venezolanas*, Gabriel Bidegain Greising compilador, 39-86, ILDIS, Nueva Sociedad, UCAB, Caracas.

F. Conclusiones del capítulo

Tal como se desprende de las ponencias de este capítulo, existen muchos aspectos que enmarcan las relaciones entre la migración internacional y el desarrollo. Como se señala en una de ellas, la redistribución espacial de las actividades económicas, la mayor movilidad del capital productivo y de la tecnología, así como la reducción de los costos internacionales de transacciones, están afectando la redistribución internacional de las oportunidades económicas. Por esta vía, es esperable que se generen importantes repercusiones sobre la dinámica de los comportamientos migratorios.

Los precios del transporte, la abundancia de las comunicaciones y una cultura transnacional facilitan cada vez más los movimientos internacionales de personas y los hacen menos costosos. Los mercados de trabajo segmentados en los países desarrollados atraen inmigrantes, quienes, una vez que acumulan capital social, refuerzan los vínculos que conectan las áreas de origen con las de destino, lo que imprime a la migración un carácter de continuidad y regeneración que puede estimularse con los acuerdos de integración. Esta es, en términos generales, la lógica para entender la movilidad contemporánea y sus perspectivas para los próximos años.

En las Américas la formación de bloques económicos entre países parece alimentar las fuerzas de atracción y de expulsión de población entre los países, con flujos expresivos de las brechas existentes entre los países pobres y los países ricos. Cuanto mayores sean las asimetrías en materia de ingresos, salud, educación y oportunidades en general, mayor será probablemente el flujo migratorio potencial desde las regiones desfavorecidas hacia las más desarrolladas. Este supuesto tiene especial relevancia en el caso de consagrarse las libertades migratorias propias de un mercado común al que aspiran algunos de esos bloques

económicos. En el caso del MERCOSUR, la reciente integración económica y el aumento de las comunicaciones entre los países que componen el acuerdo subregional tienden a consolidar espaciosbinacionales con distintas dinámicas, donde el flujo migratorio es permanente y las actividades económicas actúan como mercados regionales integrados. Mención aparte, existen regiones transfronterizas que poseen dinámicas migratorias propias.

Es importante tener en cuenta la dimensión temporal de estas consecuencias. Los efectos a corto y largo plazo del comercio y de la inversión sobre la migración pueden ser muy diferentes, produciendo en el corto plazo un aumento de los flujos migratorios, lo que significaría que ellos serían complementarios de los flujos comerciales. Esta situación debería ser administrada de forma tal de evitar que los problemas que de ella se derivan para algunos países interfieran con el proceso de integración económica.

Lo anterior lleva a prestar atención a la constatación de la divergencia de objetivos en materia de migración según se trate de países emisores o de receptores. Sin duda, existe una gran complejidad de hacer concurrir las políticas migratorias con las comerciales al interior de los espacios creados por los acuerdos de libre comercio, al menos en algunas regiones de las Américas. En general, en los países receptores se espera que la liberalización comercial acelere el desarrollo de los países de emigración y ello aminore los flujos migratorios. Los países emisores, mediante su reestructuración económica, también esperan acelerar su desarrollo con esas políticas, sin que reducir esos flujos figure entre sus objetivos principales.

Una de las situaciones más debatidas concierne a los límites para la necesidad de disponer de trabajadores migrantes en algunos países. Planteado el caso de los Estados Unidos, los estudios indican que estos trabajadores, cuando se ubican en los extremos más bajos de la distribución de ingresos y de nivel educativo, no parecen ser imprescindibles para ciertos sectores de actividad. Distinta parece ser la situación de los migrantes de mayor talento, quienes se verían demandados ante su potencial contribución a la competitividad de las empresas en el mundo global.

La dirección de la movilidad de la población tiene una contrapartida en términos del movimiento de capitales. Mientras las multinacionales se dirigen a los países menos desarrollados en búsqueda de mano de obra barata, los trabajadores de los países pobres van en el sentido contrario en búsqueda de mejores salarios y mejores condiciones de vida. Pero la globalización privilegia la movilidad de la fuerza de trabajo de mayor calificación y con mayor nivel de educación. La necesidad constante y creciente de conocimiento específico implica que las empresas en los países desarrollados pueden obtener el talento que necesitan más fácilmente del exterior, aunque no necesariamente a menores costos. En países desarrollados, la contratación de personal calificado bajo regímenes de flexibilidad ha reducido el interés por invertir en el entrenamiento de la propia mano de obra, particularmente cuando la movilidad del trabajo alienta políticas de reclutamiento más agresivas.

La discusión latinoamericana sobre el "drenaje de cerebros" (*brain drain*) ha sido profusa y tiene una larga tradición. Progresivamente, está siendo sustituida por las propuestas de estímulo a la "circulación" y el "intercambio de cerebros" (*brain circulation* o *brain exchange*), que procuran compensar las pérdidas debidas a la emigración haciendo énfasis en la movilidad y en los intercambios de los recursos altamente calificados entre los países de origen y los desarrollados. La emigración de profesionales y técnicos no parece estar necesariamente vinculada a la "sobreoferta" en los países de origen de ellos, sino que, más bien, debe referirse tanto a factores específicos de cada país, como a las oportunidades que ofrecen los países de recepción y al tipo de redes establecidas entre los migrantes que permiten una alimentación continua de la migración.

Los planteos de políticas en materia de emigrados calificados se orientan, en mayor medida, al impulso a los proyectos de "revinculación". Más allá del carácter voluntarista con que se dieron en el pasado estas acciones, el desafío actual es tratar de organizar redes y mecanismos de interacción entre los emigrantes y sus comunidades de origen, de manera de generar complementos o alternativas a las políticas de retorno, que tradicionalmente no han surtido grandes efectos.

De particular interés para la migración de personas de alta calificación es el hecho que la globalización de los medios de comunicación de masas no sólo ha implicado un mayor acceso a la información, sino que tiene como consecuencia la tendencia hacia homogeneización de aspiraciones y valores, creando expectativas de estilos de vida y de pautas de consumo propios de las sociedades desarrolladas. La insatisfacción derivada del desfase entre expectativas y realidades crea condiciones propicias a las decisiones migratorias.

Por su lado, gran parte de los inmigrantes no calificados ocupan los espacios que la población nativa suele no considerar, sea por trabajos duros o pesados, mal remunerados o de prestigio social reducido. Muchos de los migrantes son, en realidad, sobrecalificados para los empleos que ocupan y terminan frecuentemente haciendo una contribución más elevada a la producción económica que la población no migrante. Este tipo de impactos no son, a menudo, destacados, mientras que, en cambio, la opinión pública tiende a construir una visión negativa de las consecuencias que se suscitarían sobre la estructura social del país de destino.

Tercera parte:
Gobernabilidad de la migración internacional y diplomacia multilateral

A. Migración internacional y la cumbre de las Américas

A.1 La Cumbre de las de las Américas (Santiago, 1998). Puesta en práctica de la iniciativa del trabajador migrante

Allan Jury[1]

Introducción

En la Cumbre de las Américas de 1998 realizada en Santiago de Chile, los líderes gubernamentales aprobaron por consenso un Plan de Acción multipartidario,[2] que incluyó una nueva iniciativa que no se encontraba en la Cumbre de Miami de 1994: promover los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias. Los Estados Unidos fueron designados como Coordinador Responsable de su puesta en práctica y El Salvador y México como coordinadores.

Si se analiza como un todo, la sección del Plan de Acción sobre el Trabajador Migrante de la Cumbre de Santiago refleja un compromiso de los Estados Miembros para llevar a cabo un número de actividades, generales y específicas. El texto de consenso dice: "Los Gobiernos:

[1] Director de la Oficina de Políticas y Planificación de Recursos, División de Población, Refugiados y Migración, EE.UU. Departamento de Estado, Washington D.C. (e-mail: a.jury@state.gov).

[2] En el Plan de Acción de la Cumbre de Santiago hay 27 temas (o iniciativas).

- Reafirmarán que la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción por motivos de raza, género, idioma, nacionalidad, o religión, son una prioridad para la comunidad internacional y responsabilidad de todo Estado.
- Obrarán de acuerdo con los instrumentos aplicables de los derechos humanos internacionales y, consecuentemente con el marco legal de cada país, garantizarán los derechos humanos de todos los migrantes, incluyendo los trabajadores migrantes y sus familias.
- Buscarán el acuerdo total en la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, incluyendo los trabajadores migrantes y sus familias, y adoptarán medidas efectivas, incluyendo el refuerzo de la seguridad pública, para prevenir y erradicar violaciones a los derechos humanos y eliminar toda forma de discriminación en contra de ellos, particularmente la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia.
- Reafirmarán el derecho soberano de cada Estado para formular y aplicar su propio marco legal y políticas de migración, incluyendo la garantía de permiso para los migrantes para entrar, quedarse, o ejercitar una actividad económica, en total conformidad con los instrumentos internacionales aplicables relacionados con los derechos humanos y en un espíritu de cooperación.
- Buscarán el respeto total de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, especialmente en lo relacionado con el derecho de los nacionales migrantes para comunicarse con un funcionario consular de su propio Estado en caso de detención.
- Protegerán los derechos de todos lo trabajadores migrantes y sus familias, consistentemente con cada marco legal interno de cada país, o tomando medidas, en caso de que no existan, para: 1) proveer, con respecto a condiciones de trabajo, la misma protección legal de los trabajadores nacionales; 2) facilitar, en la medida que sea apropiado, el pago de salarios completos adeudados cuando el trabajador(a) ha vuelto a su país, y permitirles el arreglo de la transferencia de sus enseres personales; 3) reconocer los derechos de ciudadanía y nacionalidad a los hijos de todos los trabajadores migrantes que puedan estar habilitados para tales derechos, y cualquier otro derecho que ellos puedan tener en cada país; 4) fomentar la negociación de acuerdos bilaterales o multilaterales, relativos a la remisión de beneficios de seguro social dados a los trabajadores migrantes; 5) proteger a todos los trabajadores migrantes y sus familias, a través de leyes y campañas de información para que no se transformen en víctimas de explotación y abuso del tráfico de personas; 6) prevenir el abuso y maltrato de todos los trabajadores migrantes por empleadores o cualquier autoridad confiada para la ejecución de una ley de políticas de migración y control de fronteras y, 7) estimular y promover el respeto de la identidad cultural de todos los migrantes.
- Apoyarán las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con respecto a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, particularmente a través del Relator Especial para los Trabajadores Migrantes."

Actividades para la puesta en práctica

El 7 de abril de 2000 y a petición del Grupo Revisor de la Implementación de la Cumbre (GRIC), [3] el gobierno de los Estados Unidos, en su calidad de Coordinador Responsable, presentó formalmente un informe detallado sobre las actividades realizadas dentro del hemisferio para poner en práctica la Iniciativa del Trabajador Migrante. El informe ("Reporte al Grupo Revisor de la Implementación de la Cumbre sobre la puesta en práctica de la Iniciativa del Trabajador Migrante

[3] El GRIC está compuesto por los coordinadores nacionales de cada Estado que participa en la Cumbre y es el primer mecanismo para vigilar la puesta en práctica de las actividades y planificación de las cumbres futuras.

en la Cumbre de las Américas"), desarrollado en conjunto con El Salvador y México, se basó en información dada voluntariamente por muchos —si bien no todos— de los Estados participantes.

Ya que ese documento está íntegramente disponible en el sitio web[4] oficial de la Cumbre, nos hemos limitado a algunos comentarios generales que resumen lo que el informe examina en mayor detalle:

- Se aprecian progresos en varias áreas de la puesta en práctica de esta iniciativa, que ha surgido en dos formas principales: mediante las acciones individuales de los países participantes en la Cumbre y acciones colectivas de parte de estos países en cooperación con organizaciones internacionales y no gubernamentales (por ejemplo, la sociedad civil)
- A través de acuerdos laborales, tanto bilaterales como subregionales —en el primer caso están aquellos que involucran a Argentina, Bolivia y Perú, en el segundo están el Acuerdo Norteamericano sobre Cooperación Laboral (ANACL) y el MERCOSUR— los países participantes ampliaron su marco legal para ratificar los derechos humanos y las oportunidades de empleo para los trabajadores migrantes en el hemisferio.
- En este proceso también son de particular importancia los diálogos y reuniones subregionales, que han probado ser un medio efectivo para discutir colectivamente los problemas y preocupaciones relacionados con los trabajadores migrantes y sus familias. La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) es un excelente ejemplo de cómo los esfuerzos colectivos han compartido una meta en común con la Iniciativa del Trabajador Migrante de la Cumbre. El MERCOSUR y la ANACL son otros. Es importante hacer notar que mediante diálogos como los de la CRM y la ANACL, la interacción con organizaciones de la sociedad civil se ha expandido conscientemente.
- Muchos países participantes en la Cumbre están activamente comprometidos para actualizar las leyes de migración y modernizar los actuales procedimientos sobre el tratamiento de los trabajadores migrantes. Este hecho se ha visto estimulado por el reconocimiento de que, dados los rápidos cambios de la dinámica migratoria dentro del hemisferio, son cada vez más los países que se encuentran, simultáneamente, emitiendo, recibiendo y facilitando el tránsito de los migrantes. En estas actividades también está implícito el reconocimiento de que falta mucho por hacer en la discusión de los problemas relacionados con los trabajadores migrantes. Los programas de amnistía aplicados por Costa Rica y México (y discutidos extensamente en el informe) merecen una mención especial.
- Hay reconocimiento general del importante rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este proceso, que ha sido recientemente confirmado por la concesión de un estatus oficial durante el quinto encuentro viceministerial de la CRM (marzo de 2000).

El informe sobre la puesta en práctica de la Iniciativa del Trabajador Migrante es otro elemento que corrobora la actividad en muchas de las áreas de acción de la iniciativa que llevan a cabo diversos países, incluidos los Estados Unidos:

- pasos adicionales para asegurar una protección legal igualitaria para los migrantes con respecto a condiciones de trabajo,
- esfuerzos multilaterales para tomar medidas sobre la remisión del pago de seguro social a los trabajadores migrantes;
- esfuerzos para combatir el tráfico de personas;
- esfuerzos para prevenir los abusos que experimentan los trabajadores migrantes a manos de los empleadores o en los cruces fronterizos; y
- esfuerzos para mejorar la coordinación y la notificación consular.

[4] Documentos de la XVIII GRIC, encontrados en la dirección del sitio web www.summit-americas.org o www.cumbre-americas.org establecido por la Oficina de Seguimiento de la Cumbre, perteneciente a la Organización de Estados Americanos (OEA).

Desde el momento en que se presentó el informe (es decir, desde abril hasta ahora), los Estados Unidos han continuado sus esfuerzos para promover la puesta en práctica de la Iniciativa del Trabajador Migrante de la Cumbre. Así, el Departamento de Estado tomó las siguientes iniciativas:

- En el plano doméstico, y en el marco del proyecto de seminario "Diálogo de Migración", realizamos los arreglos para realizar un taller de dos días de duración en Sacramento, California (en abril, precisamente unas semanas después del encuentro GRIC). El taller reunió a aproximadamente cuarenta expertos estadounidenses de diversos sectores (público, privado, defensa, migrantes, laborales y ONG). Partiendo de los acápites sobre la acción de la Iniciativa de los Migrantes, los expertos identificaron diferentes programas existentes e iniciativas sugeridas como "mejores prácticas" que pueden ser aplicadas para ponerlas en marcha en forma más extensa dentro de los Estados Unidos (en el anexo 1 se encuentra un buen resumen de estas "mejores prácticas"). Se editó un reporte final de ese taller, que es fácilmente accesible en el sitio web del Diálogo de Migración.[5]
- El Departamento de Estado de los Estados Unidos y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) organizaron luego un taller conjunto para expertos no gubernamentales del hemisferio occidental, que tuvo lugar en las dependencias del CELADE, en Santiago de Chile (junio de 2000). Una vez más, el tema central fue la implementación de la sección del Trabajador Migrante del Plan de Acción acordado en la Cumbre. Los expertos participantes discutieron programas seleccionados e iniciativas llevadas a cabo dentro del hemisferio y conjuntos similares a las "mejores prácticas" sugeridas en busca de su posible réplica en las Américas. Adicionalmente, el taller se vio beneficiado por la asesoría técnica que la CIDH prestó a este proyecto; dicha asesoría se sustentó en un acuerdo entre esa Comisión y la OIM (en el anexo 2 se puede encontrar un apartado del taller internacional).[6]

Consideraciones preliminares para la Cumbre de 2001

Si hacemos un análisis a partir de la Cumbre de Santiago, el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas (San José, 2000) —que involucra la participación de gobiernos, organizaciones internacionales y sociedad civil— es una oportunidad apropiada en varias formas: estimulando una mayor conciencia sobre la Iniciativa del Trabajador Migrante a partir de una base hemisférica amplia; diseminando ampliamente la información sobre las actividades acordadas, e incentivando a otros para que consideren aplicar las "mejores prácticas", que han probado su efectividad en todas partes. Sin embargo, es más importante que el Simposio ayude en la preparación de la próxima Cumbre, fijada para abril del 2001 en la ciudad de Quebec. Específicamente, puede sugerir la conveniencia de enmarcar el problema de la migración en nuestro hemisferio a las puertas del nuevo milenio y también puede ayudar a identificar las actividades específicas que debieran incluirse en el Plan de Acción de esa Cumbre.

Las experiencias y deducciones que surgen en nuestras tareas como Coordinador Responsable de la puesta en práctica de la Iniciativa del Trabajador Migrante en Santiago dieron pie a muchas observaciones —tanto en términos del proceso mismo como de su contenido— para nuestro enfoque colectivo en la preparación de la Cumbre de Quebec.

Sobre el proceso:

- Primero, no todos los Estados miembros vieron este problema con el mismo grado de proximidad o de interés nacional. Se ha confirmado el decepcionante nivel de respuesta al cuestionario enviado a los Estados participantes de la Cumbre y también a nuestra invitación para entregar proposiciones voluntarias destinadas al informe. Será necesario hacer mayores

[5] La dirección de sitio web del Diálogo de Migración es **www.migration.ucdavis.edu/rmn/cfra.htm.**

[6] El informe final estará disponible en el sitio web instalado por la OIM.

esfuerzos si se desea obtener un consenso más amplio en la alta prioridad que merecen los asuntos de la migración.

- Segundo, la puesta en práctica tendrá, necesariamente, que estar imbricada con los esfuerzos para generar una toma de conciencia más amplia y reconocer que la Cumbre de Santiago llevó a que el tema de la migración fuese parte integral del Plan de Acción y su futuro. Muy probablemente esto también deberá ser una consideración básica que deberemos considerar en Quebec.
- Tercero, la puesta en práctica en forma coordinada tiene un elemento agregado de complejidad, porque los asuntos concernientes a los trabajadores migrantes tienen un corte a lo largo de las múltiples responsabilidades de cada país participante en la Cumbre. En este sentido, para el futuro podría ser útil que cada coordinador nacional designara un contacto "migración/ trabajador migrante" en el plano laboral en procura de facilitar la comunicación y la coordinación.
- Cuarto, y nuevamente en términos de la puesta en práctica, puede ser útil considerar el establecimiento de una conexión más directa entre el proceso de la Cumbre y los diálogos subregionales —tales como la Conferencia Regional sobre Migración y el incipiente proceso que se desarrolla en el Cono Sur— para asegurar una comunión de intereses y una mayor coordinación en los planes de acción.

Sobre el contenido:

- Las actividades que emprendieron los Estados en el marco de la Cumbre de Santiago, y sus actividades bilaterales y/o subregionales están indicando que será necesario concordar en algunos aspectos de la iniciativa común sobre los trabajadores migrantes de cara a la Cumbre de 2001. Parece que hay un consenso, por ejemplo, en el establecimiento de los marcos legales multilaterales para regular el movimiento y el empleo de trabajadores migrantes y para asegurar que cuenten con los beneficios de seguro social y otros servicios. Esto nos permitiría poner un énfasis adicional en otras preocupaciones emergentes, tales como el tráfico y contrabando de migrantes, la continuidad de prácticas discriminatorias y algunos asuntos especiales relacionados con la mujer migrante y los niños.
- La migración, desde nuestro punto de vista, merece un lugar significativo en el trabajo permanente de la Cumbre, pero es necesario otorgarle un examen profundo y así insertarlo en el proceso de la Cumbre, que ofrece una "ventaja comparativa" al involucrar una permanente preocupación sobre la migración regional. Hay mucho campo para discutir la migración en forma bilateral y subregional. ¿En qué medida la Cumbre puede ofrecer una mejor contribución, única y significativa?
- Mientras que el consenso puede resultar en una preocupación permanente sobre algunos aspectos de los derechos humanos de los migrantes, es posible observar beneficios derivados si examinamos el tema desde otras perspectivas, por ejemplo, desde la óptica de las relaciones entre migración y desarrollo que ayuden al avance del debate sobre la migración en la Cumbre de 2001. La Cumbre de la Américas reúne a los más experimentados economistas y a los responsables de formular políticas financieras en una magnitud mayor que la de cualquier otro campo de la migración regional. Esto le otorga una ventaja potencialmente significativa en la dirección de aquellos aspectos del desarrollo económico que contribuyen a aumentar las presiones migratorias y que se ven afectados por los flujos financieros relacionados a la migración, como las remesas.

En conclusión, abrigamos la esperanza de que este Simposio entregue un conjunto de recomendaciones y enfoques que ayuden a guiar la preparación de la Cumbre de las Américas, para que los países participantes decidan en conjunto dentro de los próximos meses cómo enfocar los asuntos de la migración de cara a la Cumbre de Quebec en abril de 2001.

Anexo 1

ANEXO 1: TALLER SOBRE MEJORES PRÁCTICAS. UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA DAVIS, 26-28 DE ABRIL DE 2000

(http://migration.ucdavis.edu/rmn/cfra.htm)

Antidiscriminación	Propósito	Mejor práctica	Nota
Oficina del Consejo Especial	Prevenir y remediar la discriminación en los contratos.	Educar a los pequeños empresarios e inmigrantes sobre sus derechos y responsabilidades.	Otorgar subvenciones a las ONG para educar y a los pequeños empleadores e inmigrantes.
Comisión de oportunidad de trabajo igualitario	Prevenir y paliar la discriminación en el empleo y otras discriminaciones	Educar a los pequeños empresarios e inmigrantes sobre sus derechos y responsabilidades; hacer que los trabajadores no autorizados sean elegibles para la mayoría de los paliativos.	Cooperar y coordinar la educación y el reforzamiento con las ONG y los grupos comunitarios.
Manuales del empleado	Los empleadores proponen políticas	Obligar a empleadores y empleados a respetar las políticas laborales.	Beneficio mutuo para los empleadores y los migrantes.
Servicios de mediación	Resolver las diferencias de manera informal pero con justicia	La mediación y los acuerdos son confidenciales, de bajo costo y constituyen una forma rápida de resolver los conflictos entre empleadores y trabajadores.	Desde 1990, el Estado de Oregon viene patrocinando la mediación; ha logrado un 95 por ciento de éxito.
Educación al empleador sobre el manejo de personal	Educar a los empleadores sobre el manejo efectivo de sus trabajadores	Disipar los mitos sobre los trabajadores en cuanto objetos de ganancia; educar a los empleadores para que no se vean sorprendidos por la variación en la tasa de ganancia por pieza, por ej. los recolectores más rápidos pueden ganar entre 4 y 5 veces más que otros.	Muchos migrantes son “exóticos” para los empleadores; muchos de estos no se toman un tiempo para comprender a sus empleados.
Protección de los derechos humanos			
Seguridad en las zonas limítrofes	Detener la migración no autorizada más que permitir el ingreso y maximizar las aprensiones; lograr que las fronteras sean un lugar seguro.	Regular las consultas entre el INS y los cónsules mexicanos y entre el INS y las unidades mexicanas que combaten el crimen en las áreas limítrofes; advertenciasconjuntas sobre los peligros de la entrada no autorizada a través de las montañas y desiertos.	El INS tiene números telefónicos libres de pago para reportar personas perdidas, patrullas aéreas y realiza esfuerzos de búsqueda y rescate en conjunto con las autoridades mexicanas.

(continúa)

(continuación anexo 1)

Antidiscriminación	Propósito	Mejor práctica	Nota
Funcionarios inmigratorios profesionales	Minimizar los abusos contra los migrantes vulnerables.	Tener un procedimiento efectivo de reclamos, mediante el cual una entidad independiente pueda presentar reclamos y proponer soluciones.	Ayuda a fomentar la aplicación consistente de la ley.
Reforzamiento del lugar detrabajo (INS)	Detener el empleo de trabajadores no autorizados.	El formulario de citación I-9 anterior a la inspección del lugar de trabajo pide a los trabajadores que formulen sus discrepancias antes de la entrevista del INS; así se entrevista sólo a aquellos con discrepancias.	Evita las redadas en el lugar de trabajo, que interrumpen la producción, molestan a los trabajadores legales y ponen en peligro a los trabajadores que huyen.
Adhesión a la Convención de Viena de 1963	Permitir que los extranjeros arrestados se contacten con sus representantes consulares.	Muchos Estados y ciudades tienen políticas que instruyen a la policía para que informen a los extranjeros arrestados sobre sus derechos según la Convención de Viena.	Las decisiones de la corte establecen que los funcionarios del INS de las fronteras no pueden detener y registrar a las personas basados sólo en su raza o etnia.
Derechos laborales Capacidad del migrante para su mejorar su autoestima	Apoyar a los trabajadores para que se aseguren de que los empleadores respeten voluntariamente las leyes laborales.	Disminuir la inmigración ilegal, para que los empleadores paguen los salarios mínimos y observen otras leyes laborales en la contratación de trabajadores.	
Derecho legal a un trabajo igualitario	Todos los trabajadores, sin importar su condición social, tienen el derecho a unirseo formar sindicatos y a participar en actividades sindicales.	La legislación establece que las elecciones sindicales deben ser rápidas, para que los migrantes puedan votar antes de cambiar de trabajo; los contratistas laborales no pueden ser empleadores para las negociaciones.	
Soluciones igualitarias para los migrantes	Devuelve a los trabajadores la condición económica que habrían tenido sin la violación y detiene las violaciones de los derechos de los trabajadores.	Las leyes laborales federales y estatales establecen que los empleadores que violan los derechos sindicales de los trabajadores; por ejemplo, si son despedidos deben ser indemnizados; los migrantes legalizados deben ser reinstalados	
Coordinación interagencial	Estimular a los empleadores para que respeten las leyes laborales.	En el Estado de California hay equipos de inspectores estatales y federales que manejan simultáneamente diversos problemas.	El estado de California registra un mayor nivel de inspección y menor cantidad de violaciones.

(continúa)

(continuación anexo 1)

Antidiscriminación	Propósito	Mejor práctica	Nota
Servicios de salud	Asegura a los migrantes y sus familias el acceso a salud pública.	Además de las clínicas con aporte público para los migrantes, algunas clínicas privadas pueden ayudar a los migrantes a usar seguros públicos y privados para cubrir sus costos de salud.	En junio de 2000, Blue Shield de California, fue la primera aseguradora licenciada para dar servicios de salud a los trabajadores en ambos lados de la frontera; beneficia a 40.000 mexicanos que viajan a diario de Tijuana a San Diego
Coordinación de servicios del migrante	Coordina los esfuerzos de las organizaciones de ayuda a los trabajadores extranjeros temporeros en la entrega de servicios a ellos y sus familias.	Pide a las agencias que cooperen más efectivamente en proporcionar a los migrantes una cantidad de servicios; postula para obtener fondos para aumentar los servicios ya existentes.	
Ahorros	Posibilita la habilidad de los migrantes para lograr algunas metas en los Estados Unidos, incluida la posesión de una casa.	Desarrolla centros de crédito para los migrantes, estimula a los bancos para que establezcan programas que enseñen a los migrantes sobre el ahorro y las hipotecas.	Los programas de ahorro benefician a todas las partes involucradas (los migrantes que compran casas, los empleadores que dan más trabajos estables y los bancos).
Remesas	Minimiza los costos y maximiza el crecimiento de los impactos de las remesas.	La legislación obliga a las compañías a que revelen sus costos y entrega fondos a las ONG para educar a los migrantes; los gobiernos locales mexicanos pueden conjugar el uso de las remesas para maximizar el impacto del desarrollo.	Las asociaciones de la ciudad natal pueden ser el vehículo para derivar los ahorros del migrante hacia su inversión en la creación de trabajos en el extranjero.
Niños, comunidades			
Educación del migrante	Mantiene la continuidad en la enseñanza de los niños que asisten a dos o más colegios en el año.	Pone en práctica un documento de transferencia del alumno para que los migrantes los lleven con ellos; pueden también obtenerlo en los colegios o consulados. De esa forma, los nuevos colegios sabrán dónde ubicar a los niños migrantes.	Se está desarrollando un nuevo programa para transferir los informes entre los colegios de los Estados Unidos y de México.

(continua)

(conclusión anexo 1)

Antidiscriminación	Propósito	Mejor práctica	Nota
Educación del adulto	Educa a los migrantes sobre sus derechos y responsabilidades en los Estados Unidos.	Programas sensibles al bajo nivel educacional de los migrantes, su origen en áreas con bajos niveles de participación cívica y al deseo de muchos migrantes de ser transnacionales.	Los programas más exitosos son aquellos que (1) hacen que los migrantes sean los profesores y, (2) realizan las clases donde viven los migrantes.
Unificación familiar	Permite a los ciudadanos de los Estados Unidos y a los inmigrantes que patrocinen a los parientes cercanos para su admisión.	Reglas flexibles que evitan la dependencia en la ayuda pública, pero permiten la admisión y, por ejemplo, que los niños pobres reciban salud pública.	El INS ha declarado que la participación en programas como el de seguro de salud para los niños (Familias Saludables en Centroamérica) no será evidencia de que un migrante pueda ser una “carga pública”
Contrabando	Impide que los migrantes usen los servicios de contrabandistas.	Prevención, Procesamiento y Protección (las tres P): Educa a los migrantes para evitar a los contrabandistas, aumenta las penas al contrabando y protege a los migrantes que testifican contra de los contrabandistas de una venganza.	Los Estados Unidos están considerando agregar la visa-T a la visa-S para permitir que los migrantes que testifican contra contrabandistas se conviertan en inmigrantes.

Mejores prácticas para los trabajadores migrantes: hoja de resumen

ANEXO 2: TALLER SOBRE MEJORES PRÁCTICAS. SANTIAGO DE CHILE, 19-20 DE JUNIO DE 2000

(http://migration.ucdavis.edu/rmn/cfra.htm)

Manejo de la migración	**Propósito**	**Mejores prácticas**	**Nota**
Avances que eliminan la necesidad de emigrar.	Promover el desarrollo de un mercado orientado a crear trabajos y subir los sueldos para dar oportunidades en el hogar.	En el decenio de 1990 se firmaron veinte acuerdos de comercio que apuntan a acelerar el crecimiento laboral y económico en las Américas.	Continúan las negociaciones para un acuerdo de libre comercio en las Américas.
Programa canadiense del trabajador agrícola temporero con México y otros países del Caribe.	Admitir anualmente 15 000 trabajadores agrícolas temporeros para llenar vacantes en la agricultura de Canadá.	Admisiones hechas bajo acuerdos entre gobiernos que explicitan los derechos y obligaciones del empleador y el trabajador en los contratos; los gobiernos involucrados están muy satisfechos con el programa.	Los empleadores canadiense estan involucrados institucionalmente en la administración de programas.
Programa del trabajador agrícola temporero en los Estados Unidos (H-2 A).	Permitir que los empleadores agrícolas de Estados Unidos, anticipando sus vacantes, recluten trabajadores extranjeros para ocuparlas.	El Departamento del Trabajo de los Estados Unidos y los grupos migrantes buscan asegurar que el programa opere de acuerdo a la ley y a las regulaciones que protegen a los trabajadores de los Estados Unidos y a los trabajadores H-2 A.	La legislación que piden los empleadores agrícolas estadounidenses relajaría las leyes y regulaciones habituales, por ejemplo, se sustituye el subsidio habitacional y el empleador proporciona la habitación.
Documentación para los trabajadores migrantes guatemaltecos en el sur de México.	El gobierno mexicano busca dar documentos a los guatemaltecos de 14 años y más que trabajan en el sur de México bajo el sistema "Formas Migratorias para el Visitante Agrícola".	La migración laboral de temporada de guatemaltecos al sur de México tiene una larga historia. Los documentos ayudan a prevenir los abusos a los migrantes a manos de empleadores y autoridades.	México debe convencer a empleadores y a migrantes sobre las virtudes de los documentos. En 1999, el gobierno mexicano concluyó: "facilitar la migración ordenada mantiene el flujo circular del movimiento laboral en áreas geográficas específicas.
Anticipar y planificar los movimientos de inmigrantes a través de una política congruente con el interés nacional.	Canadá se ha declarado país de inmigración y país multicultural que 1) acepta inmigrantes y, 2) respeta su cultura y tradiciones.	La legislación apunta a reducir el racismo y la xenofobia, por ejemplo, dando una pena mayor si el delito tuviese motivos racistas o xenofóbicos.	
Notificación consular	**Propósito**	**Mejores prácticas**	**Nota**
Convención de Viena de 1963 sobre las relaciones consulares: Estados Unidos.	Impone una obligación a las naciones receptoras a dar a los extranjeros arrestados o detenidos el derecho a notificar a sus consulados en busca de asistencia, para que obtengan ayuda y entiendan lo que puede ser un sistema legal no conocido.	El Departamento de Estado de los Estados Unidos produjo material educativo para el refuerzo del Estado y las agencias locales sobre la Convención de Viena de 1963; el Estado de Washington desarrolló programas para asegurar que los fiscales y cárceles notifiquen sobre los extranjeros arrestados o detenidos.	La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido una opinión de asesoría que, inter alia, la omision de informar a un nacional de un tercer país sobre su derecho a acceder a su consulado afecta las garantías de un debido proceso.

(continúa)

(continuación anexo 2)

Notificación consular	**Propósito**	**Mejores prácticas**	**Nota**
Convención de Viena de 1963 sobre las relaciones consulares: Otros países	Da a los extranjeros arrestados o detenidos en el extranjero el derecho a notificar a sus consulados para recibir asistencia.	Hay una sensibilidad en aumento sobre la Convención de Viena de 1963 en todo el hemisferio occidental.	Se aprecia que frecuentemente los extranjeros arrestados no son informados de sus derechos consulares. Problema especial: los niños sin documentos, cuyo país de origen no los reconoce como nacionales.
Regreso y reintegración	**Propósito**	**Mejores prácticas**	**Nota**
Guatemaltecos provenientes de México: reagrupación a largo plazo	Casi 45 000 guatemaltecos huyeron a México durante la guerra civil de los años ochenta; 8 500 familias regresaron en 1998-1999 bajo un programa voluntario de la OIT, llevado a cabo con la cooperación de los gobiernos de México y Guatemala.	Las mujeres desarrollaronactividades artesanales no tradicionales continuaron su labor después de su regreso. Al menos l5 000 niños nacieron en México en los años ochenta y noventa, adquiriendo automáticamente la nacionalidad mexicana; ellos podían permanecer en México si así lo querían.	La necesidad de enfatizar el regreso y el desarrollo que involucran los retornados, de modo que tanto los migrantes como los que se quedaron en Guatemala trabajen para el mejoramiento económico y dejen de lado los conflictos.
Programa Paisano: información a corto plazo y procedimiento de quejas	Se puso en práctica en 1990 y busca asistir a los migrantes mexicanos en sus diferentes necesidades cuando regresen a México y les proporciona un procedimiento de queja si sufren abusos a manos de las autoridades mexicanas.	El programa está cambiando su orientación el hecho de que muchos mexicanos regresan como turistas, pretendiendo volver a los Estados Unidos y no como migrantes que quieren quedarse en México.	Se estima que un millón de mexicanos vuelve a México en diciembre de cada año; el programa procura darles información sobre sus derechos y responsabilidades.
Bienvenido a casa en El Salvador: servicios de reintegración a corto plazo	Da servicios a los migrantes, bajo un programa administrado por la OIT, cuando regresan en forma permanente de los Estados Unidos y de otros países.	Los migrantes retornados pueden llamar a sus familias y ofrecerles transporte hacia el área de su hogar o hasta tres días de alojamiento en San Salvador.	De los primeros 5 000 migrantes asistidos, cerca de un l5% habían cometido delitos en el extranjero. Es necesario dar asistencia en las áreas de origen de los migrantes.
Protección del migrante, Antidiscriminación	**Propósito**	**Mejor Práctica**	**Nota**
Protección para los migrantes en la frontera México–Estados Unidos	Desarrolla en México un grupo de protección completamente nuevo delineado por el estado federal y las agencias locales, para evitar la corrupción y asegurar la seguridad del migrante sin interferir con los esfuerzos hechos por los migrantes para llegar a los Estados Unidos.	El grupo Beta llegó a Tijuana México en 1990 para proteger a los migrantes de los criminales en las áreas limítrofes. Se ha extendido a la mayoría de las áreas limítrofes de México para prevenir el crimen contra los migrantes sin interferir con sus intentos de dejar México hacia los Estados Unidos y trata de detectar y arrestar a los contrabandistas abusivos.	Las Patrullas de Frontera de los Estados Unidos también dirigen búsquedas y misiones de rescate de migrantes dejados en montañas y desiertos en el verano.

(continúa)

(continuación anexo 2)

Protección del migrante, Antidiscriminación	Propósito	Mejor Práctica	Nota
Frontera México–Guatemala	Guatemaltecos y otros centroamericanos, así como otros extranjeros, son a menudo retenidos en la frontera México–Guatemala y devueltos a Guatemala.	Los Guatemaltecos que viven cerca de la frontera mexicana pueden obtener documentos para entrar a México hasta 30 km. por 72 horas, las ONG's en Tecun Uman y otras ciudades fronterizas les proveen servicios.	México regresa a varios cientos de extranjeros aprehendidos cada día en la frontera México –Guatemala (105 063 en 1995). Ciudadanos privados mexicanos, a veces detienen a migrantes sin documentos.
Antirracismo y Xenofobia	Reconoce que la xenofobia puede impedir la integración del migrante.	Permite a los migrantes participar en conferencias para que puedan explicar la existencia y el costo del racismo y la xenofobia.	Conferencia Mundial contra el Racismo, Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial y la Intolerancia Relacionada en Sud Africa en el 2001. Racismo y xenofobia también pueden llevar a la emigración desde los países de origen de los migrantes.
Integrar los nicaragüenses a Costa Rica	Promueve la aceptación e impide la explotación de 200 000 nicaragüenses que se ubicaron en la parte norte de Costa Rica.	Educación y mediación son usadas para resaltar la importancia de los migrantes y reducir las tensiones disipando mitos sobre los migrantes.	La iglesia católica y las ONG's trabajan para asegurar que los migrantes ganen al menos salarios mínimos.
Mujeres migrantes	La mayoría de los refugiados son mujeres, a veces se unen con sus maridos en el extranjero y son cada vez más las migrantes pioneras.	Muchas naciones están desarrollando más datos sobre migrantes femeninas, programas para detectar y proteger a las mujeres que han sido víctimas de explotación sexual o explotación como criadas en casas particulares. Algunos países le están dando a las mujeres que migran para reunirse con sus maridos, un derecho de inmigración independiente de modo que puedan escapar de relaciones abusivas.	Más países necesitan reconocer (1) la creciente importancia de las migrantes femeninas reuniendo y reportando regularmente datos sobre los migrantes por sexo y (2) la vulnerabilidad de las migrantes femeninas, incluyendo criadas y mujeres atrapadas en relaciones abusivas.

(continúa)

(continuación anexo 2)

Protección temporal y regularización	**Propósitos**	**Mejor práctica**	**Nota Protección**
Temporal	Permite a las personas que huyan de conflictos civiles, desastres naturales y otras emergencias que llevan a emigraciones masivas.	Promulgación de leyes nacionales que ofrecen protección temporal, en áreas cercanas al área de origen del migrante para facilitar regresos; acepta la carga compartida, de modo que un país o área no sufra todos los costos de dar protección temporal.	Planeación para el regreso debe comenzar tan pronto como aparezca la necesidad de protección para los migrantes. Los Estados Unidos dieron protección temporal a 106 000 hondureños y nicaragüenses el 31 de diciembre de 1998, extendida hasta el 5 de julio de 2001.
Integrar a personas que no pueden volver después de recibir protección temporal: Costa Rica	Entre febrero y julio de 1999 Costa Rica permitió a 152 000 nicaragüenses obtener una residencia renovable de un año y permisos de trabajo.	Costa Rica está usando fondos extranjeros y locales y asistencia técnica de la OIT para construir y restaurar escuelas para beneficiar a niños migrantes y locales.	Proveer asistencia de integración que beneficie tanto a migrantes como residentes locales reduce las tensiones.
Regularizar a los migrantes: Argentina	Argentina ha legalizado programas en 1958, 1964, 1986 y 1994 —la legalización regularizó 230 000 personas. Según otros cálculos, más de 800 000 extranjeros fueron legalizados desde 1958.	La legalización mejora el estatus de los migrantes, pero los beneficios de la legalización deben ser claros para los migrantes y sus empleadores, y los costos de la legalización deben ser bajos. Las ONG's deberían estar involucradas para aumentar la confianza de los migrantes en el proceso.	La mayoría de los migrantes entran con visa de turista por 90 días; se pueden quedar en Argentina si encuentran un empleo formal. La regularización que no cambia las condiciones estructurales para los migrantes puede renovar las condiciones de trabajo explotador.
Contrabando y tráfico	**Propósito**	**Mejor práctica**	**Nota**
Las 3 **P** – Prevención – Proceso – Protección.	Minimizar los daños y prevenir la explotación de los migrantes, enseñandoles a evitar a los contrabandistas y los peligros asociados, a promover castigos y a cooperar en la persecucion de los contrabandistas; proteger a los migrantes que cooperan con las agencias.	México y los Estados Unidos han puesto en práctica campañas de información conjunta en las áreas limítrofes para advertir de los peligros del ingreso. Los Estados Unidos consideran la posibilidad de agregar una categoría de visa–T para permitir que los migrantes que coopere-ran con las agencias de la ley reciban una visa que les dé la condición de inmigrante.	
Ofrecer canales legales de entrada	Hacer que la política de inmigración sea sensible, por ejemplo, frente a las largas listas de espera para unificación familiar y el deseo del migrante de ganar mejor sueldo.	Ofrecer fechas de entrada definitivas a los miembros de las familias que podrían ser autorizados para ingresar.	Hay una discusión sobre si los trabajadores invitados legales pueden ser un sustituto de los migrantes no autorizados que utilizan a los contrabandistas y traficantes.

(continúa)

(continuación anexo 2)

Contrabando y tráfico	Propósito	Mejor práctica	Nota
Servicios de las ONG's para personas aprehendidas y sujetos de tráfico	Da servicios a los centroamericanos detenidos en México y a los niños callejeros en las ciudades; trabaja con los gobiernos locales en campañas de información que advierten sobre los peligros de los contrabandistas.	Las ONG's tienen más flexibilidad para dar servicios a los detenidos y a los niños callejeros, cuya reintegración es más exitosa cuando las condiciones de los hogares cambian y hacen que la emigración sea vista como menos necesaria.	Las familias más sólidas y las con más oportunidades económicas en el hogar, previenen la necesidad de emigrar y el riesgo de los contrabandistas.
Integración y cultura	**Propósito**	**Mejor Práctica**	**Nota**
Integrar a los migrantes y a sus familias en el país huésped. CANADÁ	Ayudar a los migrantes a aprender el sus leyes y costumbres.Enseñar la idioma del país receptor y a entender tolerancia: integración involucra un cambio tanto para los migrantes como para los ya asentados.	Involucrar a los migrantes en el diseño y integración de "una parada", que aseguran puesta en práctica de programas de que los materiales y los programas son útiles para los migrantes y sensibles a los orígenes culturales de los migrantes.	Canadá ha descubierto que el hecho de involucrar a los migrantes en el diseño y administración de los programas, haciendo que los servicios sean totalmente accesibles para los migrantes y dando consolidación a largo plazo, consolida a los programas y a las agencias.
Celebrar la cultura del hogar del migrante. BRASIL	Los migrantes en el extranjero tienen interés y desean mantener sus lazos con el país natal.	Los migrantes en Brasil celebran sus fiestas nacionales cuando viven en Brasil; por ejemplo, las leyes paulistas que previenen que los niños migrantes asistan al colegio fueron derogadas.	Se conocen tres programas brasileños de legalización: 1981 - 27 000 personas fueron legalizadas, 1988 - 30 000 1998 - 39 000
Integración de nicaragüenses en Costa Rica apoyada por la OIT.	En 1999, alrededor de 152 000 nicaragüense recibieron permisos de residencia renovable por un año.	El programa costarricense de integración "Unidos hacemos más" está mejorando las condiciones educacionales de colegios y otras infraestructuras para migrantes y residentes locales.	El uso de mediadores locales para resolver los conflictos; programas especiales para padres analfabetos y casos difíciles, incluidos niños nicaragüenses que son mayores para su nivel escolar.
Casas club: los mexicanos en los Estados Unidos	Los clubes o asociaciones son organizaciones sin fines de lucro creadas por los mexicanos en los Estados Unidos para mantener lazos con sus áreas de origen.	Muchos clubes invierten en el área de origen de los migrantes y los gobiernos locales mexicanos usan a veces las remesas de esos clubes para invertir en la creación de trabajos en el área de origen de los migrantes.	En junio de 2000 había casi 1 500 clubes mexicanos en los Estados Unidos. En 1990 eran 750.
Doble nacionalidad y educación bilingüe.	Ayuda a las personas a mantener lazos con los dos países.	Muchos países están reconociendo la doble nacionalidad y desarrollan programas para reforzar el conocimiento del idioma tanto de los recién llegados como de los residentes establecidos.	

(continúa)

(continuación anexo 2)

Integración y cultura	Propósito	Mejor Práctica	Nota
Legalización	La Iglesia Católica apoya la legalización de los colombianos no autorizados que viven en Ecuador.	La iglesia participa en una red de ONG's que defienden los derechos humanos de los migrantes.	Los migrantes abandonaron Ecuador; 480 000 se fueron en 1999; 110 000 no volvieron de los Estados Unidos ni de España.
Red de ONG's para prevenir la victimización y la explotación de los migrantes.	La llegada de migrantes a la Argentina en épocas de alto desempleo llevó a brotes anti inmigrantes.	En enero de 1999, el presidente argentino Carlos Menem dijo que el desempleo y el aumento del crimen en Buenos Aires estaban "estrechamente ligados a la inmigración ilegal". Un obispo argentino dijo que el gobierno estaba cayendo en una "sicosis anti inmigrantes". Una red de organizaciones de derechos humanos intercedió en nombre de los migrantes, señalando que la legislación restrictiva puede aumentar el numero de no autorizados.	Argentina es un país neto de inmigración: los calificados entran, los no calificados salen El origen de los inmigrantes cambió de Europa a los países vecinos de Sudamérica, especialmente Bolivia, Perú y Paraguay. Los niños pueden ser legalizados sólo por sus padres, y si éstos no los legalizan, los niños no pueden ir al colegio.
Derechos de los migrantes	La Iglesia Católica trabaja por los derechos de los trabajadores migrantes.	Operan casas para asistencia al migrante que prestaron servicios a 200 000 personas en el decenio de 1990, incluyendo 127 000 en ciudades mexicanas fronterizas y 40 000 en São Paulo, Brasil. La última amnistía brasileña fue en 1998, cuando se legalizaron 35 000 migrantes.	Hay un "Día del Migrante" en la mayoría de los países de Latinoamérica para despertar conciencia sobre los aportes y problemas de los migrantes.
Proceso regional Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla)	Propósito Promover la cooperación regional en asuntos relacionados con la migración; mejorar los mecanismos para proteger los derechos humanos de los migrantes y cooperar en la lucha contra su tráfico.	Mejor práctica Desarrollar y poner en práctica un plan de acción para mejorar las condiciones de los migrantes y cooperar con un mejor manejo de la migración.	Nota Los Estados miembros se han comprometido a promover el total respeto de los derechos humanos de los migrantes "a pesar de su condición de inmigrante".
Encuentro Sudamericano sobre Migración, Integración y Desarrollo.	En 1999 (Lima), se reunieron nueve países y luego en Buenos Aires (mayo de 2000).	Los países afirmaron que "el respeto de los derechos humanos de los migrantes constituye una preocupación básica de los países de la región".	Los gobiernos participantes han prometido modernizar y fortalecer sus agencias de migración y cooperar técnica y financieramente para un mejor manejo de la migración.

(continúa)

(conclusión anexo 2)

Integración y cultura	Propósito	Mejor Práctica	Nota
Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA/ALCAN)	Entró en vigencia en enero de 1994, y busca eliminar las barreras de inversión y comercio en Norteamérica.	Metas para acelerar el crecimiento económico y laboral en los países miembros. Las normas de migración del Capítulo 16 permiten un movimiento relativamente libre de las personas con una licenciatura o más y que tienen una oferta de trabajo en otro país del ALCAN.	México tiene un límite de 5 500 visas TN anuales hasta el año 2003: hubo 27 000 admisiones TN en los Estados Unidos en el año fiscal 1996.
Comunidad caribeña (CARICOM)	Libre comercio entre los 15 países caribeños.	Desde enero de 1996, hay libertad de movimiento para algunos profesionales graduados en universidades acreditadas.	CARICOM busca la adopción de un pasaporte de libre viaje para los nacionales de la región y armonizar los beneficios de seguridad social.
Mercado Común Centroamericano (MCA)	Cuatro países —El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— otorgan visa de libre entrada por 90 días para los nacionales del MCA.	El MCA está logrando progresos en la libertad de movimiento dentro de la región para proteger los derechos de los migrantes.	
Comunidad Andina	Se propone como meta que en el año 2005 haya libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.	La Declaración 116 del Documento Andino sobre Migración Laboral prevé una libertad de movimiento que protege a los migrantes.	
Mercado Común del Sur (Mercosur)	El Mercosur anunció sus planes de crear un pasaporte Mercosur en 1997. En 1998 se firmó un acuerdo para el mutuo reconocimiento de grados universitarios, en procura de facilitar el libre movimiento de los profesionales entre los seis países.	Los países miembros aspiran a la libre inversión y comercio así como a una eventual libertad de movimiento; los países se reúnen frecuentemente para establecer el marco de la libre movilidad y proteger los derechos humanos de los migrantes.	En diciembre de 1998, la Declaración de los Derechos del Trabajador llamó a proteger los derechos de los trabajadores a lo largo del Mercosur, pero no hace referencia a la libertad de movimiento dentro del Mercosur.

A.2 Migración internacional y la Cumbre de las Américas

G.C.J. Van Kessel [7]

El año 2001 Canadá tiene a su cargo la organización de la Tercera Cumbre de las Américas; como sabemos, este es uno de los países con mayor inmigración. Por lo tanto, es muy apropiado que, en mi calidad de representante canadiense, me refiera a los temas de la migración, a los problemas que acompañan a la globalización, los desafíos que plantea la gobernabilidad de la migración nacional e internacional y a las oportunidades que la Cumbre de las Américas pueda significar en cuanto a un adecuado trato de los asuntos de la migración, que evolucionan tan rápidamente. Canadá considera que la inmigración es extremadamente importante y que ha reforzado nuestra economía, nuestras instituciones y la sociedad en general, contribuyendo a formar nuestra identidad nacional como país multicultural. Desde la segunda guerra mundial, Canadá ha recibido casi 7.8 millones de inmigrantes (alrededor de 150 000 anualmente). Desde 1990, ingresan anualmente casi 230 000 personas (alrededor del 0.7% de nuestra población). En proporción a su población base, Canadá está entre las naciones que han aceptado e integrado el mayor número de inmigrantes y refugiados. Aproximadamente 4.5 millones de personas —cerca del 15% de la población de Canadá— nacieron en el extranjero. Al iniciarse el siglo veintiuno, el impacto de la migración es más visible en las áreas urbanas de Canadá. Nuestros inmigrantes son parte importante de la vibrante economía y de la vida social y cultural de nuestras ciudades. El 55% de la población extranjera de Canadá vive en una de las tres ciudades más grandes (Toronto, Montreal y Vancouver). El 80% de todos los que migraron a Canadá vive en ciudades con más de 250 000 habitantes. Creemos que esto hace que la economía y las percepciones sociales se dirijan a sistemas y programas de inmigración legal muy bien manejados, los que contribuyen a aumentar no sólo el desarrollo de Canadá sino que también el de las comunidades e individuos que están construyendo nuestra nación.

Históricamente, la mayoría de los aspectos del fenómeno de la migración global han sido resumidos bajo tres títulos: primero, la migración forzada; segundo, la migración laboral y, tercero, la migración familiar. La migración forzada invade las vidas de millones involucrados en guerras internacionales y, particularmente en estos días, en conflictos étnicos internos. Es difícil estimar con precisión cuánta gente se ve forzada a dejar su tierra natal como resultado de conflictos, pero una cifra probable hoy día se acerca a más de treinta millones de migrantes forzados en el mundo. La respuesta de la comunidad internacional mediante acciones estatales directas y organizaciones internacionales muestra la importancia de este problema. La migración laboral es, por naturaleza, esencialmente económica y a través de ella la gente se mueve a otros países (y a menudo a otros continentes) con el fin de ampliar sus oportunidades económicas y mejorar sus vidas. Al migrar, ellos llevan consigo sus habilidades y contribuyen al desarrollo económico de la economía de sus nuevos países. Al mismo tiempo, al preservar sus contactos familiares y sociales en su tierra natal enviando importantes remesas, contribuyen al desarrollo de su país natal. La migración familiar es complemento de la migración laboral, pero también de la migración forzada y mediante ella los miembros de la familia se unen a los inmigrantes en su nueva patria. Como la migración familiar incluye dependientes que a menudo no están destinados al mercado laboral, puede redundar en un costo social y financiero y requiere políticas sensibles y programas de enfoque tanto para los países receptores como expulsores de migrantes.

¿Qué parte de la globalización está cambiando la migración y cuál es nuestra percepción? El elemento central de la *globalización económica* es el crecimiento exponencial del intercambio global en bienes y servicios. Esto es en parte causado (y en parte acompañado) por los avances extremadamente rápidos en tecnología de información y transporte. Un complemento de la migración

[7] Director General, División Refugiados, Ciudadanía e Inmigración de Canadá.

del crecimiento de la tecnología y del mercado global es el crecimiento de la movilidad laboral. Con el aumento de las necesidades de mano de obra altamente calificada —especialmente en los sectores de alta tecnología de los países desarrollados— los acuerdos de intercambio multilateral, como el ALCAN y la Organización Mundial del Comercio (OMC) están perdiendo el control sobre la movilidad laboral entre las naciones. La Unión Europea ya retiró estos controles.

Algunos indicios muestran que la globalización económica y la liberalización del intercambio global continuarán creciendo en el futuro cercano, implicando que la necesidad de trabajadores altamente calificados también continuará creciendo, ahora acompañada de esfuerzos multilaterales para seguir liberalizando la migración laboral internacional. Sin embargo, esto también implica que se están debilitando los controles normales usados para manejar la migración laboral. Los enfoques tradicionales para manejar la migración laboral pueden estar desnaturalizados; Son muchas las preguntas que resultan: ¿Cuál será el impacto a largo plazo en la movilidad laboral internacional?, ¿hasta dónde pueden continuar estas tendencias?, ¿cuál es el papel de los gobiernos nacionales y cuál es el de las organizaciones multilaterales para manejar este proceso? Los profesionales en temas migratorios en cooperación con especialistas en comercio internacional y tecnología, necesitarán orientar las respuestas y asegurar que los sistemas de manejo de la migración puedan enfrentar los desafíos de la migración dados por la globalización económica.

Un segundo aspecto de la globalización que afecta la migración es el *transnacionalismo.* La globalización está acompañada de una movilidad internacional más alta, y con cifras de personas nunca vistas, que viven fuera de sus países natales, que se mueven frecuentemente entre varios países y que tienen residencias en muchos de ellos. Esto cambia los patrones tradicionales y plantea nuevas preguntas acerca de la nacionalidad, ciudadanía y residencia ¿Qué implica la doble (o múltiple) nacionalidad en cuanto a derechos humanos y obligaciones de la gente?, ¿cómo se manejan los asuntos de servicio militar, impuestos, beneficios sociales, cuando las personas viven habitualmente en más de un país y tienen más de una nacionalidad? Estas preguntas involucran desafíos importantes a los sistemas estatales. Como son preguntas transnacionales, requieren una consulta bilateral y multilateral.

Una tercera área que ejerce un efecto importante sobre los asuntos de la migración contemporánea es la *demográfica*. Nuestro mundo enfrenta dos situaciones demográficas muy diferentes y muchos países desarrollados tienen bajas tasas de fecundidad, lo que llevará a una disminución de su población. Los países en desarrollo tienen altas tasas de fecundidad y poblaciones de crecimiento rápido, muchos de los cuales se ven forzados a migrar. Un asunto crítico para los países desarrollados es si pueden usar la migración para dar cuenta de la disminución de su población. Un aumento de la inmigración no es una respuesta fácil para el dilema demográfico. Para mantener su población al nivel habitual, muchos países desarrollados necesitarían altos niveles de inmigración. Esto trae algunas preguntas básicas, especialmente para los países europeos, los que no se consideran como países de inmigración. Este no es el caso de Canadá: como un país de tradición en inmigración, nosotros usamos la inmigración para moderar los efectos de nuestra baja tasa de fecundidad. Sabemos que la inmigración no puede resolver ni el problema de la sobrepoblación en países expulsores de migrantes ni el de las disminuidas poblaciones en países receptores. Pero también hemos aprendido que una inmigración bien manejada puede contribuir a mitigar los problemas demográficos y ser un catalizador para el desarrollo.

Una cuarta tendencia importante que acompaña la globalización es el aumento del contrabando y tráfico de migrantes. Las cifras de personas que viven fuera de sus países natales están al nivel más alto de la historia y continúan aumentando. La mitad de los países del mundo experimenta la migración ya sea como expulsores, receptores o de tránsito. Se estima que actualmente cerca de 150 millones de personas están viviendo fuera de sus países, muchas de las cuales están buscando nuevos hogares. Los países receptores pueden aceptar, a través de la inmigración legal, sólo a una pequeña fracción de ellos, lo que ha aumentado la inmigración ilegal a gran escala. Los países han asumido la contraofensiva, ejerciendo su derecho soberano para manejar sus fronteras y detener la llegada de migrantes ilegales, pero la continua presión para migrar hace que los contrabandistas a pequeña escala

–quienes previamente fueros migrantes ilegales— hayan sido reemplazados por cadenas del crimen transnacional organizado, que no sólo contrabandean migrantes sino que los insertan en actividades ilegales dentro del país. Los criminales organizados, viendo una muy buena oportunidad para hacer dinero, se aprovechan de los incautos, víctimas fáciles que buscan nuevos hogares de cualquier forma. El negocio global de contrabando y tráfico de personas ha alcanzado niveles sin precedentes y continuará creciendo. De acuerdo a una reciente estimación, se trata de un negocio que mueve 10 billones de dólares al año y sabemos, por ejemplo, que a los ciudadanos chinos de Fukien se les cobra 50.000 dólares por ingresarlos de contrabando a América del Norte. Este tipo de migrantes es una víctima del traficante y habitualmente paga su deuda con años de trabajo ilegal, a menudo en ocupaciones degradantes, como la industria del sexo. Las enormes ganancias y los relativamente bajos riesgos asociados al contrabando y tráfico están hoy en día en manos de sofisticados criminales internacionales relacionados con un amplio rango de crímenes, todos muy provechosos. Además de personas, esas actividades incluyen el tráfico de drogas y el lavado de dinero. Traficar con los seres humanos más vulnerables —especialmente mujeres y niños— y usarlos para trabajos ilegales es uno de los más deleznables aspectos de este intercambio clandestino internacional.

Debemos aprender a controlar las actividades de los contrabandistas y traficantes y hacerlo tanto mediante nuestro esfuerzo nacional como con cooperación internacional, incluyendo especialmente la negociación de instrumentos legales internacionales efectivos, como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Crimen Transnacional Organizado y sus protocolos sobre contrabando y tráfico de migrantes.

Vayamos ahora a la migración en el contexto de la Cumbre de las Américas. Canadá ha sido honrado con la organización de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio Occidental en la Tercera Cumbre de las Américas de 2001. Esa reunión se basa en el éxito de las dos Cumbres previas (en los Estados Unidos y Chile). Debemos tener presente que la Cumbre no es un evento aislado sino que constituye un proceso. Dentro de los próximos ocho meses, los gobiernos hemisféricos estarán negociando el texto de la Declaración de la Cumbre del 2001 y el Plan de Acción. En el área de la migración internacional, creemos que la Cumbre es una oportunidad única para analizar todas las facetas del fenómeno de la migración —tanto positivas como negativas— y para enfocar la atención en resultados orientados y las actividades prácticas para considerar su inclusión en el Plan de Acción de la Cumbre.

Con respecto a los aspectos positivos de la migración internacional que podemos considerar para su inclusión en el Plan de Acción de la Cumbre, me gustaría resaltar tres temas que crean prosperidad y sostienen la realización del potencial humano tanto del país emisor de migrantes como del receptor. Entre estos temas, el primero es la inmigración legal; le siguen los efectos de la inversión de las remesas de los migrantes, especialmente su inversión en actividades productivas, y tercero, las acciones para facilitar la movilidad laboral entre países, como los programas de trabajadores migrantes temporales.

Consideremos el último de estos temas. Sabemos que hay muchos acuerdos para los trabajadores migrantes en el hemisferio. Quisiera seguir enfocándome en la iniciativa de Canadá, ya que ésta la que mejor conozco. Nuestro Programa de Trabajadores Agrícolas Temporarios es buen ejemplo de una iniciativa exitosa para crear prosperidad y sostener el desarrollo. Desde 1996, ha permitido que decenas de miles de trabajadores migrantes trabajen temporalmente en Canadá en una forma legal y controlada, con la misma protección y derechos de los trabajadores canadienses. Estos trabajadores reciben salarios justos y buenas condiciones de vida y, por su parte, los granjeros canadienses reciben trabajadores temporales de confianza y experimentados cuando más lo necesitan.

Están vigentes dos acuerdos sobre los trabajadores temporeros, uno con México y otro con los países caribeños. Desde sus inicios, este programa ha tenido un impacto considerablemente positivo en los trabajadores migrantes y en los países expulsores y receptores. Basándonos en nuestra experiencia, consideramos que la ventaja principal para los países organizadores de programas de trabajadores migrantes temporarios es que palian la escasez de trabajadores temporeros en períodos críticos. Para los trabajadores, la ventaja es una buena paga, empleo seguro con beneficios sociales

garantizados, a través de los cuales su dignidad y sus derechos humanos están completamente protegidos. Las principales ventajas para los países emisores son las contribuciones que las ganancias de los trabajadores migrantes dan al desarrollo en sus regiones de origen, pero también debe citarse su exposición a diferentes trabajos y ambientes culturales, que les da habilidades adicionales y aumenta su conciencia cultural y social.

El segundo impacto positivo de la inmigración son las remesas a los países natales de los migrantes y sus consecuencias en las economías locales. En muchos países latinoamericanos y caribeños las remesas son una de las mayores ganancias de divisas y en países de América Central compiten con las principales exportaciones tradicionales. Las remesas juegan un papel extremadamente importante en el desarrollo económico como fuente principal de inversión y tienen efectos multiplicadores en el empleo y en el ingreso, lo cual conlleva aumentos significativos en el ingreso nacional y hace contribuciones importantes a la balanza de pagos. En el ámbito de las comunidades locales, las remesas son una fuente de ingresos para la familia del migrante, que permaneció en los países de origen, y aumentan substantivamente sus estándares de vida convirtiéndose en el dinero para obtener su alimento, vestuario, habitación, cuidados médicos y educación. En muchos casos, las remesas dan seguridad a las familias durante los tiempos económicos difíciles. Los grupos migrantes que viven en el extranjero a menudo agrupan sus recursos para consolidar proyectos comunitarios en sus tierras natales; de este modo, las personas que viven fuera de las familias migrantes también se ven beneficiadas. Como el circulante se gasta, aumenta la demanda y baja el desempleo.

Las remesas contribuyen significativamente a expandir las oportunidades económicas y al aumento de los estándares de vida en toda América Latina y el Caribe y mejoran la calidad de vida de los migrantes y sus familias. La Cumbre de las Américas puede fomentar el uso de las remesas en actividades sustentables que creen empleos productivos, y alentar el compromiso de las instituciones financieras y las agencias internacionales especializadas.

Finalmente, analizaremos el papel de los sistemas de inmigración legal bien manejados y su contribución a la prosperidad y a la realización del potencial humano. En la experiencia canadiense, al invertir en políticas de inmigración y programas de integración social, estamos alentando prácticas de empleo justas en nuestra economía. Desde hace tiempo, los inmigrantes tienen acceso a oportunidades de mejorar el idioma y a niveles superiores de capacitación laboral, así como a la exposición cultural a diferentes patrones de vida y trabajo, lo que puede dar a sus países natales importantes ventajas económicas y sociales cuando el inmigrante regresa a casa. Estas transferencias de habilidades formales e informales y de crecimiento cultural son difíciles de medir e incluso pueden estar entre los principales efectos positivos de la inmigración —especialmente en la era de la globalización— y pueden contribuir más al desarrollo de la comunidad emisora.

También debemos tener en cuenta que las comunidades de inmigrantes bien establecidas en los países receptores mantienen lazos culturales y de intercambio con sus países natales. Estos lazos contribuyen de manera extremadamente importante al desarrollo económico de los países de envío y también a los cambios sociales y culturales de los países receptores; da fe la transformación de las ciudades de Norteamérica en vibrantes comunidades de inmigrantes.

Desgraciadamente, la migración internacional también tiene sus aspectos negativos, especialmente cuando no es manejada. La migración ilegal está en su apogeo en el hemisferio occidental y varias redes de criminales internacionales organizados trafican migrantes bajo condiciones peligrosas, a menudo los victimizan y explotan en actividades degradantes e ilegales. La cooperación internacional entre los países del hemisferio es imperativa para combatir el serio aumento de este fenómeno. Como dije previamente —cuando discutimos el contrabando y tráfico en el contexto de la globalización— Canadá cree que las negociaciones actuales sobre las Convenciones de las Naciones Unidas sobre el Crimen Organizado Transnacional y sus protocolos relacionados con Contrabando y Tráfico de Migrantes son un esfuerzo internacional importante para mejorar esta situación. Alentamos a nuestros compañeros del hemisferio para apoyar activamente estos protocolos.

Si analizamos las formas de identificar y negociar las actividades orientadas a resultados para su consideración en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas, podemos beneficiarnos con un modelo ya existente. La Conferencia Regional sobre Migración (también conocida como el Proceso de Puebla) es un buen ejemplo de cooperación regional sobre migración. El Proceso de Puebla fue establecido en 1996 gracias al apoyo, participación y cooperación de organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recientemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se unió al grupo. Los principios básicos del Proceso de Puebla son promover el diálogo, la cooperación y la consulta sobre los derechos humanos de los migrantes y la cooperación técnica sobre temas migratorios, así como considerar los lazos entre la migración y el desarrollo sostenido en un contexto regional. Los esfuerzos de reconstrucción y la transformación en América Central después del huracán Mitch (octubre de 1998) demostraron claramente la relevancia de este tema, puesto que la atención estuvo enfocada en atacar la vulnerabilidad, ya sea social, política, ambiental o económica. También se reconoció que las transformaciones deben darse en un escenario democrático. De aquí que el Proceso de Puebla ha llegado a ser un mecanismo regional importante para promover los vínculos positivos entre la migración y el desarrollo. También es un buen ejemplo de cómo el diálogo multilateral y las consultas pueden promover la gobernabilidad y la capacidad constructiva en el área de la migración y también establecer acuerdos para combatir el contrabando y tráfico de migrantes. También se debe enfatizar que el Proceso de Puebla es un foro importante para que los gobiernos consulten a la sociedad civil. Por consiguiente, el Proceso permite que las fuerzas sociales den su aporten a las políticas gubernamentales sobre asuntos de migración.

Los desafíos de la migración internacional debemos encararlos de manera cooperativa y colaboradora. Usando el Plan de Acción del Proceso de Puebla como un ejemplo, podemos construir, estrechar y armonizar nuestras capacidades institucionales mediante enfoques cooperativos y compartiendo información en un contexto hemisférico. Los enfoques regionales han demostrado capacidad para alentar la cooperación internacional y debemos estimular las iniciativas regionales de migración dentro del hemisferio. En este contexto, damos la bienvenida al reciente proceso de regional de migración en los países de América del Sur. Debemos alentar y promover los programas de inmigración legal bien manejados, que alientan el desarrollo y el crecimiento humano, y aseguran que las remesas continúen dando fuerza a las economías de las naciones emisoras. La Cumbre de las Américas nos da oportunidad para continuar promoviendo el diálogo, la cooperación y compartir información que considere la migración internacional en el hemisferio occidental. A través de este proceso, podemos trabajar juntos para adoptar y nutrir economías fuertes y viables, que contribuyan al desarrollo de nuestros países y respeten los derechos humanos de los migrantes dentro de sociedades sanas y prósperas y, al mismo tiempo, seguir luchando contra el contrabando y el tráfico.

A.3 Comentarios de Juan Martabit[8]

El comentario de Juan Martabit se refiere a algunas propuestas destinadas a enriquecer el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de 2001 en Canadá. Entre las proposiciones que el comentarista sugiere se destacan:

a) Iniciativas nacionales: fortalecer los mecanismos institucionales de cada país encargados de aplicar o proponer políticas migratorias, con la participación de las reparticiones públicas del gobierno (aduana; policía; ministerios de salud, educación y trabajo; magistrados y municipalidades, entre otras), legisladores, empresarios y sociedad civil en general.

[8] Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

b) Iniciativas bilaterales: acrecentar la cooperación Norte-Sur en temas migratorios a través de un diálogo más activo, como se da en el caso del Proceso Puebla, por ejemplo; estimular la cooperación entre los países del sur en temas tales como las tarjetas vecinales fronterizas, los acuerdos de previsión social, programas de regularización migratoria, programas de desarrollo cultural y social, facilitación para el envío de remesas, reglamentos y acuerdos específicos sobre trabajadores temporales.

c) Iniciativas hemisféricas: apoyo a organismos regionales y multilaterales relacionados con el tema migratorio; financiación de trabajos específicos sobre el tema y las problemáticas conexas; aprobación de una "cartilla de derechos y deberes de los trabajadores migrantes de las Américas", sobre la base de los instrumentos ya vigentes así como de nuevas iniciativas; y, finalmente, apoyo a los países con más dificultades económicas que, por razones de desastres naturales, reciben contingentes migratorios de países vecinos con todas las consecuencias sociales y económicas que ello acarrea.

A.4 Comentarios de Manuel Ángel Castillo[9]

Los comentarios se refieren a las ponencias de Van Kessel y Jury, quienes destacan los avances logrados en diversos aspectos relacionados con el tratamiento y administración de la migración internacional en los países del continente, sobre todo a partir de los acuerdos de la Cumbre de Santiago. Sin embargo, dichos logros tienen grados diversos de avance y resultados, no sólo en su diseño e instrumentación, sino también en materia de aplicación que es preciso analizar y evaluar.

Una referencia importante en ese sentido es el reconocimiento de la expansión de la movilidad humana en la región, no sólo en términos de volúmenes de personas que se desplazan, sino también de la diversidad en su composición demográfica y social. Así mismo, se ha complejizado el espectro de las motivaciones para migrar como también de sus impactos en todas las esferas de la realidad social, tanto en los ámbitos de origen como de destino, al igual que en las rutas de tránsito.

Es un hecho incuestionable que la llamada "globalización", pero también algunos procesos paralelos —como son los acuerdos de integración o de liberalización comercial—, inciden directamente sobre la movilidad de las personas. No obstante, habría que reconocer que los impactos de la dinámica económica y los acuerdos establecidos para facilitar la movilidad del capital y las mercancías, han probado ser más efectivos y eficientes que las medidas para auspiciar la movilidad de la fuerza de trabajo necesaria para sustentar los aparatos productivos, en condiciones de dignidad y de protección de sus derechos fundamentales.

Uno de los ejemplos en esta dirección se refiere a las modificaciones adoptadas recientemente —en materia de política migratoria— por los países receptores para facilitar la atracción e incorporación de mano de obra altamente calificada. Sin embargo, no existe consideración alguna en materia de políticas migratorias acerca de los efectos derivados del aumento de esos recursos especializados, los cuales —a su vez— requieren servicios que deben ser provistos por recursos humanos frecuentemente no disponibles en cantidad y calidad adecuadas en los lugares de inserción.

La constitución de las llamadas comunidades "transnacionales" como resultado de las migraciones y de la organización de los migrantes ha planteado efectivamente una serie de preguntas novedosas acerca del ejercicio de derechos, así como también del cumplimiento de algunas obligaciones. Por ello, a la par de los vínculos y los estatutos adquiridos por esas

[9] Profesor-Investigador, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.

poblaciones respecto de más de un estado, se requiere establecer mecanismos que garanticen y protejan sus derechos, incluyendo los derechos políticos, así como salvaguarden los intereses de las naciones involucradas a partir del cumplimiento de obligaciones emanadas de su condición de ciudadanos o nacionales de más de un país.

Uno de los mayores esfuerzos del mundo contemporáneo en la esfera de lo político ha sido el impulso decidido a los procesos de democratización. Éste ha sido motivo de particular preocupación en los países del Continente, especialmente de varias naciones que hoy se caracterizan por ser origen de flujos migratorios internacionales. En estos casos, ha significado la apertura amplia a la participación de sectores ciudadanos, especialmente a la expresión de los intereses y necesidades de los protagonistas de los procesos sociales. La población migrante, especialmente aquélla en condición "no autorizada", enfrenta enormes dificultades para expresar sus sentimientos, necesidades, intereses, agravios y limitaciones a sus derechos, sobre todo en los lugares de destino y en los de tránsito, aunque también con relación a las causas esenciales de la migración en sus lugares de origen. Por ello se requieren renovados esfuerzos de investigación y análisis de la situación y las opiniones de las poblaciones migrantes —efectivas y potenciales— para diseñar y ejecutar políticas acordes a su condición.

Por otra parte, un hecho indiscutible es la creciente participación de organizaciones de la sociedad civil en la defensa, protección y asistencia de las poblaciones migrantes. En la actualidad, dichas instancias se han ganado el respeto y la confianza de las personas que se desplazan con diversos propósitos y que, en general, son sectores en riesgo ante prácticas de todo tipo y cometidas por diversos actores que abusan de su condición de vulnerabilidad. Las frecuentes denuncias sobre violaciones de derechos humanos han incrementado las demandas en materia de protección y propiciado que dichas organizaciones constituyan canales de expresión y de denuncia de los problemas que enfrenta la población migrante en diversos ámbitos.

En el texto del Dr. Van Kessel se reconoce que el incremento de la migración y de las dificultades para que muchos migrantes tengan éxito en su propósito han propiciado que proliferen mecanismos de apoyo, incluso por parte de redes de organizaciones criminales transnacionales. Sin desconocer esa situación extrema, considero que existe una tendencia muy extendida a estereotipar el fenómeno, bajo el concepto de "tráfico o contrabando de personas", cuando en realidad subsiste una diversidad de modalidades de apoyo y conducción de migrantes en condición irregular. La heterogeneidad y complejidad del mundo de la movilidad subrepticia de personas a través de fronteras y rutas migratorias, en mi opinión, requiere enfoques y tratamientos diversos, entre los cuales efectivamente se justifica la adopción de medidas y sanciones enérgicas para quienes abusan de los derechos y la condición de las personas.

Sin embargo, es necesario reconocer que no todas las personas e instituciones involucradas apoyan los desplazamientos con la misma intencionalidad ni los mismos objetivos; en otras palabras, que el grado de "criminalidad" o de los actos delictivos no es el mismo en todos los casos y, por lo tanto, las acciones debieran discriminar el trato hacia las personas involucradas. Además, en algunos casos, los propios migrantes se convierten en el principal objeto de maltrato y sanción por parte de agentes de autoridad que los consideran en el mismo plano que a los prestadores de los servicios que contratan para evadir los controles. Asimismo, no hay una evaluación precisa acerca de los efectos de las políticas y operativos adoptados por las autoridades sobre el incremento de las modalidades para superarlos, con el consecuente efecto acumulativo en la búsqueda de apoyos irregulares.

El llamado "tráfico de migrantes" no es un hecho novedoso; lo que llama la atención en la época actual son las dimensiones y las modalidades que han alcanzado dichas prácticas, así como los efectos de acciones irresponsables sobre la condición humana de los migrantes. No obstante, el éxito de tales ilícitos sólo parece posible –en buena medida— gracias a prácticas de protección y colusión por parte de agentes de autoridad, relacionados con las redes y organizaciones que los practican. En los hechos, las operaciones de control parecen concentrarse

en el extremo de las redes, es decir, de sus operadores; sin embargo, son escasas las acciones efectivas para desmantelar y sancionar a los miembros de dichas organizaciones, y aún menos frecuentes las detenciones y sanciones de los agentes de autoridad que las protegen. Es por ello que el tema de la impunidad debe merecer particular atención si se quiere incidir en las prácticas que constituyen estos ilícitos.

Los conceptos de migración "legal", "regular", "documentada" o "autorizada" constituyen, por parte de los Estados nacionales, una expresión del ejercicio de su noción de soberanía. La definición de dicho concepto tiene características históricas, es decir, cambiantes en razón de los intereses y circunstancias que viven los países receptores o de tránsito. De ahí que se requiera impulsar esfuerzos de diálogo entre países vinculados por flujos migratorios para reconocer el aporte de los migrantes y la necesidad de adecuar las regulaciones a las necesidades de las distintas coyunturas, sin afectar derechos fundamentales.

En el contexto más amplio de las relaciones entre naciones existe una tensión con respecto al ejercicio pleno de los derechos humanos de los nacionales de otros países. Las restricciones que se imponen al libre desplazamiento o a la libre admisión de extranjeros en los países de tránsito o de destino se manejan frecuentemente con criterios arbitrarios, usualmente protegidos por un margen de discrecionalidad amparado en ley. Sin embargo, no es raro que en ese manejo relativamente laxo se encubran actitudes discriminatorias, xenófobas y racistas, o lo que es peor, que otorgan el derecho de suponer que una persona tiene fines distintos a los que argumenta para solicitar una autorización. En muchos casos, las actitudes evasivas que asumen los solicitantes de autorizaciones son precisamente una forma de respuesta a las actitudes arbitrarias que las políticas de admisión han instrumentado o propiciado. También falta mucho por hacer en el plano de la necesaria sensibilidad de amplios sectores de las poblaciones de los países receptores y de tránsito para evitar las actitudes de rechazo hacia personas que lo único que buscan es mejorar su condición de vida y muchas veces contribuir al desarrollo económico, social y cultural de las naciones de acogida.

Mucho se ha hablado de los efectos probables –en los planos familiar, comunitario y macroeconómico— del envío de remesas por parte de los migrantes a sus comunidades de origen. También se plantea como deseable el uso probable de dichos recursos para estimular actividades productivas, capaces de generar empleos y, por lo tanto, que en el largo plazo contribuyan a contener la emigración. Sin embargo, hasta ahora las experiencias son sumamente limitadas y contrastantes. Falta mucho para que se trasciendan los efectos directos de las remesas sobre la economía de las familias, de manera que tales recursos se constituyan en elementos efectivos para el desarrollo –en su sentido amplio— de los países de origen.

Ambos autores coinciden en las bondades de la cooperación en las diversas modalidades asumidas en el Continente para enfrentar los desafíos de las migraciones internacionales. En ese sentido, se destacan logros de foros e instancias de coordinación entre países, entre los cuales merecen citarse la propia Cumbre de las Américas y la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla). Ambos procesos han favorecido el desarrollo del diálogo y la cooperación entre diversas instancias gubernamentales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Puede afirmarse que así, apenas se ha iniciado un intercambio de visiones que permitan sensibilizar instancias tomadoras de decisión –ejecutivas y legislativas—, así como también a instituciones de fomento que posibiliten la canalización de recursos. En última instancia, el desafío es propiciar el ejercicio efectivo de los derechos de las poblaciones hoy forzadas –de una u otra manera—a salir de sus lugares de origen y a insertarse en ámbitos que alientan la posibilidad de acceso a mejores condiciones y oportunidades de vida, sin que existan garantías de que dichos objetivos se cumplan e incluso sean víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales y de su dignidad.

B. Iniciativas multilaterales de consulta sobre migración internacional

B.1 Reflexiones sobre el "Grupo de Puebla": en búsqueda de un diálogo pendiente

Gustavo Mohar[10]

Introducción aclaratoria

Al recibir la gentil invitación de la CEPAL-CELADE y de la OIM para presentar una ponencia en el panel "Iniciativas Multilaterales de Consulta sobre Migración Internacional", consideré que mi aportación al Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, podría ser describir mi experiencia personal en la conformación y primeros pasos de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en la cual tuve el gusto y privilegio de participar. Por ello, mi ponencia se debe interpretar como una estricta reflexión personal que no refleja la opinión del gobierno mexicano.

En este documento presentaré de manera resumida los orígenes, la creación, los trabajos desarrollados y algunas ideas sobre el futuro de la CRM, conocida también como "Proceso de Puebla",

[10] Ministro para Asuntos Políticos y Relaciones con el Congreso. Embajada de México en Washington, D.C.

autodenominada así en atención a la ciudad mexicana donde se reunió por primera vez este amplio y diverso grupo de países del Continente Americano[11].

Los orígenes

En México, la migración de sus nacionales hacia Estados Unidos de América constituye un fenómeno social de primera importancia en su historia. Influye y afecta, en ocasiones de manera decisiva, a millones de mexicanos, a miles de comunidades que se ven impactadas en su vida social, económica y cultural. En el plano internacional, para el gobierno mexicano la protección de sus connacionales en el extranjero y en especial de aquellos que se encuentran o residen en los Estados Unidos, ha sido siempre una prioridad y motivo de tensiones y diferencias con su contraparte.

Para México, la migración hacia Estados Unidos se explica como una realidad social basada en un mercado de trabajo que trasciende las fronteras y a la existencia de redes sociales y familiares construidas a lo largo de décadas que hoy la impulsan y sostienen. Para Estados Unidos, en especial en los años recientes, la migración de mexicanos ha sido, en esencia, un problema de control de su frontera sur y de violación de sus leyes migratorias por parte de aquellos que se internan y radican en su territorio sin los documentos necesarios.

Por su parte, México también es país de tránsito y destino de migrantes. Por su frontera sur cruzan diariamente miles de personas que intentan atravesar el territorio mexicano para llegar a la frontera norte e internarse en Estados Unidos. Las autoridades migratorias mexicanas detienen y regresan a sus países de origen a más de cien mil personas por año, la mayor parte de ellas provenientes del Istmo Centroamericano. En los años recientes se ha observado un notable aumento de migrantes de otras regiones del mundo que igualmente se internan en México de manera indocumentada con miras a llegar al país vecino del norte.[12]

A lo anterior se agrega una migración temporal de varias décadas de familias guatemaltecas que viajan para trabajar en las fincas cafetaleras del sureste mexicano y regresar después de algunos meses a sus lugares de origen.

En 1994 se desató en la Unión Americana un nuevo ciclo antiinmigrante derivado, entre otras causas, de la recesión económica en ciertas regiones de ese país y materializado, esencialmente, con la Proposición 187 surgida por la iniciativa de un grupo de ciudadanos de California, avalados por el entonces Gobernador de California, Pete Wilson. El asunto rebasó los límites californianos y se insertó en el debate presidencial de 1996, culminando en la que se considera la reforma legislativa más amplia y ambiciosa en la larga historia de las leyes migratorias estadounidenses.[13]

En ese contexto, ambos gobiernos contaban ya con un foro bilateral especialmente dedicado a atender los asuntos migratorios y consulares. A lo largo de sus deliberaciones, fue quedando claro que se requería profundizar en los verdaderos alcances, causas y efectos de este fenómeno. Detectaron que este tema no se puede abordar solamente como un asunto de aplicación de la ley, sino que requiere de una interpretación mucho más amplia que reconociera sus múltiples facetas y su carácter multinacional. Es ahí dónde surge la idea mexicana de ampliar ese diálogo bilateral para incluir otros países de la región que igualmente se ven afectados por los flujos de personas a través de sus fronteras y territorios.

A partir de marzo de 1996, fecha en la que el Grupo se reunió por primera ocasión, hasta hoy, cuando nos convoca el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas organizado por la CEPAL- CELADE y la OIM, el Grupo de Puebla ha transitado un camino que objetivamente se

[11] Los países miembros son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Como observadores asisten: Argentina, Colombia, Ecuador Perú y Jamaica.

[12] Informe de actividades. Instituto Nacional de Migración. México, 1999.

[13] Mohar, Gustavo, "Los Retos de la Migración a la Frontera Norte: ¿Cooperación o Conflicto?. Artículo por publicar.

puede calificar como exitoso, no obstante los múltiples presagios que le auguraban una corta vida. Ello por los riesgos inherentes al tema al que se avoca como es la migración intrarregional que tiene lugar desde Panamá hasta Canadá.

Esta vasta extensión territorial, con sus diferencias históricas, políticas, sociales, económicas y culturales, presenta en si misma una enorme complejidad analítica e interpretativa dadas las muy distintas y encontradas maneras de entender, legislar y vivir la movilidad transnacional de personas que tiene lugar a través de estas Naciones.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) ha reconocido que cerca de 125 millones de personas viven hoy fuera de sus países de origen,[14] migrando de manera temporal o definitiva debido a causas que fluctúan desde conflictos bélicos, raciales o étnicos, hasta la simple búsqueda de mejores expectativas de vida. El Continente Americano no podía ser la excepción. La presencia creciente de flujos migratorios se expresa hoy desde Alaska, con la arraigada presencia de trabajadores mexicanos en la industria del salmón, hasta los países del Cono Sur, cuya historia está basada en gran medida, en las migraciones europeas del siglo pasado y siguen siendo hoy escenario de importantes movimientos de personas entre sí, además de otras latitudes de América del Sur, África y Europa. Similares ejemplos se encuentran en la frontera sur de México y a lo largo de la región centroamericana. [15]

Visto a un poco más de cuatro años de distancia, el reto que tuvo la conformación de este Grupo era real y las dudas, resistencias e incertidumbres que surgieron en sus orígenes tenían una explicación natural derivada de la heterogeneidad de países que fueron convocados a participar en él. En una simplificación de concepto, se puede sostener que cada país que integra este Grupo tiene en sus orígenes mismos una enorme influencia, presencia e historia de migraciones internacionales. Basta señalar a los Estados Unidos de América cuya historia está inexorablemente ligada y explicada por las migraciones masivas europeas, asiáticas y latinas. Pocos temas siguen despertando tantas pasiones y encendidos debates como el papel y el lugar que corresponde a los migrantes que siguen llegando y su integración a la economía y sociedad estadounidenses.

Es por ello que las conversaciones y consultas entre los gobiernos fueron conformando gradualmente un consenso sobre los alcances, compromisos y objetivos generales que se buscarían al convocar la primera reunión de este grupo.

Un aspecto clave en la conformación del Grupo consistió en definir y acordar la conveniencia de contar con la presencia de las autoridades responsables de la política exterior, así como de las encargadas de la política migratoria en cada país. Esta dualidad demostró sus bondades:

- Al ser un foro gubernamental, que si bien no tenía pretensiones de generar compromisos, pero sí de compartir experiencias e información, el esquema se insertó dentro de la esfera de representación internacional de los gobiernos presentes. Si se revisa la agenda bilateral de cada uno de ellos con sus vecinos inmediatos o regionales, la movilidad de personas ha sido una constante fuente de conflicto y tensión.
- En casi todos los países del Grupo, la política migratoria se vincula con la política de protección de sus respectivas fronteras y por ende, se ubica dentro de la agenda doméstica de seguridad nacional y/ o seguridad pública. La aplicación de las leyes migratorias domésticas tiene, en muchas ocasiones, un impacto que trasciende las fronteras nacionales. Sin embargo, ese efecto rara vez es considerado al momento de redactar y aprobar los ordenamientos legales.
- Hacia el interior de cada país existe una natural competencia y traslape de jurisdicciones. La perspectiva de los funcionarios responsables de las relaciones internacionales no

[14] Informe Final. Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo. El Cairo, Egipto. 1997.

[15] Organización Internacional de Migración. "La Migración en el Continente Americano". Documento elaborado para la Primera Conferencia Regional sobre Migración. 1995.

necesariamente coincide con la de los encargados de la aplicación de las leyes en esta materia, no obstante la necesaria interacción entre ellas.

- El foro abrió un espacio para el intercambio de experiencias con el fin de combatir problemas comunes, conocer legislación comparada y establecer un diálogo no solo entre las delegaciones de los países miembros, sino hacia el interior de cada delegación.
- Las prioridades temáticas y enfoques de los responsables de la política exterior tuvieron que ser negociadas y balanceadas con aquellas de las autoridades migratorias de manera que desde un principio, con el primer Plan de Acción adoptado en 1997 en Panamá, hasta la última Declaración suscrita por los viceministros en Washington D.C. en 1999, se observa una mezcla equilibrada de intereses sectoriales.[16]

A lo largo de los meses previos a la reunión en Puebla, se llevaron a cabo múltiples consultas y visitas gubernamentales. Fue una labor delicada y discreta en la que se tuvieron que vencer resistencias y generar un ambiente propicio para que los delegados a ese primer encuentro, tuvieran la confianza necesaria de que su participación sería, por lo menos, una experiencia constructiva.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)

Si bien el Grupo de Puebla es un foro de gobiernos, desde su inicio han sido acompañados por la presencia de diversas ONGs de los países miembros. Al igual que otros foros multilaterales, donde se le otorga a la presencia de la sociedad civil una creciente importancia en sus tareas y programas de trabajo, en este caso no podía ser de otra manera. Muchísimas organizaciones civiles, comunitarias y religiosas trabajan cotidianamente con los migrantes en cada país integrante de este Grupo. Era sólo natural que un foro de esta naturaleza fuera de su interés.

Al igual que los representantes gubernamentales, que han ido encontrando en el camino sus propias formas de trabajo y de organización, las ONG's tuvieron que empezar por localizar a las organizaciones existentes en el área, establecer contacto y pasar luego a discutir y acordar la manera de coordinarse, de llegar a entendimientos comunes sobre su participación en las diversas reuniones celebradas hasta el momento.

Al inicio, su presencia no estuvo ausente de dudas por parte de algunos sectores de los gobiernos integrantes del Grupo de Puebla quienes no sólo no estaban ciertos sobre el alcance y objetivos del Grupo, sino que además se vieron obligados a ponderar las bondades y riesgos de la presencia de ONG 's. El tiempo ha corroborado que su presencia no sólo no representaría un conflicto, sino por el contrario, se inserta perfectamente dentro de los objetivos y principios rectores del Grupo de Puebla.

En efecto, en las primeras reuniones las ONGs se limitaron a presentar por escrito a los delegados sus comentarios y recomendaciones sobre los trabajos del Grupo, así como su posición frente a la temática regional.[17] Durante la reunión celebrada en Ottawa, Canadá, la CRM se reunió por primera vez con los representantes de las ONGs y sostuvo un respetuoso y fructífero intercambio de ideas y opiniones.

A partir de entonces, la relación entre ambas partes se ha consolidado e inclusive, durante la última CRM celebrada en Washington en la primavera del 2000, el grupo de ONGs hizo una valiosa contribución al presentar un documento sobre normas mínimas de detención y repatriación de migrantes que fue bienvenido por los delegados oficiales. Inclusive, se acordó analizar las propuestas contenidas en su documento y sostener una reunión especial para discutirlas. Recaerá en cada gobierno decidir sobre la mejor forma de usar esta información.

---

[16] Ver página de Internet: www.crmsv.org/crm.

[17] Declaración Conjunta de las Organizaciones No Gubernamentales. Ciudad de México , marzo de 1996.Ver www.mexicousadvocates.org.

Como apunté antes, un efecto positivo adicional ha sido el hecho de que este foro ha auspiciado el contacto entre ONGs canadienses, estadounidenses, mexicanas y centroamericanas. De manera gradual pero periódica, han ampliado su red de comunicación, intercambiando opiniones y elaborando entre sí sus propuestas para el Grupo de Puebla. En suma, con ellas se da cumplimiento también al objetivo de educar a la opinión pública y mejorar la comprensión del fenómeno migratorio en la región.

Las Organizaciones Internacionales

Desde su primera reunión en Puebla, los países miembros han contado con el invaluable apoyo sustantivo y logístico de varias organizaciones regionales e internacionales. Destacan en ello la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través del Centro Latinoamericano Caribeño de Demografía (CELADE).

Ambas organizaciones han aportado estudios, reportes, expertos en el tema, que han coadyuvado a centrar y ordenar las discusiones. La lectura de las recomendaciones surgidas en los grupos regionales de consulta y en los seminarios desarrollados hasta la fecha, permite corroborar la utilidad que para sus deliberaciones ha tenido la aportación de los organismos internacionales que han sido invitados a sumarse a este esfuerzo.

A las dos organizaciones anteriores, hay que agregar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Estos organismos han sido invitados a sesiones especiales para que expongan sus experiencias e información disponibles para coadyuvar a enriquecer las deliberaciones correspondientes.

En el caso de los organismos financieros, sus presentaciones en el Seminario sobre Migración y Desarrollo, celebrado en la Ciudad de México hizo patente que existe un potencial no explorado dentro de sus programas de asistencia técnica e inclusive, de financiamiento a proyectos de desarrollo en la región, que pueden atenuar las causas de desempleo, pobreza y marginalidad que orillan a sus habitantes a emigrar.

Otro organismo que en su momento ayudó a decantar la organización y forma de trabajo que ha sido adoptada por la CRM, es el Grupo Intergubernamental de Consulta sobre Políticas de Asilo, Refugio y Migración en Europa, Norteamérica y Australia (IGC) Este foro agrupa a expertos y autoridades encargadas de aplicar las leyes y cumplir las políticas migratorias de sus países. Basados en el principio de que la mejor manera de hacerlo, dada la sensibilidad política que el tema tiene para todos sus integrantes, es a base de no formalizar acuerdos, no hacer obligatorias sus recomendaciones, ha logrado un ambiente que propicia un real y franco intercambio de experiencias.

El IGC opera también con un presupuesto austero y un mínimo de personal permanente, elementos ambos que han caracterizado el desarrollo del Grupo de Puebla.

Puebla

Desde el inicio de las deliberaciones en el ámbito técnico y a nivel viceministerial, la impresión general de los asistentes fue positiva de manera que los prejuicios y dudas antes descritos quedaron rápidamente superados. La lectura del *Comunicado Conjunto* emitido en aquella ocasión es un fiel reflejo de lo que los delegados querían plasmar en su primer mensaje de consenso. Es un texto que incorpora las distintas prioridades y visiones reunidas en Puebla. Al tiempo que establece los objetivos

y principios que justifican el encuentro y normarían sus futuras tareas, contiene mandatos específicos que dieron pauta y orientación a su continuidad. La siguiente cita textual ejemplifica lo anterior:

"Los gobiernos manifestaron su beneplácito por el espíritu positivo y de cooperación que caracterizó los debates... reconocieron la necesidad de continuar el diálogo constructivo respecto a este importante tema con el fin de fortalecer la cooperación regional sobre el fenómeno migratorio

Acordaron dar seguimiento a los acuerdos adoptados mediante una reunión técnica y reunirse de nuevo en el ámbito político el año siguiente en Panamá. "

Lo que aparece hoy como frases propias de un comunicado de esta naturaleza, en su momento, su adopción no resultó sencilla, por el contrario, fue producto de intensas negociaciones. Había quien opinaba que esta conferencia debería ser la primera y la última. Otros consideraban que había que dar seguimiento técnico y dejar pendiente la conveniencia de una reunión de nivel político. Sin embargo, en mérito de los responsables de la reunión viceministerial se logró el consenso para reconocer que la experiencia valía la pena, que si bien implicaba riesgos, el tema y la agenda eran suficientemente relevantes tanto en el ámbito doméstico, como en el ámbito bilateral y regional, por ello, se justificaba plenamente hacer un esfuerzo adicional y reunirse de nuevo.

De Panamá a Washington

No pretendo en este documento hacer una narración pormenorizada de la evolución que el Grupo de Puebla ha tenido a partir de su primer encuentro en 1996, hasta su última reunión viceministerial celebrada en Washington D.C. en marzo del año 2000.[18]

Sin embargo, del simple recuento de las nueve reuniones técnicas (denominadas Grupos de Consulta sobre Migración), los seis seminarios especializados y las cinco Conferencias de viceministros, se desprende que este grupo de países ha logrado mantener un ritmo de trabajo regular, abarcando muy variados y diversos temas. Han /compartido los múltiples enfoques que conforman este vasto y complejo fenómeno social. Así, vale la pena presentar el siguiente listado:

- Primera reunión preparatoria y I Conferencia Regional sobre Migración. 13 y 14 de marzo de 1996, en Puebla, México
- Segunda Conferencia Regional sobre Migración. 13 y 14 de marzo de 1997 en la ciudad de Panamá, República de Panamá.
- Tercera Conferencia Regional sobre Migración. 26 y 27 de 1998, en Ottawa, Canadá.
- Cuarta Conferencia Regional sobre Migración. 28 y 29 de enero de 1999, en San Salvador, El Salvador.
- Quinta Conferencia Regional sobre Migración. 21 al 24 de marzo del 2000, Washington D.C.

A esta lista habría que agregar los seis seminarios temáticos que han tenido lugar en este período:

- Seminario sobre Tráfico de Migrantes, celebrado en enero de 1998 en Managua, Nicaragua.
- Seminario sobre Derechos Humanos y los Migrantes, celebrado en abril de 1998, en Washington D.C.
- Seminario sobre Migración Internacional y Desarrollo en Norte y Centro América, celebrado en mayo de 1998 en la Ciudad de México, México.
- Seminario sobre Migración, Retorno y Reinserción, celebrado en junio de 1999, en Tegucigalpa, Honduras.

[18] Idem. Ver página Internet de la Secretaría Virtual de la Conferencia Regional sobre Migración.

- Seminario sobre Protección y Asistencia Consular a Migrantes, celebrado en septiembre de 1999 en la ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Seminario sobre Mujeres y Niños Migrantes celebrado en febrero del 2000, en San Salvador, El Salvador.

Como se observa de esta lista enunciativa, los trabajos desarrollados a través de estos encuentros especializados han abarcado gradualmente los principios y objetivos que originalmente se propusieron alcanzar los países miembros del Grupo de Puebla. En su Comunicado Conjunto inicial, los delegados a este encuentro expresaron:

"Los gobiernos reconocieron que los orígenes, manifestaciones y efectos de la migración, incluyendo refugiados, son temas importantes en la agenda de la comunidad internacional..... La migración es un complejo fenómeno histórico... al respecto, los Gobiernos reconocieron la existencia de diferencias entre las percepciones que existen en cada país sobre las causas, dimensiones y consecuencias de la migración. Estuvieron de acuerdo que un enfoque integral, objetivo y de largo plazo sobre los orígenes, manifestaciones y efectos de la migración en la región, contribuiría al mejor entendimiento del fenómeno, coadyuvaría a contrarrestar las actitudes antiemigrantes y fortalecería las relaciones entre los estados participantes".

En las negociaciones multilaterales, parte del éxito radica en que los textos aprobados recojan los puntos de vista, intereses y enfoques de cada una, o al menos de la mayoría de las delegaciones presentes en la negociación. Al mismo tiempo, se requiere que sea un lenguaje claro para que el objetivo acordado en determinada ocasión, sea interpretado de la misma manera al momento de ponerse en vigor o llevarse a cabo el acuerdo respectivo. Una lectura detallada del Comunicado Conjunto emitido en Puebla y del Plan de Acción adoptado en Panamá son buenos ejemplos de lo anterior.

Las diversas prioridades que cada país miembro de este Grupo otorga a la discusión y análisis de la migración internacional han sido debidamente atendidas en estos años. Los temas abordados en las reuniones técnicas y seminarios han recogido el enfoque que privilegia el tratamiento del asunto migratorio como una responsabilidad de aplicación de la ley y de combate al tráfico de personas; otros foros abordaron el tema con énfasis en los efectos sociales y humanos de la movilidad de personas, en especial de migrantes indocumentados; se analizó también los efectos económicos con sus ventajas y desventajas para los países de origen de los migrantes, vinculando el tema de la migración, con el tema más amplio del desarrollo económico de los países del área, en especial de aquellos que se encuentran al sur del Río Bravo. En suma, se ha sido fiel al reconocimiento antes citado sobre la integralidad del fenómeno migratorio y la complejidad inherente a sus orígenes, causas y efectos.

En este mismo orden de ideas cabe destacar dos casos que ejemplifican la variedad de tareas, enfoques y propósitos que se han venido perfilando en estos años.

1. Los migrantes extraregionales

Desde su primera reunión, los integrantes de este proceso reconocieron que uno de los temas más conflictivos en la agenda migratoria regional es el relativo al arribo a algunos países del área de migrantes procedentes de otras regiones, tanto del continente americano, como de otras latitudes. Este tipo de migrantes está íntimamente asociado a una de las facetas más críticas de la migración internacional como es el tráfico de personas.

Este fenómeno no es, por supuesto, exclusivo de la región. Por el contrario, el tráfico de seres humanos es hoy en día una de las realidades universales, sostenidas por organizaciones criminales que lucran con aquellas personas que deciden dejar sus lugares de origen en búsqueda de mejores

oportunidades. El tráfico de personas ocupa hoy un lugar destacado en la agenda internacional de la casi totalidad de los múltiples foros de organismos regionales e internacionales.

En el Plan de Acción de Panamá, aprobado en 1997, la CRM solicitó a la OIM una propuesta orientada a permitir el análisis ordenado sobre esta actividad, incluyendo algunas posibles soluciones operativas que tomaran en cuenta la experiencia tanto de países de tránsito como de destino final de estos migrantes de otras regiones. A partir de la reunión celebrada en Ottawa, los países recibieron de la OIM el borrador de la propuesta solicitada mismo que fue retomado un año después en la reunión que tuvo lugar en El Salvador.

Este tema representa la complejidad legal, política y social que los países del área enfrentan cuando llegan a sus respectivos territorios los migrantes de otras regiones. Es justo decir que en su inmensa mayoría estas personas buscan llegar a los Estados Unidos de América que sigue siendo foco de atracción para miles de personas que aspiran a integrarse al mercado laboral estadounidense. Para lograr lo anterior se han desarrollado las más variadas y sofisticadas formas de internación a ese país ya sea por la vía aérea, terrestre o marítima.

Para los países de tránsito de esta migración, en especial para Centro América y México, la presencia de estas personas les representa no solo altos costos económicos en términos de su manutención mientras se logra su regreso a su país de origen, sino constantes fricciones diplomáticas y legales tanto con los migrantes como con sus gobiernos. A ello se agrega el elevado costo humano que en su mayoría deben de pagar, al viajar en condiciones de extrema insalubridad, poniendo en riesgo su integridad física y ser sometidos a constantes abusos por parte de quienes les ofrecen un supuesto servicio.

Es por ello que este tema se inserta como ejemplo idóneo sobre la sensibilidad y dificultad de la discusión que el mismo conlleva para los países miembros de este grupo.

La propuesta de la OIM dio pauta para un intenso intercambio de opiniones, de información y de experiencias que permitieron tener un diálogo multilateral, tal vez por primera vez, sobre una realidad existente en la región desde hace muchos años. Los gobiernos tuvieron que conversar tomando en cuenta el pleno respeto a la soberanía de cada una de sus contrapartes, de las diferencias que existen en sus respectivos ordenamientos legales y de las distintas realidades políticas que cada uno tiene que enfrentar tanto a nivel doméstico como en sus relaciones bilaterales o subregionales.

Los trabajos realizados y la activa cooperación de la OIM posibilitaron dialogar bajo un marco de referencia común pero a la vez, respetando la libertad de cada país de asumir los compromisos específicos que más convinieran a sus propios intereses. Por ello vale la pena citar el texto de la recomendación adoptada en la IV Reunión de la CRM cuando solicitó a la OIM:

"La formulación de una propuesta de Programa General de Cooperación para el retorno de migrantes extraregionales con base en el mandato de la Organización, a partir del cual cada Gobierno identificará con la OIM según las necesidades de cada país, los términos específicos de su instrumentación".

2. La Secretaría Virtual

Uno de los principales objetivos del proceso de Puebla ha sido desde sus orígenes promover una mejor comprensión del fenómeno migratorio, impulsando el intercambio de información y experiencias entre los países miembros del mismo, pero también aprovechar la labor de las Organizaciones No Gubernamentales y de otros foros internacionales vinculados con el tema. El propósito general persigue educar a la opinión pública, a nuestras sociedades, sobre la importancia que el tránsito internacional de personas tiene en la historia de nuestros países y en el conjunto de la región.

Para avanzar en lo anterior se llevaron a cabo los seminarios, las reuniones del grupo de consulta sobre migración y las conferencias viceministeriales. Sin embargo, a lo largo de las mismas, se fue planteando la inquietud de buscar mecanismos que permitieran un seguimiento adecuado de los compromisos adoptados y a la vez, una difusión más amplia de los trabajos, conclusiones y recomendaciones que se fueron identificando a lo largo de este tiempo.

El Grupo tuvo siempre un claro consenso en que era indispensable trabajar, minimizando al máximo los gastos y costos que conlleva todo ejercicio multinacional. Por ello, encontrar la formula práctica de compartir la responsabilidad entre los participantes, la experiencia e infraestructura de las organizaciones internacionales más directamente vinculadas en este tema, dio pauta para el establecimiento de una responsabilidad temporal que recae en el país sede de la CRM, compartida con aquel país que tendrá a su cargo la organización de la siguiente reunión. Así surge la figura de la *Secretaría Pro Tempore.*

El siguiente paso fue la decisión de crear una *Secretaría Virtual* de la CRM. Su concepción derivó de la experiencia existente en los países centroamericanos así como de otros grupos intergubernamentales de consulta y cooperación, en particular del ICG antes aludido. Se llevaron a cabo múltiples intercambios de opinión y reuniones técnicas que permitieron perfilar las características, los objetivos, las necesidades técnicas y financieras que hicieran posible contar con esta herramienta informática.

Los viceministros reunidos en El Salvador en enero de 1999, acordaron el establecimiento de esta Secretaría Virtual para lo cual ordenaron la creación de un grupo de trabajo *ad hoc* abierto a todos los miembros y con el apoyo y participación de la OIM que debería proponer un mecanismo específico para poner en operación esta Secretaría Virtual.

Dando seguimiento a esta instrucción, técnicos de los países miembros trabajaron a fin de encontrar la mejor alternativa para que esta Secretaría Virtual cumpliera adecuadamente con sus objetivos. Finalmente, en su última reunión celebrada en Washington, en marzo del 2000, la V CRM inauguró la aparición en el sistema Internet de la Secretaría Virtual del Proceso de Puebla (www.crmsv.org.)

Esta página consta de dos secciones: una pública y otra privada. La primera es de acceso abierto y permite a cualquier interesado conocer la información más relevante sobre los trabajos de la CRM. La sección privada tiene un acceso restringido ya que su objetivo consiste en abrir un espacio de discusión, de intercambio de información y de diálogo entre usuarios autorizados. Los viceministros aprobaron también los lineamientos y normas de operación que regularán esta Secretaría virtual con lo cual se ha logrado hacer un buen uso de la información tecnológica a fin de disminuir los costos, facilitar la coordinación, crear bases de datos accesibles y eficaces, difundir la misma y crear un foro de discusión permanente para aquellos que deseen participar en este ejercicio.

Consideraciones finales: mirando hacia el futuro

Durante su última reunión celebrada el pasado mes de marzo en Washington D.C., se adoptó la Declaración de los ViceMinistros para el Fortalecimiento de la Conferencia Regional sobre Migración. Vale la pena citar algunos de los conceptos centrales de este pronunciamiento:

“Al iniciar el nuevo milenio y en ocasión de la quinta reunión desde nuestro encuentro inaugural en Puebla, los gobiernos de los 11 países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración reiteramos la importancia de este foro como un mecanismo para el diálogo y para compartir experiencias en torno al fenómeno migratorio. Este foro nos permite fortalecer la cooperación entre los estados miembros y proponer un enfoque integral objetivo y de largo plazo para abordar las manifestaciones, orígenes y efectos de la migración en la región.”

Con esta introducción las autoridades responsables hacen un reconocimiento sobre las bondades de este proceso y reiteran sus alcances y límites: se trata de contar con un espacio para facilitar el diálogo, compartir experiencias y fortalecer la cooperación en torno al fenómeno migratorio.

Se adoptaron además ciertos principios que han ido que han surgido a lo largo de estos años y se reiteraron otros que fueron adoptados desde un principio, como por ejemplo:

"La inmigración es un componente fundamental de las sociedades de todos los países miembros de la CRM. Nuestras naciones están compuestas de la fusión de culturas del nuevo y viejo mundo. Llevamos en nosotros las contribuciones de muchos pueblos y esto nos hace sociedades dinámicas, optimistas y con visión futurista".

" Reafirmamos que un enfoque integral, objetivo y de largo plazo de la migración es la forma más efectiva para reducir cualquier impacto negativo y reforzar sus múltiples beneficios."

Delineando los pasos a seguir, los viceministros expresaron:

"Nuestra prioridad durante el año en curso será evaluar las actividades que hemos realizado hasta la fecha con el fin de consolidar los avances obtenidos e identificar áreas en donde se requiere esfuerzos adicionales. Estas acciones están dirigidas a la permanencia de la CRM, independientemente de cambios en las administraciones en nuestros respectivos países."

"Debemos esforzarnos para desarrollar mejores formulas de acción gubernamental en materia migratoria."

Con base en lo anterior, me permito plantear **algunas reflexiones finales:**

- La formación del Grupo de Puebla es un caso que ejemplifica la posibilidad de cooperación multilateral en uno de los temas de la agenda internacional contemporánea más complejos y sensibles como lo es la movilidad internacional de personas. Su existencia es un reconocimiento a la necesidad de buscar formulas imaginativas que permitan a los gobiernos dialogar, con respeto a su soberanía, en un asunto cuya atención debe ser reevaluada. En una economía y cultura cada vez más globalizada, la adopción de políticas unilaterales cada vez más resulta insuficiente.
- Por su impacto eminentemente social y humano, los movimientos migratorios transnacionales trascienden la labor de los gobiernos e involucran, cada vez más, a la sociedad civil. La experiencia del Grupo de Puebla confirma que gobierno y organizaciones no-gubernamentales pueden retroalimentar sus propias experiencias y visones sobre este tema, respetando sus diferencias.
- La iniciativa mexicana de convocar a los países de la CRM tiene el mérito de haber identificado un espacio que estaba pendiente de ser ocupado para dialogar de manera constructiva, sobre uno de los fenómenos sociales más sensible y complejo que han enfrentado nuestras sociedades desde hace muchas décadas. La migración intraregional ha sido una constante fuente de tensiones entre países vecinos en la región, que enfrentan el dilema de responder a las presiones políticas domésticas, demandantes de la estricta aplicación de sus leyes migratorias y la salvaguarda de sus fronteras, con una realidad de flujos de migrantes derivada de diversas y profundas causas estructurales de carácter económico, social, cultural y familiar.
- Los movimientos internacionales de personas no se constriñen al continente americano. Son hoy uno de los retos más complejos que enfrenta la comunidad de naciones, dónde millones de personas se trasladan de Sur a Norte, de Este a Oeste, de un continente a otro y dentro de ellos mismos, retando los conceptos tradicionales de soberanías nacionales. En el caso de los países miembros de la CRM, se trata de países de origen, de tránsito y de destino final de migraciones regionales y extraregionales, a lo cual se agregan grandes diferencias en sus niveles de desarrollo, creando asimetrías que alimentan los factores de oferta y demanda inherentes a todo mercado laboral.

Por ello, los retos que enfrentó el Grupo de Puebla en sus orígenes, derivados de las resistencias naturales de sus gobiernos a involucrarse en un ejercicio que fácilmente se podría haber convertido en un foro de recriminaciones, de conflicto, de diferencias insalvables o inclusive de peticiones de asistencia económica o técnica que no tuvieran base ni viabilidad, fueron superados por la decisión de autodefinirse como un foro de consulta e intercambio de información y experiencias.

- El balance que en la práctica se ha logrado gracias a la presencia de responsables de la diplomacia, con los encargados de las políticas nacionales migratorias, explica porqué en sus diversos encuentros a nivel político y técnico, las deliberaciones y conclusiones se han caracterizado por su objetividad y balance. En muchas ocasiones, los delegados han descubierto que enfrentan problemas comunes en su labor cotidiana, en la interpretación de sus normas y en las soluciones que la experiencia los ha llevado a adoptar. Los beneficios son intangibles pero consistentes con uno de los principios que ha normado a este grupo: profundizar en la comprensión de este fenómeno social.
- En poco tiempo, el Grupo de Puebla se logró ubicar en un lugar destacado dentro del ámbito de las organizaciones internacionales y grupos intergubernamentales especializados en este campo. Los gobiernos de la región han recibido múltiples peticiones de Europa Oriental, Asia, África y América del Sur para conocer su experiencia y adaptarla a sus necesidades regionales.
- Cada uno de los comunicados conjuntos emitidos por los viceministros, la adaptación y ajuste del Plan de Acción, las recomendaciones y conclusiones surgidas en los 6 seminarios dedicados a los temas migratorios específicos, las aportaciones de las ONGs y los documentos de trabajo elaborados por las diversas organizaciones internacionales y regionales que han coadyuvado a estas tareas, son un acervo bibliográfico de gran valía. Su difusión y análisis deben ser promovidos. Este acervo documental llena una necesidad informativa sobre la magnitud, importancia, variedad y complejidad de causas y consecuencias que conforman la agenda migratoria regional. Será fundamental asegurar la permanente actualización y mantenimiento técnico de la Secretaría Virtual, a fin de que cumpla a cabalidad con su doble rol de fuente de información pública y conducto privilegiado de consulta y comunicación entre los funcionarios responsables del área.
- En estos años, se ha hecho patente desde Canadá hasta Panamá, que existe en cada país un debate sobre la actualización de sus sistemas legales en materia migratoria y de las instituciones encargadas de su aplicación. En este período se han adoptado comprensivas reformas a las leyes de la materia de algunos de estos países, como es el caso de los Estados Unidos de América y Canadá. En el caso de Centro América, la tipificación del tráfico de migrantes es un avance positivo y necesario que estaba pendiente en la región. En México ha surgido una nueva conciencia sobre el papel de los migrantes en Estados Unidos, sobre la manera que afecta a nuestra sociedad y economía. Al mismo tiempo, se ha iniciado un diálogo largamente retrasado con Guatemala y Belice para buscar mejores formas de enfrentar los flujos migratorios que de ellos provienen. La inclusión de República Dominicana es otra expresión de los vínculos con el Istmo centroamericano y las ventajas de la cooperación subregional.
- Si bien es correcto que para tener una cabal comprensión del fenómeno migratorio se le debe de enfocar de una manera integral, parece necesario que, al llevar a cabo la evaluación de lo desarrollado hasta ahora e identificar su tarea futura, el Grupo de Puebla encuentre una agenda que no sólo mantenga, sino que fortalezca el apoyo e interés de sus integrantes.

Como señalé antes, de las tareas hasta ahora realizadas se puede tener un balance positivo, sin embargo, será indispensable sostener un diálogo franco, que profundice en la definición de los objetivos de este Grupo, que delimite de mejor manera su perfil, sus posibilidades y con ello, las expectativas sobre los beneficios que cada uno de sus miembros debe de esperar.

Por ello es que la tarea acordada por los viceministros en el sentido de evaluar en el año 2000 los diversos programas previstos en su Plan de Acción, debe ser llevada a cabo con todo rigor a fin de asegurar su actualización, y mantener su vinculación con las prioridades y problemática que enfrenten los países miembros. Habrá que tener cuidado en no extender la agenda más allá de la viabilidad de su ejecución.

El Grupo debe encontrar temas de interés común que lo lleven a actuar de manera conjunta frente a otras organizaciones regionales y/o los organismos financieros y de cooperación internacional, y gestionar como un bloque, con un frente común, la obtención de apoyos financieros, técnicos y humanos que le permitan concretar aún más, sus avances y resultados en benéfico de sus integrantes.

Una reflexión final: en el caso de México, así como en el resto de los países de la CRM, el asunto migratorio no sólo continuará, sino que demandará mayor atención y voluntad política tanto de los gobernantes, como de la sociedad civil durante los próximos años. Al margen del desarrollo que tengan las economías de la región, de las leyes restrictivas o aperturistas que adopten, de los operativos que desplieguen en la defensa de sus fronteras, el flujo de personas, de trabajadores migrantes originarios de la región continuará. Como ya he señalado, son muy profundas las raíces que sostienen estos movimientos. El Grupo de Puebla, es correcto decirlo, ha sentado un precedente original, con buena dosis de creatividad. Pero ello debe ser considerado como un primer paso.

Traducir sus deliberaciones, sus experiencias, su mejor comprensión sobre la enorme importancia que este asunto tiene para cada uno de sus integrantes, es un reto primordial. Su éxito pleno sólo se alcanzará cuando los migrantes, independientemente de su origen, sexo y condición migratoria, no sólo sean reconocidos y respetados, sino que tengan la oportunidad de elegir el lugar donde desean residir para desarrollar sus vidas.

B.2 Declaración de Lima de 1999 y seguimiento

Carlos Gamarra Mujica[19]

Introducción

La migración internacional, fenómeno antiguo y siempre nuevo en sus múltiples aspectos humanos y sociales, económicos y políticos, es uno de los grandes retos dentro del acelerado proceso de globalización e integración que el mundo experimenta.

Es un hecho reconocido que la migración internacional constituye un elemento esencial del proceso de desarrollo, por cuanto, la principal de las fuerzas sociales que mueven este fenómeno humano, a principios de este nuevo milenio, es la búsqueda de empleo, y de empleo mejor remunerado. Esto seguirá siendo cierto presumiblemente por un buen lapso de tiempo.

El aumento de los flujos migratorios en los últimos años, como una de las consecuencias de los avances en la revolución científica y tecnológica de proporciones sin precedentes en la historia de la humanidad, especialmente en los campos de la informática y las comunicaciones que han propiciado la globalización de las economías y de los mercados y, por tanto, de la demanda y oferta laborales, obliga a un reexamen del fenómeno migratorio, asociándolo al proceso de desarrollo e

[19] Ex Director de la Dirección General de Asuntos Consulares-Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú Cónsul General del Perú en Toronto Canadá (email: info@conperutoronto.com).

integración, para que no sea visto solamente como un fenómeno perturbador, indeseado y perjudicial para el país receptor.

Esta complejidad exige que el fenómeno migratorio sea examinado y abordado con un enfoque integral y objetivo, con una visión de largo plazo, tomando en cuenta la pluralidad de sus causas, manifestaciones y efectos, tanto en las sociedades de origen como en las de destino.

De esta manera, prácticamente, ningún país o región escapa a su dinámica, y como bien señala la CEPAL, la migración internacional constituye un asunto clave de la agenda social y económica de los países al comienzo del siglo XXI y ha suscitado la atención de los gobiernos, sociedades civiles y organizaciones internacionales.

A este reto, que el sistema internacional enfrenta, debe responderse con el dialogo y la cooperación entre los estados.

Encuentro Sudamericano sobre Migración, Integración y Desarrollo

En este contexto, y a fin de promover la reflexión sobre el rol que juega el fenómeno migratorio en las sociedades sudamericanas en el umbral del nuevo milenio, y en el marco de las profundas y vertiginosas transformaciones que acontecen en el escenario regional e internacional, el gobierno del Perú, con la plena convicción de que era indispensable avanzar en la construcción de amplios consensos regionales en el tratamiento del fenómeno de la migración internacional, contando con el valioso apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), impulsó la realización en Lima, en julio de 1999, del "Encuentro Sudamericano sobre Migración, Integración y Desarrollo", a nivel de viceministros de relaciones exteriores y del interior.

Por primera vez se reunían los representantes de diez naciones sudamericanas para intercambiar puntos de vista sobre las diversas modalidades del fenómeno migratorio en sus respectivos países, planteándose la necesidad de encontrar alternativas viables para enfrentar este enorme reto a principios del nuevo milenio.

En sus deliberaciones las delegaciones constataron, entre otros, los siguientes aspectos:

- Los movimientos migratorios se han intensificado haciendo cada vez más conveniente ampliar su análisis al contexto regional, continental y mundial;
- Tales procesos migratorios se encuentran vinculados, entre otros, con los problemas de desarrollo económico y social de los países generadores de los mismos;
- Los países de la región, presentes en el Encuentro, optaron por una respuesta asociativa e interactiva a través de los procesos de integración sub-regional, como son el MERCOSUR y la Comunidad Andina, dentro de los cuales se están realizando avances significativos en el tratamiento de las migraciones;
- Los movimiento migratorios constituyen vectores de cambio, de vinculación intercultural y de dinamización de los procesos de desarrollo; razón por la cual, la migración podría llegar a constituir un factor del desarrollo en el mediano y largo plazo;
- El tema migratorio es de trascendente importancia y requiere incrementar y profundizar el análisis e intercambio de información sobre los movimiento migratorios entre los países de América del Sur y de otras regiones del mundo;
- El respeto de los derechos humanos de los migrantes constituye una preocupación básica para los países de la región;
- Para un mejor tratamiento de la temática migratoria, es necesaria la modernización y fortalecimiento institucional de los organismos nacionales competentes en el tema;

- La cooperación técnica y financiera internacional se considera valiosa para coadyuvar al logro de mejores resultados en materia migratoria.

Como corolario del Encuentro Sudamericano de Migración, Integración y Desarrollo, los representantes gubernamentales, suscribieron la "Declaración de Lima", cuyo texto recoge la siguiente declaración:

1. La importancia de los procesos migratorios en la región aconsejan su seguimiento para el análisis y discusión de la temática migratoria, a fin de ir encontrando soluciones acordes con los intereses de loa países involucrados dentro de canales signados por el diálogo y la concertación.
2. Los delegados presente en este Encuentro coinciden en mantener consultas con el objeto de llevar a cabo una Conferencia para el seguimiento de la temática analizada en la "Declaración de Lima" [20], para lo cual recibieron el ofrecimiento de sede de la República Argentina.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

En seguimiento del proceso iniciado en el Encuentro Sudamericano de Migración, Integración y Desarrollo, realizado en Lima en 1999, en mayo del presente año, en Buenos Aires, tuvo lugar la "Conferencia Sudamericana sobre Migraciones", con asistencia de representantes de los diez países de la región sudamericana. Luego de la exposición de las delegaciones y el intercambio de puntos de vista sobre la situación migratoria en sus respectivos países y en el ámbito de la región suscribieron una Declaración en cuya parte considerativa señalaron, entre otros, lo siguiente:

- Las migraciones internacionales en Sudamérica han presentado cambios en las dos décadas pasadas, de carácter cuantitativo, cualitativo y direccional, relacionados con las situaciones económicas y sociales que caracterizaron a la región, y muestran tendencias nuevas respecto de épocas anteriores, predominando al presente las migraciones orientadas hacia los países más desarrollados y entre los países de la región. Estas tendencias en gran medida guardan relación, entre otros factores, con el proceso de globalización económica y los procesos de integración subregionales.
- Esta nueva situación demanda abordar la problemática migratoria de la región, a través de mecanismos de diálogo multilateral abierto que promuevan la reflexión y la coordinación de políticas y acciones entre países que comparten esta problemática, mediante el ejercicio pleno de la cooperación regional para fortalecer los actuales procesos de integración y desarrollo que se dan en la región.
- 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.
- 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.
- La cooperación técnica y financiera internacional constituye una valiosa vía para complementar los esfuerzos nacionales en la búsqueda de logros sustantivos en materia migratoria.

[20] "Encuentro Sudamericano sobre Migración, Integración y Desarrollo". 14/07/99.

Como conclusión de la Primera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, las delegaciones de los diez países sudamericanos suscribieron la siguiente Declaración:[21]

1. Como seguimiento del "Encuentro de Lima" y de la Conferencia de Buenos Aires, acordaron constituirse en un Foro de coordinación y consulta en materia migratoria para los países de América del Sur. Este Foro se reunirá periódicamente en lugares y fechas a concertarse entre sus miembros y contará con una Secretaría Pro Témpore a cargo del país sede de la próxima Conferencia.
2. Asumir que los objetivos y actividades a realizarse en el marco de este Foro estarán orientados a un tratamiento integral de la temática migratoria, sin perjuicio de los demás mecanismos análogos de integración subregionales y concertación bilateral.
3. Aunar esfuerzos para garantizar la protección, defensa y promoción de los Derechos de los migrantes.
4. Intensificar la cooperación regional como un instrumento sustantivo para lograr los objetivos que se establezcan y para la preparación de posiciones regionales en materia migratoria.
5. Solicitar a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la elaboración de un diagnóstico de la situación migratoria a nivel sudamericanos y una relatoría sobre los avances alcanzados en los diversos foros subregionales en temas migratorios, en estrecha consulta y coordinación con los países sudamericanos, para proponer criterios que orienten un Plan de Acción a ser presentado a consideración y aprobación de los Gobiernos.
6. Invitar a los Gobiernos de Surinam y Guyana a participar de este Foro a partir de la siguiente Conferencia.

Como una muestra del interés expresado por los países de la región se cuenta con el ofrecimiento de la República de Chile para ser sede de la próxima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

De esta manera, los países sudamericanos, al igual que los países de norte y centro América, participantes de la Conferencia Regional sobre Migración, conocida como "Proceso de Puebla", la cual es considerada como el diálogo intergubernamental modelo sobre migración regional, han creado un foro de coordinación y consulta para abordar el fenómeno migratorio en la complejidad de su intrincada cadena de causas y efectos en la región sudamericana, basándose en principios integrales, objetivos de largo plazo para enfrentar sus orígenes y consecuencias, representando una iniciativa de suma originalidad y relevancia.

[21] "Conferencia Sudamericana sobre Migraciones". Declaración. 18/05/00.

C. Rol de los organismos internacionales y no gubernamentales

C.1 Intervención del Viceministro de Relaciones Exteriores de El Salvador

Héctor Dada Sánchez*

Buenos días a todos los colegas y amigos de los gobiernos representados, organizaciones no gubernamentales y miembros de la Sociedad Civil y, por supuesto de las organizaciones y organismos de cooperación internacionales que acompañan este foro.

Quisiera iniciar brevemente, con los 15 minutos que se nos ha asignado, por agradecer y reconocer la importancia y el placer que es para El Salvador el poder estar presente en este importantísimo evento como coordinadores de la próxima Cumbre de las Américas, en donde asistimos tanto actores de gobiernos, ONG's, miembros de Organismos Internacionales de Cooperación, para discutir y revisar los mecanismos que tienen como foco común el fenómeno migratorio y ver de qué manera podemos hacer frente a los enormes retos que se nos plantea, tanto a los países de origen como de tránsito y/o de destino.

Quiero en este sentido, si me lo permiten, agradecer en primer lugar al Gobierno y Pueblo de Costa Rica por ser anfitriones de este evento tan importante para nuestra región, en donde nos hemos sentido como en nuestra casa, gracias a la hospitalidad que caracteriza a este

* Ministerio de Relaciones Exteriores, El Salvador.

país. Asimismo, deseo expresar mi agradecimiento a los organizadores y coauspiciadores de este evento especialmente a la OIM y a la Comisión

Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL-CELADE, al Fondo de Naciones Unidas para la Población, a la OEA, al BID y por supuesto, al Gobierno de los Estados Unidos que hacen posible el éxito de este evento y que todos estemos acá para contribuir significativamente a su logro.

Me han pedido que aborde el importante tema del rol de los organismos internacionales y de las ONG's en lo que ha sido el Proceso de Puebla y también porque no en lo que creemos debe ser el rol de estos de cara al futuro.

Creemos que éste es un tema complejo de abordarse y si me permiten quisiera iniciar por reconocer que es complejo por el hecho que normalmente existe la percepción quizás insuficientemente y pocas veces ventilada de que el trabajo entre ONG's, gobiernos y la cooperación internacional conviven en un ambiente de frágil equilibrio, en donde todavía subyacen, la desconfianza, algunos mitos de oposición de por medio, etc, que impiden llevar a su plena realización los trabajos conjuntos; por un lado, en los gobiernos, existe la percepción de tener inquietud en cuanto a ceder espacios a las ONG's en el desempeño y el desarrollo de actividades enfocadas hacia diversos proyectos, en un momento nos vamos a referir al tema de migración; y por otro lado, las ONG's en su acercamiento con los gobiernos, existe una percepción muchas veces fomentada en los pasillos de estos grandes foros, de que en la medida de que se acercan cada vez más a los gobiernos puede correrse el riesgo de perder su propia naturaleza de ser ONG's de ser no gubernamentales; y finalmente, la recurrente queja en cuanto a la cooperación internacional, respecto a la agilidad con la que ésta pueda responder a las necesidades específicas de los países, a las cortapisas burocráticas que entorpecen la realización efectiva de la relación de gobiernos, ONG's y cooperante internacionales, y por último, en la poca responsabilidad que tienen sus agendas respecto a la necesidades puntuales de los países; todo esto ha hecho, entre otras cosas, que normalmente este tema se vuelva un tema complejo y muchas veces un tema que no se ventila adecuadamente en los foros internacionales.

De la misma manera en que reconocemos esto, quisiera expresar que así como se han reconocido la singularidad del Proceso de Puebla en quienes me han antecedido, en cuanto a que reúne por primera vez a países de origen, de tránsito y/o de destino en materia migratoria, para discutir de manera clara el fenómeno migratorio, así estamos convencidos que el Mecanismo de Puebla, también resulta singular en cuanto a que ha sido capaz de romper muchos de estos mitos, mucho de estos tabúes que todavía existen, y ha ido abriendo brechas en cuanto a lo que se debe de hacer y como se debe de hacer un trabajo sintonizado, consistente, respetuoso, y si me permiten decirlo, creativo entre los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otros actores de la sociedad civil y los cooperantes internacionales, cada uno en su espacio, respetando y asumiendo comprometidamente sus responsabilidades.

El Salvador viene acá con pleno conocimiento de causa, y a promover el trabajo conjunto. Para El Salvador el tema migratorio ocupa uno de los primeros lugares, sino el mayor lugar en su agenda de prioridades nacionales.

En nuestro país, uno de cada 4 ciudadanos salvadoreños en el mundo viven fuera de las fronteras, es decir, forman parte del circuito migratorio internacional, cerca del 13% de todo nuestro Producto Interno Bruto procede de remesas familiares de salvadoreños residentes en el exterior, esto sin contar los efectos indirectos que por supuesto pueden tener, en la compra y adquisición de bienes de consumo y sus efectos multiplicadores, en materia de inversión y proyectos sociales, que seguramente incrementarían este porcentaje en el significado que tiene para nuestra economía.

Ya la segunda y tercera ciudades con más salvadoreños en el mundo no están más dentro de la frontera de El Salvador, sino que se encuentran en el exterior en ciudades donde se han radicado salvadoreños. San Salvador es nuestra primera, la segunda y tercera, están fuera de El Salvador.

Reconociendo esta prioridad, El Salvador siempre ha tenido por el fenómeno migratorio un especial interés, y hemos visto evolucionar este fenómeno en nuestro ámbito de acción, en un inicio quizá nos habíamos limitado a lo que ha sido la concepción tradicional de dar atención y servicios consulares a nuestros migrantes. Se evolucionó en la década de los 90's hacia una promoción más activa de lo que era la defensa de sus derechos y tratar de coadyuvar o ayudarles a nuestros compatriotas en el exterior a regularizar sus situaciones migratorias, muchos de cuyos frutos estamos viendo a la fecha; y por último, nos hemos puesto el ambicioso objetivo de tratar de hacer una vinculación mucho más efectiva, mucho más optima de esta población – uno de cada 4 salvadoreños viviendo afuera – con su país de origen; que no pierdan su identidad, que se integren al proceso de desarrollo económico, al proceso de desarrollo social y local de las comunidades que estos representan etc.

Como objetivo último y de largo plazo, pretendemos ser capaces, como Gobierno, de poder generar suficientes oportunidades en nuestro país para evitar en un futuro la necesidad de emigrar. Para que nuestros conciudadanos encuentren en su propio país las oportunidades que necesitan y poder así llevar una vida digna junto con sus familias.

Con esta visión, es que hemos venido participando intensa, activa y proactivamente en el Proceso de Puebla y es mucho lo que hemos podido hacer junto con ONG's, con las organizaciones de cooperación internacional, en todos y cada uno de los objetivos que se han trazado en la Conferencia Regional sobre Migración.

Cuando en Marzo del 96 nos reunimos lo 10 países de Norte América, Centro América y el Caribe en Puebla para conformar la Conferencia Regional de Migración, establecimos puntos coincidentes en cuanto al manejo y abordaje de lo que hemos dado en llamar el Fenómeno Migratorio, siempre compartiendo la necesidad de un enfoque integral, objetivos de largo plazo y que nos permitiera, y me parece que este es el punto fundamental del Proceso Puebla, atender con eficiencia las causas y manifestaciones de las migraciones.

Contrario a lo que va a comentar quien me suceda que creo que se concentrará un poco más en el tema de las ONG's con la cooperación internacional. Desde el día uno que se crea la Conferencia Regional de Migraciones, hemos venido desarrollando un proceso constante en apoyo a la propia agenda que nos hemos establecido los gobiernos en el marco de esta conferencia, con el caso de las ONG's y otros actores de la sociedad civil hemos visto progresivamente como hemos ido ganando y aprendiendo mutuamente de su participación creciente es este mecanismo, inicialmente en la reunión de Ottawa, seguida por la reunión de El Salvador y finalmente en la reunión de Washington, donde tuvimos un productivo intercambio con ellos y su gerencia.

Es este sentido quisiera muy brevemente hacer un repaso, un listado de las cosas que creemos que hemos hecho muy bien con las cooperantes y con las organizaciones no gubernamentales en el marco del Mecanismo de Puebla, que en otras palabras, son los logros que hemos hecho, logros que no son sólo nuestros, sino que son producto de esa retroalimentación y ese trabajo conjunto. Hemos contado desde un inicio con el apoyo de organizaciones como la OIM, ACNUR, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el FNUAP que han implementado una serie de proyectos y estudios que han coadyuvado a los esfuerzos nacionales en esta materia.

En estos cinco años vale la pena destacar en primer lugar, el proyecto piloto para asistencia inmediata de retornados salvadoreños, que aquí ha sido ampliamente conocido como el Programa "Bienvenido a Casa". Quisiera comentar para que nos demos una idea de lo que ha permitido este proyecto, que actores se encuentren, tanto del Gobierno de El Salvador, a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Secretaría Técnica de la Presidencia, junto con el involucramiento de las ONG's, como CRS, ASDI, la propia empresa privada, sector académico e iglesias, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones, con el fin de atender el tema de asistencia humanitaria de emergencia y la reinserción. Este es un proyecto con resultados satisfactorios y que han atendido ya a miles de personas que son retornadas a nuestro propio país.

Ya comentaba Gustavo Mohar sobre el tema del establecimiento de la Secretaría Virtual como un novedoso instrumento que pone la tecnología y los avances de la información y las comunicaciones al servicio de un objetivo común en donde estamos interactuando gobiernos y ONG's en beneficio de la población migrante.

No podía dejar de comentar brevemente sobre los estudios, los informes y análisis que han nutrido la toma de decisiones de los gobiernos, en los cuales están OIM con sus estudios sobre legislaciones comparadas migratorias y otros, el de CEPAL-CELADE en materia de remesas, y en experiencias exitosas en el uso de los mismos, el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en sus estudios, inventarios, capacitaciones, etc., todo lo cual nos sirve y nos nutre en este foro para continuar desempeñando el trabajo que tenemos hacia delante.

Nosotros unilateralmente, como ya dije, hemos trabajado en la atención de los salvadoreños en el exterior y en poner al servicio de ellos una red de ONG's, y de organizaciones de cooperación internacional y otros actores de la sociedad civil que puedan ser útiles para sus fines, que son las necesidades de nuestros compatriotas en el exterior. En este sentido, hemos ido trabajando de la mano con gobiernos amigos en obtener amnistías, mecanismos para la estabilización de su status migratorio, entre los cuales vale destacar a Estados Unidos con la Ley Nacara, a México y Belice en materia de retorno, y por supuesto con los países de CA-4, para hacer del tema migratorio un punto de encuentro y no un punto en donde tengamos diferencias. Hemos establecido líneas gratuitas 1-800 utilizando de nuevo herramientas de tecnología de información para poner al servicio de ellos toda información necesaria, estrategias de comunicaciones, etc.

Hemos logrado objetivos comunes en los hechos, más allá de la retórica, ya sea de manera nacional, bilateral y regional. Creemos también que así como reconocemos los logros de la CRM, es necesario visualizar que todavía nos hemos quedado muy cortos en cuanto a la potencialidad de lo que podemos y debemos hacer de cara al futuro con relación a este Mecanismo de Puebla, dentro de un trabajo conjunto gobierno, ONG's y cooperación internacionales.

Quisiera brevemente enfatizar cuatro rubros en donde creemos que se puede hacer un gran trabajo, retroalimentados por lo que ya hemos logrado.

En primer lugar, continuar por supuesto con el esfuerzo de entender a cabalidad el fenómeno migratorio, en cuanto a datos, relaciones, informes, etc.; esto debemos continuarlo.

En segundo lugar, todo lo que se refiere al tema de migración ilegal, y es a propósito que uso el tema ilegal porque normalmente existe un natural sentido de evitar referirnos a este fenómeno como ilegalidad, un poco en el entendido de que cualquiera que ayude a nuestros connacionales a aspirar a buscar una vida mejor debe ser entendido o visto con muy buenos ojos, pues nosotros creemos que esto es aplicable por supuesto a lo que es objeto de nuestras deliberaciones acá, que son los migrantes salvadoreños, mexicanos, todos los que estamos acá, que emigran en busca de un futuro mejor, más no aquel que se lucra de las necesidades y del dolor de todos estos compatriotas, y que los exponen y los arriesgan, dicho tráfico crecientemente ligado con organizaciones de crimen internacional, y donde exponen sus vidas, su dignidad y sus pertenencias. En este sentido creemos que un planteamiento muy concreto sería el dar a conocer estas redes de migración ilegal de una mejor manera, esto no es hacer el trabajo sucio de países que no quieren recibir migración internacional, sino que es por el contrario hacer el trabajo limpio para defender los derechos de nuestros connacionales y no arriesgar sus vidas y sus derechos, por supuesto consistente con esto estará toda la defensa de los derechos en materia de servicios, todo el tema vinculado con mejorar los mecanismos de retorno y reinserción de nuestros conciudadanos, que son regresados a nuestros países cuando son encontrados indocumentados o no cumpliendo con alguno de los requisitos migratorios de los países amigos que se encuentran aquí presentes.

En el caso de El Salvador, solo el año pasado tuvimos más de 4.500 deportaciones de los Estados Unidos, regresando por tierra de México y a pesar de todos los esfuerzos que se hacen con el programa "Bienvenido a Casa", hay muchísimo más por hacer, para lograr reinsertarlos en la

vida nacional por que sino lo que hacen, al siguiente día que regresan, es volverse a enganchar en las redes de migración internacional ilegal y volver al circuito de arriesgar sus derechos, sus vidas y sus necesidades.

Muy brevemente me referiré solo al tema de continuar promoviendo y encontrando los espacios para una migración legal ordenada y segura, de acuerdo a las necesidades de los países y de los migrantes; aquí entra la atención, información, programas bilaterales, todo lo que es vinculación, remesas productivas, remesas sociales, repatriación de talentos, así como un nuevo rubro a explorar como la integración fronteriza, que son los espacios donde naturalmente se da la migración internacional; acá comento lo que estamos haciendo con nuestros países vecinos, muy especialmente en el caso de Guatemala, donde estamos eliminado infraestructura fronteriza para facilitar el tránsito migratorio, en el registro etc., y como tal se requerirá de un gran trabajo de integración de las poblaciones fronterizas para que sean puntos de encuentro y no grandes muros que distancien a los países; y finalmente solo comentarles que un actor que nos ha llamado la atención es el sector privado que esta involucrado directamente con el fenómeno migratorio, y que debemos incluirlas en un mediano plazo largo. De éstas muchas veces hemos recibimos quejas de los propios migrantes, y debemos trabajar par lograr que mejoren las condiciones de los servicios que ofrecen a los migrantes. Sin embargo en el corto plazo, en vez de verlos como nuestros enemigos debemos de verlos como nuestros aliados naturales para llevarle los recursos que necesitamos y que regresen de esta manera, parte de los beneficios que le extraen a la población migrante, me estoy refiriendo a aerolíneas, a empresas telefónicas, a empresas que transfieren dinero, courier, que hoy por hoy están totalmente dispuestos a trabajar con nosotros en darle una atención mejor y adecuada a nuestros migrantes.

Quisiera agradecer a todos lo organismos y la cooperación internacional todo lo que ha sido el proceso hasta ahora y plantearle esta visión de futuro en donde el trabajo conjunto será necesario sobre todo en la medida en que la migración vaya teniendo un rol en estos procesos de globalización, aunque aún no sabemos exactamente que efectos va a tener la globalización sobre la migración, pero si sabemos que la migración está teniendo un rol definitivo en marcar las pautas de las megatendencias globales del mundo de hoy y del mundo futuro y no es nada más que cuando el mañana se convierta en hoy.

Como dice Leonardo French, Director General de Atención a las Comunidades en el Exterior en México, lo que podemos hacer juntos en este tema fundamentalmente humano el límite es nada más nuestra imaginación y nuestra creatividad.

C.2 El papel de las organizaciones no gubernamentales: la experiencia del Proceso de Puebla

Peter Duschinsky [22]

Esta es una buena oportunidad para hablar sobre el papel de las organizaciones no gubernamentales, con especial énfasis en la Conferencia Regional sobre Migración (o Proceso de Puebla). Durante la Quinta Conferencia Regional sobre Migración, realizada en Washington D.C. la pasada primavera, las organizaciones no gubernamentales participantes en la conferencia propusieron referirse a ellas como organizaciones de la sociedad civil (OSC), para incluir un rango más amplio de grupos. En concordancia, en esta presentación se usarán los términos ONG y OSC indistintamente.

[22] Director, División Refugiados – Enlace Internacional, Ciudadanía e Inmigración Canadá.

La migración internacional es un fenómeno muy complejo y que reviste muchas formas. Las disparidades económicas entre países y regiones, las presiones demográficas, las inquietudes civiles, la violación de los derechos humanos y las libertades, están entre sus causas más importantes. Los desastres naturales, como el huracán Mitch, también llevan a que un gran número de personas abandonen sus hogares. El rápido avance de las tecnologías de comunicación y transporte ha hecho más fácil que un mayor número de personas deje sus países en busca de mejoras económicas y sociales en otra parte. Por muchos años, los gobiernos han venido tratando de manejar efectivamente el desafío de la creciente migración internacional y de usarla para el beneficio de los países emisores y receptores y han tratado de asegurar que los inmigrantes contribuyan a la prosperidad económica y al bienestar social y cultural de sus nuevas sociedades. Han buscado cumplir sus compromisos internacionales de proteger a los refugiados. Al mismo tiempo, los gobiernos se han visto forzados —debido al desafío creciente de la migración ilegal— a controlar sus fronteras y a promulgar leyes para combatir el tráfico y contrabando de migrantes.

En el pasado, era frecuente que los gobiernos viesen a las organizaciones de la sociedad civil como demasiado pequeñas y débiles para tratar con asuntos migratorios de envergadura. Al mismo tiempo, las naciones democráticas comenzaron a reconocer que entre los desafíos más importantes planteados por el fenómeno de la migración están los cambios en la base social. En este caso, las pequeñas OSC —por sus conocimientos de las condiciones locales y su comprensión de los problemas inmediatos y prácticos que enfrentan los migrantes— a menudo tienen ventajas que no poseen otras instituciones gubernamentales más grandes e impersonales.

Como enfocan los problemas inmediatos de los migrantes y refugiados, las ONG mantienen el elemento humano en el centro de sus preocupaciones. Los gobiernos, en cambio, al tener que considerar muchos aspectos para tomar sus decisiones no siempre pueden seguir el consejo de las ONG y es inevitable que, en algunas decisiones, estas no estén de acuerdo. Sin embargo, y precisamente debido a su punto de vista particular, esas organizaciones hacen una contribución valiosa al proceso gubernamental de toma de decisiones.

Canadá desempeña un papel preponderante en la compresión y valoración de los puntos de vista de las organizaciones de la sociedad civil y su gobierno reconoce que las ONG aportan una valiosa visión sobre las causas de la migración y que tienen mucha experiencia en la resolución de los problemas sociales asociados al asentamiento y a la integración de inmigrantes y refugiados. Canadá es un país democrático y ha sido construido con las contribuciones económicas, sociales y culturales de inmigrantes y refugiados de todo el mundo. Es frecuente que las organizaciones sociales civiles estén formadas por hijos de migrantes y refugiados o por canadienses que alguna vez fueron inmigrantes o refugiados. Por lo tanto, las ONG canadienses tienen un buen conocimiento de la realidad de los migrantes y refugiados en cuanto al asentamiento y a los procesos de integración y pueden contribuir positivamente a la protección de los refugiados y al asentamiento de los inmigrantes.

Canadá es un país de gran inmigración y su gobierno tiene mucha experiencia en el proceso de consultas con las organizaciones de sociedad civil. A través del Comité de Gobierno/ONG sobre el Patrocinio Privado de los Refugiados, formado en 1994, las ONG y el gobierno canadiense condujeron consultas para identificar y resolver los problemas del programa de patrocinio privado para refugiados. Las ONG extranjeras, en cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) refieren casos de refugiados a las misiones canadienses y a menudo ayudan orientando a los refugiados. El gobierno canadiense da apoyo a las ONG para recibir a los refugiados seleccionados por el gobierno y para dar habitación temporal y capital inmediato a los refugiados recién llegados. En cercana cooperación con el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil tienen la tarea de facilitar el asentamiento y la integración de los inmigrantes en la sociedad canadiense. Muchas ONG canadienses, que representan a distintos grupos étnicos y religiosos, prestan servicios a los inmigrantes de su propio grupo, haciendo más fácil su proceso de transición a las corrientes culturales canadienses. Al mismo tiempo, ayudan a los inmigrantes a

preservar su identidad étnica y religiosa y sus lazos con sus antiguos hogares. El multiculturalismo es tanto una política de gobierno como una parte importante de la identidad de Canadá. En 1998, Canadá emprendió la iniciativa de formar un nuevo Modelo de Reasentamiento de Refugiados (MRR) que procura identificar los problemas específicos de reubicación de refugiados y recomendar enfoques alternativos. Las organizaciones de la sociedad civil participan activamente en el MRR y trabajan con funcionarios gubernamentales en seis grupos de trabajo relacionados con distintos aspectos de la reubicación e integración de refugiados. Las ONG también participan en conferencias y talleres y ayudan en la puesta en práctica de programas, políticas y procedimientos.

A partir de las positivas experiencias con las organizaciones de la sociedad civil, y tomando en cuenta experiencias similares con organizaciones internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Canadá tomó la iniciativa de invitar a las ONG para participar en el Proceso de Puebla. Como se indicó, el Proceso de Puebla es un foro regional permanente sobre migración para los países de América del Norte, Centroamérica y República Dominicana. Si podemos demostrar a los otros Estados miembros del Grupo de Puebla las contribuciones positivas que las sociedades civiles pueden hacer, habría acuerdo general para dar una función a las ONG en el proceso. También creemos que esto contribuiría a resolver algunos de los serios problemas sociales que los gobiernos del Grupo de Puebla enfrentan al tratar con los problemas de migración. Por lo tanto —y con el acuerdo de todos los demás países del grupo de Puebla— Canadá invitó a las ONG a un diálogo informal con los viceministros, bajo el auspicio de la Tercera Conferencia Regional sobre Migración presidida por Canadá (1998).

Como resultado de su participación en esa conferencia viceministerial de Ottawa, las ONG expresaron en una declaración conjunta su deseo de trabajar con los gobiernos para focalizar las causas de la migración, promover la cooperación y el diálogo entre países de origen y destino y eliminar los factores que contribuyen a la migración forzada. Las ONG también sugieren que cada país del Grupo de Puebla sostenga reuniones preparatorias con anterioridad a las reuniones intergubernamentales y así permitir un diálogo razonable entre las ONG y el gobierno. Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil recomendaron un mayor involucramiento de las ONG en el entrenamiento de personal gubernamental, en la evaluación del proceso y en la educación del público de los países participantes, así como la preparación de estudios y búsqueda de soluciones viables a los problemas de migración.

Siguiendo con su exitosa participación en la conferencia de Ottawa, las ONG emprendieron una gama de funciones en el Proceso de Puebla, incluyendo la consulta a los gobiernos sobre diversos asuntos y la preparación y coordinación de seminarios. Durante la Cuarta Conferencia Regional sobre Migración, efectuada en El Salvador en 1999, el papel de las ONG en el Proceso de Puebla fue cumplido cabalmente. Los viceministros expresaron su satisfacción por el diálogo entre gobiernos y ONG y aceptaron las significativas contribuciones hechas por esas organizaciones a las actividades diseñadas en el Plan de Acción de Puebla. En la conferencia de El Salvador se continuó la práctica iniciada en Ottawa en cuanto a sostener las reuniones con ONG en forma paralela a las reuniones de gobierno, para concluir en un diálogo entre representantes de las ONG y los viceministros.

Durante la conferencia viceministerial de El Salvador se sugirió realizar un seminario de ONG sobre la mujer y los niños migrantes, conjuntamente con los gobiernos de El Salvador, Canadá y la OIT. Este seminario fue realizado en San Salvador (febrero de 2000) y reunió a una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, gubernamentales y participantes académicos; 32 ONG norteamericanas y centroamericanas participaron en el seminario. El enfoque de diálogo de consulta adoptado para este evento probó ser de extrema utilidad para informar a los hacedores de políticas sobre los difíciles problemas sociales que enfrentan las mujeres y los niños migrantes. La información provocó muchas reflexiones y discusiones sobre los problemas migratorios de estos grupos sociales. Como resultado de su cercana colaboración bajo el auspicio del Proceso de Puebla, las organizaciones no gubernamentales se organizaron para formar la "Red Regional de Organizaciones Cívicas para la Migración" (RROCM); una red formada por ONG canadienses, estadounidenses, mexicanas y de América Central, las que coordinaron sus esfuerzos para crear su propio Plan de Acción, el cual apoya

y se ajusta al marco del Plan de Acción de Puebla. Dicho Plan de Acción dice relación con temas como los marcos regulatorios y la protección, el desarrollo y la migración, y supervisión del Plan de Acción del Proceso de Puebla. Durante la Quinta Conferencia Regional sobre Migración, efectuada en Washington en marzo de 2000, la RROCM propuso un seminario regional sobre los principios de estándares mínimos y procedimientos para la detención, deportación y recepción de los migrantes, propuesta que fue aceptada por la conferencia. En la preparación de este seminario (planeado para fines de 2000 o principios de 2001), las ONG llevarán a cabo estudios nacionales y regionales con el fin de formular una declaración que sirva como marco de referencia para los estándares mínimos y los procedimientos. Las Organizaciones no gubernamentales propusieron que esta declaración resulte de los esfuerzos coordinados de la RROCM y los gobiernos miembros del Grupo de Puebla.

Desde la conferencia viceministerial de Ottawa, hace más de dos años, la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en el diálogo regional ha sido la regla y no la excepción. La información compartida por las organizaciones de base (como las ONG) es imperativa para tomar decisiones informadas y para establecer políticas más efectivas. Es importante notar que las ONG cooperan con los gobiernos no sólo en asuntos políticos sino que también sobre proyectos de base concretos. La cooperación conjunta en el contexto de "Bienvenido a Casa", un programa nacional en El Salvador que promueve la reinserción exitosa de los migrantes retornados, es un buen ejemplo. Este programa fue puesto en práctica con el apoyo de la OIT y los Servicios de Ayuda Católica (SSAC), y contó con el apoyo financiero de los Estados Unidos. Se sabe de otros exitosos esfuerzos cooperativos —en América Central y en México— emprendidos por organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales, incluyendo el recientemente inaugurado "Centro de Atención al Migrante Hondureño Retornado" y el "Programa Paisano" en México, que funciona por muchos años.

La evolución de las consultas, entre gobiernos y ONG en el contexto regional del Grupo de Puebla ha sido un enorme éxito. A través del diálogo, los gobiernos y las OSC han aprendido muchas lecciones. La más importante es que los esfuerzos colectivos de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil son a menudo más efectivos cuando enfocan problemas específicos de base relacionados al gran tema de la migración que los esfuerzos independientes de los gobiernos o de las ONG. Las consultas previas, durante y después de cada encuentro de Puebla nos permiten fortalecer las relaciones entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales y adoptar un ambiente que promueve el respeto y la confianza mutua. Podemos trabajar juntos no sólo para establecer metas comunes sino que también para lograr estas metas y, al mismo tiempo, promover la protección de los derechos humanos de los migrantes. Con los años hemos aprendido a respetar las diferencias de cada uno y a construir una relación donde no existía. Juntos somos capaces de informarnos mutuamente sobre distintos asuntos y darnos una retroalimentación que promueva la transparencia y la confianza. Trabajando juntos somos capaces de hacer una diferencia.

D. Comentarios de sesiones B y C

D.1 Comentarios de Marguerite Rivera-Houz[23]

Marguerite Rivera-Houze señala en su comentario que los trabajos de Gustavo Mohar y Carlos Gamarra Mujica proveen una perspectiva histórica del proceso de creación y evolución de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), más conocida como Conferencia de Puebla, y del diálogo sobre migración por parte de los países de Sudamérica.

Destaca que el gobierno de Estados Unidos, a cargo de la Secretaría Pro Témpore de la CRM, elaboró un borrador con ideas para un programa sobre retorno de migrantes extrarregionales a fin de someterlo al análisis de los otros países miembros. También informa sobre la contribución económica que el gobierno estadounidense realizó a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) a los fines de la implementación del Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en Centroamérica (SIEMCA).

Rivera-Houze rescata la presencia de funcionarios del área de relaciones exteriores y del área migratoria en cada delegación como un hecho auspicioso para el funcionamiento efectivo de la CRM; ello contribuiría a un tratamiento más equilibrado del tema. Finalmente, la comentarista destaca que la participación de la sociedad civil, a través de las ONGs, constituye una parte esencial de este proceso.

[23] Departamento de Estado de Estados Unidos.

D.2 Comentarios de Mary García Castro[24]

Antes de pasar a los comentarios sobre las exposiciones de estas sesiones, quiero felicitar a las entidades organizadoras de este Simposio: la CEPAL, el CELADE y la OIM, y a las demás entidades que han coauspiciado este evento, el FNUAP, la OEA y el BID, así como a la representación del país anfitrión, Costa Rica, en nombre de la Comisión Nacional de Población y Desarrollo (CNPD) de Brasil, y de su presidenta, la Dra. Elsa Berquó que, por circunstancias ajenas a su voluntad, no ha podido asistir a este encuentro.

La Comisión Nacional de Población y Desarrollo fue creada por decreto del Gobierno brasileño en 1995 con la finalidad de contribuir a la formulación de políticas y la implementación de acciones integradas relacionadas con la población y el desarrollo, así como acompañar, criticar, evaluar y proponer revisiones de políticas y la práctica del Estado en relación con los acuerdos y compromisos internacionales relativos a las metas y recomendaciones del Programa de Acción de El Cairo de 1994. La CNPD está compuesta por 18 miembros, ocho de la sociedad civil (especialistas en el campo de los estudios de población y de actividades en favor de los derechos humanos de grupos de la población como las mujeres, los y las migrantes -miembros de entidades confesionales- por ejemplo) y diez representantes de los diversos ministerios y secretarias de Gobierno. La CNPD cuenta con el apoyo institucional y técnico del Ministerio de Planificación y Presupuesto (IPEA) y con la colaboración para programas específicos de organizaciones internacionales, como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). En 1999 se ha constituido, en el ámbito de la CNPD, el Grupo de Trabajo sobre Migraciones Internacionales, que coordino. Estamos elaborando una publicación bilingüe y organizando un seminario internacional sobre *Brasileños en el Exterior y Extranjeros en Brasil-Debates, Subsidios para Políticas*, previsto para ser realizado en Brasilia, entre el 6 y 7 de diciembre de este año. Actividad para la cual invito a los presentes en nombre de la presidencia de la CNPD, y sobre la cual puedo repartir material en otro momento. Tenemos también el honor de contar con la cooperación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Considerando mi mayor familiaridad con el tema de las relaciones entre sociedad civil y sociedad política, voy a referirme especialmente a este tema. Peter Duschinsky bien destaca como una de las marcas de la contemporaneidad en el horizonte de gobernabilidad sobre migraciones, el rol de las organizaciones no gubernamentales, de las agencias de la llamada sociedad civil en la defensa de los derechos humanos y en la prestación de servicios. Destaca también el caso de la Conferencia Regional sobre Migración, o Proceso de Puebla, que envuelve a los países de América del Norte, América Central y República Dominicana, así como la asociación entre tales organizaciones y los gobiernos, inclusive en la prestación de servicios y asesoría. Es importante destacar la observación de Mohar sobre los contactos entre ONGs de diversos países miembros de la CRM, su rol propositivo y de acompañamiento de los trabajos de la CRM.

El lugar de las ONGs como agencias de representación de los migrantes constituye un avance contemporáneo importante, inclusive si se considera que, a diferencia de otros grupos identitarios como los grupos étnicos y las mujeres, los migrantes y los refugiados tienen una menor capacidad de auto-organización y auto-representación. Ello, en gran medida, porque la mayoría de los países tienen leyes restrictivas en cuanto al derecho de sindicalización y de asociación de los extranjeros, muchas veces aún, hasta para los documentados.

La referencia de Duschinsky es antes de todo Canadá, pero muchas de sus consideraciones tienen de hecho validez extra territorial, como el valor de la asesoría en leyes por parte de ONGs y la mirada de éstas dados sus contactos con grupos locales. Pediría a Duschinsky que ilustrase un poco más sobre las acciones de las ONGs en Canadá en otros campos de relación entre Estado y sociedad

[24] Coordinadora del Grupo de Trabajo en Migración Internacional, Comisión Nacional de Población y Desarrollo, Brasil, email cnpd@ipea.gov.br.

civil que no se limitan solamente a la prestación de servicios, como por ejemplo el seguimiento crítico de los servicios de las agencias relacionadas con las autoridades migratorias, sino también la defensa de derechos, y cómo se da en las ONGs la representación directa, la voz de los propios hombres y mujeres migrantes.[25]

Por otro lado, sería interesante también conocer en mayor medida cuál es el rol de las ONGs en el ámbito del Proceso de Puebla, pero no sólo de tales agencias, sino también la posición de otras instituciones relacionadas con la "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares". Hoy existe una tendencia a destacar la importancia de nuevos mecanismos y legislaciones internacionales para la ecuación capital y trabajo, más concretamente para la globalización del primero y la restricción del segundo. También existe una tendencia a crear nuevos e importantes mecanismos en materia de derechos humanos. Así y todo, pese a haber sido aprobada en diciembre de 1990 en la Asamblea General de las Naciones Unidas, tal Convención ha sido ratificada por muy pocos países, entre ellos casi ninguno de los principales países industrializados, receptores de migrantes (no se ha alcanzado aún la cota de 20 firmas/ ratificaciones para que esa convención entre en vigor).

Considerando la experiencia de la CNPD en Brasil, destaco la importancia de no perder, en dicha sociedad entre Estado y entidades no gubernamentales (o en aquellas estructuras que, como la CNPD, integran participantes de distintos saberes y lugares institucionales), la identidad de cada miembro, la autonomía y el rol de la organización de instancia crítica. La CNPD está compuesta por personas no remuneradas para tal membresía, varias con pertenencia a partidos y organizaciones de oposición, invitadas a participar en la CNPD por sus méritos, de distintos órdenes del saber –como el campo de la población– siendo por lo tanto suprapartidaria, aunque su interlocutor primario deba ser el gobierno por su énfasis en las políticas.

Garantizar tal carácter suprapartidario para estructuras de asesoría, pero al mismo tiempo no alejar a partidos, sindicatos y movimientos sociales compuestos por las y los propios sujetos-objetos (como en el caso de las y los migrantes) en favor de agencias de creación *ad hoc*, o de socios muchas veces no muy críticos del Estado, puede promover diálogos, pero mistificar lo que se pretende como juego democrático.

¿Qué es la sociedad civil? Esta cuestión es compleja, en especial cuando la globalización sutilmente se mezcla con medidas de unipolaridad en términos de gobernabilidad mundial. No es por azar que se habla tanto de la globalización de la economía, mucho en sentido positivo y tan poco respecto del derecho a la ciudadanía universal, el derecho a la movilidad de las personas y el de combinar referencias de ciudadanías nacionales (como la doble ciudadanía), o el derecho a la *statis*, a permanecer en un sitio, a quedarse. Países de América Central y del Caribe vienen avanzando en tal debate y políticas. Por otro lado, la reflexión final de Mohar en pro de un proyecto a largo plazo en que los migrantes de distintas adscripciones por sexo, edad y origen sean sujetos de su trayectoria y lugares de residencia, merece más esfuerzos; sobre todo en estos tiempos en que parecería que se retorna a la lógica de las intervenciones y al lenguaje de las armas en áreas geográficas cercanas.

Retornando a la cooperación multi institucional, los que estamos en el campo de estudios de la migración y circulamos por el área de políticas públicas nos preocupamos por ver cómo incentivar el compromiso de las más distintas representaciones institucionales con el tema de la movilidad de las personas. En el relevamiento en curso, promovido por la CNPD para la publicación y el seminario mencionados[26], adelantamos a nivel de hipótesis que es aún bajo el compromiso de la instancia parlamentaria del Congreso y de los sindicatos en Brasil, en temas que afectan a las migraciones, los

[25] Interesan particularmente las contribuciones de las ONGs en el caso de las trabajadoras domésticas, la vulnerabilidad de las mujeres migrantes frente al abuso de sus patrones, ya que, según las leyes de Canadá (por favor corríjanme si no procede esta información), los patrones tienen la tutela de los derechos de las mujeres que son traídas de otro país para el servicio doméstico.

[26] Dra. Marcia Spraendel-Senado, Brasil para CNPD-Brasil.

derechos de los brasileños en el exterior y de los extranjeros en Brasil y que, por otro lado, los medios de comunicación, los formadores de opinión, vienen despertando interés respecto del tema, pero aún se mueven por estereotipos. Ello podría contribuir, por un lado, a alimentar ideas de xenofobia en temas relacionados con el mercado de trabajo por ejemplo; o, por el otro, por el apoyo acrítico a la importación de administradores y técnicos calificados por parte de empresas de capital extranjero, lo que crece con las privatizaciones en el área de servicios (tal el caso de las telecomunicaciones, por ejemplo).

El tema de la formación de opinión requiere también de una perspectiva transnacional en lo que se refiere a la acción de los Estados, es decir, que se haga un seguimiento sobre cómo los medios de comunicación de otros países representan a sus nacionales, estando atentos a la expansión de un sentimiento antiinmigrante. En este sentido, merece destacarse la acción de México y República Dominicana, entre otros Estados, en términos de protestas contra el aumento de hostilidades públicas contra los migrantes en Estados Unidos, así como la instrumentación de servicios más efectivos de acompañamiento de sus nacionales frente a políticas restrictivas respecto del acceso a servicios de bienestar social y frente a acciones de los organismos de control migratorio de aquel país.

Una investigación de 1993, financiada por el New York Times y la CBS News, ha destacado que el 61% de los entrevistados era favorable a la disminución de los flujos de inmigrantes hacia los Estados Unidos. En 1996 otra encuesta (Wall Street Journal/NBC News) identificó que el 52% se declaró en favor de suspender las migraciones hacia Estados Unidos por 5 años. Con todo, como destaca David Rimers[27], los norteamericanos parecen muy poco informados sobre la temática migratoria. Cerca del 68% de los que respondieron la encuesta de 1993 (Times/CBS) afirmaron que "la mayoría de los que migraron hacia los Estados Unidos en los últimos años, lo hicieron como ilegales", cuando, en tal período, la estimación del flujo de indocumentados era que éste no llegaría al 25% del total de migrantes. En su texto, Mohar menciona el rol de las ONGs en cuanto a "educar a la opinión pública y mejorar la comprensión del fenómeno migratorio en la región". Sería interesante socializar por internet, quizás a través de la secretaría virtual de la CRM, más experiencias en este sentido.

Hay ilustraciones bien creativas de combinación de solidaridades, de la importancia de las redes, de la comunicación por internet en torno de la acción global de ONGs, y nuevas formas de organizaciones. La propia ubicuidad transnacional pide otro tipo de organización, transterritorial, híbrida, en que se combine la lucha por los derechos a la identidad cultural con la ciudadanía global. Es decir, que se pueda combinar solidaridad por *jus sanguinis* en un territorio (como bien resalta el texto de Duschinsky, no es al azar que en algunas ONGs canadienses muchos de los activistas sean hijos y nietos de migrantes), el compromiso de sangre, con la cultura original, con la solidaridad en términos transnacionales, entre los que se quedan y los que se van. Mexicanos, chicanos, guatemaltecos, salvadoreños en Estados Unidos han montado una serie de experiencias ricas que han actuado tanto como auxiliares en la migración de retorno, como en la ayuda mutua de los que se van para comunidades en México, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, por ejemplo. Y ayudan a los y las migrantes a lidiar con las angustias y dificultades de la llegada, y con las hostilidades y el racismo en el país de inmigración. De común hay que destacar el ingrediente de la solidaridad, de la ética, de la acción por el ser humano. En este sentido, por más que se destaque la contemporaneidad y expansión del modelo ONG, es necesario resaltar el importante papel de una agencia tradicional: las entidades confesionales. En Brasil, en 1997, la ABONG (Asociación Brasileña de ONGs) registraba 240 asociaciones; estimaciones

[27] David Rimers in "Unwelcome Strangers: American Identity and the Turn Against Immigration"New York:Columbia University Press, 1998, cit in Mitchell Christopjher, "Contemporary US Immigration Policies in the Western Hemisphere, with Special Reference to Source Nations such as Brazil", borrador, mayo de 2000-New York University, Center for Latin American and Caribbean Studies.

no oficiales ya se referían a un universo de más de 4 mil ONGs de diferente tamaño y finalidad. Sin embargo, direccionadas a los derechos y asistencia a los inmigrantes, sólo se encontrarían entidades confesionales, como las pastorales, relacionadas con una tendencia en la Iglesia de mayor compromiso hacia el pueblo.

Pero por otro lado, en especial en América Latina y África, hay que tener cuidado con el discurso celebratorio sobre las ONGs, sobre todo en el escenario neoliberal, donde la marginalización del Estado de bienestar y el énfasis en algunas formas asociativas pueden conllevar el riesgo de cooptaciones. Hoy, varios analistas en América Latina y Africa advierten que el tercer sector no es un modelo de instancia de gobernabilidad en sí; depende del perfil de la sociedad civil, de la sociedad política, y de que se analice quiénes son las ONGs, caso por caso, en su relación y compromiso con el Estado —y su papel y composición—: si son advocaciones, si son agencias de presión en relación con el Estado, si son apéndices de este, o de algunos grupos en la prestación de servicios. Los variados roles son válidos en sí, pero también relativos si no se cuestiona cómo se han constituido las ONGs en términos de legitimación por parte de los representados (en este caso los y las migrantes), y la dependencia financiera de muchas organizaciones respecto de agencias internacionales[28]. De hecho, muchas de las llamadas 'no gubernamentales' son 'neo gubernamentales' asociándose al gobierno; lo que puede ser positivo, pero también tiene un aspecto negativo, como ser la pérdida de poder de crítica, de autonomía, de presión y de representación de grupos en oposición.

Cuando se aboga por la participación de agencias de distintas inscripciones institucionales en un tema que transita entre derechos humanos y seguridad nacional y ello envuelve intereses de gente con bajo poder de representación (como las y los extranjeros) y de instituciones con alto poder de presión y control (como empresas multinacionales, fuerzas armadas y gobierno), insisto, no basta, aunque sea importante, con celebrar contactos entre Estados, ni la intermediación de ONGs, ni la creación de foros supranacionales. Tres vectores necesitan ser destacados: 1) el poder de la institución, 2) la legitimidad social de su representación y 3) su compromiso social con los derechos humanos y los principios de justicia social. No es casual que en varios países de América Latina, y destaco el caso de Brasil como también de Estados Unidos, una de las agencias advocacionales más eficientes, inclusive en las negociaciones con los Estados (asociaciones en servicios, pero también en las denuncias de arbitrariedades), hayan sido las Iglesias, las organizaciones confesionales, que reúnen tales vectores[29].

De los textos relacionados más directamente con *Iniciativas multilaterales de consulta sobre migración internacional*, a pesar de la poca familiaridad con los procesos y prácticas históricas subyacentes a los casos analizados (en especial el "Proceso del Grupo de Puebla"), destacaría lecturas de lo que me parecen sugerencias o estímulos. No son evaluaciones, repito, sino apreciaciones que hago de los textos.

---

[28] Castro, Mary García "ONGS-quando o povo, poder e projetos fazem a diferença" In Analise de Dados, SEI, numero especial sobre ONGs, Superintendencia de Estudos Economicos e Sociais da Bahia, Salvador, v 7, n 4, 3/1998-p26-39.

[29] En términos de información para intercambios, valdría más conocer la experiencia de agencias de la sociedad civil en Estados Unidos, así como el trabajo de la Iglesia, de los Santuarios, su conquista en terminos de lobbies y las iniciativas transnacionales cuando organizaciones se establecen en redes, en países diferentes. Las formas asociativas de organizaciones como la LULAC-League of United Latin American Citizens-, la MALDEF-Mexican American Legal Defense and Educational Fund, el National Council of La Raza y la Farm Workers'Feederation, o sea, no sólo la efectividad de sus lobbies, labor de presión y denuncia sino también la capacidad de constituirse en redes de ayuda mutua, a nivel transnacional. Pese la pretensión de carácter universal, es sabido que las leyes de migración —mi referencia por más conocimiento es Estados Unidos— no son aplicables a todos los latinoamericanos y caribeños de igual forma, tanto por el uso que se hace de la migración en acuerdos bilaterales de diversos órdenes, como también por la fuerza de colectividades específicas por nacionalidad, en plan de ONGs, su capacidad de alianzas con otros grupos, como los afro descendientes, y nexos con parlamentarios.

Al compartir reflexiones para México sobre sentidos de la migración hacia Estados Unidos, Mohar ilustra bien cómo para los países de América Latina migración se relaciona con historia e identidad cultural, siendo por lo tanto más compleja que una cuestión de control de fronteras y violaciones de leyes. Pocos países como México -destacaría también el caso de Cuba-, tienen tal experiencia de cerca, de piel, vivencia y conocimiento acumulado sobre el sentido de combinar perspectiva de tránsito entre estar en fronteras, negociar, no diluir identidad y defensa de un proyecto propio de Estado-nación.

Poco conozco para un análisis en profundidad sobre la documentación y, en especial, sobre la práctica del "Grupo de Puebla"; mucho he aprendido con el texto del Mohar. En particular me ha llamado la atención sobre la recurrencia combinada al diálogo bi y multilateral, llamando a otros socios de la región, considerando problemas comunes en la emigración para países de América del Norte, y también por la cuestión del tránsito y de la inmigración intraregional. Su texto sugiere muchas cuestiones, por ejemplo: ¿Cómo lidiar con el riesgo en ámbitos de negociaciones multilaterales y foros regionales?, ¿cómo lidiar con las diferencias de intereses, de *status*, en cuanto a correlación de fuerzas? Mohar bien describe una serie de estrategias e instrumentos formales destinados a tales fines. Sería interesante que un día se pueda disponer de relatos en el plan de vivencias y situaciones. Segundo, ¿cómo se negociaría -en el caso de los países de emigración o de tránsito- la delegación de tareas de control en fronteras, la cuestión del trafico de seres humanos, si el control de fronteras fuera ejercido también por los países de inmigración? Sería interesante conocer, si fuera posible, más detalles sobre cambios en delegación o división de atribuciones del control de migración en frontera entre países de inmigración y de emigración (como el caso de las fronteras México y Estados Unidos) después de la implementación del Proceso de Puebla.

Al resaltar que la política de migración está más asociada a la agenda de la seguridad nacional, como tema doméstico, cuando en realidad tiene impacto en otros países, mi lectura de Mohar apunta indirectamente a un punto de alta complejidad que también se extiende a los conflictos entre la perspectiva de migración como área de derechos humanos y como área de seguridad nacional; es decir, las tenues demarcaciones entre migración, tráfico de drogas y conflictos armados, ambigüedades que pueden ser negativas al derecho de movilidad de los individuos. Tal tema de la tónica en la seguridad nacional también sugiere otros, como las contradicciones del llamado mundo "globalizado", ya que el discurso de la globalización comúnmente convive con prácticas comerciales proteccionistas y objetivos de seguridad nacional limitados a la agenda de algunos países. Esas son también otras cuestiones sugeridas por la lectura del texto de Mohar.

Cuando Gamarra Mujica nos ofrece un relato sobre los dos foros, a nivel de viceministros y altos funcionarios de gobierno, que se orientaron recientemente hacia diálogos entre países de la América del Sur (el Encuentro de Lima en 1999 y el de Buenos Aires, en mayo de 2000) buscando confluencias de cooperación en el trato de las migraciones, lo positivo radica, a mi juicio, en que los aportes en términos de políticas de migración en el plano de la multilateralidad exigen una "visión a largo plazo" y una atención a distintas dimensiones y, en especial, un esfuerzo de relación con la planificación económica en sentido regional.

La preocupación en relación con foros subregionales, en el caso de países de América del Sur, sugiere que un diálogo entre las Américas referente a migraciones presupone un debate en las Américas, en plan asociativo subregional, delineándose intereses propios. Esta fue la tónica del MERCOSUR y de la Comunidad Andina; como bien destaca Gamarra Mujica, la defensa de esta autonomía -la autonomía de parte de nuestra América, en el caso del Sur- y, en tal perspectiva, por otro lado, la combinación de acuerdos multilaterales con los de carácter bilateral entre los países.

Entre las materias de consenso de los dos eventos sobre migraciones en América del Sur —las reuniones de Lima y de Buenos Aires— que según el texto de Mohar también hacen a la

agenda de la CRM, se destaca el combate "al tráfico de seres humanos". Habría que sistematizar y socializar en mayor medida las experiencias previendo mecanismos de cooperación y de eficiencia instrumental, involucrando a las agencias de seguridad de varios Estados pero también a las ONGs y oficinas consulares, inclusive en lo que se refiere al tráfico de mujeres, que viene asumiendo múltiples formas.

En síntesis, en relación con el modelo de Puebla para la institucionalización de relaciones inter-estatales referentes a las migraciones, creo que para el caso de América del Sur habría que discutir más profundamente su relación con las estructuras institucionales regionales, como el MERCOSUR y el Grupo Andino; y enfatizo, habría que discutir también cómo mantener en tal institucionalización regional la autonomía en los diálogos y sociedades con países de otras áreas, como Estados Unidos. Creo que es prematuro entusiasmarse con el modelo de Puebla para el caso de nuestra América, y se hace importante la asistencia de países y de organizaciones como la OIM -que vienen promoviendo más la interacción entre especialistas, funcionarios y gobiernos-, así como profundos debates, antes de asumir el modelo Puebla como tal. Por otro lado, casos como el reciente Plan Colombia cuestionan el grado de autoridad de los foros regionales, cuando se ha decidido uni o bilateralmente un contrato que afectará a varios países en términos de movilidad entre fronteras y su militarización, además de sus posibles efectos en relación con el medio ambiente. Hay que ser cuidadosos para no crear instituciones que funcionen para dar una apariencia de democracia o de diálogo y que en realidad no tienen mucho poder para influir sobre decisiones basadas en intereses de hegemonía económica o política por parte de potencias suprarregionales.

Para terminar, destaco que en todos los niveles se dan negociaciones de identidades en las migraciones y en estas se involucran distintas agencias y actores/actrices. Inclusive, porque se entremezclan con la movilidad de las personas, la movilidad de capitales, con varios intereses y discursos no necesariamente convergentes ni de fácil ecuación, en particular cuando se sale de las abstracciones conceptuales y uno se ubica en procesos, en historias y momentos, y se caracteriza en estos a los distintos agentes, organizaciones y Estados, así como al uso de sus poderes (el de las armas, el del capital, el de la intervención, el de la diplomacia, el de la denuncia, el del asociativismo, el del reconocimiento del derecho humano del otro, del diferente, etc.). Es común hacer referencia a la asociación entre migración y modelo de desarrollo, a la economía, y los expositores de esta sesión bien destacan tal asociación. Pero las consideraciones sobre los efectos *de* o *sobre* las migraciones, de una inversión económica, son comúnmente *ex post facto*, ellas no son parte de la planificación del capital. Insisto, en la decisión de inversiones masivas de una nación en otra, contribuyendo a la militarización de conflictos en ésta, ya sea con la intención del control del tráfico de drogas, ya sea de control político-ideológico e intervención en conflictos en territorios de otra nación, falta un planteamiento básico: en el cálculo de la racionalidad de tal plan, de tal inversión, cuál es el peso de los costos en términos de derechos humanos, de provocación de desplazamientos de campesinos, del traspaso de fronteras por distintos tipos de población, inclusive para terceros países. O sea, no basta reconocer que la migración de personas se asocia a otras dimensiones, como la economía y la seguridad nacional o los derechos humanos, si no se discute caso por caso, y en términos concretos, la representación de los derechos de los pueblos, por sus propias voces y escenarios de modelos de la democracia, así como el poder de cada Estado y de cada grupo en las negociaciones. Es común hoy en los foros internacionales sugerir diseños de mecanismos de concertación regional y el predominio de un discurso por consulta e integración, que no se corresponde necesariamente con una práctica a *posteriori*, lo que sugiere que uno de los roles de las instancias regionales en el área de las migraciones sería el de presionar para que en otros organismos, como por ejemplo en el MERCOSUR y en los planes de colaboración militar, entre otros, no se insista en la tradicional codificación de la movilidad de las personas y de los derechos humanos como 'variables dependientes' o formas de '*serendipity*' (efectos no esperados).

Una vez más deseo felicitar a los organizadores, tanto por la oportunidad como por el formato de este Simposio, que bien sugiere la importancia contemporánea de asumir el desafío de salir de los análisis dicotómicos –como el ejemplo de los modelos con énfasis en factores de atracción y expulsión (*push and pull factors*)– y unipolares sobre la movilidad de las personas entre fronteras y territorios. Es decir, asumir las migraciones, en especial entre las Américas y entre los países de nuestra América, como un fenómeno total, combinando economía, demografía, cultura, política, en planos transnacionales, con contornos al mismo tiempo locales y globales, pero también individual-existenciales, ya que no se circula entre espacios, historias y culturas por rupturas inmediatas y amnesias, como por proyectos, inclusive sobre lo que se entiende y se pretende en términos de Estado-nación.

E. Conclusiones del capítulo

En este capítulo se ha puesto de manifiesto que la gobernabilidad de la migración y la diplomacia multilateral constituyen tareas ineludibles en las Américas. Frente al crecimiento de las tecnologías y de los mercados globales se estaría en presencia de un aumento de la movilidad del trabajo. Con necesidades crecientes de mano de obra altamente calificada, especialmente en los sectores de alta tecnología de los países desarrollados, los acuerdos multilaterales de comercio como el ALCAN y, de modo general, la OMC, están erosionando los controles existentes sobre la movilidad de la mano de obra entre países y, en consecuencia, exigen de visiones renovadas que, en el marco institucional de cada país, comprometan la participación de numerosos actores.

Todo indica que la globalización económica y la liberalización del comercio global continuarán expandiéndose en un futuro previsible. Ello implica que los requerimientos de recursos humanos altamente calificados también continuarán incrementándose y se verán acompañados por mayores esfuerzos multilaterales a fin de liberalizar la movilidad de la fuerza de trabajo migrante.

Un tema crítico para los países desarrollados es dilucidar si la inmigración podría constituirse en un medio para equilibrar sus poblaciones decrecientes. El incremento de la inmigración no se presenta como una respuesta fácil a este dilema, aun cuando, para mantener sus actuales niveles demográficos, estos países necesitarían grandes flujos de inmigración.

Con las crecientes presiones migratorias se han desarrollado redes de organizaciones criminales transnacionales que no sólo trafican con los migrantes, sino que también los introducen en actividades ilegales en los países de destino. La existencia de estas organizaciones es rechazada categóricamente por todos los países, que deberán redoblar esfuerzos para erradicarlas.

En 1998 la Cumbre de las Américas aprobó una iniciativa destinada a promover los derechos humanos de los migrantes, incluyendo a los trabajadores migrantes y sus familias. En términos generales, la sección de Trabajadores Migrantes del Plan de Acción de la Cumbre refleja el compromiso de los Estados miembros de llevar a cabo una serie de iniciativas, tanto generales como específicas, a fin de garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias.

Por su impacto eminentemente social y humano, los movimientos migratorios transnacionales trascienden la labor de los gobiernos e involucran cada vez más a la sociedad civil. La Conferencia Regional sobre Migración –o "Proceso de Puebla"– constituye un foro de diálogo y tratamiento multilateral de la temática migratoria entre los países de Norte y Centroamérica, basado en el principio de cooperación. Si bien se trata de un foro de gobiernos, desde su inicio ha sido acompañado por la presencia de diversas ONGs de los países miembros. Con ellas se intenta dar cumplimiento al objetivo de participación de la sociedad civil y así educar a la opinión pública, mejorando la comprensión del fenómeno migratorio en la región.

Los retos que enfrentó el Grupo de Puebla en sus orígenes, derivados de las resistencias naturales de los gobiernos a involucrarse en un ejercicio que podía poner de manifiesto diferencias insalvables, fueron superados por la decisión de autodefinirse como un foro que no persigue la adopción de políticas comunes o compromisos colectivos.

Por su parte, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones reconoce 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 los mecanismos de coordinación entre los Estados.

Todas estas iniciativas exigen el compromiso duradero de los gobiernos y han permitido construir una relación de cooperación sobre la migración internacional en las Américas que antes no existía. El proceso de la Cumbre de las Américas constituye uno de los referentes más apropiados para la consolidación de una verdadera gobernabilidad de la migración donde se promueva una migración ordenada y segura para los migrantes.

Cuarta parte: Importancia económica y social de la migración

A. Remesas y redes migratorias

A.1 Migración y remesas: un estudio de caso del Caribe

Wendell Samuel[1]

Introducción

La población del Caribe siempre ha tenido instintos migratorios. Los primeros habitantes migraban para huir de sus enemigos; la migración actual está motivada sobre todo por razones económicas. En épocas recientes, ha habido tres períodos de migración bien definidos. En los años treinta, hubo una ola migratoria a Centroamérica para trabajar en la construcción del Canal de Panamá. En los años cincuenta y sesenta los trabajadores migrantes se concentraron en el Reino Unido donde trabajaron sobre todo en enfermería y el transporte público y la onda migratoria más reciente se ha dirigido a los Estados Unidos y en menor medida a Canadá. Aunque los flujos migratorios se hayan centrado en una zona geográfica determinada en un momento dado, ha persistido un pequeño flujo de migrantes a otros países.

La consecuencia lógica de la migración de trabajadores es el flujo inverso de remesas para apoyar parientes a cargo, reembolsar préstamos, hacer inversiones y otros fines. Si bien suele sostenerse que las remesas

[1] Director principal, Departamento de investigación e información del Banco Central del Caribe Oriental.

de los migrantes han contribuido en medida no despreciable al desarrollo económico y social del Caribe, el análisis es principalmente anecdótico. La exactitud de las estimaciones de las remesas de los migrantes es más bien dudosa y se ha realizado muy poca investigación empírica para evaluar la contribución de las remesas al desarrollo económico. Los datos sobre remesas se recopilan principalmente para estimar los flujos de la balanza de pagos y no suele hacerse ningún intento para relacionar tales flujos con la generación de ingreso en las economías locales. Por lo común, no se establece ninguna distinción entre las remesas corrientes y las de capital.

El análisis de las remesas —en ausencia de un marco teórico que las relacione con mejoras del hogar, el ahorro y la inversión— no explicará cabalmente el flujo de remesas ni orientará sobre los factores que influirían en su afluencia sostenida necesaria para contribuir al desarrollo. El presente artículo procura perfilar un marco para analizar las remesas e identificar algunas de las variables que determinarían su afluencia sostenida para fines de desarrollo. La primera sección del artículo aborda el concepto de remesas y examina los principales factores que influyen en el nivel de las mismas. La sección segunda trata de las tendencias migratorias recientes en el Caribe, y la tercera ofrece alguna información sobre el orden de magnitud de los flujos de remesas en algunos países caribeños. El aporte de las remesas al desarrollo es el tema de la cuarta sección y la quinta identifica algunas medidas que podrían mejorar el nivel y la consistencia de las remesas. La última sección está dedicada a algunas observaciones finales.

1. El concepto de remesas

Las remesas son las transferencias de remuneraciones o del monto acumulado de riqueza que hacen los migrantes individuales a su país de origen. Pueden considerarse como una forma de pago de coseguro, que emana de un contrato implícito entre cada migrante y su familia. Los recursos se remesan para apoyar a familiares a cargo, amortizar préstamos, hacer inversiones y otros fines. Dado que se transfiere una suma determinada con un conjunto de instrucciones acerca de su disposición entre varios usos, es dificilísimo prorratear estas cantidades entre transferencias corrientes y de capital.

Wahba (1991) proporciona una taxonomía útil de las remesas, dividiéndolas en cuatro tipos:

1. **Remesas potenciales:** el ahorro disponible para el migrante una vez sufragados todos los gastos en el país receptor. Estas representan el máximo que el migrante puede transferir en cualquier momento.
2. **Remesas fijas:** el mínimo que el migrante necesita transferir para satisfacer las necesidades básicas de su familia y otras obligaciones contractuales.
3. **Remesas discrecionales:** las transferencias que exceden las remesas fijas. Junto con ellas, constituyen el nivel de remesas efectivas.
4. **Remesas ahorradas** (o ahorro retenido): la diferencia entre las remesas potenciales y el monto remesado durante el período. Estos flujos se acumulan en un *stock* de recursos, que pueden utilizarse para complementar las remesas efectivas en una fecha ulterior. Este *stock* de riqueza es el resultado de una decisión de cartera por parte del migrante y podría alentársele a que pusiera estos recursos a disposición del desarrollo de su país de origen.

Esta clasificación es importantísima para el análisis de las remesas y las medidas normativas consiguientes, puesto que los diferentes componentes obedecen a motivaciones completamente distintas. Se podría profundizar el tema si se examinan un poco más las implicaciones de esta clasificación.

El concepto de las remesas potenciales es bastante claro y no merece mayores comentarios. Las remesas fijas emanan de la motivación básica para migrar, como es la diversificación de las fuentes de ingreso, el tamaño del hogar y otras obligaciones contractuales. Estas se examinarán con mayor detalle en la sección siguiente.

El flujo de remesas discrecionales, por otra parte, está determinado por lo atractivo que resulte mantener una reserva de recursos en el país receptor o en el país de origen. Lo atractivo depende del diferencial entre las tasas de interés real en ambos países, las fluctuaciones esperadas del tipo de cambio, la estabilidad macroeconómica general, la facilidad de conversión de una moneda en otra y la eficiencia de los mecanismos de pago (especialmente los medios de transferencia monetaria) entre ambos países. En particular, las tasas de interés real elevadas y los tipos de cambio estables conducirían a incrementar el flujo de remesas discrecionales.

Las remesas ahorradas son la otra cara de la moneda de las remesas discrecionales. Un incremento del nivel de remesas discrecionales, en igualdad de circunstancias, reduciría el flujo de remesas ahorradas y, por ende, disminuiría la tasa de incremento del monto de los ingresos retenidos. Este monto es el factor con mayor potencial para colaborar al desarrollo de los países caribeños, si se instituyen medidas para estimular a la diáspora a que mantenga su *stock* de riqueza o reserva de recursos en su país de origen.

Migración y remesas

El tema de las remesas surge solamente porque hubo una decisión previa de emigrar, por ende, el análisis de las remesas no puede divorciarse del análisis de los factores que motivan la migración. Es este análisis de la migración el que proporciona parte del fundamento para el envío de las remesas fijas. Esta somera sección no hace justicia a la cuestión multifacética de la migración y sus factores motivadores. Por tanto, en vez que centrarse en los factores que determinan la migración *per se*, este examen se circunscribe a la influencia de aquellos factores que motivan la decisión de enviar remesas.

Pese a la voluminosa literatura sobre la migración y la importancia de las remesas para muchos países en desarrollo, ha habido poquísimas tentativas de elaborar una teoría sistemática de las remesas. Las obras fundamentales de Lucas y Stark (1985) y Stark (1991) son excepciones notables. Lucas y Stark (1985) dividen las teorías de las remesas en tres grupos, a saber, puro altruismo, mero interés propio y altruismo moderado o interés compartido.

En el modelo de puro altruismo, la persona migrante deriva su utilidad de la obtenida por el resto de su hogar en el país de origen. La utilidad del hogar depende de su consumo per cápita. La función de utilidad del migrante depende de su propio consumo y de la utilidad ponderada del resto del hogar en el país de origen. La persona migrante elige el nivel de remesas que maximice su función de utilidad. Este modelo entrega dos hipótesis verificables: 1) las remesas aumentan con el nivel salarial del migrante; 2) las remesas disminuyen con el nivel de ingreso del hogar (es decir, las remesas a los hogares menos acomodados serían más elevadas). El impacto del tamaño del hogar sobre el nivel de remesas puede ser positivo o negativo dependiendo de la presencia de economías o deseconomías de escala en cuanto al consumo, la tasa de declinación de la utilidad marginal del consumo del hogar y si la persona migrante tiene preferencias por un subconjunto del hogar en el país de origen.

El mero interés propio genera tres motivos para remesar. El primero surge de la creencia de que si el migrante cuida de su familia ésta le legaría una mayor proporción de la riqueza familiar. Este motivo predice mayores remesas mientras mayor sea la herencia potencial. El segundo motivo es acumular bienes en el país de origen como tierras, casas y ganado, los que necesitarían que un miembro de la familia oficiara de agente para comprar los bienes y mantenerlos en buen estado. El tercer motivo surgiría de un eventual regreso a casa en el futuro, lo que exigiría invertir en activos fijos, en un negocio o en proyectos comunitarios si el migrante tiene aspiraciones políticas. El último objetivo ilustra la dificultad de separar los motivos altruistas de los de mero interés propio.

Ninguna de las dos teorías mencionadas basta para explicar la magnitud y variabilidad de las remesas. Por tanto, Lucas y Stark elaboraron una teoría que considera las remesas como parte de un acuerdo contractual temporal mutuamente beneficioso entre la persona migrante y el hogar del país de origen. Tales acuerdos contractuales están basados en la inversión y el riesgo. En el caso de la

inversión, la familia sufraga el costo de educar al trabajador migrante el que se supone reembolsará la inversión en forma de remesas. Este motivo no sólo predice que las remesas de los trabajadores más educados podrían ser más elevadas sino también que las remesas de los hijos del jefe de hogar serían mayores que las de los parientes no consanguíneos e incluso los cónyuges.

El motivo del riesgo da origen a un análisis teórico mucho más rico que utiliza la teoría de la inversión de cartera. En la mayoría de los países en desarrollo los mercados financieros y de seguros no están bien desarrollados. Además, el ingreso —especialmente el ingreso agrícola— está sujeto a una gran variabilidad, debido a los desastres naturales, los huracanes, las sequías, etcétera. En estas circunstancias, la decisión de migrar es de un racionalismo claro, pues contribuye a reducir el riesgo mediante la diversificación del *stock* de riqueza humana del hogar en cuanto a la actividad y el espacio. Siempre que los shocks que afectan al país receptor y el país de origen no tengan una alta correlación positiva, sería mutuamente beneficioso para la persona migrante y su familia suscribir un contrato de coseguro. La persona migrante remesaría relativamente más cuando el país de origen fuera afectado por desastres naturales y a su vez la familia se haría cargo de sus obligaciones en casa o incluso haría transferencias al migrante si éste quedara temporalmente desempleado.

Tales arreglos contractuales son voluntarios y, por consiguiente, son las propias partes las que se obligan a cumplirlos. El mecanismo para el autocumplimiento podría ser el altruismo mutuo, lo que explica por qué tales acuerdos suelen suscribirse entre los miembros de un hogar. La aspiración a heredar, el deseo de regresar a casa y la necesidad de contar con un agente confiable que colabore en la acumulación y mantención de activos son consideraciones adicionales para el autocumplimiento.

Esta teoría del altruismo compartido sirve para explicar varias observaciones bien documentadas sobre la migración y las remesas. Estas se describen a continuación.

La estructura y el desempeño de la economía

i) Un elevado coeficiente de participación de la agricultura en el PIB está asociado con tasas de migración más elevadas. El ingreso agrícola es más variable y por tanto la necesidad de coseguro es mayor;

ii) La declinación de una actividad económica induce una mayor migración puesto que declinarían las perspectivas de ingreso en el país de origen y por consiguiente se precisa una diversificación espacial;

iii) La recesión económica en el país receptor reduce el flujo de remesas (pago de seguros), pero este efecto podría atenuarse recurriendo a la riqueza acumulada;

iv) Los desastres naturales en el país de origen inducen un mayor flujo de remesas. Esto también lo predice la teoría del puro altruismo, pero el interés propio compartido pronosticará que tales flujos serían mayores para los hogares con más recursos.

Educación

i) La migración sería mayor entre los miembros más educados del hogar, no sólo porque sus oportunidades de empleo y perspectivas de ingreso serían mayores, sino también porque representan el *stock* de capital humano que es parte de la política de diversificación;

ii) El nivel de remesas de los más educados es mayor, no sólo porque sus remuneraciones serían más elevadas, sino también porque las remesas representan un mayor reembolso implícito de los préstamos a la familia, la que ha invertido en su educación.

Otras

i) Las remesas se relacionan positivamente con el tamaño de la familia del país de origen;

ii) Las remesas son mayores entre los migrantes más jóvenes porque sus perspectivas de ingreso son mayores y tienen que reembolsar lo invertido en su educación;

iii) Las remesas declinan con la duración de la permanencia en el extranjero, pero no cesarían, incluso si los migrantes vuelven a reunirse con su familia en el país receptor, mientras persista la motivación de la herencia o el deseo de retornar a casa;

iv) Las mujeres migrantes tienden a enviar más remesas para el cuidado de la familia que los varones, pero estos, si retornan a familias con recursos, tienden a efectuar mayores remesas para mantener su condición privilegiada en la línea sucesoria.

2. Tendencias de la migración en el Caribe

Guengant (1993) y Simmons y Guengant (1992) han examinado las tendencias recientes de la migración caribeña. En su artículo de 1993 Guengant estimaba que la emigración neta de la región del Caribe entre 1950 y 1990 había sido de 5.6 millones de personas, cifra que representa el 16% de la población de la región en 1990 o el 32% de la registrada en 1950. La pérdida neta de población por concepto de migración fue de 1.4 millones de personas en los años ochenta, ligeramente inferior a la de los años setenta (1.7 millones de personas).

Naturalmente que las mayores pérdidas absolutas de población ocurrieron entre los países con más población. Jamaica y Haití registraron pérdidas de población de aproximadamente un millón de habitantes cada uno. Otros países que registraron pérdidas significativas fueron Puerto Rico (unos 800 000), Cuba y la República Dominicana (700 000 cada uno) y Guyana y Trinidad y Tabago (300 000 cada uno). Sin embargo, las pérdidas relativas de población fueron mayores en algunos de los Estados más pequeños del Caribe. Dominica, Granada, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas experimentaron pérdidas netas por migración equivalentes a más del 80% de sus poblaciones en 1950. En los países de la CARICOM considerados como grupo, excepto las Bahamas, esa pérdida neta equivale, como promedio ponderado, al 62% de su población en 1950, lo que superó con creces el promedio de 32% para el Caribe en su conjunto.

Las principales naciones receptoras de emigrantes caribeños son los Estados Unidos y Canadá, aunque los países europeos también recibieron un número importante de migrantes caribeños. Los Estados Unidos y Canadá fueron receptores de 2.7 millones de inmigrantes legales de todos los países del Caribe. Esta cifra excluye los casi 800 000 emigrantes de Puerto Rico que se han trasladado a los Estados Unidos. Sin embargo, en contraste con los Estados Unidos y Canadá, la emigración a Europa estuvo determinada en gran medida por los lazos coloniales. Así, el Reino Unido recibió migrantes del Caribe anglohablante, Francia del Caribe francófono y los Países Bajos de los países que hablan holandés.

La migración intracaribeña ha sido minúscula comparada con el volumen de la migración extrarregional. Simmons y Guengant (1992) estimaron que en 1980 había 307 000 migrantes intrarregionales en el Caribe lo que equivale aproximadamente a 1% del total de la población caribeña y a 7% de la pérdida de población de la región durante el período 1950 a 1980. Señalaron además tres características de la circulación intrarregional de personas:

a) El grueso de los migrantes intrarregionales se origina en sólo unos pocos países. En algunos de estos países de origen, como Haití, con poblaciones muy numerosas, la emigración ha repercutido relativamente poco en el propio país pero sí considerablemente en las naciones receptoras. En otros, como las pequeñas islas del Caribe oriental, con poblaciones de tamaño reducido, la emigración ha tenido un gran impacto; algo similar puede decirse de los efectos de la inmigración en los países receptores de la región, varios de los cuales tienen pequeñas dimensiones demográficas.

b) Los flujos de migrantes tienden a dirigirse principalmente a unos pocos países de destino. El grueso de los migrantes intrarregionales en torno a 1980 se encontraba en República Dominicana, Puerto Rico, Trinidad y Tabago, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Bahamas, Guyana Francesa y Guadalupe.

c) Los propios migrantes tienen perfiles definidos de educación, ingreso y ocupación, lo que sugiere que desempeñan papeles singulares en las economías de los países de destino.

Según Simmons y Guengant (1992) poco más de 60% de los migrantes intracaribeños provienen de Haití, República Dominicana, Cuba, Granada y San Vicente y las Granadinas. Casi un tercio del total es originario de Haití. En términos absolutos Haití, República Dominicana y Cuba son contribuyentes importantes a la migración intrarregional, pero dado que sus poblaciones son enormes en relación con las del resto de Caribe, la proporción de la migración respecto a su población total es muy pequeña. En cambio, Granada y San Vicente y las Granadinas, que figuran entre los cinco principales contribuyentes a la migración intrarregional, aproximadamente 21% y 16%, respectivamente, de sus poblaciones residen en otros países del Caribe. Tanto las poblaciones de estas dos Islas de Barlovento, como las de St. Kitts y Nevis, Islas Vírgenes Británicas (IVB), las Islas Turcas y Caicos y Anguila se distinguen por su alta propensión a migrar a otros países del Caribe. La proporción de sus migrantes dentro de la región expresada como porcentaje de la población total supera el 15%.

Los destinos preferidos de la migración intrarregional son (véase el cuadro 2, extractado de Simmons y Guengant (1992)):

Las Bahamas, con un mejor nivel de vida —basado en el turismo y los servicios financieros extraterritoriales— han sido el destino preferido de los migrantes procedentes de Jamaica, Haití y las Islas Turcas y Caicos.

La migración a **Cuba** ocurrió antes de la Segunda Guerra Mundial para colaborar en la zafra de la caña de azúcar y también por razones profesionales y comerciales. Estos migrantes provenían sobre todo de Jamaica y Haití. Ahora, ya han envejecido y disminuyen rápidamente.

República Dominicana es un destino importante para los trabajadores agrícolas haitianos.

Puerto Rico representa un destino importante para los migrantes de la República Dominicana y Cuba, donde trabajan en la industria y los servicios urbanos.

Con el fin de atender su creciente industria turística y satisfacer su demanda de otros profesionales y trabajadores calificados, las **Islas Vírgenes de los Estados Unidos** han absorbido un número importante de migrantes provenientes de las Islas Vírgenes Británicas y otros países del Caribe oriental (Anguila, St. Kitts y Nevis, Antigua, Dominica y Santa Lucía). También acoge a un pequeño número de nacionales puertorriqueños.

Barbados es el destino preferido de los migrantes de San Vicente y las Granadinas, pero su condición de sede de varias instituciones regionales educativas y comerciales ha atraído también a migrantes de otros países de la CARICOM.

El auge y la caída del sector petrolero en **Trinidad y Tabago**, y su repercusión consiguiente sobre las oportunidades de empleo, crea incentivos y desincentivos para la entrada de migrantes, sobre todo de Granada, San Vicente y las Granadinas y Guyana. Trinidad y Tabago es probablemente el único país del Caribe que ha experimentado una gran pérdida global neta de población que ha emigrado a Europa y América del Norte mientras que a la vez absorbe un gran número de migrantes de otros países del Caribe.

Guadalupe con su economía relativamente fuerte atrae a migrantes de otros departamentos franceses de ultramar, además de Dominica y Haití.

Los datos sobre la situación ocupacional de los migrantes intracaribeños son escasos, pero en general ellos ocupan los peldaños inferiores de la escala socioeconómica en los países receptores.

Suelen realizar trabajos manuales mal remunerados en los sectores de punta de los países receptores. Hay muy pocos migrantes intrarregionales en cargos profesionales y directivos e incluso cuando los ocupan perciben sueldos inferiores a los de los residentes de los países receptores.

Hay una notoria diversidad entre los países del Caribe en términos del destino que prefieren sus emigrantes. Los que proceden de Jamaica, Suriname y Barbados tienden a migrar extrarregionalmente. Por ejemplo, de la emigración neta de Jamaica en el período 1950-1990, que fue equivalente al 35% de su población en 1980, sólo un 2% encontró destino en otros países del Caribe. Por el contrario, en Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, que también han experimentado una migración neta significativa, entre un 25% y un 45% ocurrió dentro del Caribe. Un patrón similar se observa en otros países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), salvo Montserrat.

Varios de los países que tienen una migración intrarregional reducida en relación con la migración total poseen fuertes vínculos con la "madre patria". Por ejemplo, Puerto Rico (Estados Unidos), Guadalupe (Francia) y Suriname (Países Bajos). Otros países como Barbados, Guyana, Trinidad y Tabago y Jamaica, tienen sistemas educacionales bien desarrollados, que les facilitó un temprano acceso a Europa y América del Norte. Esto les permitió construir redes de parentesco antes que los nacionales de otros países. Los países que tienen relativamente más migrantes en otros países caribeños son los menos desarrollados y con menos contactos con los países desarrollados.

3. La magnitud de las remesas

Los datos sobre las remesas provienen de las balanzas de pagos nacionales. En el caso de los países miembros del Banco Central del Caribe Oriental (BCCO), los datos se publicaron en Balance of Payments 1999 y los datos de Barbados del Barbados Balance of Payments 1994 y del *Balance of Payments Statistics Yearbook,* 1999 del Fondo Monetario Internacional. Los datos de todos los demás países, salvo las Islas Vírgenes Británicas, se sacaron de varios números del Balance of Payments Statistics Yearbook del Fondo Monetario Internacional. En el caso de las Islas Vírgenes Británicas, el Ministerio de Finanzas proporcionó los datos.

Las cifras que se utilizan comprenden remesas de trabajadores, transferencias de migrantes y otras transferencias corrientes. Las dos últimas categorías incluyen transacciones en efectivo y en especie. La estimación real de las remesas difiere de un país a otro según las peculiaridades de la situación local. La cobertura de las transacciones dista de ser completa dado que muchas de ellas no pasan por los conductos oficiales. Por ejemplo, puede que no se registren las transferencias de efectivo que se envían por correo o con un amigo o pariente. Por ende, es probable que las remesas registradas sean un pálido reflejo de las remesas reales.

La cobertura incierta de las transacciones que constituyen remesas —sumada a los errores habituales de medición y categorización— sugiere que los datos solo deben utilizarse como indicadores de la magnitud de los flujos de remesas. Es más, dada la importancia de las remesas para algunos países del Caribe y la importancia potencial para todos los países como consecuencia de los niveles de migración neta indicados anteriormente y los flujos financieros potenciales que representan, los países deberían esforzarse por mejorar la medición de esos flujos.

En los cuadros 2 a 4 se presentan datos sobre la magnitud del flujo de remesas a varios países del Caribe entre 1989 y 1998. La dirección general de los flujos concuerda con la teoría de las remesas ya elaborada y con los datos sobre la emigración neta. Sin embargo, la magnitud de los flujos monetarios no concuerda con el gran volumen de la migración registrada en los treinta últimos años. Si las remesas se conciben como el retorno de la exportación de capital humano, su cuantía es muy reducida. Esto sugiere un subregistro o que los caribeños son menos proclives a remesar que sus contrapartes de otros países. Hay algunas pruebas anecdóticas que sugieren que esto no es así.

El cuadro 2 ofrece información sobre el valor absoluto de las remesas netas de 18 países del Caribe. El cuadro se centra en las remesas netas, o sea, la diferencia entre entradas y salidas, por dos motivos. Primero, es más fácil relacionar las entradas netas con el análisis ya realizado de la migración neta y, segundo, el valor neto de las remesas es la medida de la inyección de esos flujos a la economía.

Dado el tamaño de su población y el volumen absoluto de la emigración neta durante los cuarenta últimos años, no es de extrañar que República Dominicana tenga el nivel más elevado de remesas, ascendiente a 1 846 millones de dólares en 1998. Asimismo, en Jamaica, que figura entre los países que tienen una mayor emigración neta en la región, las remesas ascendían a 600 millones de dólares en 1998. Las remesas a estos dos países parecen haber crecido rápidamente a raíz de la liberalización de los regímenes de control cambiario, lo que sugiere que hay más remesas fluyendo por los conductos oficiales.[2]

Cuatro países registraron flujos negativos en gran parte del período, a saber, Bahamas, las Islas Vírgenes Británicas, Suriname y Trinidad y Tabago. El caso de las Bahamas concuerda con el análisis de la magnitud de los flujos migratorios, puesto que no está incluido en los países que han experimentado una emigración neta importante pero que han recibido volúmenes migratorios considerables del resto de la región. Los demás países han registrado volúmenes de emigración importantes pero las entradas parecen ser menores en relación con su población que vive en el exterior. Por ejemplo, Trinidad y Tabago perdió unos 300 000 habitantes y recibió unos 47 000 migrantes del Caribe, empero las entradas son minúsculas comparadas con las salidas. Lo mismo se verifica en las Islas Vírgenes Británicas y Suriname. Esto sugeriría que los países pueden registrar con más eficiencia las salidas que las entradas de remesas. De hecho habría una tendencia natural a obrar así, dado que se controlan más los flujos que salen, puesto que las autoridades tienden a prestar más atención a las partidas que pueden tener un impacto negativo sobre la balanza de pagos. En los casos de Guyana y Suriname la existencia de mercados de divisas paralelos al comienzo del período habría reducido las entradas registradas.

Respecto a los demás países la dirección de las remesas parece concordar con el nivel de migración neta que han experimentado. Una observación que después se retomará es la variabilidad aparente de los flujos. Esto es compatible con la proposición teórica de que las remesas variarían con lo acontecido en el país de origen y el desempeño del país receptor. Así, los países de la OECO, asolados por huracanes, registraron flujos crecientes en 1989, 1995 y 1997. A su vez el crecimiento de las remesas a la mayoría de los países caribeños se desaceleró durante la recesión en los Estados Unidos entre 1990 y 1993.

El cuadro 3 ofrece información sobre la razón entre las remesas y el PIB nominal a precios de mercado para los países del Caribe. Entre los países con remesas netas positivas, su contribución más elevada a la actividad económica se dio en Montserrat, Haití y República Dominicana. Salvo por el accidente estadístico de 1989 vinculado al huracán Hugo, las remesas representaron entre 13% y 20% del PIB de Montserrat hasta 1991 y luego decayeron para volverse incluso negativas como resultado de la actividad volcánica en ese país ya que migró dos tercios de la población. Para los demás países de la OECO —excepto Antigua y Barbuda y las Islas Vírgenes Británicas (IVB)— las remesas netas promedio oscilaron entre 5% y 8% del PIB. Conforme a lo señalado anteriormente, estos países han experimentado altos niveles de migración neta y por tanto esta observación no resulta sorprendente. Las entradas de remesas en Antigua y Barbuda son consistentes con las de los demás países, pero los egresos son mayores, dado que en los últimos años han sido receptores de flujos migratorios significativos de Dominica y República Dominicana.

Tres de los países (Bahamas, Trinidad y Tabago y Suriname) con flujos de remesas negativos tienen razones inferiores al 1% del PIB. En el caso de las Islas Vírgenes Británicas, las salidas netas representaban un 8% del PIB (hasta donde había datos disponibles). Cabe reiterar que aunque las

[2] Un incremento de la magnitud de remesas registradas no significa necesariamente que éstas hayan aumentado sino que se están captando más en las estadísticas.

Islas Vírgenes Británicas reciben cantidades importantes de trabajadores provenientes sobre todo de otros países de la OECO, hay también volúmenes significativos de migrantes de este país en el exterior, pero la cobertura de estas entradas sería menor de la necesaria.

Un patrón similar al observado para el coeficiente de remesas con respecto al PIB se aprecia en el cuadro 4, que presenta los coeficientes entre remesas y exportaciones de bienes y servicios. El cuadro 4 indica que Haití, República Dominicana y los países de la OECO, excepto Antigua y Barbuda, las Islas Vírgenes Británicas y Santa Lucía, tienen las razones más elevadas. En Montserrat, la razón se encumbró hasta 194% en 1989, fue superior a 50% en promedio hasta 1991 y declinó con posterioridad. República Dominicana también tiene un coeficiente elevado (un 18% en promedio), que se explica por la menor proporción entre comercio y PIB. La razón entre remesas y exportación de bienes y servicios ha subido en forma sostenida en Jamaica desde 1993 hasta un 15%. El porcentaje de remesas netas respecto al comercio de mercancías fue extremadamente alto para las economías orientadas al turismo. Dada la gran contribución de los servicios al comercio global, la razones parecen siderales, sobre todo en los casos de Montserrat, Anguila y las Islas Vírgenes Británicas.

4. La contribución de las remesas al desarrollo

La contribución de las remesas al desarrollo depende del uso que se les otorgue. Si los recursos se utilizan para el consumo suntuario la contribución al desarrollo económico es muy escasa y dado el alto contenido importado del patrón de consumo de los países caribeños, el impacto sobre la balanza de pagos puede ser negativo. Por otra parte, si los recursos se destinan a la inversión y el consumo esencial para mejorar la salud y la productividad de la sociedad, puede fortalecerse el desarrollo de esta última. Las remesas pueden contribuir de varias maneras al desarrollo de las economías caribeñas tanto en forma directa como indirecta. Algunas de ellas se examinan en esta sección.

La entrada de remesas puede considerarse como una inyección dentro de un flujo circular del ingreso de tipo keynesiano. Estas inyecciones incrementan la actividad económica al aumentar el nivel del gasto agregado; por el contrario, los retiros del flujo circular reducen la actividad económica. Las salidas de remesas son retiros del flujo circular y por tanto reducen la actividad económica. Por ende, son las remesas netas las que miden el efecto sobre el nivel de la actividad económica real. En igualdad de circunstancias, las remesas netas positivas incrementan la actividad económica real mientras que las remesas netas negativas tienen el efecto contrario. No obstante, el desarrollo económico es algo que trasciende el incremento de la actividad económica real vinculada con las inyecciones a la economía. El desarrollo económico exige que la economía sea transformada para incrementar permanentemente su capacidad de generar un producto real. Además, esto debe complementarse con una distribución más equitativa del ingreso y una mayor diversificación de la economía. Esto redundaría en un mejoramiento de la calidad de vida de los miembros de la sociedad.

La forma más directa en que las remesas contribuyen al desarrollo económico y social es el mejoramiento de los niveles de vida del receptor. Con arreglo a lo planteado anteriormente, la decisión de migrar puede ser una elección consciente para mejorar las perspectivas de ingreso del hogar y reducir el riesgo asociado a la inestabilidad del ingreso. En la medida en que prospere esta decisión las remesas mejorarían el nivel de vida del hogar permitiendo un mayor nivel de consumo y generando más oportunidades educativas para el resto del hogar.

El consumo en sí no es una actividad productiva. Sin embargo, en la medida en que el mayor consumo de los hogares pobres eleva su productividad al mejorar su salud o mejorar la capacidad de los niños pequeños de esos hogares para aprender y por tanto adquirir una mejor educación, sí sería una contribución al desarrollo. En cambio, el consumo suntuario provoca un agotamiento de las divisas que llegaron al país cuando se remesaron los fondos. Las remesas en especie, que son de la índole de bienes de consumo suntuario, pueden también tener un efecto negativo en la medida en que crean una demanda imitativa de estos bienes por otros miembros de la sociedad. También incrementan la

demanda complementaria de bienes importados por los hogares receptores los que se utilizan conjuntamente con el regalo inicial.

El mejoramiento de las oportunidades educativas para el resto del hogar es beneficioso tanto para este como para el país, puesto que crea mayores oportunidades de empleo para el individuo, y el país contaría con un trabajador más productivo. Uno de los inconvenientes es que si existe un lazo de parentesco en el país desarrollado hay incluso mayores probabilidades de que los miembros más educados del hogar también migren. No obstante, esto crearía un flujo de remesas de segunda generación en años ulteriores.

Si fuese efectivo que, como predice la teoría de las remesas, las remesas más elevadas se dirigen a los hogares pobres, una consecuencia lógica de su flujo es el mejoramiento de la distribución del ingreso. Además, tales recursos pueden invertirse en educación y negocios para mejorar aún más las perspectivas de ingreso del hogar. Si bien el debate sobre el efecto de la migración y las remesas en la distribución dista de estar zanjado en la literatura, hay varios estudios de carácter internacional que señalan los efectos favorables de las remesas sobre la distribución del ingreso (véase Stark y otros, 1998). Los mejoramientos de la distribución del ingreso incrementan no sólo el bienestar del individuo, sino que también poseen externalidades que incrementan el desarrollo social.

La inversión de las remesas en nuevos negocios o en la expansión de negocios familiares ya establecidos es una de las maneras en que estos flujos contribuyen al desarrollo económico. Estas remesas no tienen que ser necesariamente en especie, pues pueden serlo en forma de bienes de capital, existencias o materias primas. Muchos hogares de bajos ingresos carecen de un acceso efectivo al crédito, puesto que los mercados de crédito formales no aceptan la riqueza humana como garantía. Por tanto, el flujo de remesas sería la única fuente de financiamiento para invertir en pequeños negocios.

La contribución de las remesas a la inversión en nuevos negocios es bastante clara en términos conceptuales; en cambio, su aporte a negocios familiares ya establecidos tiene tres aspectos. El primero puede relacionarse con motivos de herencia, el deseo de retornar a casa para disfrutar de un retiro confortable, el altruismo o motivos de lucro. Para satisfacer estos motivos, se remesan recursos en efectivo o en especie para invertirlos en el negocio familiar.

El segundo aspecto está relacionado con el coseguro que el "contrato" con el migrante brinda a la familia. Permite que el hogar realice inversiones riesgosas, por ejemplo, en el mejoramiento de prácticas agrícolas, que no se habrían emprendido si el hogar dependiera exclusivamente del ingreso agrícola. Estas inversiones se realizarían en el entendido de que si la empresa se malograra o el período de reembolso fuera más prolongado de lo previsto el migrante contribuiría a solventarlas.

La prestación de asistencia para recuperarse en casos de desastre es el tercer aspecto de las remesas que se invierten en el negocio familiar. Aunque esto está relacionado con el contrato de coseguro mencionado en el párrafo precedente, aquí lo distinto es que los recursos fluyen realmente para colaborar en la rehabilitación del negocio, mientras que en el aspecto anterior no es necesario que estos fluyan. La seguridad que proporciona el contrato lleva a una modificación conductual, que conduce a la expansión económica.

No todos los hogares tienen espíritu empresarial por naturaleza, pero si se ahorra parte de las remesas, estas proporcionan un fondo de recursos invertibles que los miembros de la sociedad con menos aversión al riesgo pueden utilizar para desarrollar la economía. Las remesas en especie pueden contribuir indirectamente al fondo de ahorro si su consumo permite que los hogares receptores tengan mayor nivel de ahorro. Para contribuir al desarrollo de esta manera, las remesas deben complementar el ahorro interno. Es muy posible que las remesas puedan reemplazar al ahorro interno al permitir un mayor consumo. Dado que los flujos de remesas alivian la restricción de liquidez del hogar suele haber una fuerte tentación a consumir más de lo necesario.

En el plano de la economía, el flujo de remesas alivia las restricciones de la balanza de pagos mediante la provisión directa de divisas en el caso del efectivo o por la reducción de la demanda de bienes importados cuando las remesas son en especie. Aquí hay que estar atento al efecto de demostración sobre el consumo del resto de la sociedad emanado de la recepción de tales bienes. Como se señaló anteriormente, tanto el nivel absoluto de las remesas como su razón con los ingresos de exportación son bastante significativos en varios países del Caribe. Tales flujos brindan a la economía el control de los recursos externos reales que pueden utilizarse en el esfuerzo de desarrollo.

Las divisas que proporciona el flujo de remesas en efectivo (o ahorradas por las remesas en especie) permiten la importación de bienes capital y materias primas necesarias para el desarrollo económico. Ningún país del Caribe tiene sectores de bienes de capital bien desarrollados, por lo tanto, la mayoría de los bienes de capital tienen que ser importados. Asimismo, también hay que importar gran parte de las materias primas para la industria y el turismo. El flujo de remesas puede desempeñar un papel decisivo en el proceso de desarrollo, puesto que el financiamiento de la expansión exclusivamente con recursos internos llevaría a una restricción de divisas.

Aunque el flujo de remesas que entra al Caribe contribuye al desarrollo de estos países en sentido estricto, una interpretación más amplia del papel que cumplen los recursos de los migrantes en el proceso de desarrollo comprendería la inversión de los migrantes en actividades destinadas a la expansión de las exportaciones del Caribe en el país receptor. Tales actividades incluirían instalaciones para la distribución de bienes caribeños, restaurantes que utilicen productos caribeños, y el fomento del turismo y los servicios culturales. Esta interpretación más amplia la plantea Henry (1990) quien considera la utilización de todos los recursos de los migrantes ya sea en el país de origen o en el país receptor como una contribución potencial al desarrollo económico.

5. Medidas para mejorar el flujo de remesas

Todo análisis orientado a mejorar el flujo de remesas debe reconocer la distinción entre los diversos tipos de remesas tratados en la sección I. No es mucho lo que las autoridades pueden hacer acerca de las remesas fijas ya que estas tienen motivaciones y obligaciones contractuales que escapan a su control. No ocurre lo mismo con las remesas discrecionales, que están asociadas con el nivel de remesas ahorradas. Estas dos magnitudes están relacionadas con las opciones de cartera que hacen los migrantes respecto a la diversificación de su riqueza. Por tanto, las medidas destinadas a influir en el flujo de remesas tienen que estar destinadas a influir en los factores que inciden en las opciones de cartera del migrante.

La manera en que se captan los datos sobre las remesas parece sugerir que éstas son en gran medida flujos corrientes y no de capital. Esto puede ser algo engañoso. Aunque en principio es posible separar los tipos principales de remesas, en la práctica es dificilísimo. Una suma típica de dinero podría remesarse con las instrucciones siguientes: de estos 500 dólares, destinar 100 dólares a mi seguro, 50 dólares a la sociedad de amigos del libro durante los próximos seis meses, 200 dólares a la hipoteca, 100 dólares a mi cuenta bancaria, 20 dólares al cumpleaños del abuelo y el resto por si acaso el menor de la casa necesita algo con urgencia. La multiplicidad de fines (regalos, ahorro, inversión y medidas precautorias) significa que la categorización de cualquier cifra observada es casi imposible. Afortunadamente, no es necesario tener que clasificar los flujos. Todo lo que se necesita es que algún aspecto de los flujos responda a las medidas.

Para que los flujos de remesas desempeñen un papel significativo en el proceso de desarrollo tienen que ser sistemáticos, predecibles y sostenidos. A menos que las autoridades y las empresas sean capaces de prever otros flujos, deberán resignarse a seguir desempeñando un papel marginal. La variabilidad de las remesas netas, que se observa en el cuadro 2, es consistente con la literatura teórica. Las medidas para incrementar el flujo de remesas deben tratar también de ocuparse de la variabilidad. Se reconoce que hay cierto grado de variabilidad vinculado con las consideraciones

altruistas y en materia de coseguro pero las consideraciones en materia de opciones de cartera de las remesas discrecionales reaccionarían con bastante previsibilidad a las variables subyacentes. Algunas de estas medidas son las siguientes:

i) La eficiencia de los mecanismos de transferencia de dinero: la participación de la empresa Western Union hace que ahora sea menos oneroso, más seguro y más conveniente remesar fondos de los Estados Unidos al Caribe y es muy probable que esto redunde en un incremento de las remesas registradas. Reduce algunos de los problemas de los servicios actuales de transferencia de dinero como son el costo elevado, el fraude, el robo, los retrasos, las dificultades idiomáticas y las molestias.

ii) El régimen de control cambiario: un régimen de control cambiario más liberal reduciría el incentivo a acaparar divisas y haría que un mayor monto de ellas circulara por los conductos oficiales.

iii) Con el fin de atraer un mayor volumen de remesas ahorradas por los migrantes las instituciones financieras del Caribe tendrán que ofrecer tasas de interés más atractivas. Si la tasa de interés es menor que la tasa de inflación el retorno real de los fondos remesados será negativo y cesarán los incentivos para un mayor ingreso de fondos. La caída de la inflación en los países con tipos de cambio fijo en los años noventa y la liberalización de las tasas de interés en Guyana y Jamaica han redundado en tasas de interés real ligeramente positivas. En particular, la liberalización de las tasas de interés en Jamaica y de los controles cambiarios han redundado en una entrada significativa de remesas y demás entradas de capital.

iv) Sería conveniente que los gobiernos aplicaran un trato tributario favorable a la inversión de los migrantes en valores y les ofrecieran el mismo trato tributario que el concedido a los inversionistas extranjeros en ciertas clases de inversión.

v) El establecimiento de sucursales de las instituciones financieras regionales en los países receptores podría ser una manera de aprovechar los recursos de los migrantes. Las sucursales de bancos comerciales y compañías de seguros son conductos para llegar a los miembros de menores ingresos y menos sofisticados de la población migrante. Las instituciones con las que están familiarizadas y que tienen buenos antecedentes servirán para generar confianza en el trabajador migrante, habitualmente suspicaz. La creación de vehículos de inversión para movilizar las remesas ahorradas por los migrantes más sofisticados sería un mecanismo adicional para incrementar estos flujos. Tales instrumentos pueden permitir la inversión directa en acciones de las empresas caribeñas o ser instrumentos de inversión creados por intermediarios financieros que otorgan préstamos a las empresas productivas.

vi) Se precisa desarrollar en el plano interno mercados monetarios y de capital eficientes para atraer volúmenes importantes de inversión de cartera a través de los cuales circula actualmente el capital internacional. El desarrollo de mercados monetarios y de capital eficientes otorgaría también al migrante la flexibilidad suficiente para hacer circular sus fondos.

vii) La emisión de valores denominados en dólares estadounidenses para complementar las cuentas en moneda extranjera reduciría los riesgos cambiarios.

viii) Se requiere una política macroeconómica creíble para asegurar una inflación baja y tipos de cambio estables. El objetivo principal de la política macroeconómica sería asegurar que la moneda nacional sea cuando menos una reserva de recursos tan buena como la moneda extranjera, evitando la inflación y la devaluación. Si la moneda extranjera se considera una reserva de recursos más cotizada la entrada de remesas discrecionales sería mínima.

Conclusión

El presente artículo analiza diversos temas relacionados con la migración y las remesas en el Caribe. Se examinan varios tipos de remesas con miras a elaborar un conjunto de medidas normativas que influyan en el nivel de las remesas. La decisión de remesar está basada en la decisión previa de migrar, por tanto el artículo trata de la relación entre la migración y las remesas y examina someramente las tendencias principales de la migración en el Caribe. Sirve como telón de fondo para analizar los datos de las remesas registradas por 18 países caribeños para el período comprendido entre 1989 y 1998.

Los datos revelan que, en general, los flujos de remesas concuerdan cualitativamente con los flujos migratorios que experimenta la mayoría de los países caribeños. Sin embargo, el nivel de remesas parece ser escaso dada la magnitud de la migración neta que experimentan dichos países. Los flujos registrados presentan cierto nivel de variabilidad que podría estar relacionado con errores de medición resultantes de la cobertura de transacciones clasificadas como remesas. Considerando la razón de remesas netas con respecto al PIB y a las exportaciones, las remesas desempeñan un papel muy importante en el nivel de actividad económica de los países que han experimentado una migración neta elevada, especialmente República Dominicana, Jamaica, Haití y los países de la OECO (excepto las Islas Vírgenes Británicas y Antigua y Barbuda).

Sin perjuicio de la importancia que tienen las remesas a algunos países, su contribución puede mejorarse mediante el incremento del flujo y continuidad de las mismas. Se analizan algunas de las formas en que las remesas pueden contribuir al nivel de desarrollo económico y social y se identifican las medidas para mejorar el flujo de remesas. Estas comprenden: mejorar los servicios de transferencia de dinero; ofrecer tasas de interés real más elevadas; otorgar un trato tributario favorable a las inversiones de los migrantes; proporcionar mejores instrumentos para que los migrantes inviertan en su país de origen y reducir los riesgos cambiarios e inflacionarios.

Las remesas ahorradas de los migrantes representan una reserva potencial de fondos, que pueden movilizarse para el desarrollo de los países caribeños. Los países necesitan desarrollar formas creativas de utilizar tanto los recursos financieros como humanos de la diáspora. Nuestro conocimiento de qué es lo que motiva las opciones de cartera de los migrantes caribeños es extremadamente limitado y el análisis se ve entorpecido por la escasez de información sobre los flujos de remesas. Los países tendrían que mejorar sistemáticamente el volumen y la exactitud de la información disponible para realizar un análisis que permita orientar las acciones normativas en esta esfera.

Referencias bibliográficas

Bascom, W. (1990), "Remittances Inflows and economic development in Selected Anglophone Caribbean Countries", Working Paper, N° 58, Washington D.C., Comisión para el estudio de la migración internacional y el desarrollo económico cooperativo.

Chaderton, R. y W. Samuel (2000), "Return Migration and Implication for Public Policy in St. Kitts-Nevis". Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.

Banco Central de Barbados (1995), *Barbados Balance of Payments, 1994*, Bridgetown.

Banco Central del Caribe Oriental (1995), *Balance of Payments, 1995*, Basseterre.

Guengant, J. (1993), "Wither The Caribbean Exodus ?: Prospects for the 1990's", *International Journal*, vol. 48.

Henry, R. (1990), "A Reinterpretation of Labour Services of the Commonwealth Caribbean",Working Paper N° 61, Washington D.C., Comisión para el estudio de la migración internacional y el desarrollo económico cooperativo.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995), *Balance of Payments Compilation Guide,* Washington D.C.

____ *Balance of Payment Statistics Yearbook,* Washington D.C., varios números, varios años.

Lucas, R. E. y O. Stark (1985), "Motivations to Remit: Evidence from Botswana", *Journal of Political Economy,* vol. 93, N° 5.

Stark, O. (1991), "Migration in LDC's: risk, remittances, and the family", *Finance and Development,* vol. 28, N° 4, diciembre.

Stark, O., J. E. Taylor y S. Yitzhaki (1988), "Migration, remittances, and inequality: a sensitivity analysis Using the extended Gini index", *Journal of Development Economics*, vol. 28.

Simmons, A. B., y J. Guengant (1992), "Recent migration within the Caribbean: migrant origins, destinations and economic roles", *The Peopling of the Americas,* Veracruz.

Wahba, S. (1991), "What determines workers remittances?" *Finance and development,* vol. 28, N° 4, diciembre.

Anexo 1

Cuadro 1
SALDOS MIGRATORIOS EN LOS PAÍSES DEL CARIBE, 1950-1989

País	Saldos migratorios (en miles)				Total
	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1950-1989
Cuba	-10.0	-475.0	-222.6	-19.9	-727.5
República Dominicana	-54.0	-175.0	-220.0	-240.0	-689.0
Haití	-70.0	-220.0	-350.0	-400.0	-1 040.0
Puerto Rico	-469.8	-211.9	-41.1	-110.1	-832.9
Jamaica	-165.1	-289.5	-270.8	-246.5	-971.9
Trinidad y Tabago	-0.4	-110.1	-94.7 -75.0	-280.2	
Barbados	-20.2	-38.2	-14.7	-10.7	-83.8
Guyana	-4.3	-53.1	-129.5	-121.6	-308.5
Granada	-12.4	-18.5 -21.4	-19.5 -71.8		
San Vicente y las Granadinas	-9.3	-20.0	-15.1	-13.1	-57.5
Santa Lucía	-13.	-17.8	-18.5	-13.0	-62.7
Dominica	-5.5 -9.7	-12.5	-15.8	-43.5	
Antigua y Barbuda	-2.7	-5.0	-7.1	-7.1	-21.9
St. Kitts-Nevis	-6.1	-16.9	-8.0 -7.4	-38.4	
Montserrat	-4.5	-2.6	-0.8	-1.6 -9.5	
Belice	-0.8	-7.1	-19.5	-14.7	-42.1
Bahamas	13.6	23.9	3.9	7.4	48.8
Bermuda	0.0	0.0	-2.3	-1.1	-3.4
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	-1.0	26.5	1.8	-13.1	14.2
Curazao -	4.5	-18.3	-16.9	-20.4	-60.1
Aruba	-13.0	-9.9	-5.5	-5.6 -	34.0
Suriname	-4.4	-27.8	-97.6	-33.5	-163.3
Guadalupe	-3.4	-25.3	-50.3	-14.0	-65.0
Martinica	-4.5	-30.9	-46.5	-4.3	-86.2
Guyana francesa	2.5	8.2	7.9	25.7	44.3
Islas del Caribe	-856.2	-1 644.2	-1 313.1	-1 202.8	-5 116.3
Países de la CARICOM	-231.1	-564.6	-608.7	-538.6	-1 943.0
Región del Caribe	-863.2	-1 724.0	-1 651.8	-1 346.9	-5 585.9

Cuadro 2
REMESAS NETAS A PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE (EN MILES DE DÓLARES)

País	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Anguila	NA	1.89	0.52	0.93	1.18	1.28	18.36	8.34	-0.40	-0.19
Antigua y Barbuda	15.25	12.27	5.05	2.34	0.65	3.55	72.32	34.16	84.26	84.09
Islas Vírgenes Británicas	-11.12	-14.01	-13.26	-13.22	-18.54	-21.50	-24.60	-24.80	-28.01	-31.45
Dominica	10.10	9.95	10.77	11.09	12.36	9.71	11.69	12.94	11.75	11.96
Granada	15.89	17.00	18.36	18.24	17.27	23.89	34.16	39.63	38.31	38.39
Montserrat	32.39	14.10	7.90	7.36	5.33	5.57	9.79	-9.93	2.71	-4.37
St Kitts-Nevis	13.93	10.41	10.77	11.37	10.92	14.11	21.85	54.65	19.67	34.14
Santa Lucía	10.29	11.10	15.75	11.60	4.60	13.36	19.04	13.07	14.73	16.77
San Vicente y las Granadinas	10.14	12.16	10.29	9.19	9.06	13.44	12.37	13.95	14.24	14.93
OECO		74.86	66.15	58.89	42.82	84.91	174.99	142.02	157.25	164.25
Bahamas	-17.90	-10.60	-7.80	-12.80	-12.60	-1.80	-1.10	-3.40	-3.80	-4.70
Barbados	35.20	39.25	34.15	41.25	26.15	40.90	34.90	41.70	50.20	56.80
Belice	20.70	16.30	15.40	17.70	15.40	14.50	16.80	20.60	25.00	26.60
Guyana	14.00	13.00	12.70	14.00	14.90	48.90	56.20	NA	NA	NA
Jamaica	135.20	155.40	153.30	248.20	306.40	481.60	565.40	592.90	594.90	600.60
Suriname	-5.70	-7.50	-7.40	-7.30	14.70	4.80	8.30			
Trinidad y Tabago	-19.00	-21.00	-15.90	-15.70	-6.70	3.30	-14.40	-5.90	3.50	15.90
República Dominicana	300.50	314.80	329.50	346.60	361.80	911.50	928.70	1 098.90	1 284.50	1 846.00
Haití	59.30	61.00	69.50	70.00	73.40	42.90	108.50	152.00	256.00	293.00

Fuente: ECCB Balance of Payments 1999. Banco Central de Barbados, Barbados Balance of Payments 1994. FMI, Balance of Payments Statistics Yearbook, varios números. Banco de Jamaica.

Cuadro 3
REMESAS NETAS A PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE

País	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Anguila	NA	3.6	1.0	1.6	1.8	1.8	30.06	12.62	-0.56	-0.25
Antigua y Barbuda	4.8	3.1	1.2	0.5	0.1	0.7	17.44	7.56	17.29	16.16
Islas Vírgenes Británicas	-7.1	-8.3	-7.6	-7.4	-10.0	NA	NA	NA	NA	NA
Dominica	6.6	6.0	5.9	5.7	6.1	4.6	6.19	6.43	5.61	5.39
Granada	8.7	7.7	7.6	7.3	6.7	8.8	14.66	16.13	14.65	13.71
Montserrat	68.3	20.8	14.0	12.9	8.9	8.7	18.99	-23.70	8.33	-13.77
St.Kitts-Nevis	10.7	6.8	6.8	6.5	5.7	6.8	11.31	26.50	8.49	14.09
Santa Lucía	3.4	2.8	3.7	2.4	0.9	2.6	3.72	2.72	2.96	3.16
San Vicente y las Granadinas	5.8	6.2	4.9	4.0	3.8	5.6	5.54	5.93	5.77	5.59
Bahamas	-0.6	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4	-0.06	-0.4	NA	NA	NA
Barbados	2.1	2.3	2.0	2.6	1.6	2.35	1.87	2.46	2.30	2.43
Belice	5.7	4.6	3.6	3.7	2.9	2.63	2.86	3.41	4.06	4.22
Guyana	3.7	3.3	3.6	3.7	3.3	9.24	8.95	NA	NA	NA
Jamaica	4.0	4.8	6.1	12.9	10.5	12.08	13.16	10.16	9.82	8.87
Suriname	-0.4	-0.4	-0.4	-0.3	0.0	NA	1.76	NA	NA	NA
Trinidad y Tabago	-0.4	-0.4	-0.3	-0.3	-0.1	0.07	-0.27	-0.11	0.06	0.54
República Dominicana	4.5	5.5	4.2	3.9	3.8	8.68		8.44	8.60	12.06
Haití	2.8	2.6	2.6	2.6	2.3	1.98		4.84	7.94	7.43

Fuente: ECCB Balance of Payments. Banco Central de Barbados, Barbados Balance of Payments 1994. FMI, Balance of Payments Statistics Yearbook, varios números. Banco de Jamaica. FMI, International Financial Statistics, varios números.

Cuadro 4
REMESAS NETAS COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS A PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE

País	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Anguila	NA	7.3	2.3	5.2	4.9	4.3	8.46	4.18	-0.15	-0.07
Antigua y Barbuda	5.2	3.4	1.3	0.6	0.1	0.8	6.67	3.14	4.23	7.44
Islas Vírgenes Británicas	-6.4	-7.3	-7.6	-6.6	-5.9	NA	NA	NA	NA	NA
Dominica	14.0	11.0	11.4	9.7	9.0	8.5	4.16	4.20	3.39	3.20
Granada	18.5	18.1	18.5	18.2	15.5	18.5	10.23	11.14	10.25	8.65
Montserrat	193.6	73.4	39.3	33.4	20.3	18.2	7.11	-5.08	2.29	-3.93
St. Kitts-Nevis	17.6	12.6	11.1	10.1	9.4	11.7	5.44	13.49	4.25	6.54
Santa Lucía	4.1	3.9	5.5	3.6	1.4	3.9	1.85	1.37	1.52	1.62
San Vicente y las Granadinas	8.8	9.3	9.0	7.1	8.4	16.1	3.36	3.55	3.70	3.37
Bahamas	-0.7	-0.4	-0.4	-0.6	-0.6	-0.11	-0.06	-0.18	-0.20	-0.25
Barbados	3.8	4.4	4.0	4.9	2.9	4.07	3.01	3.34	4.02	4.43
Belice	9.5	7.1	6.1	6.2	5.1	5.23	5.64	6.67	7.55	8.16
Guyana	6.1	4.8	4.8	3.7	3.6	8.37	8.93	NA	NA	NA
Jamaica	7.2	7.0	9.3	11.2	13.4	15.82	16.59	17.72	17.42	17.75
Suriname	-1.0	-1.5	-2.0	-2.0	0.0	1.31	1.60	NA	NA	NA
Trinidad y Tabago	-1.0	-0.9	-0.7	-0.7	-0.4	0.16	-0.51	-0.21	0.12	0.54
República Dominicana	14.5	21.2	17.7	18.0	16.6	17.39	16.20	17.74	18.19	24.67
Haití	13.8	12.1	9.4	20.6	15.2	64.03	56.51	79.17	67.55	61.17

Fuente: ECCB Balance of Payments 1999. Banco Central de Barbados, Barbados Balance of Payments 1994. FMI, Balance of Payments Statistics Yearbook, varios números. Banco de Jamaica.

A.2 Uso productivo de las remesas en México, Centroamérica y la República Dominicana. Experiencias recientes

Federico Torres A.[3]

1. Introducción

En este trabajo se describen algunos de los instrumentos y medidas que se han utilizado recientemente para estimular el uso productivo de las remesas en cinco países en los que el autor ha trabajado sobre el tema en los últimos tres años: El Salvador, Guatemala, Honduras, México y República Dominicana. Estos cinco países concentran el 76% de los ingresos totales de remesas familiares de América Latina y muestran un gran dinamismo en ese renglón, con una tasa de crecimiento de 12.4% anual en promedio durante los últimos tres años.

México, Centroamérica y el Caribe conforman una de las regiones que más han sentido el impacto de la globalización del mercado de trabajo, sobre todo a consecuencia del rápido crecimiento de Estados Unidos, que lleva más de 10 años seguidos de crecimiento y que ha demandado gran cantidad de mano de obra de los países vecinos. No es de extrañar que en esta zona se estén ensayando nuevas medidas e instrumentos para potenciar el impacto de las remesas. Los migrantes mismos, a través de sus asociaciones en Estados Unidos y sus contrapartes locales en cada país, están pugnando por acciones más decisivas en la materia.

En los apartados que siguen se comentan primero, de manera muy resumida, algunos aspectos cuantitativos y conceptuales (apartados 2 al 4). Con ellos se pretende ilustrar el contexto en el que se ubican las distintas experiencias descritas. Se deja de lado el análisis de las implicaciones macroeconómicas de las remesas, que ha sido motivo de muchos estudios. Quienes se interesen por este tópico pueden acudir a muy diversas fuentes.[4]

Nosotros creímos preferible aprovechar este foro para motivar una discusión sobre aspectos más concretos, que son materia de preocupación de los gobiernos (sobre todo de los gobiernos locales) y de los migrantes y sus organizaciones.

Así, en el apartado 5 se hace un breve recuento de la evolución reciente de estas organizaciones y en los apartados 6 al 8 se analizan diversos instrumentos relacionados con las remesas familiares, los ahorros de los migrantes y las remesas colectivas. En un apartado final se proponen algunas conclusiones.

2. Ingresos por remesas

Durante 1999, los migrantes de México, Centroamérica y la República Dominicana enviaron a sus países de origen más de 9.5 miles de millones de dólares en remesas, cifra 50% más alta que las exportaciones agropecuarias de esos países y equivalente a las dos terceras partes de sus ingresos por turismo.

Las cifras de remesas de cada país pueden verse en el cuadro 1. Las tendencias de la migración laboral en estas naciones han rebasado todas las expectativas. El crecimiento sostenido de la economía

[3] El autor es consultor principal de la empresa Grupo Consultor Independiente, S.C., de México, y ha realizado numerosos trabajos sobre el uso productivo de las remesas para diversos gobiernos nacionales y locales y para varios organismos internacionales (e-mail: hmtorres@mail.internet.com.mx).

[4] En Waller Meyers (2000), por ejemplo, se dan múltiples referencias al respecto.

norteamericana por 10 años consecutivos y los altos diferenciales de salarios de esta economía con relación a sus vecinos, han exacerbado en los últimos años una tendencia que ya se delineaba claramente desde la pasada década.

Entre los cinco países concentran más de las tres cuartas partes de los ingresos totales de remesas de América Latina, proporción que tiende a aumentar. En algunos países como Honduras y República Dominicana, las tasas de crecimiento anuales de ese rubro se han situado por arriba del 15% en los últimos tres años. En El Salvador, la cifra de remesas per cápita ha llegado a situarse entre las más altas del mundo.

Aun si las tendencias actuales se moderan, es de esperarse que en los próximos 10 años ingresarán más de 120 mil millones de dólares en remesas a los países en cuestión.

3. Uso productivo de las remesas

Es un hecho que la mayor parte de los ingresos por remesas se destina al consumo y debido a esto muchas veces se desestima su impacto económico y social e incluso tiende a considerarse negativo. Este es uno de los puntos más controvertidos de la literatura sobre migraciones y remesas. Aquí sólo nos referiremos a tres cuestiones básicas que conviene tener presentes.

Primero, las cifras sobre el uso de las remesas familiares distan mucho de ser claras y contundentes. No hay un registro sistemático de ellas. En algunos países, las encuestas de ingreso y gasto de los hogares proporcionan referencias muy útiles para comparar la estructura del gasto entre los hogares receptores de remesas y los no receptores. Es interesante hacer notar que dicha comparación no arroja diferencias significativas.

En el cuadro 2 se dan estimaciones de la estructura del gasto familiar en los hogares que reciben remesas. Las estimaciones provienen de fuentes muy distintas. Las de México y República Dominicana, que son las más recientes y que se basan en una encuesta de carácter nacional, nos muestran como probable un rango de inversión de las remesas de entre 15% y 23%.

Si se toma la cifra más baja de dicho rango como representativa del conjunto de los cinco países, se obtiene un volumen global de inversión bastante significativo para 1999: alrededor de 1.4 miles de millones de dólares, cifra similar a la que destinaron a infraestructura social en ese mismo año los fondos de inversión social de los distintos países.[5]

Segundo, los costos de envío de las remesas son todavía altos en los países que se analizan, aunque varían bastante entre ellos. Se acepta, en general, que la reducción de dichos costos influye en un mejor uso de las remesas en la medida en que les da a los migrantes un mayor margen para inversión. Sin embargo, el problema es complejo y no se analiza en detalle en este trabajo. Su solución requiere una revisión a fondo de diversas regulaciones cambiarias y financieras nacionales e internacionales.

Tercero, el mejor uso de las remesas tendrá efectos más visibles a escala regional. En México por ejemplo, a nivel nacional, las remesas representan apenas alrededor del 1.2% del PIB y su monto per cápita es de sólo 61 dólares (cuadro 1), casi cuatro veces más bajo que el de El Salvador. Pero dichos ingresos se concentran en zonas bien definidas del territorio, que albergan sólo al 25% de la población nacional. Dichas zonas no son de las más pobres del país; más bien se cuentan entre las de desarrollo intermedio. Pero son claramente de tipo rural y en ellas predominan las actividades agropecuarias.

[5] En el caso de México se consideró en la comparación el gasto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

En la mayoría de las citadas zonas, la migración hacia Estados Unidos ha sido una tradición que data de hace más de 40 años. Desafortunadamente, no hay estudios que documenten en forma sistemática la influencia de las remesas en la economía de esas zonas, para un período largo de tiempo.

Pero es de suponerse que incluso en ellas las remesas del exterior han sido sólo un factor coadyuvante o detonante del desarrollo económico, pero no el factor único o dominante, como a veces se tiende a pensar con exagerado optimismo. A escala nacional, estas observaciones son aún más pertinentes.

Por uso productivo de las remesas se entiende, en general, aquel que va aparejado con el ahorro y la inversión, aunque a veces se extiende el concepto a otros gastos como los de educación y salud. Dentro del término inversión no debe pensarse solamente en la inversión orientada a la producción de bienes y servicios, sino en general en cualquier clase de inversión en activos fijos, trátese de infraestructura social y comunitaria, vivienda o activos de una empresa o negocio.

Claro está que a veces hay implícita una cierta jerarquía en las inversiones. Se considera que una inversión que sirve para fortalecer o mejorar la base económica de una comunidad, por ejemplo, en una presa, tiene mayor rango que una obra de ornato, como puede ser el embellecimiento de una plaza pública.

Cuando se habla mejorar el uso de las remesas normalmente se presupone que su impacto económico y social puede ser ampliado. Esto puede significar que aumente el porcentaje de las remesas destinado a inversión o que se mejore en forma sensible la calidad de la inversión o del gasto efectuado con ellas.

4. Diferentes tipos de remesas

Hasta hace alrededor de 5 años, cuando se abordaba el tema del uso productivo de las remesas, la atención se centraba en las remesas familiares y, más concretamente, en los receptores de las mismas y en las fórmulas para que dichos receptores destinaran una mayor proporción de lo recibido a inversión.

Este enfoque, aunque legítimo era parcial y nunca dio los resultados esperados. En años recientes, el centro de atención se ha ido desplazando de los receptores de las remesas a los emisores mismos, a los migrantes en Estados Unidos.

Los emisores no envían a su país de origen solamente remesas familiares. En ocasiones, invierten sus ahorros en la tierra natal. Envían también donaciones para beneficio de sus localidades de origen.

El desplazamiento del foco del análisis de los receptores a los emisores ha hecho resaltar también otros factores e instituciones, como los clubes de migrantes, cuyas principales características se comentan en el siguiente apartado.

Las medidas e instrumentos que actualmente se están ensayando en la región, atienden a esta variedad de envíos y de factores. Para facilitar el análisis se pueden agrupar alrededor de tres diferentes tipos de envíos que constituyen remesas o se asemejan a ellas.

En primer lugar tenemos las remesas familiares, que conforman el grueso de los ingresos consignados en el cuadro 1. Estas remesas son enviadas por los migrantes a sus familias para su sostenimiento. Cuando se usan para inversión, generalmente se destinan a:

A. Mejoramiento de las condiciones de vivienda.

B. Compras de terrenos.

C. Capital de trabajo y activos fijos de pequeños negocios familiares o pequeñas unidades agrícolas.

En segundo lugar, están los ahorros que los migrantes repatrian como inversiones, ya sea de tipo personal o empresarial. En estricto rigor, estos envíos no forman parte del concepto de remesas, pero por la forma como se realizan, es muy probable que en su mayoría se computen dentro de los volúmenes consignados en el cuadro 1. No se han detectado ni información ni patrones claros en relación con estas inversiones, aunque en términos generales incluyen dos fórmulas principales:

A. Inversiones de tipo empresarial destinadas a negocios en la localidad o región de origen (sobresalen tiendas y restaurantes).

B. Inversiones personales, bajo la forma predominante de adquisiciones de casas o pequeñas propiedades agrícolas.

En tercer lugar, tenemos las remesas colectivas, que tienen su origen en las colectas que realizan los migrantes en Estados Unidos, a través de sus organizaciones, con el fin de patrocinar alguna acción o proyecto en sus localidades de origen. Se pueden distinguir tres destinos genéricos:

A. Patrocinio de fiestas cívicas o religiosas.

B. Obras comunitarias.

C. Proyectos de tipo empresarial.

Los usos más frecuentes son los dos primeros, aunque hay una clara tendencia a la concentración de esfuerzos y recursos en las obras comunitarias. Los proyectos del último tipo son menos frecuentes, pero en ciertas experiencias concretas de reciente inicio se encontraron varios ejemplos de ellos.

Cada uno de los diferentes tipos de envíos mencionados obedece a motivaciones diferentes que no han sido estudiadas a fondo y sobre las cuales no hay acuerdo unánime entre los investigadores. En general, los motivos económicos parecen predominar en las remesas familiares y el uso de los ahorros, mientras que las motivaciones detrás de las remesas colectivas están principalmente asociadas a cuestiones de status y prestigio. Sin embargo, no hay un perfil completamente claro en ningún caso.

5. Las asociaciones de migrantes

Uno de los fenómenos que más ha influido recientemente en la visión del uso productivo de las remesas es el surgimiento y desarrollo de las organizaciones de migrantes latinoamericanos en Estados Unidos. Estas organizaciones no son nuevas. Hay muchas que datan de los cincuenta y los sesenta, aunque la mayoría de las actualmente existentes tiene una edad menor a 20 años. En sus inicios, las organizaciones tradicionales operaron como grupos informales o como clubes sociales o deportivos.

Fue en la década de los noventa cuando las asociaciones de migrantes latinoamericanos en Estados Unidos cobraron auge, en parte debido al rápido crecimiento de las corrientes migratorias en esos años, pero sobre todo como respuesta al endurecimiento de las leyes migratorias de ese país. "En el decenio de los noventa los diferentes tipos de asociaciones se renovaron y multiplicaron, buscando muchas de ellas obtener su personalidad jurídica de acuerdo con las leyes estatales de los Estados Unidos... La tendencia a organizarse sobre bases más técnicas y permanentes tuvo un auge sin precedentes. Hasta el presente, la mayoría de las nuevas agrupaciones ha estado más bien orientada hacia la defensa de los derechos humanos de sus miembros o a darles asesoría y apoyo para regularizar su situación migratoria, pero se multiplican los ejemplos de organizaciones que están tratando de desarrollar actividades asistenciales o comunitarias, o de reorientarse en esta dirección".[6]

Nadie conoce el número total de organizaciones de migrantes latinoamericanos que hay en Estados Unidos. Las de los países a los que se refiere esta ponencia se cuentan por cientos. Tan sólo en el caso de México, la Secretaría de Relaciones Exteriores tenía registradas, en su último directorio

[6] CEPAL (2000 b), pág. 50.

sobre el tema, a diciembre de 1998, 446 asociaciones de ese tipo, esparcidas por todo el territorio estadounidense.[7] Un estudio reciente de la CEPAL consigna una estimación de más de 300 asociaciones de guatemaltecos en Estados Unidos.[8]

El patrón predominante de organización detectado, aunque no el único, es por comunidades específicas de origen. Así, por ejemplo, en el caso de Guatemala encontramos una fraternidad de Coatepeque o una asociación retalteca, ambas en Los Ángeles, o las asociaciones de Chinameca y de Chirilagua, en Washington, representando a estas comunidades salvadoreñas, o diversas agrupaciones de La Ceiba, Honduras, en Nueva Orleans y así sucesivamente.

Desde luego, hay también asociaciones de cobertura nacional o regional y organizaciones de segundo piso, como el caso de GUIA de Guatemala, que opera en varias ciudades de Estados Unidos, o como la Asociación de Comunidades Salvadoreñas, con características similares.

En algunas regiones de larga tradición migratoria, hay ejemplos verdaderamente destacados de redes organizativas, como es el caso de los clubes zacatecanos en México, de los cuales hay más de 100 en diversas ciudades de Estados Unidos, agrupados en federaciones como la del Sur de California y en una Confederación de Clubes de Zacatecanos, como organización de tercer nivel.[9]

Pese a que los núcleos y las organizaciones de migrantes en Estados Unidos se han convertido en una de las fuerzas económicas, sociales y políticas más importantes de la sociedad civil latinoamericana, tienen todavía mucho camino por recorrer y muchas potencialidades no aprovechadas. Una gran cantidad de migrantes, sobre todo los no residentes o los de carácter temporal, está al margen de los clubes. Las relaciones de éstos con los gobiernos nacionales y locales son todavía débiles o inestables. No se ha hecho un intento serio de parte de dichos gobiernos –salvo contadas excepciones- por promover el desarrollo institucional de sus comunidades en el exterior ni hay un conocimiento apropiado y actualizado de su alcance y diversidad. Su rápido dinamismo ha rebasado los intentos aislados y ocasionales de estudiarlos.

En la misma circunstancia están otros fenómenos no menos importantes a que han dado lugar las corrientes migratorias latinoamericanas en aquel país. Por ejemplo, existe ya una gran red de negocios en rápida expansión, propiedad de pequeños y medianos inversionistas de origen latinoamericano. En Nueva York, por ejemplo, hay cientos de negocios de empresarios dominicanos, mexicanos y salvadoreños, especialmente en las áreas de la ciudad con predominio de población hispana. Muchos de esos empresarios han comenzado a buscar oportunidades de inversión en sus países de origen.

Otro fenómeno que no se ha analizado ni aprovechado debidamente es el desarrollo, en diversas ciudades de Estados Unidos, de un gran mercado para diversos productos latinoamericanos, sobre todo para ciertas comidas y alimentos típicos de tipo industrial o casero, como quesos, galletas, dulces, etc. Alrededor de este mercado se han establecido importantes cadenas de negocios y de introductores, con repercusiones importantes en la economía de los países de origen de los productos.

Como se verá enseguida, los intentos por canalizar las remesas a usos más productivos no han estado ajenos a todos estos desarrollos y a las diversas corrientes de divisas que representan. El tema ya no se ve exclusivamente desde la óptica de las remesas familiares ni la atención se centra sólo, como antes, en las familias receptoras de las divisas en los países de origen.

---

7 Secretaría (1999).

8 CEPAL (2000 a), pág. 17.

9 Moctezuma (1999), pág. 71 – 85.

6. Remesas familiares

Las remesas familiares siguen siendo los envíos más importantes de entre todos los mencionados y al mismo tiempo los que han resultado más impenetrables a las políticas e instrumentos de los gobiernos locales y nacionales. Se han hecho diversos intentos en México y El Salvador por aumentar su captación y por canalizarlas en mayor medida al ahorro y la inversión, pero los resultados han sido siempre desalentadores. Sin embargo, los intentos continúan, como se comenta a continuación.

A. Fondos de inversión locales. En México, recientemente, algunos gobiernos estatales han revivido ciertas iniciativas e instrumentos que han sido utilizados en el pasado en otros países con resultados desiguales. Los casos de Jalisco (FIDERAZA) y San Luis Potosí (Fondo de Apoyo a Comunidades) son los que han llamado más la atención por su forma de financiamiento, basada en aportaciones de los intermediarios financieros.

   En ambos casos la idea básica es la misma: los bancos o agencias intermediarias aportan al fondo un pequeño porcentaje de sus utilidades por el envío de remesas hacia cada estado. Con dicho fondo se financian dos tipos de proyectos: obras de infraestructura social en municipios expulsores de migrantes y proyectos productivos viables que coadyuven a detener la emigración.[10]

   Las reglas para el manejo y supervisión del fondo se fijan en consulta con los clubes de migrantes y estos organismos participan activamente en el proceso de otorgamiento de los créditos. Los gobiernos estatales hacen aportaciones adicionales al fondo o brindan apoyos complementarios de asistencia técnica para la integración de los expedientes técnicos de los proyectos o para facilitar la gestión de éstos.

   No se dispone todavía de una evaluación sistemática de los resultados de la operación de los mencionados fondos, pero al parecer las solicitudes para el financiamiento de proyectos no han sido muy numerosas y no está claro si los créditos otorgados han resultado eficaces para movilizar una mayor proporción de remesas familiares en torno a los proyectos realizados.

B. Utilización de remesas familiares en programas de tipo general. En México se ha encontrado que en ciertas zonas rurales de alta migración, las remesas familiares se utilizan como fondos de contrapartida para acceder a ciertos beneficios de programas de fomento agropecuario y rural, como los de la Alianza para el Campo. Así, en algunos estados se ha comprobado que hasta una cuarta parte de las compras de tractores, ganado y otros activos se financia preponderantemente con dichos ingresos. A quienes disponen de remesas les es más fácil cumplir con las reglas de operación de los respectivos programas, que por lo general exigen que los beneficiarios muestren las facturas de compra para recibir el subsidio gubernamental.

   En la República Dominicana hay también indicios de que diversos programas e instrumentos dirigidos a microempresarios así como al fomento de pequeñas obras comunitarias, cuentan con una gran demanda por parte de las familias receptoras de remesas. [11]

   Las evidencias anteriores han llevado a las agencias gubernamentales a plantearse la realización de esfuerzos paralelos de promoción de sus programas: en ciertas zonas del país a la par que entre los migrantes residentes en Estados Unidos, utilizando como pivote a sus organizaciones. En el caso de los programas de Alianza para el Campo en México ya se han llevado a cabo algunas acciones en ese sentido.

Uno de los rasgos interesantes de las nuevas experiencias relacionadas con las remesas familiares es que ya no se basan exclusivamente en la acción sobre los receptores de las mismas sino

[10] Para mayores detalles sobre el funcionamiento de este tipo de fondos, véase FIDERAZA (sin fecha).

[11] Para un mayor detalle sobre los programas e instrumentos a los que se hace referencia véase CEPAL (2000 c), pág. 19.

que han incorporado la visión y la problemática de los propios emisores al diseño de los nuevos instrumentos. Ahora los migrantes, por sí solos o a través de sus clubes, participan de una forma u otra en la fijación de las reglas para el manejo o la supervisión de los fondos, o para la promoción de los programas o para la realización de los proyectos mismos.

Lo anterior es un cambio trascendente, que habla por sí solo de la actual proyección de los migrantes como fuerza económica y política. Esto se ve más claramente en las experiencias que se comentan a continuación.

7. Ahorros de los migrantes

Bajo este rubro clasificamos los intentos por estimular un uso más productivo de los ahorros que acumulan los migrantes en Estados Unidos, ya sea como resultado de su buen éxito como empresarios en ese país o después de toda una vida de trabajo. En el primer caso, normalmente se promueven oportunidades de nuevos negocios en el país de origen. En el segundo, las motivaciones a las que se apela están más bien ligadas al retiro o al retorno definitivo a la patria.

A. Inversiones empresariales. Como se mencionó anteriormente, en numerosas ciudades de Estados Unidos se ha desarrollado una clase empresarial latinoamericana y un mercado para diversos productos de los países de origen de los migrantes. El intercambio económico que estos desarrollos propician no ha sido cuantificado, pero los gobiernos de varios países han reconocido su importancia y han hecho esfuerzos por impulsarlo.

   Hace casi tres años, el gobierno de El Salvador puso en marcha un programa innovador en este sentido, orientado a generar oportunidades de inversión a través de intercambios de información y experiencias entre los inversionistas salvadoreños residentes en territorio nacional y aquellos avecindados en los Estados Unidos. A través de estos intercambios, los residentes en el exterior podían conocer las oportunidades de negocios que se iban abriendo en su patria de origen y los inversionistas radicados en El Salvador podían aprender sobre el potencial de demanda y de negocios que representa la comunidad paisana en los Estados Unidos.

   El programa, a cargo del Ministerio de Economía, completó una primera etapa piloto en Nueva York y tuvo como uno de sus ejes de acción a las organizaciones de migrantes salvadoreños en esa ciudad. Las acciones emprendidas fueron muy bien recibidas en ambos países y las perspectivas de acción futura parecían halagüeñas.

   A principios del año pasado se puso en marcha un programa similar (el PROGUAT) por parte del gobierno de Guatemala. Dicho programa "está vinculado estrechamente a la ventanilla única de exportaciones y persigue promover contactos con guatemaltecos del exterior para la inversión en el país, vincularlos con empresarios nacionales para estimular el incremento del comercio y la inversión en ambas vías. Su análisis se basa en la consideración de que los emigrantes constituyen un enorme mercado para productos guatemaltecos con destino a los Estados Unidos, y en que existe el potencial para que guatemaltecos radicados en ese país puedan ser distribuidores de esos productos. No debe olvidarse que el 70% de las exportaciones guatemaltecas de productos no tradicionales se envía hacia los Estados Unidos".[12]

B. Inversiones personales. En este ámbito, la mayor parte de los intentos tanto antiguos como recientes se ha dirigido a promover entre los migrantes compras a plazo de viviendas en sus países de origen, basándose en la motivación que guardan de regresar a la patria. Las promociones en su mayoría han estado a cargo de empresas privadas, bajo el esquema de préstamos hipotecarios a plazos más cortos de los que privan normalmente en los mercados. No se dispone de un seguimiento sistemático de los resultados de estos programas, pero al parecer no han tenido la demanda que se esperaba.

[12] CEPAL (2000 a), pág. 32 – 33.

En la República Dominicana, el Instituto de Vivienda puso en marcha un programa gubernamental mediante el cual se les ofrece a los residentes dominicanos en el exterior la posibilidad de comprar una vivienda a plazos en territorio nacional. Dicho programa apenas está en su primera etapa, con 500 viviendas, que se han promovido principalmente entre los dominicanos que radican en Nueva York.

En este ámbito también se están explorando otras posibilidades como las de incorporar a los migrantes a los esquemas de pensiones o de seguro social voluntario de los países de origen.

8. Remesas colectivas o comunitarias

En materia de remesas colectivas se ha registrado mucho mayor número y variedad de iniciativas que en los anteriores rubros de ingresos que hemos examinado. Aunque no se dispone de una estimación sobre el monto global de dichas remesas, es indudable que han aumentado rápidamente en los últimos años, según se desprende de diversas evidencias aisladas que han podido documentarse.

Pero independientemente de su monto, las remesas colectivas conforman un recurso de calidad, muy maleable, que por lo regular está etiquetado para inversión y que ostenta una representatividad comunitaria y un carácter participativo, características ambas difíciles de encontrar en otro tipo de aportaciones. Por eso no es de extrañar que los gobiernos tanto nacionales como locales, especialmente estos últimos, hayan centrado su atención en ellas en los años recientes y hayan propiciado programas en los que los recursos y las iniciativas de las asociaciones de migrantes se complementan con recursos del erario público.

Antes de poner ejemplos de algunos de los programas más destacados de este tipo, debe comentarse que las iniciativas autónomas de los clubes de migrantes siguen multiplicándose en todos los países de América Latina. Un estudio reciente de CEPAL provee abundantes ejemplos de dichas iniciativas en los países centroamericanos.[13] En México se cuenta también con múltiples casos documentados. El patrocinio de fiestas cívicas y religiosas sigue siendo un empeño frecuente de las asociaciones de residentes en Estados Unidos, pero hay una marcada tendencia a canalizar cada vez más las colectas hacia obras comunitarias.

A. El Programa 3 x 1 de Zacatecas. El financiamiento de este programa se basa en el principio de que por cada dólar aportado por los clubes zacatecanos, los tres distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) contribuyen con otro dólar, con lo cual se crea un fondo para inversiones comunitarias y de infraestructura en las localidades de origen de los clubes. Las decisiones de inversión se toman conjuntamente con los representantes de las asociaciones de migrantes y la ejecución del proyecto es coordinada o al menos supervisada por ellos.

Durante 1999 el Programa 3 x 1 contó con aportaciones por cerca de 1.3 millones de dólares de los clubes zacatecanos y realizó inversiones por más de 5 millones de dólares.[14] Entre los proyectos financiados predominan los de pavimentación de calles y caminos y los de abastecimiento de agua potable y electricidad. Sólo por excepción se han apoyado proyectos productivos.

El programa lleva ya en operación más de siete años y se ha convertido en una especie de paradigma en México, por su organización y sus resultados. Ha sido imitado por otros gobiernos locales de este país, con resultados desiguales. En fechas recientes, los clubes de migrantes han planteado la necesidad de que el programa evolucione para que se puedan apoyar proyectos que generen empleos e ingresos de carácter permanente en las diversas localidades.

B. Programa para el establecimiento de maquiladoras en Guanajuato. Este programa se orientó desde un principio a la promoción de proyectos productivos. Si bien conservó ciertos objetivos

[13] CEPAL (2000 b), pág. 52 – 58.

[14] Esparza (1999), pág. 61 – 62.

sociales como la creación de empleos, los proyectos apoyados tienen un enfoque empresarial más claro.

El programa se ha promovido a través de las Casas Guanajuato, que son organizaciones sin fines de lucro, establecidas en Estados Unidos bajo el auspicio conjunto de los clubes de migrantes guanajuatenses en ese país y el gobierno de Guanajuato. Hasta mayo de este año, se habían establecido 17 Casas Guanajuato en igual número de ciudades estadounidenses.[15]

Para el establecimiento de las maquiladoras en sus localidades de origen, los migrantes aportan 60 mil dólares y el gobierno estatal concede un crédito por otros 60 mil dólares. Con el total se establece una empresa administrada por el respectivo club. El gobierno estatal canaliza también otros apoyos para capacitación y asistencia técnica.

El programa comenzó en 1996 con una promoción para el establecimiento de diez maquiladoras. Hasta ahora se han establecido seis en cinco distintos municipios con alta tasa de emigración internacional. Aún no se dispone de elementos para evaluar en forma cabal los resultados de estas empresas, pero la mayoría parece haber superado los problemas de arranque.

9. Conclusiones

A. Amplia variedad de iniciativas. Una primera conclusión que se impone es que hay en la actualidad una amplia variedad de iniciativas para canalizar las remesas o similares a un uso más productivo. La atención no está centrada, como en el pasado, solamente en las remesas familiares y en los receptores de este tipo de ingresos, sino también en otras corrientes de divisas y en otros actores e instituciones.

B. Predominio de las iniciativas locales. La variedad a que nos referimos obedece, en gran medida, al hecho de que, en su mayoría, las iniciativas tienen su origen en los gobiernos o los grupos locales, por contraste con la situación que privaba anteriormente, en la que se pensaba de manera preponderante en medidas o instrumentos de alcance nacional. Las remesas han cobrado mayor proyección e importancia como instrumentos del desarrollo local y regional. Es en este ámbito en donde se prevé que incrementen rápidamente su influencia e impacto.

C. Papel estratégico de las asociaciones de migrantes. En todas las vertientes de acción que hemos examinado están presentes de una manera u otra los clubes de migrantes, ya sea como actores principales, como focos de donde irradian ciertas decisiones locales o como fuentes de información y consulta. Los clubes son una de las pocas fuerzas organizadas de la sociedad civil que tienen poder de convocatoria y recursos para asumir un claro liderazgo en ciertas iniciativas de desarrollo comunitario o regional, con o sin el apoyo de los gobiernos locales.

D. Dificultades para movilizar las remesas familiares. En el campo de las remesas familiares no se ha logrado desarrollar instrumentos eficientes y atractivos para los migrantes y sus familias. El avance tampoco es claro en la movilización de los ahorros personales de los migrantes. Es en estas vertientes en donde se tiene que desplegar el mayor esfuerzo por encontrar los instrumentos y estímulos apropiados, pero la búsqueda debe hacerse conjuntamente con los emisores de las remesas y sus asociaciones, apoyando sus iniciativas y potenciando sus habilidades y recursos. En principio, la vía que se ve como más promisoria es la del fortalecimiento y perfeccionamiento de programas generales para micro y pequeñas empresas, adoptando, al mismo tiempo, medidas especiales de promoción o difusión de dichos programas entre los emisores y los receptores de las remesas.

E. Avances en otras vertientes. En las vertientes relacionadas con las remesas colectivas y con las inversiones empresariales de los migrantes se registran avances y resultados más claros. Sin embargo, en ambos casos, la escala de los proyectos todavía es reducida y su impacto

[15] Consulado (2000).

económico limitado. Es necesario el diseño de nuevos instrumentos y estímulos que permitan superar estos escollos.

F. Retos técnicos, financieros y de organización. Los gobiernos locales y las organizaciones de migrantes no han dedicado recursos suficientes a mejorar el diseño de sus instrumentos y analizar a fondo sus requerimientos técnicos, financieros y de organización. Esta es una de las razones por las que no se han podido utilizar de manera adecuada las instituciones e instrumentos orientados a las remesas colectivas para movilizar también las remesas familiares. La acción en esta materia tendría efectos positivos inmediatos.

G. Falta de programas integrales. Pese a la creciente importancia económica y social de las remesas, a su claro impacto regional y a la multiplicación de las iniciativas locales para impulsar su uso productivo, ningún país ha intentado adoptar una estrategia integral para apoyar los nuevos desarrollos, potenciarlos y difundirlos. Ni siquiera se ha auspiciado un estudio amplio que permita sentar las bases de un programa de tal naturaleza, a través del análisis comparativo de las diferentes prácticas que coexisten en la actualidad y sus fundamentos económicos e institucionales.

H. Necesidades de un esquema descentralizado. Una política o programa integral en materia de remesas reclama un esfuerzo de alcance nacional, pero bajo un esquema descentralizado de operación y de toma de decisiones. Este esquema debe permitir alentar las iniciativas locales mediante apoyos y estímulos a las mejores prácticas y al desarrollo de proyectos piloto que permitan reproducirlas a escala más amplia. Debe evitarse la tentación de imponer un programa centralizado o un menú de estímulos rígido, que inhiba o ahogue las iniciativas locales, ya que su efecto agregado puede resultar a la postre negativo, al disminuir los esfuerzos espontáneos y descentralizados.

I. Componentes básicos de un esquema descentralizado. La asistencia técnica para mejorar el diseño de instrumentos a nivel regional debe ser un componente prioritario del esquema. Éste debe también propiciar el fortalecimiento institucional de las asociaciones de migrantes y sus contrapartes locales o como mínimo promover el intercambio de información y experiencias entre ellas. Es recomendable que los gobiernos nacionales puedan aportar o movilizar fondos complementarios como capital semilla para dicho fortalecimiento institucional y para proyectos piloto de especial interés. Por último, debe propugnar por el mejoramiento de las regulaciones financieras más apropiadas para facilitar y abaratar los envíos de remesas y su captación por un sistema de intermediación más eficiente y más abierto a la competencia.

J. Los países a los que se refiere este trabajo, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y República Dominicana, reúnen en la actualidad condiciones propicias para instrumentar una estrategia de tal naturaleza y obtendrían enormes beneficios de su aplicación. En estos países hay perspectivas de un crecimiento importante de las remesas en los próximos años y todos cuentan con fuertes y bien organizadas asociaciones de migrantes que están impulsando proyectos de desarrollo local en sus regiones de origen. En todos hay también diversos programas e instrumentos que pueden servir de base para potenciar las iniciativas de desarrollo local, mediante adaptaciones innovadoras, que permitan movilizar todo tipo de remesas.

Referencias bibliográficas

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993), Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, (LC/MEX/L.154/Rev 1), México, agosto.

_____(1999), Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe 1998-1999, página de Internet.

_____(2000 a), Remesas colectivas en Guatemala. Vínculos de solidaridad entre emigrantes y comunidades de origen (LC/MEX/L.419), México, enero.

_____(2000 b) Uso productivo de las remesas familiares y comunitarias en Centroamérica (LC/MEX/L.420), México, febrero.

_____(2000 c) El potencial productivo de las remesas familiares y comunitarias en la República Dominicana. Una apreciación preliminar, México, abril.

CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1999), "Las remesas enviadas por los trabajadores migrantes en Estados Unidos", La situación demográfica de México, México.

Consulado General de México en Atlanta (2000), "La mejor manera de defendernos y hacer fuerza es la unión organizada", Comunicado de prensa, página de Internet, mayo.

Esparza Elías, Armando (1999), "Evaluación del Programa Tres por Uno", Memorias del Foro Sivilla - Fundación Produce sobre temas de migración, Zacatecas.

FIDERAZA (sin fecha), Fideraza Jalisco, documento proporcionado por el gobierno del estado de Jalisco, México.

Moctezuma Longoria, Miguel (1999), "Coinversión en servicios e infraestructura comunitaria impulsados por los migrantes y el gobierno de Zacatecas", Memorias del Foro Sivilla - Fundación Produce sobre temas de migración, Zacatecas.

Ortiz, Marina (1997), Microempresas, migración y remesas en la República Dominicana, FOMDOMICRO, Santo Domingo.
Secretaría de Relaciones Exteriores (1999), Directorio de clubes de oriundos en los Estados Unidos, México.
Waller Meyers, Deborah (2000), "Remesas de América Latina: revisión de la literatura", Comercio Exterior, vol. 50, núm. 4, México, abril.

Cuadro1
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESOS POR REMESAS, 1999.

Países	Monto total (millones de dólares)	Remesas per cápita (dólares)	Tasa media de crecimiento anual 1996-1999 (%)
México	5,910	61	11.8
Rep. Dominicana	1,519	179	18.5
El salvador	1,374	218	8.1
Guatemala	448	39	7.3
Honduras	285	44	30.6
Subtotal	9,536	74	12.4
Total de Latinoamérica	**12,500**	**24**	**8.4**

Fuentes: Los datos de las remesas de cada país se tomaron de las páginas electrónicas de los bancos centrales y el total para América Latina es una estimación con base en las series de balanza de pagos de la CEPAL de 1997. Para el cálculo de las cifras per capita se utilizaron los datos de población de CEPAL (1999).

Cuadro 2
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA DEL GASTO EN LOS HOGARES QUE RECIBEN REMESAS
En porcentajes

Países	Inversión	Consumo	Total
México (96)	23	77	100
Rep. Dominicana (97)	15	85	100
El Salvador (90)	7 *	—	—
Guatemala (90)	10 *	—	—

Fuentes: para México, CONAPO (1999), pág. 175; para República Dominicana, Ortiz (1997), pág. 48; para El Salvador y Guatemala, CEPAL (1993), pág. 75.

* En estos casos, los porcentajes expresan la proporción de hogares que declaró los gastos de inversión como uso principal de las remesas.

A.3 Comentarios de Pablo Serrano Calvo[16] : Las remesas, contraparte económica y social de las migraciones

Los comentarios que quisiera hacer a los dos sugerentes trabajos de Federico Torres y Wendell Samuel relativos a las remesas se ubican en la propia experiencia en este tema de las sede subregional de la CEPAL en México. Esta oficina atiende a los países del área norte de América Latina y el Caribe, esto es a México, los seis países del Istmo Centroamericano (sin incluir Belice), Cuba, Haití y la República Dominicana. En estas economías, con distintos matices, la globalización se ha traducido de una manera claramente definida en el marcado desarrollo de la industria maquiladora, en las llamadas zonas francas, del turismo y del ingreso de remesas de dinero de sus emigrantes. Como acaban de señalar los especialistas Federico Torres, para México, y Centroamérica y Wendell Samuel, para el Caribe, la importancia de estas remesas es incuestionable tanto en la esfera económica como social, y esto no sólo por su magnitud y por haber crecido con excepcional dinamismo en los últimos dos decenios.

A diferencia de las dos primeras actividades —las de maquila y el turismo—, inducidas o desarrolladas normalmente con el decidido apoyo de los gobiernos, los ingresos que significan las remesas resultan de una estrategia espontánea de la población, o, para ser más preciso, de la suma de una infinidad de estrategias individuales atomizadas que más que individuales responden a intereses familiares. En la gran mayoría de los casos estas estrategias no han buscado apoyos gubernamentales

[16] Jefe de la Unidad de Desarrollo Social, CEPAL- México.

—hablo del manejo de sus remesas, que son muy suyas— . Más bien, donde los ha habido han sido relativamente recientes, dada la conciencia del vasto potencial de aprovechamiento que estos recursos entrañan en materia de inversión social o productiva. Quien emigra está motivado principalmente a encontrar mejores condiciones de vida que las que su localidad o país natal le han negado, y proporcionar así a los familiares o comunidades que dejó atrás distintas formas de superación. Las lógicas de los emigrantes son tan variadas como las circunstancias a las que se enfrentan, aunque predomina la idea de volver a reunirse la familia, ya sea en el exterior, o bien en el país de origen.

En todo caso, resultan asombrosas las cifras de remesas que acabamos de oír, tanto en términos absolutos, como es el caso de México —que al parecer es el segundo país a nivel mundial receptor de remesas, después de Portugal—, como en términos relativos, tal como es el caso destacado de El Salvador y en menor grado de la República Dominicana, así como de otras islas del Caribe. Es indudable que ingresos de divisas de tal magnitud robustecen las reservas monetarias internacionales de los bancos centrales, aunque, por otro lado, puedan tener efectos macroeconómicos distorsionantes, reconocidamente sobre la fijación de las tasas de interés y los tipos de cambio, que afectan adversamente a otros sectores económicos, en particular los exportadores.

También resulta significativo el hecho de que en esta área norte de América Latina y en el Caribe se concentra el grueso de las remesas del hemisferio, sin duda por el enorme foco de atracción de representan los Estados Unidos y en menor grado Canadá. Como se ha señalado, el peso económico del primer país ha sido más poderoso que los antiguos lazos coloniales y ha reemplazado a las antiguas metrópolis de los países del Caribe, como el Reino Unido, Francia y Holanda.

La situación de indocumentación está vinculada con estas corrientes migratorias y con los ingresos, necesariamente devaluados, de estos trabajadores cuya inserción laboral natural es en la economía subterránea. Sin duda, éste es un tema de profunda preocupación, entre otros factores por subyacer en esta informalidad la fuente de gran parte de estos impresionantes recursos. Una alta proporción de las remesas proviene de los indocumentados, que siguen engrosando las aún llamadas minorías. Sobre este respecto, según los primero datos del último censo, en California la suma de las minorías en este estado, incluyendo los asiáticos, desde luego, ya constituye una mayoría, con todas las implicaciones que este nuevo tipo de sociedad "globalizada" pueda tener. En todo caso, el continuado ímpetu de la economía norteamericana ha hecho propicio este flujo de inmigrantes en los últimos años, y es muy probable que lo siga haciendo en el futuro previsible.

Además de las condiciones adversas salariales y laborales en general a las que se suelen enfrentar los inmigrantes, otras de las formas de explotación reconocidas son no sólo las que imponen los traficantes de humanos sino, una vez asentados los emigrantes en el nuevo país, las comisiones millonarias que pagan en conjunto a las compañías especializadas en el envío electrónico de sus ahorros. Se han realizado algunos progresos en este sentido, pero aun así son sobre todo los pequeños remitentes los que proporcionalmente mayores cargas soportan.

No suelen ser los más pobres de los pobres los que emigran, pues se requiere un capital y destrezas mínimas para emigrar. Pero en una alta proporción son estratos en condiciones de pobreza los que se aventuran, justamente para sacar a sus familias de ella. Así lo indican las encuestas de ingreso y gasto de los hogares: es obvio que incide mucho menos la pobreza en los hogares receptores de remesas. Se desprende que alrededor del 85% de éstas se dedica al consumo, preponderantemente de alimentos. Este dato, sin más, revela la intención económica y social de estos envíos de dinero. Además, son las mujeres quienes mayoritariamente administran estos recursos —y más racionalmente— en favor de sus hijos. Los gastos en salud y educación pueden considerarse de inversión de largo plazo. Pero más concretamente, en este campo de la inversión destacan las mejoras y ampliaciones e incluso la adquisición de vivienda, o de terrenos, como parte medular de la lógica del emigrante que piensa en su retorno. Con todo, el ahorro y la inversión productiva (aquella efectivamente generadora de empleo e ingresos) ocupa un lugar marginal —entre un 3% y un 5%, según el país— del total de las remesas recibidas.

Sin embargo, como bien se acaba de señalar, el fomento del uso productivo de las remesas ha sido un tema de prioridad creciente —a la que se ha sumado reiteradamente la CEPAL— en el sentido de que la inversión productiva contribuya a superar de una forma permanente las condiciones de pobreza de las familias receptoras, rompiendo con ello los lazos de dependencia de los envíos del exterior, cuya tendencia normal es de diluirse con los años. Si bien se consignan casos exitosos de proyectos productivos vinculados con las remesas, por lo pronto los avances han sido más bien limitados, en buena medida por los escasos apoyos públicos y privados a tales inversiones. Por eso resultan sumamente pertinentes las recomendaciones que acabamos de escuchar haciendo uso de diversas vías, entre las que destacan los apoyos bancarios y crediticios, el fomento a las microempresas y el énfasis en la educación y la capacitación.

Más allá de estas lógicas que atañen al núcleo familiar, y que han sido objeto de estudios en los últimos decenios, se ha dado un salto cualitativo de importancia desde un punto de vista conceptual. Tal como se deriva de la exposición de Federico Torres, se ha trasladado recientemente el objeto de estudio de los receptores a los emigrantes mismos como fuente potencial del desarrollo local de sus comunidades de origen por el hecho de ser ellos los miembros de la familia más capacitados y flexibles, que han debido adaptarse a un nuevo entorno e incluso desarrollado capacidades empresariales. Es sabido que muchos se han vuelto pequeños —e incluso prósperos— empresarios en los Estados Unidos.

Las organizaciones de inmigrantes latinoamericanos y caribeños en Norte América, fuera de haberse constituido inicialmente con fines de defensa de los derechos migratorios y laborales, han probado su solidaridad con sus comunidades de origen, no sólo enviando dinero para las fiestas del pueblo, sino también instalando servicios básicos, equipando clínicas, escuelas y bibliotecas. Es sabido que las comunidades alejadas con mejores caminos de acceso en Guatemala son las que han visto partir a sus trabajadores al exterior, y las bibliotecas locales computarizadas en El Salvador son las que han recibido recursos de la numerosa diáspora de este país. Ante estos flujos privados de inversión social, sin embargo, los gobiernos centrales o locales, lejos de apoyar, han tendido a retraerse por sentirse liberados de una responsabilidad, lo cual ha sido criticado reiteradamente. En cambio, afortunadamente en otros casos, como los aquí señalados, existen programas gubernamentales exitosos, sumamente sugerentes e imaginativos, como los mencionados de México, en Zacatecas, así como también de El Salvador y la República Dominicana. Sin embargo, el eslabón más débil de la cadena que une estos programas comunitarios entre los de fuera y los de dentro suele ser la debilidad institucional local. Aquí hay mucho que hacer en la mayoría de los países.

Las remesas colectivas son todavía un porcentaje marginal de las familiares, pero tienen un potencial de inversión significativo. Más allá de proyectos comunitarios pueden también financiar los económicos. El comercio de productos locales, tanto alimenticios como artesanales —los llamados "productos nostálgicos"—, es el primero en abrir estas corrientes de doble vía que demandan las comunidades de latinoamericanos y caribeños en los Estados Unidos y Canadá. El establecimiento de sucursales bancarias y sobre todo de uniones de crédito también se perfila como negocio prometedor y de utilidad social.

El robustecimiento de las economías nacionales, con suficiente empleo y salarios competitivos, sería la condición necesaria para revertir estos flujos migratorios, tal como ocurrió, por ejemplo, en España. Entre tanto, sin embargo, pese a que la vida de las remesas se supone limitada —en promedio se ha estimado de siete años— la continuidad previsible de estos flujos migratorios determina que las remesas —familiares y colectivas— seguirán creciendo, y mucho, en los próximos años. Estas perspectivas demandan la mayor conciencia de los distintos agentes económicos y sociales para desarrollar programas con el fin de aprovechar eficientemente el potencial de estos ingresos que, como se ha repetido, es estratégico para muchos países.

B. Comunidades de migrantes

B.1 Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización

***Alejandro I. Canales*[17] *Christian Zlolniski* [18]**

1. Introducción

En la literatura tradicional sobre la movilidad de la población, ésta suele analizarse sobre la base de dos grandes categorías mediante las cuales se intenta distinguir entre tipos de migración. Por una parte, la "migración permanente", que comprende a quienes cambian de manera definitiva su comunidad, región o país de residencia habitual. Por la otra, la "migración temporal" o "circular", referida a aquellos desplazamientos continuos y recurrentes, que definen un constante ir y venir, pero manteniendo la residencia habitual en la comunidad de origen. Se trata de cambios temporales de residencia que no alteran el carácter permanente de la residencia habitual.[19]

[17] Departamento de Estudios Regionales-INESER, Universidad de Guadalajara, México (e-mail: acanales@megared.net.mx).

[18] Departamento de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte, México (e-mail: crisz@colef.mx).

[19] Un tercer tipo de migración es la *diáspora*, en la que si bien el desplazamiento puede implicar un cambio definitivo de la residencia del migrante, éste no se integra completa y totalmente en el lugar de asentamiento. En cambio, se mantiene y refuerza la pertenencia a comunidades u organizaciones que operan a escala internacional. Tal es el caso de los misioneros, así como también el de los judíos dispersos por todo el mundo. No obstante, históricamente esta modalidad migratoria no ha obedecido a razones laborales, sino a persecuciones de base política, religiosa o cultural. Para un análisis más detallado de las diásporas contemporáneas, véase Cohen, 1997.

Este enfoque ha sido objeto de crítica por parte de un grupo creciente de especialistas en migración internacional desde comienzos de los años noventa. En diversos estudios se ha mostrado que el esquema bipolar tradicional resulta muy limitado para entender las características y formas que ha asumido el proceso migratorio a nivel internacional a partir de las últimas décadas del siglo XX. En el caso de la migración México-Estados Unidos se destaca el hecho de que a partir de mediados de los años setenta se ha observado un importante y sostenido proceso de asentamiento de la población migrante (Canales, 1999; Cornelius, 1992; Chávez, 1988), el cual, sin embargo, no parece asociarse a ningún proceso de asimilación e integración social, cultural o política de los migrantes mexicanos en la sociedad estadounidense. Antes bien, la larga tradición migratoria de los habitantes de ciertas regiones de México hacia Estados Unidos habría permitido la configuración de circuitos migratorios de carácter plurilocal que, trascendiendo las fronteras de ambos países, serían el verdadero ámbito en el que los migrantes internacionales organizan su subsistencia económica, así como la reproducción social y cultural de sus comunidades. Diversos autores describen este proceso como la configuración de *comunidades transnacionales* (Smith, 1995; Portes, 1997; Georges, 1990; Roberts, Frank y Lozano, 1999), en el sentido de que, mediante la migración, se activarían diversos factores y procesos de articulación en los ámbitos cultural, social y económico, entre comunidades e instituciones sociales distantes geográficamente. En este contexto, conceptualizar la migración en términos bipolares como si se tratara de un continuo unilineal no haría sino distorsionar el verdadero carácter que ha adquirido el fenómeno migratorio entre países en la actual etapa de globalización económica.

Aunque el modelo de migración transnacional no constituye aún un paradigma alternativo con una agenda específica de investigación y análisis, no puede soslayarse el hecho de que este enfoque ha despertado gran interés en la comunidad académica, así como entre muchos intelectuales e instituciones civiles y políticas. Particularmente, el potencial de resistencia y oposición que suele atribuirse a parte de los miembros de estas comunidades, al igual que sus formas organizativas, en su relación tanto con el Estado como con las fuerzas hegemónicas que emanan de la reestructuración del capitalismo a nivel global, explican en parte el atractivo de dicho modelo para muchos estudiosos, especialmente en una época de crisis de los paradigmas alternativos y contestatarios que tradicionalmente habían alimentado las estrategias de confrontación y negociación política de grupos progresistas y de izquierda. Así, hay quienes al concebir la migración en términos de su carácter transnacional, toman una posición "celebratoria", es decir, asumen que por la vía de este modelo migratorio, los agentes (migrantes, familias, comunidades) adquieren la capacidad para enfrentar y superar los riesgos, costos y condiciones de su reproducción económica, social y cultural.

No obstante, este enfoque no ha estado exento de críticas y refutaciones, que dan cuenta de algunas de sus principales limitaciones e insuficiencias (Mahler, 1998; Pries, 1997). Es así que en este trabajo se ha optado por una posición algo distante de las visiones "celebratorias", aunque también se reconoce el potencial analítico y de orientación de la acción colectiva que este enfoque pudiera generar. Si bien existe un importante potencial de organización y acción colectiva subyacente en la configuración de comunidades transnacionales, aquí se sostiene que ésta no necesariamente constituye una estrategia de salida de las condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad económica y política que caracteriza la reproducción social de los agentes involucrados. Antes bien, y como se verá más adelante, es una estrategia de confrontación de dichas condiciones que implica una dinámica contradictoria y no determinística. Por consiguiente, las comunidades transnacionales no pueden concebirse únicamente en términos de redes de solidaridad y reciprocidad generalizadas que permiten resistir los efectos negativos de la globalización, sino que debe entenderse que su dinámica conlleva, al mismo tiempo, la reproducción de tensiones, conflictos y contradicciones que se dan en su seno y que, como tales, contribuyen a recrear el marco de desigualdad estructural que condiciona la reproducción social de sus miembros. No obstante, en la perspectiva de este trabajo, el modelo de la migración transnacional plantea importantes desafíos conceptuales, metodológicos y, ante todo, políticos, que exigen una necesaria apertura hacia nuevas formas de entendimiento del proceso migratorio en el actual contexto de globalización. No se puede seguir conceptualizando la migración, y mucho menos definiendo leyes, programas y políticas referidas a ella, sobre la base de paradigmas

tradicionales que no logran captar la gran diversidad y heterogeneidad de las situaciones y movimientos migratorios que caracterizan la dinámica contemporánea de nuestras sociedades.

Para sustentar esta tesis, en el presente trabajo se presenta una reflexión conceptual sobre algunos rasgos medulares de este modelo de comunidades transnacionales, en la que se identifican algunos de los desafíos y exigencias teórico-metodológicas que dicho modelo implica para la manera de abordar el estudio de la migración internacional en el actual contexto de globalización. Más que ofrecer una evaluación de dicho modelo (véase, por ejemplo, Guarnizo y Smith, 1998; Mahler, 1998), se han seleccionado algunos puntos derivados de este enfoque que se considera importante analizar. Dicho examen se basa fundamentalmente en la experiencia de la migración México-Estados Unidos, aunque sus conclusiones también pueden ser útiles en otros casos. Interesa, en especial, reflexionar sobre la relación entre el proceso de globalización y la formación de comunidades transnacionales y sobre el potencial que estas últimas ofrecen para enfrentar las consecuencias económicas, sociales y políticas que conlleva la globalización.

Con tal objeto, el estudio se ha dividido en cuatro partes. En la primera, y a manera de marco contextual, se exponen las principales diferencias en el modo de abordar el estudio de la migración mexicana a Estados Unidos que surgen al aplicar el modelo bipolar de migración permanente-migración temporal y el enfoque transnacional. En la segunda parte se presentan algunas reflexiones sobre la manera en que los procesos de globalización económica, acentuados en las últimas décadas del siglo XX, han servido como factores básicos para el desarrollo y consolidación de comunidades transnacionales multilocales de trabajadores internacionales. En la tercera parte se explica el papel central que desempeñan los conceptos de redes sociales y capital social en el modelo de migración transnacional. La cuarta parte del trabajo está dedicada a las organizaciones transmigrantes, esto es, clubes de oriundos (de la misma comunidad o municipio) y asociaciones de paisanos del mismo Estado, a través de las cuales sus miembros buscan mejorar sus condiciones de vida tanto en sus comunidades de origen en México como de destino en Estados Unidos; estas asociaciones constituyen formas relativamente novedosas de organización política a nivel transnacional.[20] En las conclusiones se reflexiona respecto de los desafíos teóricos y metodológicos que implica el modelo de migración transnacional para los estudios sobre migración, así como en lo que atañe a políticas públicas y potenciación (*empowerment*) de los migrantes internacionales.

2. El enfoque de migración transnacional

En la literatura sobre la movilidad de la población se suelen distinguir dos grandes categorías o tipos de migración, la "migración permanente" o definitiva, y la "migración temporal" o circular. En esta tipología, el elemento básico para categorizar la migración es la relación que a través de ella se establece entre lo que sería la comunidad o región de origen y la de destino (Roberts, Frank y Lozano, 1999). En el primer caso, la definición de una y otra es simple, directa y concuerda con la definición tradicionalmente usada en demografía para estimar los cambios de residencia internos e internacionales mediante censos y encuestas. En este sentido, el problema es delimitar el tiempo necesario para que un cambio de residencia se considere como definitivo (Canales, 1999). En el segundo caso, la misma definición de "origen" y "destino" es algo más imprecisa, por cuanto el individuo o su familia no modifican su residencia habitual. Se trata más bien de la configuración de un circuito migratorio, cuyo origen o centro es la comunidad de residencia habitual, y los "destinos" son sólo transitorios y temporales.

Inicialmente, estas dos categorías se emplearon para analizar la migración internacional. Así, la migración europea a América del Norte y América del Sur en el siglo XIX y principios del XX se consideró como un típico desplazamiento de carácter permanente o definitivo. Si bien los migrantes

[20] Los autores desean agradecer al Dr. Rafael Alarcón por su generoso aporte de gran parte de la bibliografía utilizada para esta sección.

europeos mantuvieron estrechos contactos y relaciones con sus comunidades de origen, estas fueron menguando, de modo que en dos o tres generaciones se habían integrado socialmente a sus respectivas regiones de llegada (Portes y Rumbaut, 1996). Para entender este proceso de integración y las tensiones que fue generando, surgieron diversos esquemas, entre los cuales destacó el "paradigma de soberanía" (Smith, 1995), según el cual el migrante llegaba a convertirse en ciudadano por la vía de su asimilación o "americanización" (Rumbaut, 1997).

La migración temporal, por su parte, pareció ser una categoría clave para entender los continuos y permanentes desplazamientos de mexicanos hacia Estados Unidos. Si bien a lo largo del siglo XX no pocos mexicanos se quedaron a vivir en forma definitiva en Estados Unidos, es un hecho que, al menos hasta mediado de los años setenta, el grueso de la migración lo componían individuos que establecían patrones de desplazamiento circular y recurrente entre sus comunidades de origen y diversas zonas rurales del sur de Estados Unidos (Canales, 1999; Cornelius, 1992). En este contexto, la migración no podía entenderse como un episodio único, sino como una carrera migratoria, cuyo destino final solía ser el retorno definitivo a las comunidades de origen en México. En este caso, el paradigma de la soberanía, o de la asimilación, también parecía aplicarse, pero en un sentido opuesto a la migración permanente. El carácter temporal y transitorio de la migración obstaculizaba el proceso de asimilación y americanización del migrante, en la medida en que se mantenía un fuerte y poderoso sentido de pertenencia social, cultural y política con las comunidades, regiones y países de origen (Smith, 1995).

A partir de comienzos de los años noventa, sin embargo, diversos estudios han mostrado que este esquema de análisis no parece ser útil para entender las características y formas asumidas por el proceso migratorio a nivel internacional a partir de las últimas décadas del siglo XX. En el caso de la migración México-Estados Unidos, el proceso de asentamiento de la población migrante no se vincularía necesariamente a dichos patrones, sino que adquiriría un perfil demográfico, social y cultural notoriamente diferente del reflejado por aquel modelo. El asentamiento de migrantes mexicanos habría alcanzado una masa crítica, con lo cual diversos espacios de la migración se estarían modificando y configurando como espacios sociales plurilocales, sustentados en las redes e intercambios que vinculan en forma cotidiana y permanente las comunidades de origen y las de destino. Se trata de la formación y consolidación de redes sociales que hacen del proceso migratorio un fenómeno social y cultural de profundas raíces (Massey y otros, 1987). Así, por ejemplo, en aquellas regiones y comunidades donde este ha presentado mayor intensidad, a lo largo del tiempo se ha configurado un complejo sistema de redes de intercambio y circulación de personas, dinero, bienes e información que tiende a transformar los asentamientos de migrantes a ambos lados de la frontera en una sola gran comunidad dispersa en una multitud de localizaciones (Rouse, 1992).

Algunos autores se refieren a este proceso como la configuración de *comunidades transnacionales* (Smith, 1995; Portes, 1997; Georges, 1990; Roberts, Frank y Lozano, 1999). Se trata de la dislocación y desestructuración del concepto tradicional de "comunidad", particularmente en términos de sus dimensiones espaciales y territoriales (Kearnay y Nagengast, 1989; Rouse, 1991). Esta virtual "desterritorialización" de las comunidades es determinada por esos continuos flujos e intercambios de personas, bienes e información que surgen con y de la migración, y hacen que la reproducción de las comunidades de origen esté directa e intrínsecamente ligada a los distintos asentamientos de los migrantes en barrios urbanos y pueblos rurales de los Estados Unidos (Alarcón, 1995; Hondagneu-Zotelo, 1994). Esta nueva forma social y espacial que asume el proceso migratorio implica también una dislocación y desestructuración del concepto tradicional de migración y de migrante. Por de pronto, la migración ya no se refiere necesariamente a un acto de mudanza de la residencia habitual, sino que se transforma en un estado y forma de vida, en una forma espacial de una nueva existencia y reproducción sociales.

Independientemente de las diversas críticas dirigidas al modelo de migración transnacional (véase, por ejemplo, Mahler, 1998), en este trabajo se sostiene que un aporte importante de dicho modelo es que exige concebir la migración internacional desde una perspectiva amplia e integradora,

como un fenómeno que en ningún caso puede reducirse a un mero flujo de personas, trabajadores o ambos. Antes bien, para comprender la migración contemporánea se debe incorporar e integrar un no menos importante flujo e intercambio de bienes materiales y simbólicos, esto es, de recursos económicos, culturales, sociales y políticos. Asimismo, la migración no supone sólo un flujo en un único sentido, sino un desplazamiento recurrente y circular, un continuo intercambio de personas, bienes, símbolos e información.

Diversos autores han planteado el concepto de "transmigración" y "transmigrantes" para referirse a estas nuevas modalidades y formas que asume la movilidad de la población a nivel mundial (Tilly, 1990; Smart, 1999; Portes, 1997; y Glick, Basch y Blanc-Szanton, 1992). La transmigración difiere de las formas clásicas de migración, porque implica la consolidación de nuevos espacios sociales que van más allá de las comunidades de origen y de destino: se trata de una expansión transnacional del espacio de las comunidades mediante prácticas sociales, artefactos y sistemas de símbolos transnacionales. A diferencia de la migración temporal, la transmigración no define una situación transitoria, sino este surgimiento de espacios plurilocales y de comunidades transnacionales donde, además, la condición de migrante se transforma por completo.

3. Comunidades transnacionales y globalización

El "transnacionalismo" y la configuración de comunidades transnacionales forman parte importante del proceso de globalización de la sociedad contemporánea.[21] De acuerdo con diversos autores, la globalización corresponde a la transición de una sociedad industrial a una *sociedad informacional*, la que reconfigura las bases de la economía industrial mediante la incorporación del conocimiento y la información en los procesos materiales de producción y distribución (Castells, 1998; Kumar, 1995). Así, la economía informacional implica un nuevo tipo de configuración espacial de las relaciones económicas en el sistema-mundo, caracterizada por su globalización creciente. En este marco, la globalización y la flexibilización del sistema de producción configuran los ejes de la reestructuración capitalista, a la vez que definen el nuevo sistema de reglas sobre cuya base estarían operando las relaciones capital/trabajo en el mundo actual (Lipietz, 1997). En este contexto, suelen destacarse los cambios que inciden en la estructura del empleo y las ocupaciones, dado que serían la base de una nueva estructura de clases y estratificación social (Castells, 1998).

Al respecto, diversos autores ponen el énfasis en la creciente polarización que se manifiesta en la estructura social de las ocupaciones. Se trata de una segmentación del mercado de trabajo, en el que empleos estables y bien remunerados coexisten con otros de carácter predominantemente informal y ocasional. Sassen y Smith (1992) se refieren a esto como un proceso de "informalización" (*casualization*), para así resaltar el marco de precariedad en que se presenta. Aunque en la economía informal hay muchos tipos de empleos, la mayoría corresponde a puestos de trabajo no calificados para realizar tareas repetitivas y sin posibilidades de capacitación. En no pocos casos se trata, además, de empleos "ocasionales" en industrias que aún se rigen por esquemas fordistas de organización del proceso de trabajo. En este sentido, la informalización representa más bien una estrategia de tales firmas para enfrentar los retos de la competencia sin asumir los costos de la innovación tecnológica. De esta manera, la economía informal no sólo es una estrategia de sobrevivencia para las familias empobrecidas por la reestructuración productiva, sino también, y fundamentalmente, un resultado de los patrones de transformación surgidos en las economías formales y los sectores de vanguardia de la economía estadounidense (Canales, 2000a).

En estos mercados informalizados tiende a darse una significativa selectividad en cuanto al origen de la fuerza de trabajo empleada. Así por ejemplo, Fernández-Kelly (1991) mostró que tanto en los condados del sur de California, como en Nueva York, había una fuerte presencia de hispanos y otras minorías étnicas en este tipo de actividades, especialmente en las ramas manufactureras. Se

[21] No se debe confundir, sin embargo, el carácter transnacional de las comunidades de migrantes con su globalización. Más adelante se volverá sobre este punto.

trata de ocupaciones como operadores, en tareas de ensamble y otras que requieren escasa calificación y generan bajos ingresos. Asimismo, esta autora señala que en la mayoría de los casos no existen sindicatos, se aplican prácticas de subcontratación y hay una alta participación de mano de obra femenina.

En ese marco, dicha estrategia de flexibilidad y desregulación laboral, que incide directamente en las condiciones de trabajo y de contratación, parece ser la base de una nueva oferta de puestos de trabajo para la población migrante (Zlolniski, 1994). Así, por ejemplo, se observa un importante incremento de trabajadores migrantes en ocupaciones como limpieza y mantenimiento de edificios, jardinería, lavado de platos, atención en restaurantes, aseo de casas, servicio doméstico y otras similares de baja calificación y precarias condiciones laborales. En esta forma, los trabajadores migrantes proveen una base demográfica para la configuración del nuevo proletariado de trabajadores en el marco de la sociedad postindustrial (Rouse, 1991).

En este sentido, la segmentación del mercado de trabajo es la base de una segmentación de la población en estratos económicos, sociales y culturales diferenciados. Si bien los diversos segmentos (o estancos) ocupacionales se configuran siguiendo una lógica económica dictada por el proceso de desregulación contractual y flexibilización laboral, quienes integran cada uno de estos segmentos no lo hacen de acuerdo con una lógica estrictamente económica, sino en función de procesos de diferenciación social "extraeconómicos", fundados especialmente en factores de diferenciación cultural, étnica, demográfica, de género y de condición migratoria (Sassen, 1998). Sobre la base de dichos factores se configuran grupos poblacionales con desventajas sociales y diversos grados de vulnerabilidad, que les impiden establecer otros marcos de regulación de sus condiciones de vida, trabajo y reproducción social, en un contexto estructural en el cual ya no parecen operar los mecanismos de negociación política y social surgidos en las sociedades industriales y plasmados en el Estado de bienestar. Este es el caso de la configuración de minorías sociales y culturales (mujeres, niños, migrantes y grupos étnicos, entre otros), cuya vulnerabilidad construida socialmente se traslada al mercado laboral bajo la forma de una desvalorización de su fuerza de trabajo y, por ese medio, de una desvalorización de sus condiciones de vida y reproducción (Canales, 2000b).

En este marco estructural, las comunidades transnacionales y la "transmigración", adquieren un significado especial. En no pocos casos, las redes sociales de reciprocidad, confianza y solidaridad operan también como un mecanismo para enfrentar el problema de la vulnerabilidad social y política originada por la condición étnica y migratoria de la población, y que la ubica en una situación de minoría social. Los trabajadores migrantes, atrapados en contextos de desigualdad y precariedad generados por el proceso de globalización, buscan articular formas de responder, aunque no de "sustraerse", a dichos procesos como actores dentro de sus propias comunidades. En este sentido, su articulación por medio de comunidades transnacionales abre oportunidades de acción para enfrentar, a partir de ellas, la situación de vulnerabilidad. Los riesgos del traslado, los costos del asentamiento, la búsqueda de empleo, la inserción social en las comunidades de destino, la reproducción cotidiana de la familia en las comunidades de origen, entre otros aspectos, tienden a descansar sobre el sistema de redes y relaciones sociales que configuran las comunidades transnacionales, de modo de facilitar tanto el desplazamiento como la inserción laboral del migrante.

Asimismo, el capital social de los migrantes les permite enfrentar y crear respuestas —aunque no salidas— a las condiciones de precariedad de su empleo, derivadas de la flexibilidad laboral y desregulación contractual que caracterizan los mercados laborales en esta era de globalización. De hecho, la transnacionalización de la fuerza de trabajo sobre la base de las redes sociales de las comunidades puede entenderse también como la contraparte de la globalización del capital, aunque no necesariamente como una globalización del trabajador. En este sentido, la dicotomía comúnmente establecida, según la cual el capital se globaliza y el trabajo se localiza, aquí se considera mal planteada. Por una parte, hay que distinguir entre "trabajo" y "fuerza de trabajo". El trabajo, como proceso y como acto, es tan globalizado como el mismo capital, lo que no ocurre con la fuerza de

trabajo. La globalización de la fuerza de trabajo sería la globalización del trabajador, proceso que, sin embargo, no parece asumir las formas y contenidos de la globalización del trabajo y del capital.

Por otra parte, hay que distinguir las formas de la globalización, esto es, sus caminos de entrada y salida. El capital se globaliza desde arriba y, por sobre ello, es la lógica del capital la que dirige el proceso de globalización, mientras que la fuerza de trabajo entra en este proceso en una forma subordinada, es decir, desde abajo, con un margen limitado para definir sus acciones (Bauman, 1998). En este sentido, no hay que confundir el carácter transnacional de la migración laboral con su posible e hipotética globalización. La mano de obra se convierte en global no por estar integrada a una comunidad transnacional, sino porque se inserta en procesos de trabajo que forman parte de la globalización. Inversamente, no son las comunidades transnacionales el camino de entrada del trabajador migrante a la globalización, sino que más bien constituyen una estrategia de respuesta, que los trabajadores migrantes pueden construir, para enfrentar los costos de su entrada a mercados de trabajo que operan con una lógica globalizada.

La transnacionalización no es la forma que adopta la globalización de la mano de obra: por el contrario, es una estrategia desarrollada por los trabajadores para hacer frente a las condiciones de la globalización de su trabajo. De esta manera, las comunidades transnacionales definen un campo de acción, una estructura de opciones, que el migrante laboral puede desarrollar para asumir y distribuir los costos de su globalización. En este sentido, las redes sociales y las comunidades transnacionales tienen un doble papel. Por una parte, en tanto estrategias de respuesta, son también un mecanismo de reproducción de las condiciones de subordinación social generadas por la globalización. Por la otra, en tanto campos de acción alternativos, las comunidades transnacionales pueden también configurar ámbitos sociales desde los cuales sea posible trascender los reducidos marcos de negociación impuestos por la globalización. [22]

Por otra parte, en la era de globalización los espacios de negociación e integración que se habían configurado en torno del Estado de bienestar y el proceso de modernización se desestructuran y fragmentan, reforzando con ello los procesos de exclusión y diferenciación social. En este contexto, se puede entender el resurgimiento de formas básicas y "primarias" de solidaridad, confianza y reciprocidad, como las que dan expresión y sustancia a las comunidades transnacionales. En esta forma, los actuales procesos migratorios, a diferencia de los registrados a principios del siglo XX, han permitido la creación de un campo social de significados y acciones en el que las comunidades transnacionales pueden identificarse como unidades discretas, esto es, comunidades en sí mismas. De hecho, la construcción material e imaginaria de estas comunidades permiten enfrentar los procesos de desestructuración del tejido social, en particular los fenómenos de la individualización y de la exclusión económica y social, que adquieren dimensiones alarmantes en las sociedades contemporáneas en esta era de la globalización (García Canclini, 1999).

En este marco cabe retomar la cuestión del sentido de pertenencia y la construcción de identidades transnacionales, señalada por Smith (1995). Se trata de un sentido de pertenencia a comunidades imaginadas que coexiste con las diversas formas de pertenencia, residencia y ciudadanía propias de las comunidades políticas creadas por los estados nacionales entre los cuales ocurre la migración. Los migrantes desarrollan vínculos sociales y culturales junto con nexos económicos y laborales que hacen que muchos de ellos se "imaginen" a sí mismos como parte de una comunidad en los Estados Unidos, pero no de cualquier comunidad, sino de una comunidad migrante,

[22] A este respecto, los autores quisieran reafirmar su distanciamiento de ciertas visiones en que se tiende a asumir una posición optimista y "celebratoria" en relación con la capacidad de las comunidades de migrantes para enfrentar con hipotético éxito las condiciones de su reproducción social. El hecho de que se abra un campo de acción alternativo no asegura, en ningún caso, que la acción colectiva sea exitosa. Antes bien, define un campo de confrontación, de conflictos y contradicciones, que más que determinar un resultado, define las condiciones en que se desenvuelve la acción colectiva e individual. En esta perspectiva, la comunidad transnacional, en tanto campo de acción colectiva, actuaría entonces como un ámbito de mediación en un doble sentido. Por una parte, en términos del movimiento real presente en la acción de los sujetos, y por la otra, en términos de las exigencias metodológicas para entender y analizar dicha acción social.

translocalizada, que reproduce y recrea los patrones culturales y formas simbólicas de sus comunidades de origen (Chávez, 1994). Esta construcción imaginaria se basa en un conjunto de relaciones y transacciones de todo tipo que se dan en el marco de un sistema transnacional de redes sociales y capital cultural. Estas redes, que constituyen el nicho interpersonal del individuo, contribuyen a su propio reconocimiento como individuo y a su imagen de sí mismo como miembro de una comunidad, como sujeto de un tejido social básico (Enríquez, 2000). De acuerdo con Goldring (1997), la diferencia entre los circuitos migratorios internacionales y una comunidad transnacional radica en que ésta alude a un campo social en el que la *densidad* de los movimientos y lazos sociales posibilita la construcción por parte de los migrantes de una relación con la comunidad y un sentido de pertenencia a ella.

En el caso de las comunidades transnacionales, la "pertenencia" se refiere a una situación y condición muy distintas de las de ciudadanía. La comunidad transnacional define y construye un sentido de pertenencia a ella y de dependencia de ella que es más fuerte y profundo que el existente entre los migrantes y los respectivos estados nacionales de origen y destino. Se trata de la gestación de un sentido de pertenencia que está antes, pero también más allá, de la ciudadanía. Como señala Smith, la "pertenencia más allá de la ciudadanía" se refiere a la transnacionalización del sentido de comunidad sobrepasando las fronteras nacionales del estado de origen, pero también del estado de destino. En esta forma, los migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos mantienen e incrementan la importancia que otorgan a sus comunidades de origen, así como sus vínculos con ellas aun después de su asentamiento legal, estable y definitivo. Para ellos, cuando la posible "ciudadanización", esto es, la construcción de un sentido de pertenencia a Estados Unidos, se materializa, esto no implica en absoluto una ruptura con su sentido de pertenencia a sus comunidades de origen, que es más profunda y vital que las pertenencias construidas políticamente. En no pocos casos, la "ciudadanización" no es sino una forma de defender y mantener los lazos comunitarios.

En el caso de la comunidad transnacional, la pertenencia tiene un sentido y un significado distintos de la referida a las comunidades políticas. La pertenencia es definida por los mismos migrantes a partir de la expansión territorial de sus redes sociales, las cuales se estructuran transnacionalmente a través de sus prácticas (Smith, 1995). En tal sentido, esta pertenencia llega a ser substantiva, y no sólo declarativa, en la medida en que permite trastocar la percepción de las presencias físicas y contiguas por la de presencias imaginadas y simbólicas. En este marco cabe señalar las prácticas, privilegios y beneficios que favorecen a los migrantes en sus comunidades, aun después de su asentamiento en Estados Unidos. Ejemplo de ello es su capacidad para ejercer influencia y poder en el proceso de toma de decisiones en las comunidades de origen. La "ausencia" física es contrarrestada por la "presencia" imaginada, que se vuelve real y concreta por la vía de los flujos de información y de poder que canalizan las redes construidas por los migrantes, fenómeno facilitado por el avance de las telecomunicaciones.

4. Comunidades transnacionales y redes sociales

Concebir la migración en términos de la configuración de comunidades transnacionales, implica hacerlo en términos de la construcción de redes sociales y comunitarias en espacios transnacionalizados. Como señala Portes (1997), las comunidades transnacionales se fundan en un denso sistema de redes sociales que cruzan las fronteras políticas, y que son creadas por los migrantes en su búsqueda de reconocimiento social y avance económico. Estas redes dependen de vínculos y relaciones de parentesco, amistad y, sobretodo, de identidad comunitaria. Sus bases son las relaciones de confianza, reciprocidad y solidaridad que signan el carácter de los vínculos en el seno de las comunidades (Enríquez, 2000).

El carácter transnacional de este tejido social deriva del hecho de que ha sido construido sobre la base de prácticas, actividades e intercambios que traspasan continuamente las fronteras políticas, geográficas y culturales que tradicionalmente habían enmarcado y separado las comunidades de origen

y las de asentamiento de los migrantes. En esta forma, el "transnacionalismo" es definido como el proceso por el cual los migrantes construyen estos campos sociales que unen sus propias comunidades y sociedades de origen con las de asentamiento (Goldring, 1997; Glick Schiller, Basch y Blanc-Szanton, 1992).

En particular, las redes sociales sirven para recrear, aunque de manera transformada, la comunidad de origen en los lugares de asentamiento, y así reproducirla en el contexto de su transnacionalización. Por su parte, las comunidades de origen también se transforman, como resultado de su estrecha dependencia con respecto a la dinámica de los mercados de trabajo en Estados Unidos, así como por la fuerte vinculación con la vida social y cotidiana en los lugares de asentamiento de los migrantes. Se trata de un proceso de adaptación continua de sus formas de vida y sus estructuras sociales y económicas. Alarcón (1992) define este proceso como la *norteñización* de las comunidades de origen, en la medida en que su reproducción social, cultural y económica no sólo está orientada hacia el "norte", sino que, además, crecientemente desarticulada del "sur", esto es, de México. Para estas comunidades, las relaciones que mantienen con los lugares de asentamiento de sus migrantes en el "norte" son más intensas que las que las unen a sus comunidades vecinas. Para su reproducción es más importante el flujo de bienes materiales y simbólicos proveniente de sus comunidades gemelas al otro lado de la frontera, que sus intercambios con el resto de México.[23]

Estas redes sociales operan en todos los niveles y campos sociales que comprende la reproducción social de las comunidades. En esta forma, en cada campo social se establecen y reconstruyen redes sociales y familiares, a través de las cuales los miembros de las comunidades interactúan y realizan sus actividades sociales, culturales, económicas y políticas. Asimismo, la práctica de estas acciones e intercambios en contextos transnacionales fortalece las redes y permite la expansión territorial de los ámbitos de reproducción de la propia comunidad. Así, por ejemplo, la búsqueda de un trabajo y la inserción laboral se extiende no sólo a los confines territoriales de la comunidad de origen, sino que incluye también, y de modo importante, opciones laborales disponibles en los lugares de asentamiento de los migrantes. De hecho, a través de la estructura de redes sociales de cada comunidad transnacional la información sobre necesidades y opciones de trabajo en cada ámbito territorial fluye en ambos sentidos. Asimismo, el apoyo de estas redes de familiares, amigos y paisanos facilita la movilidad de los individuos de un lugar a otro, ya que permite minimizar los riesgos del desplazamiento, así como los costos del asentamiento e inserción laboral (Sassen, 1995). En no pocos casos, antes de iniciar el viaje a Estados Unidos, el migrante ya sabe cómo va a cruzar, adónde va a llegar en cada fase de la migración, así como también cuáles serán su empleo y su salario.

Procesos similares están en correspondencia con la reproducción de la unidad doméstica y la vida familiar. En este caso, aun cuando una familia, o los miembros de un hogar, puedan estar separados territorialmente, su pertenencia a una comunidad transnacional permite que se reconstruya su unidad doméstica, sobre la base de las redes sociales a través de las cuales no sólo fluye información, sino también formas de ejercicio del poder intrafamiliar y de toma de decisiones domésticas y cotidianas, entre otras (Delaunay y Lestage, 1998).

Por su parte, la reproducción de las relaciones y estructuras comunitarias también adopta una forma transnacionalizada. De hecho, las formas de poder, las diferencias sociales y, en general, las estructuras sociales, culturales y políticas que constituyen cada comunidad, son también trasplantadas del país de origen a los lugares de asentamiento (Smith, 1995). Sin embargo, y esto es importante, el "transnacionalismo" no sólo implica el transplante de las relaciones y estructuras sociales de las comunidades de origen a los lugares de asentamiento, ya que éste es un proceso que también modifica dichas relaciones y estructuras (Tilly, 1990). Así, por ejemplo, se puede citar la ampliación de los roles de la mujer en los casos en que el jefe de hogar ha emigrado. En esta situación, la mujer debe asumir parte de las tareas y responsabilidades tradicionalmente asignadas al varón, en tanto proveedor de los recursos materiales para la reproducción familiar y sujeto sobre el cual descansa gran parte de

[23] Sólo como dato ilustrativo se puede señalar la importancia de las remesas en la reproducción social y cotidiana de los hogares de migrantes.

la estructura de poder dentro de la familia. Las modificaciones de los roles femeninos derivadas de la ausencia de esta figura masculina por largas temporadas dan lugar a conflictos familiares en el momento de la reunificación, ya sea por el retorno del jefe de hogar o por la migración de la familia a Estados Unidos.

Por su parte, la creciente migración femenina y familiar ha permitido que las mujeres accedan a contextos sociales en los que la distinción de género se construye a partir de principios y relaciones sociales diferentes de los imperantes en las comunidades de origen. En términos generales, esto ha permitido una transformación de las relaciones de poder en el seno de la familia y la comunidad que ha favorecido a la mujer; sin embargo, esto no implica que no existan conflictos y tensiones cotidianas (Hondagneu-Sotelo, 1994). Algo similar puede plantearse respecto de las relaciones intergeneracionales, esto es, de los cambios que experimentan los roles y posiciones relativas de jóvenes, adultos y ancianos.[24]

Por otra parte, las redes sociales y comunitarias no sólo permiten esta reproducción y modificación de las relaciones y estructuras comunitarias, sino que, sobre esta base, tiene lugar también una reproducción de formas de desigualdad social (Tilly, 1990). Las redes contribuyen a reproducir y perpetuar procesos y relaciones sociales, pero también las formas y el carácter de tales procesos y relaciones. En el caso de la desigualdad social, por ejemplo, ésta es creada y reproducida en la medida en que las redes sociales configuran redes de inclusión social y de pertenencia a una comunidad transnacional y, simultáneamente, formas de exclusión y de no pertenencia a comunidades nacionales. Cada forma de inclusión es, a la vez, una forma de exclusión. Esto significa que si bien la red social permite el acceso a determinados flujos de información, intercambios y posiciones sociales, es también un mecanismo de exclusión en un doble sentido. Por una parte, excluye y margina a otros individuos que no pertenecen a la red social, a la comunidad, y por la otra, impide asimismo que los miembros de la comunidad accedan a otras redes de información e intercambio. En esta forma las redes sociales, a la vez que se extienden y modifican, recrean distintas formas de desigualdad.[25] Así, por ejemplo, al buscar un empleo por medio de redes sociales, el migrante no llega a obtener el empleo *óptimo* para él o ella, de acuerdo con las condiciones "objetivas" del mercado y sus propias capacidades. Sólo consigue el empleo *posible*, esto es, aquél accesible a las redes sociales de las cuales es miembro. En la búsqueda de un empleo no se cuenta con todas las opciones teóricamente disponibles, sino sólo con aquellas a las que se tiene acceso mediante los contactos familiares y de paisanos. En esta forma, la disponibilidad de empleos, y por tanto la forma de inserción laboral, depende de la extensión de la red y de su capital social y cultural.[26]

En definitiva, las redes sociales constituyen un componente fundamental del capital social que permite la configuración y reproducción de comunidades transnacionales. Dichas redes forman la base tanto de las relaciones de solidaridad y ayuda mutua entre sus miembros, como de la reproducción y generación de desigualdades sociales de clase, de genero y generacionales, las que a menudo son ignoradas en las visiones más románticas y celebratorias del modelo de migración transnacional. Por

[24] En este sentido, Rouse (1991) señala que los migrantes terminan convirtiéndose en experimentados exponentes de una cultura bifocalizada, inmersos en una cotidiana tensión y conflicto entre dos formas de vida muy distintas. Esta situación también es abordada por Portes (1997), quien señala que a través de las redes translocales, los migrantes llevan una vida dual, a menudo son bilingües, se mueven entre dos culturas, mantienen su hogar en los dos países y participan en relaciones que requieren su presencia física y simbólica en ambos espacios.

[25] Sin embargo, cabe señalar que la reproducción de la red reproduce la desigualdad, aunque no perpetua sus formas. Así como las relaciones e intercambios sociales por medio de la redes implican la reproducción, extensión y transformación de las mismas redes, también permitirían la transformación de las formas de desigualdad.

[26] Un ejemplo típico es la articulación de las redes sociales de los migrantes con el campo de acción de los subcontratistas, lo cual permite al migrante acceder a un empleo en forma rápida y segura, pero en un contexto de alta flexibilidad, y en el que la propia red social puede servir como mecanismo de control laboral. En no pocos casos, el o la contratista tiene vínculos familiares o de compadrazgo con sus empleados, lo que genera tensiones y conflictos entre ambos roles sociales.

lo pronto, en no pocas ocasiones la comunidad transnacional tiende a reproducir en los lugares de asentamiento de los migrantes las estructuras de desigualdad y los conflictos sociales de sus comunidades de origen (Pries, 1997, p. 37).

5. Asociaciones transmigrantes de trabajadores mexicanos en Estados Unidos

Una de las principales características de las comunidades transnacionales es el surgimiento de formas novedosas de organización y acción política ideadas por trabajadores internacionales que generalmente ocupan una posición subalterna tanto en sus países de origen como de destino. Tales modalidades de organización política transnacional conferirían a los miembros de estas comunidades capacidad de resistencia y oposición tanto a fuerzas hostiles de origen estatal, como a las fuerzas estructurales ligadas a la globalización económica que los transforma en trabajadores internacionales en situación de vulnerabilidad política, económica y cultural. En esta sección se analiza una de las formas más importantes de organización política de carácter transnacional desarrollada por migrantes mexicanos en Estados Unidos. El debate se centra en el caso de las denominadas "asociaciones de comunidades de origen", popularmente conocidas como "clubes".[27]

Estas asociaciones surgieron originalmente con el propósito de que los emigrantes contribuyeran al mejoramiento de las condiciones de vida de sus paisanos manteniéndose en contacto con las comunidades de origen en México. Como tales, las asociaciones representan una de las principales formas de organización política de carácter transnacional mediante las cuales los inmigrantes mexicanos, trascendiendo las barreras políticas y geográficas que los separan de sus comunidades de origen, se vinculan activamente a ellas. Generalmente están formadas por migrantes de la misma comunidad en México y su objetivo es enviar remesas y otros recursos materiales para el mejoramiento de las condiciones estructurales en su lugar de origen mediante proyectos filantrópicos para realizar obras públicas. El análisis de estas asociaciones ilustra tanto las posibilidades de emprender acciones colectivas en el seno de comunidades transnacionales haciendo uso de sus redes y capital social, como los límites y desigualdades sociales que caracterizan dichas asociaciones.

Las asociaciones de inmigrantes no son un fenómeno nuevo, sino uno de los más comúnmente asociados a procesos de migración internacional de poblaciones de distinto origen a países como Estados Unidos a finales del siglo XIX y comienzos del XX, época en que desempeñaron un papel esencial en la integración y movilidad económica de los inmigrantes en ese país. Los japoneses que llegaron a Estados Unidos a comienzos del siglo XX, por ejemplo, formaron asociaciones basadas en comunidades de origen que contribuyeron fundamentalmente a la rápida movilidad económica lograda por ese grupo. Las asociaciones judías en Nueva York, establecidas sobre las mismas bases, también fueron de trascendental importancia para dar cohesión a esta comunidad y fomentar la incorporación de nuevos inmigrantes a las agrupaciones (Zabin y Escala, 1998).

A diferencia de estos casos, sin embargo, las asociaciones de inmigrantes mexicanos generalmente se han orientado a la realización de acciones filantrópicas en sus comunidades de origen. Lo más común es que estén formadas por inmigrantes de origen rural, procedentes en su mayoría de los Estados del occidente de México, tradicionales expulsores de población, aunque más recientemente han surgido importantes asociaciones vinculadas a otros Estados, en especial el de Oaxaca. En un estudio de Zabin y Escala sobre estas asociaciones se indica que en Estados Unidos los consulados de México tienen registrados alrededor de 170 clubes de inmigrantes originarios de 18 Estados de ese país, pero que además existen un gran número de asociaciones de carácter más informal, que no tienen contactos oficiales con los consulados.[28]

---

[27] En inglés se denominan *Home Town Associations*.

[28] Los estados con mayor número de clubes son Zacatecas (51), Jalisco (49), Michoacán (11), Sinaloa (11), Nayarit (9), Oaxaca (8), Puebla (5), Durango (4) (Zabin y Escala, 1998, p. 9).

No todas las asociaciones mantienen el mismo nivel de organización. Zabin y Escala distinguen tres niveles de complejidad e institucionalización de estas entidades. El primero corresponde a las asociaciones de carácter informal, constituidas sobre la base de redes sociales de inmigrantes originarios de una misma comunidad en México, a través de las cuales los paisanos se ayudan a buscar trabajo y vivienda, así como a satisfacer otras necesidades básicas. Un segundo nivel de desarrollo es el de los clubes oficiales fundados por inmigrantes de la misma comunidad o de "comunidades hermanas" de México. En la tercera categoría figuran las llamadas "federaciones", formadas por diferentes clubes de un mismo estado de México, organizados dentro de un mismo marco. La más antigua de éstas es la Federación de Clubes de Zacatecas, una de las regiones de emigración tradicional a Estados Unidos; la entidad fue creada en 1972 y en cuenta actualmente con 51 clubes miembros (Zabin y Escala, 1998, p. 15). Su caso muestra un aspecto importante, señalado por varios autores, que se relaciona con la gestación de estas federaciones; se trata del activo papel desempeñado por las autoridades gubernamentales mexicanas, a través de los consulados, para impulsar su creación (Smith, 1995; Moctezuma, 1999; Alarcón, 2000; Zabin y Escala, 1998; Goldring, 1998). Aunque no cabe analizar en este trabajo los factores que han llevado al gobierno de México a fomentar este tipo de federaciones, puede considerarse que una razón importante ha sido el creciente poder económico y político que han adquirido, así como su influencia en los asuntos locales de las comunidades de origen, donde en muchos casos ayudan a paliar la ausencia de programas sociales y económicos de desarrollo por parte del gobierno.[29]

A nivel analítico, cabe distinguir entre las actividades que realizan estas asociaciones en sus comunidades de origen y aquellas centradas en las comunidades de destino en Estados Unidos. En el caso de los clubes mexicanos, la mayor parte de sus esfuerzos está dirigida a comunidades rurales en México, donde generalmente llevan a cabo proyectos de carácter filantrópico relacionados con obras públicas e infraestructura (Alarcón, 2000; Zabin y Escala, 1998), tales como la construcción o reparación de carreteras, puentes, parques, iglesias, escuelas, clínicas, instalaciones deportivas y calles. La mayoría de sus proyectos sociales tiene por finalidad apoyar la construcción de clínicas, guarderías y centros de retiro para ancianos. Asimismo, los clubes regularmente donan fondos para la compra de ambulancias, equipo medico y material para escuelas, así como para financiar becas de estudio a niños de familias de escasos recursos (Alarcón, 2000, pp. 4-5).

La Federación de Clubes de Zacatecas muestra uno de los desempeños más activos y exitosos en la promoción de este tipo de obras públicas de carácter social por parte de emigrantes mexicanos. Unicamente en 1996, por ejemplo, sus integrantes contribuyeron con cientos de miles de dólares al financiamiento de 60 proyectos de obras públicas en el Estado de Zacatecas, entre los que se contaba la construcción y reparación de carreteras, la restauración de iglesias y plazas de pueblos, y la edificación de escuelas, clínicas y casas de convalecencia para ancianos (Zabin y Escala, 1998, p. 16). El activo papel de esta Federación inspiró la creación del programa conocido como "dos por uno", en el que los gobiernos locales del estado de Zacatecas y el gobierno federal se comprometían a invertir un dólar cada uno por cada dólar que la Federación destinara a proyectos de desarrollo comunitario.[30]

Otras asociaciones tienen un perfil más político, ya que buscan defender activamente los derechos económicos, laborales, humanos y políticos de sus miembros a ambos lados de la frontera.

[29] La otra federación de gran envergadura es la que integran 49 clubes del estado de Jalisco, creada en 1990 con la participación y ayuda directa del consulado de México. Sin embargo, no todos los clubes de un mismo estado forman federaciones. Tal vez el caso más claro sea el de los migrantes y clubes de Michoacán, cuyo número es considerable, pero que no se han unido en una federación, fundamentalmente por la tensa relación y diferencia de orientación política entre estos clubes y el consulado de México, que sigue la línea del Partido Revolucionario Institucional en el poder (Zabin y Escala, 1998).

[30] Más tarde, en 1993, este programa fue ampliado a clubes de otros estados por iniciativa de la Secretaria de Desarrollo Social de México (Alarcón, 2000, p. 7). Se considera que las cuidadosas relaciones establecidas por esta federación con el gobierno tanto de México como del estado de Zacatecas han sido un factor central en la explicación del éxito de los proyectos públicos fomentados por esta organización (Zabin y Escala, 1998, p. 17).

Tal vez el caso más sobresaliente sea el de las asociaciones de migrantes del Estado de Oaxaca, que es uno de los más pobres del sur de México y aporta un importante número de migrantes tanto al norte del país como a Estados Unidos, en procura de mejores oportunidades económicas y laborales. Aunque de formación reciente en comparación con los clubes de migrantes de Estados como Zacatecas, Jalisco y Michoacán, las asociaciones de oaxaqueños han logrado un nivel de articulación y politización ausente en muchas de las de otras regiones. Según Rivera-Salgado (1999, pp. 1447-1450), en el caso de los oaxaqueños el alto grado de politización se debe a un conjunto de factores, incluido el origen indígena de muchos de ellos, que los convierte en una minoría dentro de una minoría en Estados Unidos, a menudo discriminados tanto por empleadores nativos de Estados Unidos como por patrones mexicanos mestizos, muchos de ellos también inmigrantes. La inserción de migrantes indígenas de Oaxaca como jornaleros en la agricultura comercial a ambos lados de la frontera, especialmente en Baja California en México y en los Estados de California, Oregon y Washington en Estados Unidos, ha dejado a esta población en condiciones particularmente vulnerables (Kearney y Nagengast, 1989). En este contexto, la rápida formación de clubes de migrantes oaxaqueños puede interpretarse como una respuesta a dicha situación por parte de indígenas mixtecos y zapotecos con una fuerte cultura política autóctona (Rivera-Salgado, 1999, pp. 1452-1453).[31]

El segundo ámbito de acción de los clubes y federaciones de migrantes mexicanos son las comunidades de destino en Estados Unidos. Como se señaló anteriormente, en este campo la incidencia de las asociaciones es significativamente menor que la observada en las comunidades de origen. No obstante, y como en el caso de las agrupaciones de migrantes de otros países a comienzos del siglo XX, los clubes y federaciones de mexicanos también desempeñan un importante papel en la promoción de los derechos económicos, laborales y políticos de sus miembros en los Estados Unidos, facilitando así su integración en este país. Además, el proceso de asentamiento en el que ha participado un amplio segmento de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos durante las ultimas décadas ha sido un factor importante que ha llevado a muchos de ellos a reorientar sus recursos hacia sus comunidades de destino en áreas como la vivienda, la educación y la formación de pequeñas empresas por parte de inmigrantes mexicanos (Alarcón, 2000, p. 21).

En general, la actividad de los clubes en las comunidades de residencia en Estados Unidos asume dos formas. La primera corresponde a acciones directamente organizadas y promovidas por estas asociaciones. Un ejemplo de ello son los proyectos impulsados por los clubes michoacanos en Chicago, que incluyen la defensa de los programas bilingües de educación en las escuelas públicas, la mejora de las condiciones de vivienda e infraestructura en los barrios donde estos inmigrantes y sus familias residen, así como la lucha contra los problemas de drogas, pandillas y violencia que afectan a estas áreas (Espinosa, 1999, p. 22). Como tales, dichos proyectos denotan una especial preocupación por el bienestar y el futuro de los hijos de quienes forman parte de estas asociaciones, cuya integración y movilidad en los Estados Unidos se procura facilitar por medio de la educación.

La segunda forma de actividad comprende las coaliciones con organizaciones comunitarias, sindicatos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras asociaciones civiles que buscan defender los derechos de los inmigrantes y la población latina en general en Estados Unidos. Así, por ejemplo, la coalición Mixteca-Zapoteca y el Frente, integrados por inmigrantes indígenas oaxaqueños, han establecido alianzas con sindicatos (como el de trabajadores agrícolas, *United Farm Workers*), ONG, iglesias, organizaciones estudiantiles y otros para defender sus derechos laborales

[31] El carácter político de estas asociaciones puede ilustrarse con el caso del Frente, una coalición formada en 1991 que cuenta con cerca de 2000 migrantes indígenas mixtecos, zapotecos y triques. Los objetivos del Frente son promover y defender los derechos humanos de los migrantes indígenas y mejorar sus condiciones laborales y de vida a ambos lados de la frontera, para lo cual mantiene dos sedes principales, una en California y otra en Oaxaca (Rivera-Salgado, 1999, pp. 1449-1450). A diferencia de las federaciones de otros estados, en cuya creación ha correspondido al gobierno de México un papel central, las oaxaqueñas han surgido como resultado de las acciones e inquietudes políticas de sus líderes, quienes han tenido bastante éxito en la formación de asociaciones de base de carácter binacional y en la movilización de los recursos sociales, políticos y culturales de las comunidades indígenas de Oaxaca (Rivera-Salgado, 1999, p. 1455).

y humanos en ese país (Rivera-Salgado, 1999, p. 1448). Otro ejemplo del potencial que ofrece este tipo de iniciativas es el de la coalición establecida en Los Angeles, en 1992, entre inmigrantes del Estado de Guanajuato y el sindicato de carpinteros de la construcción de esa ciudad con el objeto de apoyar la sindicalización de los trabajadores del sector de la construcción especializados en el revestimiento de paredes en el sur de California, que en su mayoría eran inmigrantes mexicanos. A comienzos de los años noventa, las condiciones laborales de los trabajadores de este ramo se habían deteriorado considerablemente como consecuencia del uso creciente de prácticas de subcontratación en el sector (Milkman y Wong, 2000). Fue así que surgió un movimiento de base que condujo a que un grupo de trabajadores inmigrantes decidiera organizar una huelga para pedir la mejora de sus condiciones laborales. Debido a que gran parte de los trabajadores de este sector provenía de una pequeña comunidad en el estado de Guanajuato, las redes sociales de estos inmigrantes facilitaron enormemente la organización de la huelga, la cual se propagó con rapidez en Los Angeles y la mayoría de las ciudades del sur de California, a excepción de San Diego (Milkman y Wong, 2000, p. 181; Zabin y Escala, 1998, p. 31).

En resumen, las actividades realizadas por las asociaciones de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos contribuyen a fomentar los vínculos económicos, sociales y políticos de estos migrantes con sus comunidades de origen, al mantener en ellas una presencia activa, lo que refleja el carácter transnacional de dichas comunidades. Asimismo, contribuyen al fortalecimiento del poder político de los migrantes y a la defensa de sus derechos laborales, políticos y humanos a ambos lados de la frontera. La canalización de recursos financieros y materiales por parte de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos para la ejecución de obras públicas en las comunidades de origen ha contribuido poderosamente a su fortalecimiento como actores políticos con capacidad para negociar con el gobierno mexicano, especialmente a nivel estatal y local. Aunque generalmente ignoradas por las autoridades oficiales, las actividades de las asociaciones de migrantes y la magnitud de las remesas canalizadas por su intermedio, conjugadas con la desinversión del gobierno mexicano en las áreas rurales, producto de las políticas neoliberales de reestructuración, han hecho posible que los inmigrantes tengan un peso cada vez mayor en los asuntos públicos de sus comunidades de origen.

Si bien estas asociaciones transnacionales ejercen, a través de sus actividades puntuales, un impacto reconocido en las comunidades de origen de los migrantes, su propia naturaleza y composición marcan sus limitaciones como forma de respuesta a los problemas estructurales creados por la migración transnacional. En primer lugar, sólo una minoría de los migrantes mexicanos en Estados Unidos participa o es miembro de asociaciones de este tipo, lo que significa que la mayoría no está vinculada a ellas.[32] En segundo lugar, resulta algo simplista caracterizar estas asociaciones y sus actividades como organizaciones plenamente democráticas guiadas por un sentido altruista. Más bien, como se ha señalado en varios estudios, suelen estar predominantemente integradas por inmigrantes que llevan más tiempo y tienen mayor estabilidad económica en Estados Unidos; además, sus dirigentes a menudo las usan para realzar su propio prestigio social y poder político en las comunidades de origen (Mahler 1998, pp. 88-89; Goldring,1999, pp. 307-308).[33] Existe, asimismo, un importante componente de género que se debe tener en cuenta: en general, quienes más participan y dirigen estas asociaciones son los hombres, mientras que las mujeres parecen tener menos presencia en ellas e ideas diferentes respecto de los proyectos que deberían apoyar (Mahler 1998, p. 83).

Por otra parte, en no pocos casos estos clubes y asociaciones tienden a reproducir los conflictos propios de toda comunidad local. Las pugnas por ganar el control de la organización y el reconocimiento de la comunidad pasan por luchas y conflictos familiares y vecinales, cuyo origen muchas veces puede incluso preceder a la migración misma y el asentamiento en Estados Unidos. Por último, las asociaciones transnacionales están infiltradas por las diferencias de clase, género y

[32] Para un enfoque que procure determinar el carácter y alcance de las actividades de las asociaciones transnacionales, véase Mahler (1998, pp. 81-87).

[33] El hecho de que buena parte de estas asociaciones haya surgido bajo el tutelaje del gobierno de México, por conducto de sus consulados, hace poner en duda el carácter de "movimiento de base" que a menudo se les atribuye.

poder político que caracterizan a las comunidades y redes transnacionales como tales.[34] Es por ello que, como señala Mahler, en lugar de dar por sentado el carácter democrático, altruista y liberador de los procesos y acciones políticas de las comunidades transnacionales, es necesario realizar estudios empíricos comparativos sobre la forma en que estos procesos y vínculos transnacionales contribuyen a reproducir, reconfigurar, o transformar las estructuras de poder tanto en el interior de estas comunidades como frente a otras fuerzas y actores políticos (Mahler, 1998, p. 92).

6. Conclusiones: desafíos e implicaciones del enfoque de las comunidades transnacionales

El enfoque de la migración transnacional plantea importantes desafíos teóricos y metodológicos tanto para estudiar la migración, como para comprender las formas de organización y acción social, cultural y política de los migrantes en los actuales contextos globalizados. En términos metodológicos, el carácter transnacional de la migración exige reformular las definiciones clásicas de migrante y condición migratoria de la población. La definición de "migrante" ya no puede fundarse única y exclusivamente en el concepto de *residencia habitual* del individuo a uno u otro lado de la franja fronteriza. Por el contrario, la condición migratoria debe definirse más bien a partir de la incorporación y participación del individuo en un sistema transnacional de redes sociales y comunitarias. Esta conceptualización de la migración permite ampliar la delimitación espacio-temporal del criterio de residencia habitual. A diferencia de las categorías de asentados (*settlers*) y transeúntes (*sojourners*), en el caso de las comunidades transnacionales no se trata ya de un lugar único de "residencia habitual" que la migración traslada temporal o permanentemente. Se refiere, por el contrario, a la interacción de dos o más lugares de residencia en un mismo momento, así como a la articulación de los tiempos de ausencia con los momentos en que se está presente en cada lugar (espacio) de residencia. Esto implica una expansión espacial de la noción de residencia habitual que permite incluir el lugar de estancia tanto en Estados Unidos como en México. Asimismo, refleja una expansión temporal de dicha noción al incluir los tiempos de las estancias a uno y otro lado de la frontera. Obviamente, con estas "expansiones" la acepción de residencia habitual tradicionalmente usada en demografía prácticamente pierde su anterior significado y relevancia como categoría analítica.

Se es "residente" de una comunidad transnacional aun cuando se haya migrado de un país a otro y, contrariamente, se forma parte de una comunidad de transmigrantes aun cuando no se haya cambiado de lugar de residencia. La pertenencia a una comunidad transnacional y, por lo tanto, la participación en este proceso de transmigración, no implica necesariamente un desplazamiento continuo. Basta formar parte de una comunidad a la que la transmigración le ha permitido expandir sus ámbitos territoriales de reproducción social y económica. En una comunidad transnacional no todos los miembros son transmigrantes, pero la transmigración es una práctica social que está presente en el horizonte de vida de todos y cada uno de ellos.

Interesa señalar que la formación de comunidades transnacionales también da acceso a un importante potencial de acción comunitaria para defender los derechos de sus miembros. Como en el caso de las asociaciones de migrantes mexicanos descritas en la sección anterior, la movilización de recursos económicos, materiales y políticos por su intermedio permite mantener y renovar los vínculos transnacionales de estos migrantes tanto en sus comunidades de origen como de destino, y también defender sus derechos humanos, laborales, políticos y culturales. Si bien la canalización de remesas y otros recursos a las comunidades de origen por conducto de estas asociaciones no debe considerarse como una alternativa al papel que cabe al Estado en el desarrollo, sí resulta importante tener en cuenta que programas de inversión en proyectos públicos, como el "dos por uno" y otros similares, confieren a los inmigrantes en Estados Unidos una importante capacidad para negociar

[34] Sobre este punto, Goldring señala precisamente que las comunidades transnacionales son estructuras "jerárquicas, con divisiones y asimetrías de género, sociales, políticas y económicas (Goldring, 1997, p. 72).

con agentes gubernamentales y hacer oír su voz en la toma de decisiones sobre asuntos que repercuten directamente en dichas comunidades.

Un segundo ámbito de acción se refiere al aprovechamiento de las redes sociales de los migrantes en sus comunidades de destino para establecer coaliciones y alianzas con organizaciones civiles, sindicatos, ONG y otros actores políticos interesados en defender los derechos laborales, políticos y culturales de los inmigrantes. Por ejemplo, políticos de origen latino y organizaciones chicanas en Estados Unidos han comenzado recientemente a fomentar un acercamiento con asociaciones de migrantes mexicanos en ciudades como Los Angeles al percatarse del enorme potencial de movilización que ofrecen las redes sociales de estos migrantes (Alarcón, 2000, p. 21). Particularmente, el uso de las redes y el capital social de los trabajadores inmigrantes con fines de movilización sindical es un área que ofrece enormes posibilidades, pobremente exploradas hasta ahora. En un momento en que el nuevo sindicalismo en Estados Unidos está incorporando a trabajadores inmigrantes de bajos recursos como parte fundamental de su estrategia de revitalización (Milkman y Wong, 2000), las coaliciones entre sindicatos de determinadas industrias y asociaciones de trabajadores inmigrantes aparecen como un campo particularmente fértil.[35]

Finalmente, en el contexto de migración transnacional, las categorías tradicionales de migración e inmigrantes resultan insuficientes, y a menudo inadecuadas, para la formulación de planes, programas, leyes y reglamentos de política pertinentes en los países tanto receptores como de origen de esta migración. Por ejemplo, los conceptos referidos a la condición legal y jurídica del migrante que se establecen en las leyes y políticas sobre migración de los países de América Latina y el Caribe resultan en gran medida obsoletos para dar cuenta de la gran heterogeneidad, dinámica y flexibilidad que caracteriza la noción de residencia de los migrantes transnacionales. Esto no debe sorprender, dado que los conceptos, leyes y políticas actualmente en vigencia en los países de la región fueron definidos sobre la base de las categorías propias del modelo y paradigma con que tradicionalmente se han entendido los procesos migratorios. Temas como el de la asimilación, la "estabilidad" y "duración" de la residencia, y la propia legalidad de las estancias han sido construidos, en los planos tanto conceptual como jurídico, a partir de categorías sociales que hoy día resultan claramente insuficientes para explicar la dinámica migratoria en el contexto de la globalización. Por lo tanto, el paradigma que subyace tras este tipo de legislaciones tiene escasa capacidad para dar sentido, regular y dirigir la actual dinámica migratoria, así como para enfrentar y resolver los conflictos, tensiones y problemas sociales y políticos asociados a ella.

Políticos y legisladores tienen ante sí el desafío de actualizar las leyes y políticas sobre migración para incorporar el carácter transnacional propio de gran parte de la migración internacional contemporánea. Se trata de construir y desarrollar el derecho a la transnacionalidad de manera que, por ejemplo, los migrantes puedan ejercer sus derechos laborales, sociales y políticos en los diversos países y localidades que abarque su comunidad. Se trata, como indica Besserer (1999), de construir el concepto y el marco jurídico de ciudadanía transnacional, una ciudadanía que va más allá de un único territorio nacional y se sitúa en el espacio de vida translocal en el que actualmente discurre la cotidianeidad de miles de trabajadores y familias migrantes.

[35] Para aprovechar el potencial que estas coaliciones pueden ofrecer es necesario, sin embargo, salvar algunos obstáculos que hasta ahora han dificultado el acercamiento entre ambos tipos de organizaciones. Por una parte, las asociaciones de inmigrantes tiene que superar el enfoque parroquial que caracteriza a muchas de ellas (Zabin y Escala, 1998, p. 35) y ampliar su agenda de intereses para ocuparse más activamente de las necesidades de la población inmigrante que reside en Estados Unidos, como en el caso de la asociación de inmigrantes michoacanos en Chicago. Por otro parte, los políticos, los sindicatos y las asociaciones de Estados Unidos deben buscar una mayor sensibilización y entendimiento de la propia comunidad inmigrante, sus formas de organización social y la importancia de las asociaciones institucionalizadas y otras agrupaciones de carácter más informal, pero no por ello menos relevantes como formas de articulación y cohesión social en dicha comunidad.

Referencias bibliográficas

Alarcón, Rafael (2000), "The development of home town associations in the United States and the use of social remittances in Mexico", *The Developmental Role of Remittances in U.S. Latino Communities and in Latin American Countries*, Lindsay B. Lowell y Rodolfo de la Garza (comps.), (http:// www.thedialogue.org/publications/alarcon.pdf).

_____(1995), *Immigrants or Transnational Workers?. The Settlement Process Among*

Mexicans in Rural California, California, Instituto de Estudios Rurales de California, Campus Davis, Universidad de California.

_____(1992), "Norteñización: self-perpetuating migration from a Mexican town", *US-Mexico Relations. Labor Market Interdependence*, J. Bustamante, C. Reynolds y R. Hinojosa (comps.), Stanford, California, Stanford University Press.

Bauman, Zygmunt (1998), "On globalization: or globalization for some, localization for some others", *Thesis Eleven*, Nº 54, SAGE Publications.

Besserer, Federico (1999), "Estudios transnacionales y ciudadanía transnacional", *Fronteras fragmentadas*, Gail Mummert (comp.), Michoacán, El Colegio de Michoacán/ Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM).

Canales, Alejandro I. (2000a), "International migration and labour flexibility in the context of NAFTA", *International Social Science Journal*, Nº 165.

_____(2000b), "El discurso de la población en la era de la globalización", ponencia

presentada en la Sexta Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, México, D.F., Sociedad Mexicana de Demografía, 31 de julio al 4 de agosto.

_____(1999), "Periodicidad, estacionalidad, duración y retorno. Los distintos tiempos en la migración México-Estados Unidos", *Papeles de población*, Nº 23, Morelos, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM).

Castells, Manuel (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial.

Chávez, Leo (1994), "The power of the imagined community: a logistic analysis of settlement by undocumented Mexicans and Central Americans", *American Anthropologist*, vol. 96, Nº 1.

_____(1988), "Settlers and sojourners: the case of Mexicans in the United States", *Human Organization*, vol. 47, Nº 2.

Cohen, Robin (1997), *Global Diasporas: An Introduction*, Seattle, University of Washington Press.

Cornelius, Wayne (1992), "From sojourners to settlers: the changing profile of Mexican immigration to the United Sates", *US-Mexico Relations. Labor Market Interdependence*, J. Bustamante, C. Reynolds y R. Hinojosa (comps.), Stanford, Stanford University Press.

Delaunay, Daniel y Françoise Lestage (1998), "Hogares y fratrías mexicanas en Estados Unidos: varias historias de vida, una historia de familia", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 13, Nº 3, El Colegio de México.

Delgado, Héctor L. (2000), "The Los Angeles manufacturing action project: an opportunity squandered?", *Organizing Immigrants: The Challenge for Unions in Contemporary California*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

Enríquez, Rocío (2000), "Redes sociales y pobreza: mitos y realidades", *La ventana, Revista de estudios de género*, Nº 11, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Espinosa, Víctor M. (1999), "The Federation of Michoacán Clubs in Illinois", *The Chicago-Michoacán Project Report*, Chicago, Heartland Alliance for Human Needs/ Human Rights and the Chicago Community Trust.

Fernández-Kelly, Patricia (1991), *Labor Force Recomposition and Industrial Restructuring in Electronics: Implications for Free Trade*, Conference Paper, Nº 64, Nueva York, Universidad de Columbia.

García Canclini, Néstor (1999), *La globalización imaginada*, México, D.F., Editorial Paidós.

Georges, Eugenia (1990), *The Making of a Transnational Community. Migration, Development and Cultural Change in the Dominican Republic*, Nueva York, Columbia University Press.

Glick Schiller, Nina, Linda Basch y Cristina Szanton-Blanc (1992), "Transnationalism: a new analytical framework for understanding migration", *Towards a Transnational Perspective on Migration*, N. Glick Schiller; L. Basch y C. Szanton-Blanc (comps.), Nueva York, Academia de Ciencias de Nueva York.

Goldring, Luin (1998), "El Estado mexicano y las organizaciones transmigrantes: ¿reconfigurando la nación y las relaciones entre Estado y sociedad civil?, *Fronteras fragmentadas*, Gail Mummert (comp.), Michoacán, El Colegio de Michoacán/ Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM).

_____(1997), "Difuminando fronteras: construcción de la comunidad transnacional en el proceso migratorio México-Estados Unidos", *Migración laboral internacional. Transnacionalidad del espacio social*, Saúl Macías Gamboa y Fernando Herrera Lima (coords.), Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Guarnizo, Luis, y Michael Peter Smith (1998), "The locations of transnationalism", *Transnationalism from Below*, Michael Peter Smith y Luis Eduardo Guarnizo (comps.), New Brunswick, Transaction Publishers.

Hondagneu-Sotelo, Pierrette (1994), *Gender Transitions. Mexican Experiences of Immigration*, California, University California Press.

Kearney, M. y C. Nagengast (1989), *Anthropological Perspectives on Transnational Communities in Rural California*, California, Grupo de trabajo sobre los trabajadores agrícolas y la pobreza en las zonas rurales, Instituto de Estudios Rurales de California, Campus Davis, Universidad de California.

Kumar, Kishan (1995), *From Post-Industrial to Post-Modern Society. New Theories of the Contemporary World*, Massachusetts, Blackwell Publishers Ltd.

Lipietz, Alain (1997), *El mundo del post-fordismo*, Cuadernos del CUSCH, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Mahler, Sarah (1998), "Theoretical and empirical contributions toward a research agenda for transnationalism", *Transnationalism from Below*, Michael Peter Smith y Luis Eduardo Guarnizo (comps.), New Brunswick, Transaction Publishers.

Massey, Douglas y otros (1987), *Return to Aztlan*, Berkeley, California, University of California Press.

Milkman, Ruth (comp.) (2000), *Organizing Immigrants: The Challenge for Unions in Contemporary California,* Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

Milkman, Ruth y Kent Wong (2000), "Organizing the Wicked City: the 1992 Southern California drywall strike", *Organizing Immigrants: The Challenge for Unions in Contemporary California*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

Moctezuma, Miguel (1999), "Redes sociales, comunidades y familias de migrantes de San Alto, Zacatecas en Oakland, California", tesis de Doctorado, México, D.F., El Colegio de la Frontera Norte.

Portes, Alejandro y Rubén G. Rumbaut (1996), *Immigrant America. A Portrait*, California, University of California Press.

Portes, Alejandro (1995), "Economic sociology and the sociology of immigration: a conceptual overview", *The Economic Sociology of Immigration*, A. Portes (comp.), Nueva York, Fundación Russell Sage.

Portes, Alejandro (1997), "Immigration theory for a new century: some problems and opportunities", *International Migration Review*, vol. 31, Nº 4.

Pries, Ludger (1997), "Migración laboral internacional y espacios sociales transnacionales: bosquejo teórico-empírico", Saúl Macías Gamboa y Fernando Herrera Lima (coords.), *Migración laboral internacional: transnacionalidad del espacio social*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Rivera-Salgado, Gaspar (1999), "Mixtec activism in Oaxacalifornia: transborder grassroots political strategies", *American Behavioral Scientist,* vol. 42, Nº 9.

Roberts, Bryan, Reanne Frank y Fernando Lozano (1999), "Transnational migrant communities and Mexican migration to the US", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, Nº 2.

Rouse, Roger (1992), "Making sense of settlement: class transformation, cultural struggle, and transnationalism among Mexican migrants in the United States", Glich Shilla, Nina Lind Bush y Cristina Szanton-Blanc (comps.), *Towands a Transnational Perspective on Migration. Race, Class, Ethniacity and Nationalisn Reconsidered*, vol. 645, Nueva York.

_____(1991), "Mexican migration and the social space of postmodernism", *Diaspora Spring*, vol.1, Nº 1

Rumbaut, Ruben G. (1997), "Assimilation and its discontents: between rhetoric and reality", *International Migration Review*, vol. 31, Nº 4.

Sassen, Saskia y Robert Smith (1992), "Post-industrial growth and economic reorganization: their impact on immigrant employment", *US-Mexico Relations: Labor Market Interdependence*, J. Bustamante, C. Reynolds y R. Hinojosa (comps.), Standford, California, Stanford University Press.

Sassen, Saskia (1998), *The Globalization and Its Discontents*, Nueva York, The New Press.

_____(1995), "Immigration and local labor markets", *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*, A. Portes (comp.), Nueva York, Fundación Russel Sage.

Smart, Alan (1999), "Participating in the global transnational social network and urban anthropology", *City and Society*, vol. 11, Nº 1-2, Washington, D.C.

Smith, Robert (1995), "Los ausentes siempre presentes: The Imagining, Making, and Politics of a Transnational Community Between New York and Ticuani, Puebla", tesis para optar al grado de doctorado, Columbia, Columbia University.

Tilly, Charles (1990), "Transplanted networks", *Immigration Reconsidered. History, Sociology and Politics*, Virginia Yans-McLaughin (comps.), Nueva York, Oxford University Press.

Zabin, Carol y Luís Escala Rabadan (1998), "Mexican Hometown Associations and Mexican Immigrant Political Empowerment in Los Angeles", Working Paper, The Aspen Institute.

Zlolniski, Christian (1994), "The informal economy in an advanced industrialized society: Mexican immigrant labor in Silicon Valley", The Yale Law Journal, vol. 103, Nº 8.

B.2 Las organizaciones de inmigrantes y sus redes en Argentina

Mario Miguel Santillo[36]

Introducción

La Argentina se ha caracterizado a lo largo de la historia como un país eminentemente inmigratorio. A fines del siglo pasado y principios de éste, nuestro país recibió más de 5.000.0000 de personas, gran parte de ellas, provenientes de muchos países de Europa. En la actualidad, la inmigración europea casi ha cesado, mientras que la inmigración de los países limítrofes continúa incrementándose.

Hoy en las sociedades modernas conviven diversas culturas, que no siempre lo hacen de forma pacífica, en Argentina y, en especial en Capital Federal y el Gran Buenos Aires, se concentra la mayoría de la población inmigrante, trayendo consigo una serie de inconvenientes en las diversas estructuras de la sociedad.

Las redes informales y formales no solo incentivan la emigración y direccionan los flujos hacia ciertos puntos geográficos determinados sino que además constituyen una red de contención en el proceso de participación o integración a la sociedad de acogida. Parte de esas redes formales está compuesta por las organizaciones de extranjeros. Nos ocuparemos en el presente trabajo de enumerar las diversas organizaciones de las distintas colectividades radicadas en el país. Por

supuesto que sería imposible colocar a todas, pero ello nos permitirá al menos entender los mecanismos y las formas de organización que tienen los inmigrantes al llegar, la necesidad de encontrarse en espacios propios de cultura, lenguaje y costumbres, y también la posibilidad a lo largo de los años de ser comprendidos y apreciados por los argentinos y sus propios hijos.

Características demográficas de los inmigrantes limítrofes en Capital Federal y Gran Buenos Aires

La migración limítrofe presenta una larga tradición histórica en nuestro país, con escenarios dados por espacios de frontera que han compartido y comparten características culturales en común. Factores económicos y legislativos están estrechamente ligados con la última ola de inmigración. La mayor cantidad de pedidos de radicación provienen de inmigrantes bolivianos, paraguayos y peruanos (aunque también cabe incluir a asiáticos).

En la Capital Federal los inmigrantes de nacionalidad paraguaya eligen su residencia en la zona geográfica que abarca el cinturón del Gran Buenos Aires y el barrio de La Boca. Los brasileños y uruguayos en cambio, están más diversificados, aunque en su mayoría optan por San Telmo y La Boca. Los inmigrantes peruanos prefieren el barrio del Abasto y el Gran Buenos Aires. Los coreanos, a su vez, establecen residencia en el bajo Flores, los bolivianos en Pompeya y los taiwaneses en el barrio de Belgrano.

Según la (EPH) Encuesta Permanente de Hogares (INDEC), de abril de 1996, de los casi 3 millones de habitantes de la ciudad, el 70,3% (2 101 302) son porteños, en tanto que un 20% (597 000) pertenecen a migrantes internos y el 9,7% (282 642) corresponde a nacidos en el extranjero. De esto se desprende que 1 de cada 10 habitantes de la Capital Federal no es nacido en Argentina.

[36] Director del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos, CEMLA, cemla@ciudad.com.ar.

Según el último censo (1991), la migración limítrofe presenta una alta concentración en edades activas, superando levemente en su proporción a los migrantes internos en las mismas edades y sexos, considerados de 20 a 49 años.

Migración internacional en el Gran Buenos Aires

El Area Metropolitana de Buenos Aires – comprende a la Capital Federal y los 19 partidos del conurbano bonaerense, AMBA-, es el polo concentrados de población extranjera y más precisamente de población limítrofe.

Capital federal y la provincia de Buenos Aires reúnen juntas al 56% de los migrantes limítrofes del país. (INDEC, 1997), mientras que el AMBA por sí solo es el lugar de destino de más de la mitad de este subgrupo de migrantes extranjeros.

Cuadro 1
AMBA: DISTRIBUCIÓN DE LOS MIGRANTES LIMÍTROFES POR PAÍS DE NACIMIENTO. 1991

		País (en porcentajes)				
	Total Limít.	**Bolivia**	**Brasil**	**Chile**	**Paraguay**	**Uruguay**
Total País.	841.697	17.8	4.2	30.3	31.1	16.6
Cap. Fed.	118.166	15.8	3.6	12.1	25.7	42.8
9 Partidos	281.733	14.1	1.9	11.7	50.1	22.2
Resto Bs. As.	67.107	14.5	3.0	43.5	20.7	18.4

Fuente: INDEC, Censo nacional de Población y Vivienda. 1991.

De la totalidad de los migrantes limítrofes (841.697), casi el 33% de ellos se concentran en los 19 partidos del conurbano bonaerense. Existe una clara preeminencia de población de origen paraguayo (50.1%), seguida por los uruguayos (22.2%), y luego por bolivianos y chilenos.

En la Capital Federal los uruguayos llegan a representar el (42.8%) del total de los inmigrantes limítrofes, seguidos por los paraguayos, los bolivianos, los chilenos y, por último, de los brasileños, con algo menos del 4%.

En el resto de la Provincia de Buenos Aires, son los migrantes de origen chileno los que representan el grupo mayoritario (más del 43.0%), seguidos por los paraguayos, los uruguayos, bolivianos y brasileños.

Si comparamos los datos de los dos últimos censos (1980 y 1991), el patrón de asentamiento de los migrantes limítrofes no presentó mayores variaciones de una década a otra; pero aumenta su concentración en el Area Metropolitana de Buenos Aires; "en donde los inmigrantes limítrofes y no limítrofes aumentan respectivamente del 46.3 al 47.6% y del 67.9 al 69.1%" (INDEC; 1997).

Un dato interesante es el menor porcentaje de población infantil entre los migrantes limítrofes. Se explicaría por ser una población con presencia de edades activas principalmente por su carácter esencialmente laboral y, en consecuencia, muchos de los migrantes ingresan al país sin su grupo familiar. Generalmente el desplazamiento de la familia se realiza con posterioridad, cuando el inmigrante ha estabilizado su situación laboral.

Las asociaciones civiles y religiosas de los inmigrantes

En una investigación en curso de Brenda Pereyra sobre las organizaciones de los inmigrantes recientes en Argentina, establece una interesante tipología de la forma de agruparlos de acuerdo a su

grado de interés o grupo étnico. Esta clasificación puede realizarse a partir de diferentes criterios: agregación geográfica, nivel de representación, objetivos perseguidos y otros aspectos subjetivos.

a) Por criterio de agregación geográfica

La mayoría de las organizaciones de extranjeros de países limítrofes convoca a personas con el criterio de nacionalidad. Solamente algunas organizaciones bolivianas se identifican con localidades geográficas más específicas (cochabambinos, paceños, etc.). Por otra parte, algunas se declaran latinoamericanas haciendo referencia a un espacio supranacional. Sin embargo, el país de origen sigue siendo el principal criterio de aglutinación. La nacionalidad no es criterio de selección para participar en ellas. De hecho, incluso algunos dirigentes son argentinos ya sea por ser migrantes de segunda generación o por ser esposos de extranjero.

b) Por nivel de representación

La mayoría de las organizaciones son "de base" representan o convocan a los socios o amigos de la organización. Sin embargo, algunas pretenden "representar" o coordinar actividades entre un conjunto de organizaciones. Por lo tanto es posible distinguir aquí tres niveles: federación o confederación de colectividades, federación de una colectividad, asociación u organización de base.

Las Federaciones son una novedad de la última década, si bien antes, durante el gobierno de Alfonsín, surgió incipientemente la **FAC (Federación de Asociaciones de Colectividades)** que se consolida en la última década. En el año 1998 surge del seno de la **FAC la CLACC (Confederación Latinoamericana de Colectividades y Comunidades)**. Esta surge como una necesidad de centrar la atención en temas y problemáticas más actuales de las colectividades migrantes. Mientras la FAC tiene como objetivo mantener vivo el pasado y la memoria, la mayoría de sus representantes son provenientes de las colectividades históricas y europeas, mantienen los edificios de las comunidades, promocionan la salud y asistencia social, luchan contra la discriminación y atienden a la gente para ayudar a radicarse.

Otro nivel son las federaciones por colectividad. Este tipo de organización también es reciente. La primera es la chilena, la que además ha logrado una federación a nivel nacional. El resto de las colectividades que han logrado una federación son: la paraguaya en el **FEPARA (Federación de entidades paraguayas en la república argentina)**, la chilena en la **FEDACH (Federación de asociaciones chilenas)** y la boliviana en dos Federaciones *FACBOL (Federación asociaciones civiles bolivianas)* y **FIDEBOL (federación de instituciones bolivianas)**. Las federaciones no representan al total de organizaciones. Son parte de ella algunas asociaciones y clubes sociales, deportivos y culturales.

c) Por objetivos principales

Otra forma de clasificarlas, según la misma autora, es en función del objetivo central que persiguen y que muchas veces está definido en su nombre.

- Asociaciones o clubes. La mayor parte de las organizaciones se definen como asociaciones "sociales y/o deportivas y/o culturales".
- Con fines benéficos o de ayuda mutua. Dentro de las organizaciones benéficas resaltan "las damas" .
- Políticas. Muchas organizaciones tienen una cercanía política hacia un partido del país de origen y sirven a las campañas electorales ahí. Sin embargo, en algunos casos, la militancia política es el principal objetivo de la organización.
- Religiosas. Las "pastorales" de cada colectividad, como por ejemplo el **EPACHI** (equipo pastoral chileno de los años ochenta), el **EPPA** (equipo pastoral paraguayo en Argentina), el

EPB (equipo pastoral boliviano) y el **EPP** (equipo pastoral peruano), la mayoría de ellos están ligados a la iglesia católica a través de la **Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones de la Conferencia Episcopal Argentina**.

- Comunicación. Los medios de comunicación más utilizados son la radio y los periódicos. Las colectividades que se destacan en el uso de estos medios es la boliviana y paraguaya. Los periódicos también son otro medio importante de comunicación al interior de la colectividad. En general, son quincenales y se mantienen con la compra del periódico y la propaganda.
- Ramas de actividad. Se han detectado algunas organizaciones por ramas de actividad. Talleristas, horticultores, empresarios, artesanos, músicos se juntan en organizaciones a fin de protegerse, trabajar en colaboración e incluso para armar cooperativas.

La primera organización de extranjeros latinoamericanos en la ciudad es el **"Club Oriental"** surgido en el año 1898 como centro cultural uruguayo. Agrupa a personalidades orientales, muchas de las cuales se encuentran como refugiados políticos.

La primera organización chilena es **"Amigos de Chile"** que surge en la década del treinta con fines netamente sociales. Pertenecen a esta organización hombres notables chilenos que se reúnen mensualmente para almorzar. Esta organización perdura en el tiempo sin directiva ni sede social por más de 50 años, rotándose la organización de los eventos entre los participantes.

La colectividad boliviana tiene su primera organización el año 1933 en lo que se llamó **Asociación boliviana en Buenos Aires**. Estaba compuesta por militantes del exilio, desertores de la Guerra del Chaco. En el año 1935 se funda el *Instituto Cultural Argentino Boliviano* en la esfera del museo social Argentino. Fue fundado por argentinos y bolivianos buscando mejorar las relaciones entre ambos países que se habían visto debilitadas. Esta organización también es netamente elitista.

Al principio de la década del cuarenta empiezan a surgir nuevas organizaciones, ya no tan elitista, que buscan ser un medio de contención a los nuevos flujos migratorios. El momento en que surgen y su tipología depende de cada flujo migratorio. En el caso chileno es posible definir claramente dos etapas. En la primera, de la década del cuarenta- sesenta surgen organizaciones sociales, deportivas y culturales . El centro **Manuel Rodríguez** en el partido de San Martín y luego, el **Club Gabriela Mistral** y **Chile Oriente**. Algunos de ellos tuvieron sedes sociales alquiladas y propias con sus períodos de esplendor y decadencia. En la década del setenta surgen las organizaciones netamente políticas como **"Chile Libre"** que buscan luchar desde el exterior para el retorno a la democracia en Chile.

La inmigración boliviana masiva es más tardía y aparece con mayor intensidad después del año 1964 cuando Víctor Paz Estensoro deja el poder. Según algunos dirigentes entrevistados, en ese año al cambiar el poder hacia los terratenientes, los trabajadores rurales, por miedo a la venganza, se vienen en masa a la Argentina.

La Asociación de Bolivianos de Buenos Aires consigue la Personería jurídica en el cincuenta y nueve Con la llegada de los bolivianos rurales no logra adaptarse a la nueva realidad de la colectividad en Buenos Aires y se cierra en el año 1977. Sin embargo, junto con su muerte surgen otras, muchas de las cuales están lideradas por los participantes de esta institución.

El **Club Oriental** subsiste como la única asociación uruguaya con sede propia y la más respetada. Sin embargo, los problemas económicos también la asechan y luego de comprar sede propia, deben venderla para mudarse a un local más pequeño.

Con el retorno a la democracia muchas colectividades recobran fuerza. Existe una política dirigida a fortalecerlas y apoyarlas. Sin embargo, es durante el gobierno de Menem que las organizaciones recobran fuerzas ampliando sus acciones hacia objetivos más políticos. Estos objetivos son impulsados a partir de un Estado que endurece su política hacia los inmigrantes. Además, se

enfrentan a campañas mediáticas en contra de la inmigración, lo cual también los fortalece e impulsa a asumir acciones de protección.

Los inmigrantes bolivianos

La comunidad boliviana en la Argentina presenta un alto grado de endogamia, se tiende a formar pareja entre paisanos, esta constatación estaría asociada a la fuerte identificación sociocultural de la comunidad (Benencia y Karasik, 1994), estos valores se trasmiten a los hijos, sólo que en algunos casos se manifiestan como negación y ocultamiento de la propia identidad, avergonzados, tal vez, por miedo a ser rechazados por los jóvenes argentinos. En respuesta a estas actitudes, varios grupos surgieron en Bs.As. Para reivindicar su propia identidad cultural.

En general, la sociedad argentina considera a los bolivianos como un grupo culturalmente homogéneo, a pesar que las diferencias entre los provenientes de distintas regiones de Bolivia son notorias.

Pocas colectividades como ésta construyen en la Argentina redes sociales tan activas y permanentes. A lo largo del tiempo, han constituido ámbitos comunes en el mundo del trabajo, en el barrio, en la interacción cotidiana con diferentes actores (Benencia y Karasik, 1994). Casamientos y celebraciones religiosas, bautismos y velorios, reuniones familiares y bailes son los ámbitos más propicios para reproducir los elementos fundamentales de cultura boliviana en el Gran Buenos Aires.

En la década de los sesenta, surge en la Capital Federal, **la Asociación Boliviana**, con un inmueble prestado por la entonces Municipalidad de Buenos Aires. La actividad principal era la de realizar bailes típicos los fines de semana, pero debido a fuertes personalismos e intereses particulares, desaparece en los ochenta, generando desconfianza entre los miembros de la colectividad.

En 1975 surge en la zona oeste de Gran Buenos Aires, **la asociación boliviana de Morón**, su finalidad era la expresión religiosa de los devotos de la Virgen de Copacabana, cada fin de semana realizaban bailes y almuerzos para recaudar fondos para la sede propia. Otras asociaciones con fines religiosos fueron: **Asociación Civil "Tukuy Kallpa" de Villa Celina y Asociación Boliviana de Gonzales Catán.**

Contemporáneamente surge en el Barrio San Martín de la Capital Federal, **una sociedad de fomento barrial**, dirigida por residentes bolivianos, la permanencia de los mismos lideres en el cargo ha generado división en la comunidad y especialmente en la capilla del barrio.

Otra modalidad de convocatoria de los paisanos fueron **las ligas deportivas,** al inicio alquilaban las canchas para sus prácticas y luego, a partir de los noventa, clubes donde también se realizaban actividades sociales y enseñanza de artes, oficios y carreras cortas. Las asociaciones más sobresalientes son: **Asociación Boliviana de Gregorio de Laferrere, Liga Deportiva Boliviana "LIDERBOL", Asociación Deportiva Altiplano "A.D.A" y Fraternidad Deportiva Boliviana "FRADEBOL"**; todas ellas poseen personería jurídica.

Con el mejoramiento económico de muchos inmigrantes bolivianos, en los años noventa se conformaron **Cooperativas comerciales y de trabajo**, la compra de propiedades se transformaron en mercados y ferias, especialmente en Escobar y la Plata. En el sector de indumentaria con la Feria de Urkupiña en la localidad de Lomas de Zamora. Otras cooperativas se dedican a la comercialización de productos propios y regionales, comidas típicas, etc. Entre ellas se destacan: **"Simón Bolívar" y "2 de agosto"**.

En los inicios de los noventa, se juntan varias asociaciones como Asociación Boliviana de Morón y la Cooperativa Frutihortícola de Escobar en una Federación de Asociaciones Civiles Bolivianas: **FACBOL**. Se proyectan hacia la colectividad con programas radiales a través de la radio Urkupiña, teniendo un rol importante, hasta el punto de firmar un convenio sobre salud con el

Gobierno Nacional. Con el tiempo surgen divisiones internas y algunas asociaciones deciden irse y formar la Federación de Instituciones Bolivianas: **FIDEBOL.**

Al inicio se dedican a la ayuda a los damnificados por el terremoto en Bolivia de 1998, organizan *megafestivales* artísticos y deportivos, comienzan a ahorrar dinero para una sede en la capital, pero al cabo de dos años por problemas internos desaparece y cada asociación vuelve a sus propias actividades.

Algunos medios que funcionan en la colectividad son: el periódico **Contacto Boliviano** que se edita mensualmente, **el Vocero Boliviano, Renacer Boliviano en la Argentina, Enfoque semanal 2000.** Las radios bolivianas son: **Radio Urkupiña** 1550 AM, **radio Bolivia** A.M. 1630, **Radio Onda Latina** —de alcance reducido, en Soldati—**, Estación Latin**a FM 91.9.

En junio de 1983, aparece en Buenos Aires el primer boletín informativo del **Equipo Pastoral Boliviano (EPB),** donde informan acerca del deseo de convocar y unir a los inmigrantes bolivianos de la ciudad. Los objetivos generales son: evangelizar al hombre todo, dando continuidad a la misión de Jesús; en lo específico.

El **EPB** esta constituido por un capellán y un grupo de laicos. Como actividad realizan reuniones semanales, visitan a las familias, organizan convivencias barriales, misiones pastorales, orientación sobre la documentación, vivienda y trabajo, boletines informativos, novenarios, etc.

El **EPB** surgió como iniciativa para aunar las actividades, festejos y devociones de los bolivianos que están dispersos en la Capital y en los barrios del Gran Buenos Aires. A largo de los años ha ido tomando forma de una estructura orgánica con elementos de coordinación, formación y evangelización de sus miembros y devotos.

Según el capellán, P. Claudino Balén, existen al menos tres instancias distintas de manifestar la propia fe. Hay agrupaciones que se iniciaron a partir de la iglesia, ellas son consideradas "devociones fijas", pues todo los años realizan la fiesta en el mismo lugar . Otras devociones realizan sus fiestas dependiendo del pasante y la disponibilidad de su casa. Y en fin aquellas agrupaciones civiles que no tienen ninguna relación con la iglesia, salvo para pedir una misa o bendición.

Según observaciones del mismo capellán, en un mensaje dirigido a la pastoral boliviana decía: "en el interior de la colectividad boliviana migrante en Argentina hay una desordenada y creciente inquietud independiente de utilizar lo religioso devocional con intereses particulares o de grupos (competir, lucrar, figurar).

Cuando estos grupos se sienten más organizados forman asociaciones civiles, culturales y folclóricas". Observaciones similares las han formulado también los presidentes de otras asociaciones. Esto podría entenderse en el contexto del inmigrante boliviano en Buenos Aires, que no sólo se ha preocupado por maximizar su economía para ascender en la escala social, sino que también ha querido ser reconocido por su propia comunidad étnica a través del liderazgo en las diversas cofradías y asociaciones, con el consecuente riesgo de generar divisiones en muchas organizaciones de los propios inmigrantes, debido al personalismo y protagonismo de sus miembros.

A lo largo de los años el **EPB** fue adquiriendo una fisionomía muy definida, como elemento convocante y canalizador de las manifestaciones populares. Anualmente se hacen dos asambleas donde asisten mas de 200 animadores de Bs.As. y de otras provincias para evaluar y organizar las actividades del año siguiente.

Para tener una idea de la magnitud de los festejos, en la programación del EPB para el año 1996, había en 37 parroquias de Bs.As. y Capital, la celebración de la Virgen de Copacabana; 14 lugares para Nuestra señora de Urkupiña, 5 para Nuestra Señora del Socavón, 3 para el Tata Laguna y Señor de la Exaltación; y 2 para El Señor de Maica, Santiago Apóstol, Nuestra Señora de Surumi, etc.

Los inmigrantes chilenos

La inmigración chilena hacia Argentina ha sido constante a lo largo del siglo, a partir de los años sesenta se ha incrementado notablemente, de los 51.563 de 1947 a los 142.150 de los años setenta, coincidiendo con el inicio de la dictadura de Pinochet. En el último censo de 1991 llegaba a 247.679 unidades.

La mayoría de estos inmigrantes se concentran en la región patagónica (comprende las provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del fuego) con el 53,7% del total del país, le sigue Capital y Buenos Aires con el 29,8 % y la región de cuyo (provincias de Mendoza, San Juan y San Luis) con el 11,3 %.

En la patagonia se han dedicado a las tareas relacionadas con la esquila, en el Valle de Río Negro con la cosecha de la manzana y la pera, y en la patagonia austral con la explotación del petróleo, las minas y la construcción.

En el área metropolitana (Capital y Gran Buenos Aires) el 25,98% de esta población se dedica a la industria manufacturera, el 25,6% se desempeña en trabajos comunales, sociales y personales, el 22,18% trabaja en comercio, restaurantes y hoteles, mientras que el 10,91% se ocupa de la construcción (Castronuovo y Pereyra,1996).

Los chilenos que llegan a la provincia de Buenos Aires en busca de trabajo inician su recorrido en Capital viviendo en inquilinatos, una vez que ahorran se trasladan al conurbano donde las tierras son más baratas.

Existen centros chilenos donde organizan sus vidas sociales, culturales y deportivas, las más institucionalizadas cuentan con personería jurídica y están agrupadas en una federación, que ha sido promovida por la embajada en el año 1995. Muchos de ellos sólo funcionan en ocasión de las fiestas patrias del 18 de septiembre y luego quedan inactivas, otras en cambio, realizan tareas sociales en los comedores infantiles y escuelas del gran Buenos Aires como formas de integración y de aceptación de la sociedad receptora.

En noviembre de 1998 se transforma en **federación nacional** asociándose a **FEDECHISA (Federación de Asociaciones Chilenas en el Sur Argentino) y la Asociación Centros Chilenos Provincia de Santa Cruz.**

En una investigación realizada por Brenda Pereyra en 1999 sobre las organizaciones chilenas y su funcionamiento detectó una federación que agrupa 80 centros de chilenos a nivel nacional. De estos cuatro están en Capital Federal **(Gabriela Mistral, Pablo Neruda, AGECHA, Lemu Milla)** y 16 en la Provincia de Buenos Aires.

No todas las asociaciones que existen están dentro de la federación. Algunas no lo han hecho por decisión propia (por no sentirse representados por ella) o por no contar con personería jurídica. En Capital Federal, las asociaciones **Chile Oriente, Bernardo O'Higgins y Red Solidaria** no pertenecen a FEDACH.

Los centros recreativos culturales tienen como objetivo estrechar vínculos entre compatriotas y mantener ciertos elementos culturales ligados al folklore nacional. Si bien participan personas de otra nacionalidad, "lo chileno" es central en todas las actividades que realizan. La música, la comida, el baile chileno son parte principal de los festejos.

La Federación tiene objetivos claramente políticos tanto en la Argentina como en Chile. Los encuentros de asociaciones tienen como tema central los derechos ciudadanos. Desde sus inicios lucho por el derecho a voto de chilenos en el exterior. Organizó encuentros en Santiago y está organizando un congreso internacional de asociaciones a nivel mundial para lograr su aprobación. En Buenos Aires, la federación redactó un proyecto de ley de inscripción automática de los extranjeros que luego fue aprobada por el congreso provincial.

Las esposas de empresarios radicados en Argentina se agrupan en una organización denominada la **Asociación de Damas Chilenas (ADACHI).** En su mayoría amas de casa que se juntan una vez al mes en la residencia de una de las participantes. Comparten un té y además organizan actividades de beneficencia. Estas actividades tienen como destinatario principal un comedor de niños manejados por una congregación de la iglesia Católica, en la ciudad de San Martín. Este hogar recibe ayuda mensual y constante de este grupo de mujeres. Su objetivo es insertarse a la comunidad argentina y que su labor tenga trascendencia en ese ámbito. Si bien se les han propuesto posibilidades de participar ayudando la comunidad chilena, aun no han accedido a hacerlo. Otros grupos similares son **Amigos de Chile y Centro Ejecutivo de Chile**, éste último esta integrado por hombres y solo aceptan mujeres si son también ejecutivas.

El Grupo Cordillera empieza a funcionar a principio de la década del noventa y agrupa a empresarios chilenos radicados en Buenos Aires. Según su presidente tiene un objetivo básicamente social así como busca facilitar la integración a la comunidad Argentina. Más indirectamente buscan capacitar a los empresarios chilenos respecto a la forma de actuar en la Argentina.

Algunos centros se dedican a participar en la integración de sus miembros en la sociedad argentina como por ejemplo: el **Centro Unión Chile Argentina** que ha colaborado para la re construcción de la ciudad de San Juan a raiz de un terremoto o también el **Centro Bernardo O'Higgins** que atiende un centro de jubilados de chilenos y argentinos.

En un seminario organizado por el consulado chileno en Buenos Aires ,en el año 1996, los participantes, representantes de distintas organizaciones de chilenos residentes, manifestaban la preocupación por la continuidad de las mismas organizaciones, el envejecimiento de sus miembros, la falta de renovación, la poca participación de los jóvenes, fuertes personalismos, etc. También surgieron iniciativas como la formación de microempresas, crear redes solidarias para entusiasmar a los jóvenes y a las mujeres, bolsas de trabajo, redes de acción social de profesionales, etc. Tanto el consulado como las propias asociaciones están preocupadas en la continuidad de sus propias actividades

Los inmigrantes paraguayos

La colectividad paraguaya en Argentina es la corriente migratoria más numerosa, el último censo registró 253.522 personas. La región metropolitana es la que concentra la mayor cantidad de paraguayos, con el 70,6 %. Esta migración se inicia a partir de fines de la década del cincuenta, estimulada por la oferta laboral en el campo de la construcción y el servicio domestico.

Esta inmigración esta asociada a la provisión de mano de obra agrícola, como en la cosecha de algodón, té, yerba mate en las provincias de Chaco, Formosa, Corrientes y Misiones.

Las principales asociaciones civiles y religiosas, que hoy cuentan con sedes propias, personería jurídica e intensa actividad social nacieron en las décadas de los sesenta y setenta.

La nota característica de la colectividad que la diferencia de las otras colectividades originarias de países limítrofes y latinoamericanas es la construcción edilicia. En la mayoría de las provincias como asimismo de las comunas del Gran Buenos Aires, el inicio de las asociaciones es la realización de sus propósitos mediante la adquisición de un terreno para levantar allí su sede. La formalización del tipo asociativo surgirá como una necesidad de preservación del patrimonio más que como herramienta cívica de funcionamiento.

Hoy día persisten los variados tipos asociativos:

- Tipo religioso: **El Equipo Pastoral Paraguayo en Argentina (EPPA)** fundado en 1970 por un grupo de religiosos y laicos con una conducción central y equipos zonales. Tienen sede propia y se reúnen semanalmente desde su fundación. Sus objetivos son el de acompañar a la propia migración promoviendo integralmente a sus miembros, todos los años realizan una

grande misión popular donde provienen sacerdotes y obispos de Paraguay. Hoy trabajan en más de 80 barrios de Capital y el Gran Buenos Aires. Tienen un plan de formación de tres años donde capacitan a más de 120 personas. Otras actividades son: la atención especial a las empleadas del hogar, donde se juntan las jóvenes trabajadoras para pasar momentos de convivencia, distracción y paseos; y la juventud, a partir de 1981 se reúnen para programar actividades y ayudar a la colectividad. Miembros del **EPPA** también visitan con frecuencia el sanatorio Sommer donde residen más de 50 paraguayos aquejados por el mal de Hansen.

- Asociaciones civiles: hay una veintena de asociaciones civiles formalmente constituidas, todas de primer grado La mayoría de ellas poseen sede propia. Podemos citar entre las más importantes al **Club Atlético Deportivo Paraguayo**, fundado a principios de la década del sesenta. Es la única colectividad latinoamericana en Argentina que mantiene un equipo de fútbol participante en el torneo oficial de AFA. Además desarrolla una amplia gama de actividades en lo cultural, social y deportivo. Cuenta con predio para la construcción de su estadio deportivo.

La **Casa Paraguaya,** fue fundada en la década del cincuenta. Es una de las instituciones más antiguas de la colectividad. Tiene vida institucional consolidada y desarrolla actividades fundamentalmente en el campo cultural.

El **Hogar Paraguayo** de Berazategui fue fundada también en la década del sesenta. Tiene una vida social institucionalizada. Desarrolla actividades sociales y culturales. Ha funcionado en varias etapas como apoyo de las autoridades educativas para campañas de alfabetización. Otras organizaciones con actividades sociales y culturales son: **Ñande Roga** de Pablo Podestá, Buenos Aires, **Residentes Paraguayos** de Florencio Varela, **Residentes Paraguayos** de Presidente Derqui, Partido de Pilar, Buenos Aires. Luego existen otras varias formalmente constituidas con menor cantidad de socios.

La colectividad paraguaya está en proceso de construcción de su federación de entidades. Desde hace dos años funciona en forma imperfecta una Federación, todavía no formalizada. **La Federación Paraguaya (FEPARA**) conglomera a 40 organizaciones. Las principales son la **Casa Paraguaya y el Deportivo Paraguayo.** \Además existen al menos 400 programas paraguayos y varias radios, surgen en la década del noventa. Hay al menos un periódico (**Ñanereta**). Estos medios van tomando espacio propio no como forma asociativa sino más bien como la institucionalización de un espacio de comunicación.

Hay también asociaciones civiles no formales permanentes. Son las agrupaciones nacidas alrededor de una idea de unidad a partir de su procedencia, ciudad, pueblo o aldea. Se reúnen alrededor de eventos, fiestas religiosas de sus pueblos de origen, ayuda solidaria a ese lugar.

Los inmigrantes uruguayos

Según el censo de población de 1991 en Argentina residen 135.858 uruguayos. Hasta la década de los cincuenta eran el grupo mayor de los inmigrantes limítrofes. Preferentemente se han asentado en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires y se han insertado en el sector de los servicios.

Solamente subsiste la **Casa Oriental** como organización cultural y social uruguaya. El resto son sedes partidarias uruguayas como el **Frente Amplio**. De hecho, los dirigentes señalan que Buenos Aires es uno de los distritos electorales más importantes de Uruguay. Por otra parte, la ley uruguaya señala que quien deja de votar por dos años pierde su derecho a voto. Esto, junto con la cercanía al lugar de origen, incide en la alta proporción de uruguayos que viajen a su lugar de origen a votar. La falta de organizaciones culturales tiene una razón señalada casi en forma unánime: "Montevideo está más cerca que el centro de la ciudad. Si hay nostalgias de la patria, es más fácil cruzar el charco", decía Shubert Flores en una entrevista realizada por Brenda Pereyra.

Los inmigrantes Peruanos

Esta colectividad aún es pequeña en Argentina. En el censo de 1980 había 8 561 personas, mientras que en el censo de 1991 la población ascendía a 16 634 personas. Hoy se estima una cifra superior a las 50 000 personas. La concentración de los peruanos se da en un 74% en Capital y Buenos Aires; le sigue La Plata con el 11% (desde los años setenta los jóvenes van a hacer estudios universitarios). En tercer lugar se ubican en Mendoza, que parece ser empleada como ciudad de tránsito.

Esta inmigración es de carácter urbano y provienen de sectores sociales medios, el nivel de instrucción es elevado el 40% posee el nivel secundario, el 35% técnico y el 20% universitario, otra características es que predominan las mujeres, dejando a su pareja e hijos en la tierra de origen. Trabajan en el sector de las empleadas domésticas, los hombres se dedican en el sector de la construcción y de los servicios.

Esta migración tiene una gran capacidad de organización y de redes de ayuda conforme al interés de las personas, en el campo de la cultura, lo social, academias de danza, restaurantes, peñas, medios de prensa, programas de radio y salseras (Benza, 2000).

En el transcurso del año pasado el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 1999) desarrolló una serie de entrevistas para identificar a organizaciones bolivianas y peruanas. Citaremos en este caso las peruanas:

- **Centro Cultural Peruano**, difunden la cultura y asisten a los inmigrantes en situaciones de urgencia con entrega de ropa y víveres.
- **Club Social Manco Capac,** funciona como club social y deportivo (fútbol y voleybol) , tienen más de cien afiliados, además realizan seminarios de integración.
- **Kaymillajtay**, se dedica a difundir la cultura peruana, tiene actividades de folklore y música, además tiene un programa de radio llamado “con alma peruana” .
- **Asociación de Residentes peruanos Siglo XXI**, realizan reuniones quincenales, hacen conferencias sobre su cultura y hacen actividades tendientes a la integración y a la no discriminación.
- **Asociación de Damas Peruanas en la República Argentina**, ayudan a los inmigrantes necesitados, antiguamente se dedicaban a juntar dinero para el hospital de niños de Perú.
- A**sociación de Médicos Peruanos**, no tienen sede, se reúnen en casas de familia o en la Facultad de medicina. Sus actividades son culturales y científicas. Trabajan también con la Asociación Perú Club Privado.
- **Somos Perú y Gaceta del Perú** son dos periódicos que posee la colectividad.

En el ámbito de la Iglesia Católica se encuentra el **Equipo Pastoral Peruano (EPP)** Como primer objetivo el **EPP** quiere ser espacio de encuentro para la formación humana y cristiana, para la asistencia social y jurídica de los migrantes peruanos. El **EPP** nació en 1993 por iniciativa de un grupo de migrantes peruanos, con la colaboración de P. Volmar Scaravelli. El equipo quiere dar una respuesta a una sociedad que frente a la nueva migración peruana crea barreras como la de la discriminación, del maltrato y todos los problemas que el migrante vive como la soledad, la desintegración familiar, el problema de los documentos. Sus miembros visitan a las familias peruanas, a los presos en cárcel, organizan bailes típicos peruanos como: *la marinera, la virgen del sol, negroide, hayno, haylah*.

Se encargan también de los contactos con *periódicos y radios peruanas*, como Heraldo del Perú, Gaceta del Perú, Perú noticias, las radios: Nosotros los peruanos, con alma peruana y los grupos de bailes, Estampa peruana, Kaymillaitau).

En ocasión de las fiestas principales del **EPP** esta comisión invita al consulado, y otros grupos peruanos, como el **Centro cultural peruano, la hermandad del Señor de los Milagros**, y también otras colectividades como la boliviana, paraguaya y brasileña. Al inicio del año se organiza unas *olimpiadas* de deporte y un campeonato masculino de futbolito.

A raíz de las dificultades de los inmigrantes recientes se instauró una red solidaria entre los participantes del equipo para la recolección de víveres. Se anotan los nombres de los que buscan trabajo y se les avisa cuando aparecen lugares de trabajo.

Además, se acompañan las celebraciones religiosas significativas de Perú, como: la peregrinación del Cristo Morado, la fiesta de la Virgen de Santa Rosa de Lima y del Señor de los Milagros.

Los inmigrantes brasileños

Históricamente ha sido la corriente migratoria más reducida entre las provenientes de los países limítrofes. Según el Censo de 1991, había 34.850 personas. Un considerable grupo se concentra en la provincia de Misiones, esta compuesto por trabajadores y pequeños propietarios agrícolas. El otro flujo tiene como destino Buenos Aires, muchas mujeres vienen a la ciudad siguiendo a una pareja argentina, que conocieron mientras veraneaban trabajan en Brasil. Un alto porcentaje de los brasileños de clase media se dedican a enseñar portugués y a traducciones, mientras que otros lo hacen en la atención de los bares de música brasileña.

Las esposas de los ejecutivos han creado su propio espacio a través del **Círculo de Damas Brasileñas**, a partir de 1994 comienzan a hacer fiestas para ayudar a los carenciados. Los más pobres socializan en los bares e intercambian información acerca del trabajo y otras actividades. Otra asociación es el **Grupo Brasil,** en su mayoría son empresarios.

Las inmigrantes dominicanas

El caso de las dominicanas parece muy interesante, porque es el prototipo de una organización centrada en una presidenta que impulsa una organización con fuerte énfasis en los derechos y en la temática de género. Es además una organización muy activa políticamente firmando convenios para campaña de capacitación, orientación (en República Dominicana y Argentina) y alfabetización (como medio de sacar a las dominicanas de la prostitución). En este momento están creando una federación de organizaciones caribeñas que incluiría a todo el resto de las organizaciones latinoamericanas.

Reflexiones en torno a las asociaciones de los inmigrantes

Argentina ha sido marcada a largo de su historia por la inmigración de todas partes del mundo. Las asociaciones siempre han acompañado el proceso de integración de las diversas colectividades.

La necesidad de una reafirmación como grupo en la tierra de migración ha sido fundamental para la mayoría de los inmigrantes venidos de distintos puntos del hemisferio, uno de los lazos mas efectivos ha sido a través de las cofradías o asociaciones religiosas, como se ha dado históricamente el caso de los italianos y recientemente el de los inmigrantes bolivianos, paraguayos y peruanos, estas instancias han servido como verdadero nexo entre ellos y sus pueblos de origen. En la tierra de migración los inmigrantes han recreado los mismos códigos: la imagen, los cantos, las oraciones, la procesión, la fiesta, etc.

La recreación de los propios valores culturales ha servido como un factor importante para mantener la propia identidad. Los inmigrantes han sabido responder a las diversas necesidades de sus coterráneos, formando organizaciones de protección, de ayuda, de información, de difusión, y

de enlace con otros organismos civiles, religiosos, políticos , de los propios gobiernos y de los de la tierra de acogida.

Muchos grupos han trasladado las tensiones y problemas de sus países de origen, reconstruyendo las mismas divisiones políticas o de clases sociales, como es el caso de los inmigrantes chilenos en los años setenta, y los uruguayos en las últimas décadas, había y hay grupos antagónicos que están a favor o en contra de los gobiernos de turno.

Curiosamente, en la mayoría de las asociaciones religiosas y con fines culturales y sociales denotan los mismos problemas, la falta de renovación de las comisiones directivas generan varias consecuencias: fricciones internas y en varios casos separaciones, los jóvenes no tienen espacio en la estructura de las organizaciones.

Algunas asociaciones son propensas ha demostrar una grande fachada de estructuras y actividades, pero en la realidad son grupos fantasmas que benefician solo a sus pocos miembros. Otras, en cambio han logrado un buen trabajo de integración, involucrando en las mismas actividades a sus propios hijos y a los mismos argentinos.

Uno de los desafíos más importantes para las asociaciones de los inmigrantes es medir con equilibrio las tensiones que puedan surgir entre el proceso de integración a la sociedad receptora y la mantención de la propia identidad. Quedarse rescatando solo la identidad podría aislarlos; esforzarse solo por integrarse amenazaría la propia identidad.

Referencias bibliográficas

BENENCIA, R.; KARASIK G.(1994), Bolivianos en Buenos Aires: aspectos de su integración laboral y cultural, en": Estudios Migratorios Latinoamericanos", N 27, CEMLA, Bs.As.

BENENCIA, ROBERTO (1999), "El Fenomeno de la Migración Limítrofe en la Argentina: Interrogantes y Propuestas para seguir avanzando". En: Estudios Migratorios Latinoamericanos año 13/ 14, Nº 40/41, 1998-1999, CEMLA, Buenos Aires.

BENENCIA, ROBERTO; KARASIK, GABRIELA (1996), "Inmigración limítrofe: los Bolivianos en Buenos Aires, Centro de Editor de América Latina, Nº 482, Buenos Aires.

BENZA, SILVIA (2000), "Migración de peruanos: desplazamientos previos y actividades en la argentina", En: Migración Noticias, Nº 53, Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones, Buenos Aires.

CASTRONUOVO, PEREYRA (1996),"Aspectos demográficos de la inmigración chilena y su inserción en el mercado laboral en la Argentina", documento realizado a pedido del Consulado General de Chile y la Universidad de Buenos Aires.

CEDLA, CEDAL, CELS (2000)," Los Derechos Humanos de los Migrantes", Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y desarrollo, La Paz, Bolivia.

CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA (1991), Resultados Definitivos, Serie C, parte 2, INDEC, Buenos Aires.

Consulado General de Chile en Buenos Aires (1996), " Diagnostico y reflexión de la situación organizativa de la comunidad chilena residente en Buenos Aires y sus vínculos al medio argentino", Informe final, Buenos Aires 5 de octubre.

Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires (1997), Programa Argentino de Desarrollo Humano, Honorable Senado de la Nación, Banco de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Revista del Equipo Pastoral Paraguayo en Argentina EPPA (1982), numero especial en sus doce años de labor y diez años de misión, diciembre.

SANTILLO MARIO (1999), "Más allá de las fronteras culturales y religiosas: religiosidad popular de los inmigrantes bolivianos en las comunidades católicas de Buenos Aires", publicado en las actas del Coloquio Internacional "Geografía de las religiones", grupo de estudio aproximación cultural en geografía, UGI, Universidad Católica de Santa Fe, Facultad de Ingeniería, Geoecología y Medio Ambiente, FIGMA, Santa Fe de la Vera Cruz, 11-15 de mayo.

C. Conclusiones del capítulo

Las remesas y las comunidades de migrantes asoman entre los rasgos más distintivos de los procesos migratorios contemporáneos y estimulan una renovada atención a su interpretación, significados e importancia social.

Desde un punto de vista conceptual, las remesas forman parte de un arreglo contractual sin delimitación temporal y mutuamente beneficioso entre el migrante y su hogar en el país de origen, basado en la inversión y en el riesgo. En el caso de la inversión, la familia afronta el costo de la educación del migrante, de quien se espera la retribución de esa inversión a través de las remesas. En cuanto al riesgo, la decisión de migrar es racional porque lo reduce mediante la diversificación de los "activos humanos" del hogar, tanto en términos de actividades como de ubicación espacial.

Uno de los temas más debatidos concierne a la contribución de las remesas al desarrollo. Lo primero que hay que destacar es que esto depende del destino que se les dé. Si los recursos son utilizados simplemente para consumo —como lo indican los antecedentes disponibles en la mayoría de los casos— su contribución al desarrollo económico puede ser insignificante, en especial en países donde existe un alto componente de importación en los patrones de consumo. Incluso tendrían un impacto negativo sobre la balanza de pagos. Por el contrario, si los recursos son destinados a la inversión y a un consumo más productivo —como el mejoramiento de la salud y de la educación— entonces podrían contribuir al desarrollo.

Lo segundo que debe destacarse es que las remesas familiares destinadas al consumo continúan siendo la modalidad más importante de envíos a los países de origen pero, al mismo tiempo, las que han resultado más refractarias a las políticas e instrumentos de los gobiernos

locales y nacionales. Sin embargo, existe una amplia variedad de iniciativas para canalizarlas hacia un uso más productivo y la atención

no está centrada solamente en las remesas familiares y en los receptores de este tipo de ingreso sino también en otras corrientes de divisas, como las remesas colectivas, y en otros actores e instituciones, tales como las asociaciones de migrantes de cobertura nacional, regional o local, lo que denota un naciente interés por incorporar la visión y la problemática de los propios emisores al diseño de los nuevos instrumentos de política en la materia.

Las comunidades de migrantes parecen estar expresando una nueva dimensión que está dada por su carácter transnacional. Esta transformación es el resultado de la configuración de circuitos migratorios de carácter "plurilocal" que, trascendiendo las fronteras entre los países, serían el verdadero ámbito en el que los migrantes internacionales organizan su subsistencia económica, así como la reproducción social y cultural de sus comunidades. Esta nueva forma social y espacial que asume el proceso migratorio implica una dislocación y desestructuración del concepto tradicional de migración y de migrante. La migración ya no se referiría a un acto de mudanza de la residencia habitual, sino que se transformaría en un estado y forma de vida, una expresión espacial de una nueva existencia y reproducción social.

La comprensión de la migración contemporánea debe considerar el importante flujo e intercambio de bienes materiales y simbólicos (recursos económicos, culturales, sociales y políticos), y de personas que se desplazan en forma recurrente y circular. Ello implicaría una *expansión espacial* de la noción de residencia habitual, lo que permitiría incluir tanto el lugar de estancia en el país de destino como en el país de origen. Reflejaría también una expansión temporal de dicha noción al incluir los tiempos de las estancias a uno y otro lado de las fronteras.

En el contexto de la migración transnacional, las categorías tradicionales de migración e inmigrante resultarían insuficientes y, a menudo, inadecuadas para la formulación de planes, programas, leyes y reglamentos de la política migratoria, tanto en los países receptores como en aquellos en donde esta migración se origina. El paradigma que subyace a las legislaciones migratorias tendría, por lo tanto, escasa capacidad para dar sentido, regular y dirigir la actual dinámica migratoria,así como para enfrentar y resolver los conflictos, tensiones y problemas sociales y políticos asociados a ella.

Quinta parte:
Derechos humanos de los migrantes

A. Normas legales para la protección de los trabajadores migrantes

Richard Perruchoud[1]

1. Introducción

Abandonar su propio país para trabajar en el extranjero o comenzar una nueva vida en otra parte constituye una empresa que está sembrada de dificultades. La migración a otro país puede incrementar las oportunidades y contribuir al mejoramiento de los niveles de vida, pero no cabe duda que puede suponer también obstáculos y penurias.

Los trabajadores migrantes encaran a menudo la discriminación, en forma colectiva o individual, y pueden ser objeto de hostilidad y explotación. En la actualidad, la magnitud de los problemas vinculados con la migración ha llevado a que ésta sea cada vez más un tema de preocupación para muchos gobiernos. Además, tanto los gobiernos como las comunidades locales receptoras suelen tener una percepción negativa de la migración. Dicha percepción desencadena a veces reacciones que resultan en el maltrato de los trabajadores migrantes lo que, en algunos casos, culmina en la denegación de sus derechos humanos.

La xenofobia creciente en algunos países, provocada por la recesión y el desempleo, ha exacerbado la hostilidad contra los trabajadores migrantes e intensificado las dificultades que enfrentan.

[1] Oficial ejecutivo/Asesor legal, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra, Suiza (rperruchoud@iom.int).

El incremento sostenido de la magnitud de los incidentes que entrañan violaciones de los derechos de los trabajadores migrantes en cuanto a sus condiciones justas de trabajo sigue siendo causa de preocupación a la luz de las normas establecidas en los instrumentos legales nacionales e internacionales destinados a proteger sus derechos.

La comunidad internacional enfrenta contradicciones y brechas crecientes. Por una parte, la cuenta con un sistema complejo e impresionante de instrumentos que definen y protegen los derechos humanos de los trabajadores migrantes. Por otra parte, suele considerarse que éstos son diferentes y explotables, tratándoseles como chivos expiatorios de los males internos de las sociedades receptoras; hay una amplia evidencia de discriminación en el empleo, la educación y otros servicios.

Si se quiere promover el respeto de las normas legales y derechos de los trabajadores migrantes, los Estados tienen que reconocer el contenido de estos derechos. La finalidad de este artículo es presentar una síntesis de los tratados pertinentes e identificar los derechos de los trabajadores migrantes mediante el examen de los instrumentos internacionales y el derecho internacional consuetudinario. Estos son derechos que tienen todos los trabajadores migrantes, con prescindencia de su situación legal o tiempo de permanencia. Comprenden el estándar mínimo que debe otorgarse a los trabajadores migrantes, y en todos los casos los Estados deben respetarlos y promoverlos.

2. Terminología

En general, el término migrante se refiere a un trabajador migrante o a un migrante económico. El "trabajador migrante" se ha definido como "toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional".[2]

Dentro de la categoría de "migrante", deben reconocerse también a quienes están en situación irregular o indocumentada, ya que la migración irregular es un fenómeno que está transformándose en una crisis mundial. De la definición precedente, se desprende que los términos "migrante" y "trabajador migrante" no se refieren a refugiados, exiliados u otros obligados a dejar sus hogares.

Un refugiado se ha definido en forma tradicional y universal como una persona que se halla fuera de su país de nacionalidad "debido al temor bien fundado de ser perseguida por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política determinada".[3] La definición no abarca los millones de personas en el mundo que han huido de los países de su nacionalidad debido a conflicto armado interno o internacional, luchas intestinas, agresión, pobreza o desastres naturales o provocadas por el hombre. Es a la luz de tales fenómenos, que generan movimientos de masas que afectan la estabilidad de los Estados en regiones enteras, que ellos han adoptado instrumentos regionales para ocuparse de las circunstancias especiales que desencadena la migración en regiones como África y América Latina.[4] El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) considera que las personas que caen dentro de estas definiciones ampliadas son de competencia de su Oficina (Naciones Unidas, 1993).

---

[2] Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (de 1990), artículo 2.

[3] Esta definición proviene de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo ulterior de 1967 que son los principales instrumentos internacionales que regulan la conducta de los Estados en el trato de los refugiados. El mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados contiene una definición de refugiados que es sustancialmente similar a la definición tradicional.

[4] La Convención de la OUA de 1969 que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África amplía la definición tradicional de refugiado a aquellos que huyen de la agresión externa, la ocupación, la dominación extranjera o hechos que perturban gravemente el orden público. Con el fin de tratar las circunstancias concretas en América Latina se aprobó en 1964 la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados: esta declaración amplía también la definición de refugiado al considerar otras causas de desplazamiento forzoso como las violaciones masivas de los derechos humanos. En todo caso, se mantiene el criterio del cruce de una frontera internacional, tal como en la Convención de la OUA.

El término "persona desplazada" se utiliza también con frecuencia, y se refiere, en general, a personas que no han estado expuestas necesariamente a persecución en forma individual, pero que han sido forzadas a dejar sus hogares y comunidades como resultado de violencia generalizada, situaciones de conflicto armado, u otros desastres provocados por la mano del hombre. Esta categoría incluye a las personas que son desplazadas interna y externamente.

La distinción del significado de los términos mencionados se torna cada vez más difusa a medida que cambian las fuerzas que motivan la migración. El hecho es que en muchas partes del mundo, la privación social y económica se ha vuelto tan severa que obliga a los individuos y grupos de personas a abandonar sus hogares y buscar el sustento en un país diferente. No obstante, ¿deberían las personas afectadas por tal privación considerarse "migrantes" o "trabajadores migrantes" pese al carácter dudosamente "voluntario" de su decisión de migrar? (OIM, 1990, p. 3). Las limitaciones en las definiciones de varios conceptos tradicionales aplicables a la categorización de individuos fuera de sus países de nacionalidad no afectan la importancia de tal categorización, dado el régimen de protección que se ha desarrollado dentro de sus parámetros.

3. Identificación de derechos de los trabajadores migrantes

El hecho de que no exista un conjunto único de normas no significa que no haya instrumentos para la protección de las personas que cruzan una frontera internacional. La comunidad internacional ha suscrito varias convenciones, acuerdos y documentos que estipulan los derechos que tienen tales personas. Aunque algunos de los derechos rigen para todas las personas en virtud de su carácter fundamental, la aplicación de otros depende en gran medida de si la persona involucrada cae dentro de una de las categorías tradicionales ya mencionadas, a saber, migrante, trabajador migrante, refugiado o persona desplazada. Por ejemplo, las convenciones e instrumentos internacionales sobre la condición de los refugiados otorgan ciertos derechos a aquellas personas que caen dentro de la definición legal de refugiado. Los que se ocupan de los trabajadores migrantes estipulan los derechos que deben disfrutar todas las personas empleadas fuera de su Estado de nacionalidad. Además, la legislación sobre conflictos armados exige que se salvaguarden los derechos de los civiles durante los conflictos armados, tanto los internacionales como los no internacionales. En general, conforme a las normas internacionales de derechos humanos, deben garantizarse ciertos derechos fundamentales que constituyen el mínimo básico para todos, independientemente de si el individuo en cuestión se halla dentro o fuera de su país de nacionalidad. Este último es un cuerpo legislativo importante, sobre todo dada la cantidad de personas que no caen dentro de las categorías tradicionales de migración. En la promoción del respeto de los derechos de los trabajadores migrantes, se debe hacer especial hincapié en las normas internacionales de derechos humanos. Por lo tanto, al presentar una síntesis de las fuentes del derecho internacional que establecen las normas legales para la protección de los trabajadores migrantes, se privilegian las leyes de derechos humanos y el cuerpo legislativo concerniente a los derechos de los trabajadores migrantes: la ley de los trabajadores migrantes.

3.1 Derechos humanos

Es el reconocimiento de que todos los seres humanos difieren entre sí, y que cada individuo es único, lo que subyace al concepto de la integridad y dignidad del individuo como persona, que es lo que las normas de derechos humanos se ocupan principalmente de proteger, según sostiene Sieghart (1983, p.s1.10).

Todos los trabajadores migrantes son seres humanos que poseen derechos y libertades fundamentales inalienables. Estos derechos han sido reconocidos universalmente en instrumentos de derecho internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, la Declaración se proclamó como "ideal común para todos los pueblos y naciones". Sus treinta artículos abarcan una amplia gama de derechos humanos que incluyen:

- Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (art. 3);
- Prohibición de ser sometido a esclavitud o a servidumbre (art. 4);
- Prohibición de ser sometido a torturas y a penas o tratos crueles inhumanos o degradantes (art. 5);
- Prohibición de que se le aplique una legislación penal con efecto retroactivo (art. 11);
- Derecho de respeto a la vida privada y familiar, el domicilio y la correspondencia (art. 12);
- Derecho a salir de cualquier país y a regresar a su país (art. 13);
- Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18);
- Derecho a la libertad de expresión (art. 19).

El artículo 2 enuncia el principio fundamental de no discriminación, que garantiza que todo ser humano tiene los derechos y libertades proclamados en la Declaración sin distinción de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Con el fin de otorgar fuerza legal a los derechos contenidos en la Declaración, en 1966 se aprobaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Estos dos pactos, junto con la Declaración, constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos y contienen disposiciones que proclaman los derechos fundamentales que tienen todos los individuos.

Los pactos se han ratificado ampliamente[5] y los Estados Partes están obligados a incrementar sus contenidos en el plano nacional. Si bien algunas de las disposiciones de los pactos sólo pueden implementarse gradualmente, otras que se ocupan, por ejemplo, de la protección mínima de los derechos humanos fundamentales de los individuos, deben observarse con respecto a todas las personas presentes en el territorio del Estado Parte cualesquiera sea su condición. De hecho, el artículo 2 (2) del PIDCP impone al Estado Parte la obligación de "garantizar que los derechos proclamados en este pacto sean ejercidos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

El Artículo 4 (1) del PIDCP dispone que en "situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes ... podrán adoptar disposiciones que ... suspendan las obligaciones contraídas ... siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional". En la práctica, esto permitiría establecer una distinción entre nacionales y extranjeros (aunque no en función de raza, color, sexo, idioma u origen social). Sin embargo, las disposiciones que suspendan las obligaciones deben ser compatibles con las demás obligaciones que el derecho internacional les impone a los Estados (Goodwin-Gill y Perruchoud, 1985, p. 558). Además, está bien reconocido en virtud de las normas internacionales de derechos humanos que no se pueden suspender ciertas garantías fundamentales en materia de derechos humanos. El pacto dispone concretamente en el artículo 4 (2) los derechos que no pueden suspenderse. Estos son: i) el derecho a la vida, a menos que la sentencia definitiva de un tribunal competente disponga lo contrario, ii) el derecho a no ser sometido a torturas, que ha alcanzado la condición de jus cogens, iii) el derecho a no ser sometido a esclavitud, iv) el derecho de toda persona privada de libertad a ser tratada humanamente, v) el derecho a no ser procesado en virtud de legislaciones retroactivas, vi) el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica y vii) el derecho a la libertad de pensamiento y de conciencia.

[5] Al 31 de mayo de 1999, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales había sido ratificado por 141 Estados y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por 144 Estados.

El PIDESC dispone también la suspensión de obligaciones. El Artículo 4 del PIDESC permite que un Estado Parte suspenda su obligación de hacer cumplir los derechos reconocidos por el tratado pero siempre que sean "únicamente limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática". A diferencia del PIDCP que contiene disposiciones de índole tan fundamental que deben garantizarse en todo momento, el PIDESC se ocupa sobre todo de los derechos que sólo pueden garantizarse gradualmente. Interesa señalar que el artículo 2 (3) estipula que "los países en desarrollo ... podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el ... Pacto a personas que no sean nacionales suyos".

La mayoría de las garantías contenidas en los Pactos son aplicables a personas que viven en su país de nacionalidad así como a los migrantes, trabajadores migrantes, refugiados y personas desplazadas. Al parecer, se ha establecido que entre los factores que desencadenan el movimiento de individuos fuera de su país de nacionalidad el principal son las violaciones de sus derechos humanos fundamentales.[6] Lamentablemente, los individuos involucrados en el proceso de abandonar su país de nacionalidad tienden a ser objeto de nuevas violaciones de los derechos humanos durante el viaje y a ser víctimas de más violaciones aún en el país receptor.

Otro de los tratados internacionales de derechos humanos que ofrece garantías de importancia para los trabajadores migrantes es la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Esta Convención promueve el fin de la tortura y la imposición de otros tratos degradantes en todo el mundo, y extiende la aplicación del principio de non-refoulement (no devolución) a todos los casos en que haya razones fundadas para creer que una persona estaría en peligro de ser sometida a tortura si es devuelta a su país.

La *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (1965) es la fuente más autorizada y completa de principios de derecho internacional sobre la discriminación racial. El artículo 1 (1) de la Convención define la discriminación racial como "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales".[7] Con arreglo al inciso 2 del Artículo 1 de esta Convención se permite que los Estados Partes hagan distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias entre ciudadanos y no ciudadanos. El inciso 3 del mismo artículo que trata de las disposiciones legales de los Estados Partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización, especifica que tales disposiciones legales no deben establecer discriminación contra ninguna nacionalidad en particular. El artículo 5 de la Convención contiene una enumeración de todos los derechos que debe gozar toda persona sin distinción de raza, color, u origen nacional o étnico. La Convención no garantiza estos derechos como tales, sino que dispone más bien que en la medida en que estos derechos existen a nivel nacional, deben disfrutarse sin discriminación.

Las convenciones regionales sobre derechos humanos, a saber, la *Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos* contienen disposiciones análogas a las ya analizadas, otorgan garantías similares y se aplican a todas las personas por igual dentro de la jurisdicción territorial de los Estados Partes contratantes.

En conclusión, los tratados sobre derechos humanos otorgan muchas garantías a todos los individuos presentes o ausentes del territorio de su Estado de nacionalidad. Sin embargo, dado que los tratados ya analizados no se aprobaron específicamente para proteger los derechos de los trabajadores

---

[6] En la mesa redonda de la OIM sobre la circulación de las personas, celebrada en San Remo, en mayo de 1990, el representante del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas manifestó que los derechos humanos están generalmente en tela de juicio en el país de origen donde la falta de garantías para el disfrute de las libertades fundamentales o las profundas desigualdades económicas y sociales inducen la migración masiva.

[7] Artículo 1 (1).

migrantes, no contienen disposiciones relativas a las violaciones concretas que sufren los trabajadores migrantes en los países receptores. En un esfuerzo por brindar protección adicional a los trabajadores migrantes se idearon y adoptaron posteriormente otros instrumentos internacionales y regionales centrados exclusivamente en la protección de sus derechos humanos.

3.2 Derechos de los trabajadores migrantes

3.2.1 Instrumentos universales

La adopción por la comunidad internacional de convenciones e instrumentos centrados concretamente en los derechos de los trabajadores migrantes refleja la sentida necesidad de establecer normas apropiadas para el trato de las personas pertenecientes a este grupo. Designada por mandato para ocuparse de las prácticas laborales justas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha liderado varias iniciativas conducentes al establecimiento de normas laborales internacionales que beneficien a los trabajadores migrantes. Los esfuerzos de la OIT han llevado a la aprobación de varios convenios e instrumentos sobre los derechos de los trabajadores migrantes. Los principales son: i) *el Convenio (Nº 97) relativo a los trabajadores migrantes* de 1949 acompañado de la *Recomendación (Nº 86) relativa a los trabajadores migrantes* de 1949 y ii) el *Convenio* (Nº 143) *sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes* de 1975, acompañado de la *Recomendación* (Nº 151) *relativa a los trabajadores migrantes* de 1975.

El Convenio relativo a los trabajadores migrantes de 1949 está centrado principalmente en i) las normas aplicables a la contratación de trabajadores migrantes y ii) las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes contratados. El artículo 6 de este convenio dispone específicamente la aplicación de un trato igual a los nacionales y trabajadores migrantes que se encuentren legalmente en el territorio de un Estado Parte. Con arreglo al inciso 1a) del artículo 6 los trabajadores migrantes deberán recibir un trato no menos favorable que el que se aplique a los propios nacionales en relación con la remuneración, la afiliación a organizaciones sindicales y la vivienda "siempre que estos puntos estén reglamentados por la legislación o dependan de las autoridades administrativas". Con arreglo al inciso 1a) del artículo 6, los trabajadores migrantes tienen derecho a varios tipos de prestaciones de seguridad social que incluyen las relativas a los accidentes de trabajo, maternidad, enfermedad, vejez y muerte. Si bien estas prestaciones son a reserva de "acuerdos apropiados para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en curso de adquisición" y de "la legislación nacional del país de inmigración", lo importante es que los Estados Partes de este convenio deberán otorgar estos derechos a los nacionales y trabajadores migrantes sin discriminación en cuanto a nacionalidad, raza, religión o sexo.[8]

El Convenio (Nº 143) *sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes* de 1975 persigue la eliminación de la emigración ilegal y del empleo ilegal. El artículo 3 de este convenio impone a los Estados Partes la obligación de adoptar todas las medidas necesarias a) para suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo y el empleo ilegal de migrantes, y b) contra los organizadores de movimientos ilegales o clandestinos de migrantes con fines de empleo. El inciso 1 del artículo 8 del convenio protege a los trabajadores migrantes de ser considerados en situación ilegal o irregular y perder por ello su permiso de residencia y por ende su empleo. En consecuencia, el inciso 2 otorga al trabajador migrante que ha perdido su empleo el mismo trato que a los nacionales con respecto a las garantías en materia de seguridad en el empleo, que incluyen la obtención de otro empleo, obras para absorber desempleo y recapacitación.[9]

[8] Véase también el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (Nº 111).

[9] La Recomendación Nº 100 de 1995 relativa a la protección de los trabajadores migrantes en los países subdesarrollados identificó algunos países del Tercer Mundo donde había que fomentar la libre circulación de migrantes y otros donde había que desalentarla en el interés del país. La Recomendación sobre política de empleo de 1964 estaba destinada a lograr el reconocimiento de los intereses de los países en desarrollo.

Además de las disposiciones contenidas en los convenios laborales de la OIT ya mencionadas sobre la igualdad de derechos de los trabajadores migrantes a ciertas prestaciones de la seguridad social, la OIT ha elaborado un convenio que se aplica específicamente a la desigualdad de trato que sufren los trabajadores migrantes comparados con los nacionales en cuanto a sus derechos a estas prestaciones. Se trata del *Convenio* (Nº118) *sobre Igualdad de Trato de Nacionales y No Nacionales en materia de Seguridad Social* de 1962. En el ámbito de las prestaciones sociales, los trabajadores migrantes se benefician también del Convenio (Nº 157) sobre el *Establecimiento de un Sistema Internacional para la Conservación de los Derechos en materia de Seguridad Social* de 1982. Este segundo convenio va acompañado de la Recomendación (Nº 167) sobre el *Establecimiento de un Sistema Internacional para la Conservación de los Derechos en materia de Seguridad Socia*l de 1982.

El artículo 2 de ambos convenios enumera las prestaciones concretas de seguridad social que los Estados Partes deben cerciorarse de que beneficien a los trabajadores migrantes. El Convenio sobre el Establecimiento de un Sistema Internacional para la Conservación de los Derechos en materia de Seguridad Social dispone específicamente: i) en la Parte II las directrices para la implementación del convenio en el plano interno a los efectos de evitar los conflictos de leyes, y ii) en la Parte III la participación de los Estados Partes en sistemas para la conservación de los derechos en curso de adquisición.

El logro más importante en los últimos años respecto a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes ha sido la aprobación en 1990 por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la *Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias*. Esta convención reafirma las garantías fundamentales en materia de derechos humanos que tienen los trabajadores migrantes y sus familiares. Asimismo, constituye la prueba de la necesidad de fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos que benefician a este grupo de personas. Esta convención brinda también a los Estados un instrumento legal que facilita la articulación de un sistema uniforme de legislación nacional y de acuerdos mutuos con respecto al tránsito clandestino y tráfico de trabajadores. A diferencia de los convenios ya mencionados el objetivo subyacente de esta convención particular es asegurar que los tratados contengan disposiciones que obliguen a los Estados Partes a poner en vigor la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y de sus familiares que puedan encontrarse como no documentados o en situación irregular.

En el artículo 2 la Convención define los diversos tipos de trabajadores migrantes a los que se aplica. Estos son: trabajador migratorio (véase la definición *supra*), trabajador fronterizo, trabajador de temporada, marino, trabajador en una estructura de alta mar, trabajador itinerante, trabajador vinculado a un proyecto, trabajador con empleo concreto y trabajador por cuenta propia. A los efectos de su aplicación, el artículo 5 de la Convención reconoce como trabajadores migrantes a los que son considerados documentados así como a los que son considerados no documentados. El artículo 7 afirma que los derechos previstos en la Convención deberán respetarse sin distinción alguna. Además, estos derechos deberán respetarse y asegurarse "de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos". En la parte III de la Convención, del artículo 8 hasta el artículo 35, se enumera un nutrido conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales aplicables a *todos* los trabajadores migrantes y sus familiares, sean documentados o no documentados. Aunque estas disposiciones consisten en gran medida en la reiteración de las declaraciones contenidas en la Carta Internacional de Derechos Humanos, y otros instrumentos fundamentales de derechos humanos, especifican los derechos correspondientes a los trabajadores migrantes y con ello los hacen más explícitamente aplicables. Los derechos humanos en cuestión son los siguientes:

- Derecho a salir de cualquier Estado, incluido su Estado de origen y derecho a regresar a su Estado de origen y permanecer en el (artículo 8);
- Derecho a la vida (artículo 9);
- Prohibición de ser sometido a torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 10);

- Prohibición de ser sometido a esclavitud, servidumbre, trabajos forzados u obligatorios (artículo 11);
- Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 12);
- Prohibición de ser sometido a injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia (artículo 14);
- Prohibición de ser privado arbitrariamente de sus bienes (artículo 15);
- Derecho a la libertad y seguridad personales y prohibición de ser sometido a detención o prisión arbitrarias; en caso de detención, derecho a ser informado, en un idioma que comprenda, sobre los motivos de su detención (artículo 16);
- Prohibición de ser objeto de expulsión colectiva (artículo 22).

Se hace especial hincapié en el principio de la igualdad de trato entre todos los trabajadores migrantes y los nacionales ante los tribunales (artículo 18) y con respecto a la remuneración y otras condiciones de trabajo (artículo 25). La igualdad también deberá respetarse en ámbitos tales como la atención médica urgente (artículo 28) y el acceso a la educación (artículo 30). Al término de su permanencia, los trabajadores migrantes tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros, así como sus efectos personales y otras pertenencias (artículo 32).

En la parte IV de la Convención, del artículo 36 hasta el artículo 56, se enumeran otros derechos de los trabajadores migrantes que estén documentados o se encuentren en situación regular. A los trabajadores migrantes que estén documentados y a sus familiares se les otorga el derecho a la libertad de movimiento en el territorio del Estado de empleo (artículo 39). Además, se les otorga el derecho a establecer asociaciones y sindicatos (artículo 40). En esta parte de la convención se destaca la igualdad de trato con los nacionales en áreas que incluyen el acceso a la educación, vivienda y servicios de formación profesional y sociales.

La parte VI ilustra uno de los objetivos principales de la convención. En los artículos 64 a 71 la convención busca impedir y elimina la entrada y el empleo ilegales de los trabajadores migrantes, e insta a los Estados Partes a tomar medidas para alcanzar este objetivo. Las medidas sugeridas comprenden la imposición de sanciones a las personas que organicen movimientos irregulares y a los empleadores de trabajadores no documentados (artículo 68). En la promoción de "condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas" para los trabajadores migrantes, los Estados se consultarán y colaborarán entre sí (artículo 64). Los Estados deberán mantener servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración mediante la formulación de políticas migratorias, el intercambio de información, el suministro de información a los trabajadores migrantes y facilitando la provisión de servicios consulares (artículo 65).

La Convención es un paso importante que adoptó la comunidad internacional hacia el reconocimiento y la promoción de los derechos de todos los trabajadores migrantes. Refleja el surgimiento de una toma de conciencia creciente de los problemas y el trato discriminatorio que enfrentan muchos trabajadores migrantes. La Convención también representa un reconocimiento de la magnitud del problema de la migración irregular. Su implementación podría mejorar notoriamente la protección efectiva de los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes. No obstante, resulta decepcionante el escaso número de ratificaciones habidas hasta ahora.[10] Parece haber una falta de difusión de la información sobre la existencia de la Convención. Además, muchos Estados requieren más tiempo para examinar con detenimiento el cúmulo de disposiciones contenidas en sus 93 artículos antes de embarcarse en el proceso de ratificación. Asimismo, algunos Estados podrían optar por excluirse definitivamente de la ratificación basados en la falsa percepción de que

[10] Catorce Estados (Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Egipto, Filipinas, Ghana, Guinea, México, Marruecos, Senegal, Seychelles, Sri Lanka y Uganda) han ratificado la Convención o adherido a ella. Bangladesh, Chile, Comoros, Guatemala, Paraguay, Tayikistán y Turquía han suscrito la Convención sin ratificarla. Veinte Estados tienen que ratificar la Convención para que entre en vigor.

al promover el respeto de los derechos humanos fundamentales de *todos* los trabajadores migrantes, estarían fomentando la llegada de más trabajadores migrantes en situación irregular. Además, el resurgimiento reciente de la xenofobia y el racismo en muchos Estados ha provocado un sentimiento antimigrante que ha llevado a los gobiernos a ser extremadamente precavidos respecto a la aprobación e implementación de políticas y legislación relativas a este grupo particular (Hume, 1994, p. 79).

3.2.2 Instrumentos regionales

En Europa, se adoptaron varias convenciones sobre derechos humanos bajo los auspicios del Consejo de Europa, a saber: la *Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales* (1950), *la Carta Social Europea* (1961) y su *Protocolo adicional* (1988). Contienen numerosas disposiciones relativas a los individuos que viven y trabajan en países de los cuales no son nacionales. Comprenden, entre otras cosas, el derecho a la privacidad, la vida familiar, el derecho a desempeñar una ocupación remunerada en el territorio de otro país miembro, el suministro de información a los trabajadores migrantes, la facilitación del proceso migratorio, la igualdad de trato de nacionales y no nacionales respecto del empleo. Las convenciones europeas sobre derechos humanos que se ocupan concretamente de los trabajadores migrantes comprenden la *Convención europea sobre la condición jurídica de los trabajadores migrantes* (1977); el *Convenio sobre la reducción de los casos de nacionalidad múltiple* (1963); y el *Convenio sobre la participación de extranjeros en la vida pública local* (1992).

La Comisión Europea ha elaborado también un cuerpo importante de normas que regulan los flujos migratorios intrarregionales y el trato de los trabajadores no nacionales. La Comunidad Europea se ha centrado sobre todo en los aspectos económicos de la migración y la integración, aunque ha prestado cada vez más atención a sus aspectos sociales. Entre las regulaciones más importantes figura: la Regulación Nº 1408/71/EEC relativa a la aplicación de los regímenes de seguridad social a las personas empleadas y empleadas por cuenta propia y a sus familiares que se han mudado dentro de la Comunidad (modificada por la Regulación Nº 1606/98/EC, de 29 de junio de 1998). El documento básico que determina con mayor detalle el trato de los no nacionales en la región es *la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores* (1989). Aunque este documento carece de fuerza legal, su importancia radica en que brinda principios orientadores para el trato de nacionales de la Comunidad Europea respecto del empleo. Las directrices que emanan de la Comunidad Europea abarcan aspectos como la libertad de movimiento y residencia, el derecho a permanecer en el territorio de otro Estado miembro con posterioridad al término del empleo, la educación de los hijos de los trabajadores migrantes, cuestiones de salud y seguridad, y el derecho a votar y ser candidato en las elecciones de otros Estados miembros.

En África, los instrumentos regionales pueden dividirse también en dos categorías, los que versan sobre los derechos humanos en general y los que tienen relevancia específica para los trabajadores migrantes. La *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* (1981) es la más importante. Protege a los individuos de la discriminación y prohíbe la expulsión en masa de no nacionales. Entre los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes, la mayoría de las normas enumeradas se centran sobre todo en la integración económica, y en forma tangencial en los aspectos sociales y culturales de la migración. En el plano subregional, hay varios instrumentos relacionados principalmente con la migración intrarregional. En 1975 la *Comunidad Económica de los Estados del África Occidental* (CEDEAO) aprobó el Tratado de Lagos que garantiza la libertad de movimiento y residencia, así como la igualdad de trato respecto de las actividades culturales, religiosas, económicas, profesionales y sociales entre los nacionales de todos los Estados participantes. El protocolo de este Tratado, de 1979, otorga a todos los ciudadanos de la CEDEAO el derecho a ingresar, residir y establecerse en el territorio de los Estados miembros.

La Unión Aduanera y Económica del África Central aprobó en 1973 un acuerdo que reconoce el principio de no discriminación en el empleo basada en la nacionalidad. Este acuerdo fue complementado en 1985 por un Convenio en materia de seguridad social para los trabajadores migrantes. En 1978, la Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos aprobó un Convenio

en materia de seguridad social relativo a los nacionales de la comunidad que hayan trabajado en otro país miembro. Por último, en 1985, el Convenio sobre el libre movimiento de los pueblos preveía que dicho proceso podría tardar hasta 15 años.

En el mundo árabe, el documento fundamental relativo a los derechos humanos, la *Declaración de El Cairo sobre los derechos humanos en el Islam*, fue aprobada por la Organización de la Conferencia Islámica en 1990. Garantiza la no discriminación basada en diversos motivos para todos los individuos. Concretamente, en materia de migración, el acuerdo del consejo de la Unidad Económica Árabe (1965) dispone la libertad de movimiento, empleo y residencia y elimina ciertas restricciones al movimiento en la región. En 1968, la Organización Árabe del Trabajo elaboró el *acuerdo árabe del trabajo*, destinado a facilitar el movimiento de trabajadores en la región y que otorga prioridad a los trabajadores árabes en la región. Estas mismas disposiciones se reiteraron en los años setenta con el fortalecimiento de las medidas para conservar los empleos para los trabajadores de habla árabe y desalojar de la región a los trabajadores que no lo son.

Esta insistencia en reducir la participación de los migrantes externos en el mercado laboral de habla árabe se manifiesta durante todos los años ochenta, con la aprobación de la *Estrategia de Acción Económica Conjunta Árabe y la Carta de Acción Económica Nacional*. La Estrategia de Acción Económica Conjunta Árabe determina que debe recurrirse cada vez más a la mano de obra árabe para reducir la dependencia de la mano de obra extranjera, mientras que la Carta de Acción Económica Nacional suprime las barreras legales entre los nacionales y migrantes de otros Estados de habla árabe y dispone la libertad de movimiento y la igualdad de trato. La Declaración de principios sobre el movimiento de mano de obra árabe (1984) subraya también la necesidad de otorgar preferencia a los nacionales árabes, e insta a la vez al fortalecimiento de los órganos regionales y de la cooperación intrarregional.

En la región de Asia y el Pacífico, los países no han establecido aún ningún acuerdo o institución regional que se ocupe de los derechos humanos o de los derechos de los trabajadores migrantes. No obstante, el tema ha sido mencionado en debates del Foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico.

En las Américas, las normas regionales en materia de derechos humanos en general están contenidas en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948) y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 1969. En América Latina, se prevé que el *Mercado Común del Sur* (Mercosur) de 1995 formalizará el flujo informal actual de trabajadores por las fronteras internas de la región, mientras que los firmantes del Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino aprobaron en 1977 la creación del instrumento andino para los trabajadores migrantes y en 1996 la actual Comunidad Andina creó la tarjeta andina de migración que persigue facilitar los flujos migratorios en la subregión.

El *Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte* (ALCAN) se ocupa sólo tangencialmente de las cuestiones migratorias por intermedio del *Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte* y también en el propio texto del ALCAN. El ALCAN permite una cierta cuota de inversionistas, personal altamente calificado y ejecutivos de empresas multinacionales entre los Estados firmantes.

3.3 Derecho humanitario internacional

Los trabajadores migrantes pueden quedar librados a su suerte en un país cuando existe una situación de conflicto armado. En tales circunstancias, se benefician de la protección que otorga a los civiles el derecho humanitario internacional, en particular los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. Estos trabajadores migrantes quedarían también protegidos por las disposiciones de los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 aprobados en 1977. De manera más concreta, la parte IV del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I)

contiene numerosas disposiciones relativas a la protección de la población civil que deben observarse en todas las circunstancias. El artículo 1.2 de este protocolo estipula que

"*En los casos no previstos en el presente Protocolo o en otros acuerdos internacionales, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública.*"

El recurso a este principio general se halla también en el Preámbulo del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). En el Preámbulo se estipula que "en los casos no previstos por el derecho vigente, la persona humana queda bajo la salvaguardia de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública".

Los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977 también establecieron normas para el trato de los extranjeros en el territorio de una parte en el conflicto. Los artículos 35 a 46 del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (el cuarto Convenio de Ginebra) se ocupan específicamente de la protección de los extranjeros. El artículo 17 del Protocolo II prohíbe el desplazamiento de la población civil a menos que motivos militares imperiosos así lo exijan.

3.4 Derecho de extranjeros

El derecho de extranjeros es principalmente derecho consuetudinario, derivado en parte de las decisiones de tribunales internacionales y nacionales. Las dos normas básicas que confirman el derecho de extranjeros son la igualdad de trato (que estipula que los extranjeros deben recibir un trato igual que los nacionales, con algunas excepciones tales como los derechos políticos), y el principio de que no se puede violar ciertas normas internacionales mínimas de trato humano en relación con los extranjeros.[11] Estos conceptos afirman la existencia de los derechos fundamentales que deben gozar todos los extranjeros. Los principios y algunas otras disposiciones del derecho de extranjeros, relativas a aspectos como la expulsión y las condiciones de admisión, son aplicables a los trabajadores migrantes. No obstante, el derecho de extranjeros prácticamente no contempla la condición de los trabajadores migrantes no documentados, o aquellos que se encuentran en situación irregular, y por tanto no rige plenamente para una gran proporción de los trabajadores migrantes actuales.

3.5 Derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes

El cuerpo de normas de derechos humanos y aquel de los trabajadores migrantes son comprensivos y están bien afianzados. Hay un número considerable de convenciones e instrumentos que especifican las obligaciones de los Estados Partes y brindan mecanismos de implementación para promover su cumplimiento. No obstante, un número importante de Estados no han suscrito aún la mayoría de los tratados y no están obligados a cumplir las disposiciones de los mismos. Muchos Estados siguen sin cumplir sus obligaciones emanadas de los tratados y no han tomado medidas efectivas para asegurar que se protejan los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes. Todos los trabajadores migrantes, pero sobre todo aquellos en circunstancias irregulares o al margen de las definiciones tradicionales, son acreedores de la preocupación de la comunidad internacional. Para que su protección sea efectiva, primero hay que identificar sus derechos para luego respetarlos y promoverlos. Por lo tanto, es conveniente establecer si hay un núcleo de derechos tan fundamental que todos los Estados deben observarlos. Este ha sido el tema de debates jurídicos y desacuerdos por varios años (Shachter, 1991, p. 336). No obstante, en general se acepta que existe

[11] Véase en particular Roth (1949) y Schnitzer (1961, pp. 537-538).

un "núcleo imprescindible" de derechos que constituyen las garantías mínimas que deben gozar todos los seres humanos. Dentro de este núcleo se han identificado los derechos siguientes:

- Derecho a la vida;
- Prohibición de ser sometido a esclavitud/trata de esclavos y servidumbre;
- Prohibición de ser sometido a tortura o a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes;
- Prohibición de ser sometido a medidas penales retroactivas;
- Derecho al reconocimiento como persona ante la ley;
- Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Además de los derechos ya enumerados, hay también algunos derechos fundamentales que se han definido como aplicables a todos los trabajadores migrantes sin importar su condición. Estos son:

- Derecho a salir de cualquier país y regresar a su país (Mubanga-Chipoya, 1987, p. 7);
- Derecho a sostener opiniones sin injerencias;
- Prohibición de sufrir injerencias arbitrarias o ilegales en la privacidad, la familia, el hogar, etc.;
- Derecho a la protección de la propiedad;
- Derecho a la libertad y seguridad de la persona;
- Derecho, en caso de ser privado de libertad, a ser tratado con humanidad y con respeto a la dignidad inherente a la persona humana y a su identidad cultural;
- Derecho a la igualdad con los nacionales ante los tribunales;
- Prohibición de sufrir medidas de expulsión colectiva.

Es evidente que los Estados Partes de convenciones como las ya analizadas están obligados por las disposiciones emanadas de los tratados, las que en la práctica extienden las obligaciones a los migrantes y trabajadores migrantes.

Pese a la existencia de muchas convenciones, instrumentos internacionales, y la aceptación por los Estados de la necesidad de hacer cumplir la protección de los derechos humanos fundamentales, abunda todavía la discriminación, el abuso y las prácticas desleales. Por lo tanto, es imperativo que se adopte una legislación nacional y se asegure una implementación efectiva tanto por los Estados de emigración como de inmigración, a fin de frenar las violaciones de estos derechos.

4. Aspectos concretos relativos a los derechos humanos de los trabajadores migrantes

La migración es un proceso dinámico, sujeto constantemente a presiones y patrones cambiantes, que exige respuestas nuevas y dinámicas. El fenómeno creciente de los trabajadores migrantes en situación irregular y otros que no están claramente protegidos por un régimen legal, el notorio incremento del tráfico de personas, sumado a los abusos de los derechos como consecuencia de la discriminación, indican que la promoción de los derechos de los trabajadores migrantes debe ser una preocupación prioritaria de la comunidad internacional. Merecen destacarse algunos de los aspectos concretos relativos a los derechos de los trabajadores migrantes, tanto en el derecho internacional como en la práctica moderna actual.

4.1 Libertad de circulación

Aunque la libertad de circulación es un derecho humano fundamental ya consagrado, entraña aspectos problemáticos que impiden su verdadero goce.[12] Inherente al concepto de migración, el derecho a la libertad de circulación puede ejercerse con respecto a i) circular en el territorio de un país, ii) salir de cualquier país, y iii) regresar a su país. Este derecho ha sido reconocido mucho antes del advenimiento del régimen vigente de derechos humanos. Sócrates, por ejemplo, consideraba que el derecho a salir de su país era un atributo de la libertad ateniense; la Carta Magna inglesa de 1215 garantizaba el derecho a "salir de nuestro reino, y a retornar a él sano y salvo, por tierra o por mar". Actualmente, este derecho está consagrado en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que estipula:

1. *Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.*

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Además, el artículo 12 del PIDCP aporta más información sobre el contenido de este derecho:

1. *Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.*
2. *Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.*
3. *Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.*
4. *Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.*

El primer aspecto del derecho a la libertad de circulación es la libertad de residencia en el territorio de un Estado y se aplica a todas las personas sin distinción de nacionalidad. Sin embargo, su aplicación sólo se extiende a las personas que residen legalmente en el territorio de un Estado dado, y por lo tanto, no incluye a los migrantes indocumentados ni a los trabajadores migrantes en situaciones irregulares.

El segundo aspecto del derecho a la libertad de circulación es el de poder salir de cualquier país, incluso del propio. Esto se aplica también a todas las personas sin distinción. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha sostenido que si bien en el PIDCP no existe un derecho a entrar a cualquier país salvo el propio, el derecho a salir y a regresar debe interpretarse de manera amplia. Por lo tanto, este derecho se ha traducido en el derecho a viajar, y el acceso a los documentos de viaje pertinentes puede considerarse como parte integrante de él (Hannum, 1987, p. 20). La limitación principal del derecho a la libertad de circulación es que, conforme al derecho internacional, no se desprende como corolario el derecho a entrar al territorio de otro país. De hecho, uno de los principios más reconocidos de la soberanía de los Estados es el derecho a decidir sobre las condiciones de ingreso.

El tercer aspecto es el derecho a entrar a su propio país. La interpretación de este derecho ha sido objeto de prolongados debates sobre aspectos tales como si la nacionalidad es un requisito. También ha vuelto problemático el goce de este derecho en ausencia de la documentación o identificación de viaje pertinentes. El derecho está vinculado también a la cuestión de los exilios o expulsiones forzosas, que pueden privar a las personas de su derecho a regresar.

[12] Se debate si este derecho pertenece a la categoría de los derechos fundamentales ya que los Estados le han otorgado escaso reconocimiento. Para un análisis del tema véase Goodwin-Gill, Jenny y Perruchoud (1985); véase asimismo Mubanga-Chipoya (1987), quienes sostienen que este derecho es parte del derecho consuetudinario internacional.

Se ha sostenido también que el derecho a la libertad de circulación implica necesariamente el derecho a *no* circular, o ser desplazado. Los conflictos armados internacionales y nacionales, las luchas civiles, la implementación de ciertas políticas internas discriminatorias, pueden causar desplazamiento, e infringir con ello el derecho a la libertad de circulación, no sólo porque los desplazados se hallan invariablemente restringidos en sus movimientos (por ejemplo, cuando son confinados a campamentos o aldeas de reasentamiento) sino también porque no pueden ejercer su derecho a regresar a su país de origen o zona principal (Stavropoulou, 1994, p. 739). El derecho de las personas a permanecer en paz, en sus hogares, en sus tierras, y en sus países, ha sido afirmado también por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.[13]

4.2 Expulsión

La expulsión, sea colectiva o individual, se refiere al obrar, o no obrar, de una autoridad del Estado con la intención y el efecto de asegurar el desalojo de una persona o personas contra su voluntad del territorio de ese Estado (Coles, 1983, p. 2; Perruchoud, 1988, p. 67).

El PIDCP trata el tema de la expulsión en el artículo 13, que reza así: el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Esta disposición extiende sus garantías sólo a los extranjeros que residen legalmente en el territorio de un Estado, y por tanto no protege a los migrantes no documentados o irregulares. No obstante, si la legalidad de la entrada o permanencia de un extranjero está en discusión, toda decisión conducente a su expulsión debe tomarse en conformidad con el artículo 13 (Plender, 1997, p. 34). Esta prohibición universal de practicar expulsiones que sean discriminatorias o arbitrarias se aplica por igual a los trabajadores migrantes, como puede advertirse en las convenciones y recomendaciones de la OIT, así como en varios instrumentos regionales y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los trabajadores migrantes de 1990. Sin embargo, pese a esta clara prohibición, las expulsiones en que los derechos de los extranjeros no están protegidos o que no son sometidas a revisión judicial, siguen ocurriendo.

4.3 Tráfico de personas

El tráfico de personas es una forma de migración irregular que se ha convertido últimamente en un "negocio mundial" altamente organizado y lucrativo. El crecimiento del tráfico está concitando rápidamente la preocupación de la comunidad internacional, no sólo por la amenaza que significa para la migración ordenada y la seguridad nacional, sino también por la explotación, el abuso y las violaciones de derechos que sufren los migrantes.

La gran demanda por migrar, sumada a controles o requisitos de entrada más estrictos, ha brindado a los empresarios la posibilidad de obtener utilidades. La cantidad de personas que tratan de ingresar clandestinamente a un país ha dado origen a un mercado de servicios como el suministro de documentos de viaje fraudulentos, transporte, cruces de frontera guiados, alojamiento y corretaje de empleos. Los traficantes proporcionan estos servicios a los candidatos a migrantes por una suma determinada.

Las consecuencias potenciales para los individuos son gravísimas. Estos trabajadores migrantes se hallan en las garras de los traficantes y pueden sufrir abuso físico y mental y violaciones de sus derechos humanos. En muchos casos, los traficantes están vinculados con el crimen organizado y

[13] En su 48º período de sesiones, Resolución 1996/9.

tratan en forma despiadada a los migrantes. En otros casos, los trabajadores migrantes quedan simplemente abandonados o en peligro porque los traficantes temen que las autoridades los atrapen. A menudo, los viajes clandestinos son peligrosos, pues los migrantes van hacinados en botes o camiones sin aire, agua o alimentos en cantidad suficiente. Incluso al término del viaje, estas personas pueden seguir estando a merced de los traficantes; forzadas a una situación de esclavitud o de servidumbre laboral, mantenidas como rehenes para obtener rescate, o como ocurre a menudo con las mujeres, violadas y forzadas a ejercer la prostitución. La actividad de los traficantes plantea graves amenazas a los derechos, la salud e incluso la propia vida de los trabajadores migrantes.

El crecimiento continuo del tráfico de migrantes representa un desafío para la comunidad internacional. Plantea una amenaza muy real a los trabajadores migrantes en todo el mundo, que son engañados, explotados y despojados de sus derechos humanos fundamentales y su dignidad. El tratamiento del problema exige el reconocimiento de la gravedad del tráfico tanto en el plano nacional como internacional. Cabe reconocer también que las personas involucradas son víctimas y no deben ser castigadas además por las autoridades. De hecho, los Estados deben trabajar en conjunto, conscientes de que el tráfico presenta un grave obstáculo a la protección efectiva de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

4.4 Empleo y seguridad social

La cuestión del acceso al empleo es de vital importancia económica y social para los trabajadores migrantes y sus familiares. El vínculo entre las restricciones de acceso al empleo para los trabajadores extranjeros y su condición socio-ocupacional persistentemente desmedrada se ha identificado como un aspecto de la "discriminación sistemática institucionalizada" arraigada en el sistema de migración temporal (Cholewinski, 1997, p. 290).

La protección internacional de los trabajadores migrantes ha sido el objetivo de la OIT desde su fundación.[14] Ha elaborado varias normas incorporadas en las convenciones y recomendaciones ya mencionadas. El principio central de la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales en el mercado laboral comprende la contratación, los salarios, la seguridad social y demás condiciones laborales. No obstante, pese a la existencia de normas internacionales contra la discriminación, y el principio de la igualdad de trato consagrado en la OIT y otros instrumentos internacionales, la discriminación contra los trabajadores migrantes en materia de empleo y acceso a la seguridad social sigue practicándose en países de todo el mundo. Las exclusiones o preferencias relativas a los tipos de empleo abiertos a los migrantes, las normas diferentes que se aplican a la estabilidad en el empleo o la condición contractual, y las desigualdades en materia de remuneración o escalafón, son algunos de los problemas que suelen encarar los trabajadores migrantes.

Tal discriminación puede tener también impactos negativos sobre el país de destino; el acceso al empleo y el igual trato durante su vigencia, es el instrumento principal para integrar a los no nacionales. Por lo tanto, el empleo y las relaciones laborales entre los migrantes y miembros del país receptor, pueden tener un efecto decisivo sobre la inserción de los migrantes en ese país.

La discriminación suele ser de carácter informal. Las prácticas de contratación pueden excluir a los migrantes mediante criterios de selección inapropiados; pueden ser tratados como "inferiores" por sus colegas de trabajo y ser víctimas de prejuicios y actitudes discriminatorias. En estos casos, las normas y la legislación internacional existente no pueden tratar efectivamente el problema. Se necesita además impartir capacitación en materia de igualdad de oportunidades y antidiscriminación.

[14] El Tratado de Versalles que estableció la OIT en 1919 estipula en su artículo 427 que "las reglas que en cada país se dicten con respecto a las condiciones del trabajo deberán asegurar un trato económico equitativo a todos los trabajadores que residan legalmente en dicho país" y la Constitución de la OIT enuncia entre sus objetivos prioritarios "la protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero". Véase también R. Zegers de Beijil (1997).

Además, la demanda sostenida de mano de obra extranjera, sumada a los estrictos controles de ingreso en muchos países, ha aumentado el número de trabajadores migrantes ilegales. Estos trabajadores indocumentados son más vulnerables aún al abuso, la discriminación y la explotación. Sin condición jurídica, un migrante puede ser objeto de explotación, obligado a aceptar cualquier tipo de empleo, y cualquier condición de trabajo y de vida. En el peor de los casos, la situación puede ser semejante a la esclavitud o el trabajo forzado. Los trabajadores migrantes no documentados rara vez piden justicia o que se respeten sus derechos por temor a ser descubiertos y expulsados.

5. Supervisión y observancia

Varios tratados mencionados en este artículo tienen su propio régimen de observancia. Por ejemplo, el PIDCP y el PIDESC imponen la obligación a los Estados Partes de informar periódicamente a los órganos internacionales sobre las medidas que han adoptado, los progresos que han hecho y sobre cualquier dificultad que hayan encontrado en la implementación de los Pactos. Los individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden también formular sus quejas a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, la que admitirá la queja siempre que haya motivos razonables para creer que hay un patrón sistemático de violaciones graves y fidedignas de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Una vez establecido ese umbral la Subcomisión puede remitir el caso a la Comisión de Derechos Humanos. Los casos aislados pueden examinarse también con arreglo al procedimiento de quejas del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

También se han establecido procedimientos para que los individuos formulen sus quejas conforme a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

En términos de los derechos de los trabajadores migrantes en particular, todo país miembro de la OIT debe informar periódicamente sobre las medidas, legales y prácticas, tomadas para aplicar las convenciones que ha ratificado. Estos informes son examinados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, cuyas observaciones pueden publicarse en un informe anual elevado a la Conferencia Internacional del Trabajo. Además, las organizaciones de empleadores y trabajadores pueden interponer representaciones a la Oficina Internacional del Trabajo por la inobservancia de un Estado miembro de la convención que ha ratificado. Un país miembro también puede presentar quejas por la inobservancia de otro país miembro.

La *Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias* de 1990, contiene disposiciones para el establecimiento de un Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículo 72). El Comité puede examinar los informes sobre la aplicación de la Convención presentados por los Estados Partes, y recibir además las quejas de los Estados e individuos. Con arreglo al artículo 73, los Estados Partes tienen la obligación de presentar informes sobre "las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones de la presente Convención". Al comienzo, estos informes deben presentarse una vez al año después de la entrada en vigor de la Convención y cada cinco años con posterioridad y cada vez que el Comité los solicite.

El artículo 76 ofrece la posibilidad de que un Estado presente una comunicación a otro Estado si considera que ese Estado Parte no está cumpliendo sus obligaciones dimanadas de la Convención. Si el problema no se resuelve dentro de seis meses de la comunicación inicial, cualquiera de ellos puede referir el asunto al Comité. El Comité pondrá sus buenos oficios a disposición de los Estados Partes interesados con miras a llegar a una solución amigable. Este procedimiento es facultativo y sólo tiene efecto si ambos Estados interesados han hecho una declaración aceptándolo y si 10 Estados Partes en total han hecho tal declaración.

Por último, el artículo 77 ofrece un procedimiento para las quejas individuales. El Comité está facultado para recibir comunicaciones enviadas por personas, o en su nombre, que aleguen que un Estado Parte ha violado sus derechos individuales establecidos por la Convención. Las comunicaciones deben satisfacer un conjunto de requisitos de admisibilidad para ser aceptadas, tales como haber agotado todos los recursos en el plano interno. El Comité deberá señalar toda comunicación que se le presente a la atención del Estado Parte interesado, el que está obligado, en un plazo de seis meses, a proporcionar al Comité "una explicación u otra exposición por escrito en la que aclare el asunto y exponga, en su caso, la medida correctiva que haya adoptado". A continuación, el Comité comunicará sus opiniones al Estado Parte interesado y el individuo. Este procedimiento también es facultativo. Se aplica sólo a los Estados Partes que han hecho una declaración en tal sentido, con arreglo al artículo 67, y entra en vigor si 10 Estados Partes en total han hecho tal declaración.

Hay varios mecanismos disponibles a nivel internacional, de modo que la situación se ve más bien alentadora. Se ve más alentadora aún si se toman en cuenta los mecanismos nacionales que muy a menudo son los primeros a los que se recurre. El respeto de los derechos humanos forma parte de las constituciones o de algunas otras leyes fundamentales de los Estados: la violación de los derechos de los trabajadores migrantes constituye una violación del derecho nacional, y no sólo —o no necesariamente— del derecho internacional. Por ende, hay medios nacionales de supervisión y reparación para los trabajadores migrantes, y los mecanismos de implementación y supervisión de las leyes nacionales sí tienen un papel importante que desempeñar para asegurar el respeto de los derechos de los trabajadores emigrantes, según se refleja en la legislación nacional.

Por lo tanto, sería tentador concluir que todos estos mecanismos de implementación y supervisión son de sobra adecuados. No obstante, la realidad es diferente y tenemos que preguntarnos ¿Qué salió mal? ¿Qué es lo que falta? y, lo que es más importante, ¿Cómo podemos traducir este mundo legal en mundo real? Una respuesta precisa y completa exigiría un debate acabado sobre la justicia social, el desarrollo y la globalización. Si sólo se consideran los mecanismos de implementación y supervisión, parece que todos los mecanismos que acaban de enumerarse son reactivos, intervienen sólo una vez que la violación ha ocurrido, persiguen corregir una situación injusta. Hay que prestar más atención a las medidas preventivas, a los mecanismos que puedan asegurar que los derechos y libertades serán respetados, que se impedirá la inobservancia.

6. Conclusiones

Con arreglo al derecho internacional, los derechos de los trabajadores migrantes emanan de varias fuentes. Hay varios instrumentos internacionales cuyas disposiciones son aplicables a todos los seres humanos y, por tanto, también a los trabajadores migrantes; y otros que están destinados específicamente a los trabajadores migrantes. Además, muchos de los derechos aplicables son parte del derecho consuetudinario, y deben ser observados por todos los Estados y garantizarse a todas las personas.

Por lo tanto, no hay carencia de instrumentos y normas internacionales para garantizar los derechos de los trabajadores migrantes. No obstante, las violaciones de tales derechos, el abuso y la explotación de los trabajadores migrantes es algo de ocurrencia cotidiana en todo el mundo. Por ende, el desafío principal que encara el régimen internacional de derechos humanos es asegurar que los Estados los observen. Para fomentar el respeto efectivo de los mismos hay que promover las siguientes medidas:

- Información a los trabajadores migrantes sobre sus derechos, de preferencia antes de que salgan de su país. Esta información debe incluir referencias a las obligaciones de los trabajadores migrantes frente a la comunidad receptora.

- Información a los trabajadores migrantes sobre la realidad de la migración, incluidos los riesgos involucrados en la migración irregular, tales como ser víctima de los traficantes, terminar sometido a esclavitud y/o a la prostitución.
- Programas de capacitación para funcionarios públicos, principalmente, pero no exclusivamente, a los funcionarios de migración: muy a menudo hay una falta de conocimiento de la ley, lo que lleva a violarla por ignorancia injustificada.
- Mayor participación de los sindicatos, instituciones de la sociedad civil y ONGs y cooperación con ellos: la asociación en vez de la confrontación conduce generalmente a mejores resultados.
- Cooperación bilateral y regional para asegurar el trato adecuado de los trabajadores migrantes: el establecimiento de comisiones de migración binacionales o de procesos regionales son buenos ejemplos de dicha cooperación.
- El manejo ordenado de la migración, que involucre a los Estados de origen y destino así como a las organizaciones gubernamentales e internacionales que se ocupan del asunto, es clave para asegurar el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los trabajadores migrantes.
- Los gobiernos pueden beneficiarse de la cooperación con las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, las que pueden prestarles asistencia en la formulación de políticas y directrices para enfrentar la situación de los trabajadores migrantes, que incluyan las necesidades concretas de los migrantes en situación irregular y las víctimas del tráfico.

Por último, uno de los hechos de mayor trascendencia e importancia en la protección de los no nacionales es la *Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias* de 1990. La observancia de sus disposiciones por los países de todo el mundo tendrá un efecto significativo sobre el trato de los trabajadores migrantes y la promoción del respeto de sus derechos. La ratificación de esta Convención por los Estados es un paso importante para asegurar el respeto efectivo de los derechos de los trabajadores migrantes.

Referencias bibliográficas

Cholewinski, R. (1997), *Migrant Workers in International Human Rights Law.*

Coles, G.J.L. (1983), "The Problem of Mass Expulsion", documento preparado por el Grupo de trabajo de expertos sobre el problema de expulsión en masa, San Remo.

Goodwin-Gill, Jenny y R. Perruchoud (1985), "Basic humanitarian principles applicable to non-nationals", *International Migration Review*, vol. 556, Nº 10.

Hannum, T.H. (1987), "The Right to Leave and Return in International Law and Practice", inédito.

Hune, S. (1994), "Equality of treatment and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families", *Papers Presented at the Seminar on The Use of International Conventions To Protect the Rights of Migrants and Ethnic Minorities*, S. Cator y J. Niessen (comp.), Ginebra.

Mubanga-Chipoya, C. (1987), "Analysis of the Current Trends and Developments Regarding the Right To Leave Any Country Including One's Own, and to Return to One's Own Country, and Some Other Consideration Arising Therefrom" (E/CN.4/Sub.2/1987/10), Nueva York.

Naciones Unidas (1993), "Distintos enfoques y medios posibles dentro del Sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales" (E/CN.4/1993/35), Nueva York, Comisión de Derechos Humanos.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (1990), *Report of IOM Round Table on The Movement of People: New Developments*, San Remo, mayo.

Perruchoud, R. (1988), "L'expulsion en masse d'étrangers", *Annuaire Français de Droit International*, 34.

Plender, R. (1997), *Basic Documents on International Migration Law*, segunda edición, Nueva York.

Roth, A. (1949, *The Minimum Standard of International Law applied to Aliens*, Leidon, Sijthoff.

Schachter, O. (1991), "International Law in Theory and Practice", Nueva York, inédito.

Schnitzer A. (1961), "Mindestandard", *Wörterbuch des Völkerrechts*, J. Strupp y W. Schlochauer (comp.), vol. 2, Berlín.

Sieghart, P. (1983), *The International Law of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press.

Stavropoulous, M. (1994), "The right not to be displaced", *American University Journal of International Law and Policy*.

Zegers de Beijil, R. (1997), "Combating discrimination against migrant workers: International standards, national legislation and voluntary measures – the need for a multi-pronged strategy", documento presentado al Seminario de las Naciones Unidas sobre Inmigración, Racismo and Discriminación Racial, Nueva York.

B. Derechos humanos y migraciones a la luz del sistema interamericano de derechos humanos

Helio Bicudo[15]

Introducción

En nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, agradezco a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a través del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), y a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) por la iniciativa de organizar este importante simposio sobre migraciones internacionales en las Américas.

Mi exposición del día de hoy, versará sobre los derechos humanos de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias a las luz de las diferentes actividades desarrolladas por los órganos de protección del sistema interamericano de derechos humanos, como son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dentro de este contexto, analizaré en primer lugar la experiencia y principales actividades desarrolladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes. En segundo lugar, haré mención a la reciente

[15] Helio Bicudo, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tiene relación a la problemática migratoria, y por último formularé mis conclusiones.

I. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el fenómeno migratorio

A. Consideraciones previas

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo "la Comisión" o "ClDH"), órgano principal de la Organización de los Estados Americanos encargada de la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio, ha reconocido que el movimiento de personas a través de las fronteras de los diferentes Estados genera desafíos crecientes en cuanto a la vigencia de los derechos humanos.

En la experiencia de la Comisión, el fenómeno migratorio presenta diversos problemas y desafíos que abarcan la más variada gama de los derechos humanos, tanto derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Desde nuestra perspectiva, la principal causa del constante flujo migratorio en nuestro hemisferio se debe a la pobreza y exclusión del desarrollo económico en que se encuentran sumergidos amplios sectores de nuestra sociedad. Es además, una de las consecuencias, que el propio Banco Mundial ha reconocido de la práctica neoliberal y de globalización de la economía. Estos sectores al verse expuestos a una situación de constante postergación en sus países, salen a la busca de nuevos horizontes con la intención de encontrar un futuro más alentador para sus vidas y el de sus familias.

En las buscas de estos nuevos horizontes, los trabajadores migratorios y miembros de sus familias, son muchas veces objeto de abusos y/o desconocimiento de sus derechos fundamentales y nuevamente se ven postergados en sus necesidades básicas.

De igual manera, no solamente factores meramente económicos han incidido en el movimiento masivo de personas en nuestro hemisferio, las guerras civiles y persecuciones por factores políticos que han afectado a amplios sectores de nuestra sociedad han contribuido a esto, además de los desastres por causas naturales. En este campo, el problema migratorio roza con un cuerpo de doctrina y obligaciones estatales bien establecido en el derecho internacional, como es el derecho de los refugiados y del asilo.

El fenómeno migratorio no sólo se reduce a la salida a través de fronteras. También las migraciones tienen un claro correlato en los desplazamientos internos de personas, por causas de desastres naturales o huyendo de la violencia política o de la persecución. Al respecto, la Comisión ha producido algunos estudios y desarrollado interesante jurisprudencia sobre la materia, la cual podría ser aplicable eventualmente a los migrantes internacionales.[16]

B. Actividades de la Comisión sobre la materia

En este punto quiero hacer referencia a la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias que creó la Comisión, así como algunos casos o situaciones que ésta se encuentra conociendo o se ha pronunciado.

[16] Veáse, por ejemplo los informes sobre la situación de los derechos humanos en Colombia producidos por la Comisión.

1. Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias

La Comisión con el objetivo de prestar una atención especial al fenómeno de los trabajadores migratorios creó " la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias" (en lo sucesivo "la Relatoría"), a fin de realizar un estudio sobre la materia desde la perspectiva de los derechos humanos y seguir de cerca las diferentes denuncias que se le presenta al respecto. La Relatoría se encuentra a cargo de uno de los miembros de la Comisión, el doctor Juan Méndez y cuenta con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva de la misma.

Esta iniciativa de la Comisión de crear una Relatoría se debió a la importancia que este tema está teniendo en la agenda hemisférica y a sus propias observaciones sobre la materia como lo veremos más adelante.[17]

Hasta ahora, la Relatoría ha elaborado un "informe de progreso" sobre la situación de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias, el cual fue incluido en el reciente Informe Anual presentado por la Comisión a la última Asamblea General de la OEA. Este informe de progreso esta basado en las respuestas dadas por los Estados miembros de la OEA, a un cuestionario que la Comisión les envió y donde se les preguntaba tanto cuestiones de hecho como derecho respecto a trabajadores migrantes y miembros de sus familias.

Asimismo, la Comisión a través de la Relatoría ha iniciado contactos con instancias multilaterales que tratan estos temas de manera más periódica y sostenida, y por ejemplo hace pocos meses fue aceptada con carácter de observadora en el "Proceso Puebla". De igual manera, hemos suscrito un convenio con la Organización Internacional de la Migraciones para el intercambio permanente de experiencias en esta área. Tal acuerdo es el que nos permite estar hoy aquí compartiendo experiencias y colaborando con el auspicio de este importante simposio.

Asimismo, quiero destacar el aporte de cincuenta mil dólares dado a la Relatoría por el Gobierno de México a fin de que ésta pueda desarrollar y llevar a cabo sus diferentes actividades.

2. Algunos casos que ha conocido y/o pronunciado la Comisión sobre el fenómenos migratorio

La Comisión ha tenido la posibilidad ya sea de conocer, analizar y pronunciarse sobre situaciones o casos concretos sobre la relación entre las normas de derechos humanos del sistema interamericano y las prácticas de los Estados en relación con la presencia de no nacionales en su territorio[18]. Algunos casos o situaciones son:

a) **Pronunciamiento en el caso Riebe y otros v. México**. Este caso trata de la expulsión de sacerdotes no mexicanos que actuaban en Chiapas, por aplicación del artículo 45 de la Constitución Mexicana (que otorga facultades omnímodas al Presidente de la República para

[17] En la Declaración de Montruois llamada "Una Nueva Visión de la OEA", aprobada durante la Asamblea General de la OEA celebrada en Haití en 1995, se señaló que como producto de la creciente interdependencia a integración económica se obliga al tratamiento del problema de los trabajadores migratorios y de sus familias a través de enfoques basados en la solidaridad entre los Estados miembros, y con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de dichas personas. Por su parte en la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998, los gobernantes y jefes de Estado de las Américas señalaron en la Declaración de Santiago que "desplegaremos especiales esfuerzos para garantizar los derechos humanos de todos los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias". Asimismo, en el Plan de Acción de esta Cumbre, entre otras cosas, se señala que los Estados deben velar por el pleno cumplimiento y protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios, deben tomar medidas a fin de eliminar y erradicar todas las formas de discriminación en su contra, deben impedir su abuso y maltrato por parte de los empleadores, y deben procurar proporcionarles las mismas condiciones laborales de protección jurídica otorgadas a los trabajadores nacionales.

[18] La Comisión esta recibiendo constantemente quejas sobre actos o actitudes racistas o xenofóbicas. En muchas circunstancias la Comisión se ha visto en la dificultad de analizar adecuadamente estas situaciones en cuanto provienen de actitudes culturales y actos particulares, sobre los cuales no tenemos en principio competencia.

deportar a no nacionales). La Comisión señaló que la deportación sumaria, sin invocación de razones imputables a la conducta del afectado, constituye violación, entre otros, a las normas de debido proceso legal de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, específicamente en lo que se refiere a sus artículos 8 y 25.[19]

b) **Pronunciamiento en el caso de los haitianos en tránsito a Estados Unidos.** En el curso del más reciente éxodo masivo de haitianos durante la dictadura de Cedras, Estados Unidos estableció un procedimiento de interdicción en alta mar, en el que expresamente se declaraba inaplicable la Convención de 1951 sobre Refugiados y su protocolo Adicional de 1967, por no haber entrado los afectados en la jurisdicción territorial de Estados Unidos. La Corte Suprema de Estados Unidos validó esta practica en el caso Haitian Refugee Centers v. Sale. Al respecto, la CIDH elaboró y publicó un informe en donde se indicaba que esta práctica violaba las obligaciones internacionales de Estados Unidos bajo la Declaración Americana de Derechos Humanos y la Carta de la Organización de Estados Americanos.[20]

c) **Conocimiento del caso de los Marielitos**. En los Estados Unidos, los cubanos considerados deportables arribados como consecuencia de la crisis del puerto de Mariel de 1980, se encuentran en Estados Unidos en detención prolongada luego de ser hallados deportables. Por su parte, el Estado cubano se rehusa a recibirlos. La Comisión recibió la denuncia sobre esta situación, la cual se encuentra conociendo.

d) **Visita in loco a Texas y California**. La Comisión realizó una visita *in situ* a los Estados de Texas (1999) y California (1998) con la finalidad de observar y recoger información sobre los procesos de inmigración y asilo en esas regiones. Durante su visita, la Comisión se reunió en ambos Estados con diferentes representantes de instituciones que tienen que ver con el fenómeno migratorio y organizaciones no gubernamentales que se preocupan de los migrantes. Asimismo, la Comisión visitó entre otros puertos de embarque y centros de detención de migrantes.[21]

e) **Informe sobre la situación humanos de las personas que buscan asilo dentro del sistema canadiense**. La Comisión efectuó una visita *in loco* a Canadá para analizar el procedimiento que se aplica a los peticionarios de asilo en ese país. Luego de la visita la Comisión elaboró un informe analizando esta situación y formuló una serie de recomendaciones al respecto al Estado Canadiense. Este informe fue puesto recientemente en conocimiento de la Asamblea General de la OEA conjuntamente con el Informe Anual de la Comisión.[22]

f) **Informe sobre la situación de los derechos humanos en República Dominicana**. La Comisión en 1996 realizó una visita in loco a República Dominicana para ver la situación de los derechos humanos en este país. En uno de los capítulos de este informe analizó la "situación de los trabajadores migrantes haitianos y sus familias en la República Dominica." [23]

g) **Otorgamiento de medidas cautelares para el caso personas de origen haitiano que residen en República Dominicana**. El 12 de noviembre de 1999, la Comisión recibió una denuncia contra República Dominicana en donde se indicaba que éste Estado estaba realizando expulsiones masivas de personas haitianas y dominicanas de origen haitiano. La Comisión adoptó una medida cautelar, y le solicitó a República Dominicana cesar las "expulsiones

[19] Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ,1998, Volumen II, Informe No 49/99 (caso No 11.610 México), páginas 751 a 782.

[20] Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ,1996, Informe No 51/96 (caso No 10.675 Estados Unidos), páginas 295 a 358.

[21] Véase, comunicados de prensa No 12/98 y 12!99 publicados en los Informes Anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1998 y 1999.

[22] Véase, "Report on the Situation of Human Rights of Asylum Seekers within the Canadian Refugee Determination System", OEA/Ser.LIVIII.106/Doc. 40 rev/ february 28, 2000.

[23] Véase, "Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en República Dominicana" OEA/Ser.L/V/ II.104/Doc. 49 rev.!/ 7 de octubre 1999.

masivas" y que, en caso de que éstas siguieran las llevara a cabo conforme al debido proceso legal. En diciembre de 1999, el Estado dominicano rechazó la medida cautelar. Con posterioridad, la Comisión solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos la adopción de medidas provisionales para esta situación, como veremos más adelante.[24]

II. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Quiero en esta oportunidad también referirme a dos recientes y novedosos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo "la Corte") que tienen directa relación con la problemática migratoria y derechos humanos, como son la Opinión Consultiva sobre "El Derecho a la Información sobre Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal", y las medidas provisionales adoptadas en relación al caso de las expulsiones de República Dominicana de haitianos y dominicanos de origen haitiano.

a) Opinión Consultiva sobre derecho a la Información sobre Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso legal.[25] [26]

El Estado mexicano, con la finalidad de determinar los alcance y vínculos entre la protección, información, notificación, comunicación y asistencia consular reconocidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (en lo sucesivo "la Convención de Viena") y las normas de derechos humanos reconocidas en diferentes instrumentos internacionales, presentó el 9 de diciembre de 1997 una solicitud de opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En términos generales, el Estado mexicano planteó su solicitud de opinión consultiva en atención a que en una serie de causas penales ante los tribunales de Estados Unidos contra ciudadanos mexicanos por delitos punibles con pena capital, se indicaba que las autoridades locales no habían informado a los extranjeros detenidos de los derechos que les confiere el artículo 36 de la Convención de Viena. Sobre el particular, el Estado mexicano sostuvo que este incumplimiento viola los derechos de los ciudadanos al debido proceso legal y a un juicio imparcial. [27]

Con fecha 1 de octubre de 1999, la Corte emitió su opinión sobre "El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal." A continuación, se exponen algunas de las consideraciones realizadas por la Corte.

La Corte en primer término señaló que no necesariamente los instrumentos internacionales cuyo objeto principal es la protección de los derechos humanos contienen normas de esta naturaleza, es decir, instrumentos internacionales que tienen un objeto diferente a la protección de los derechos fundamentales pueden contener normas que se refieran a la protección de éstos. En este sentido indicó que si bien la Convención de Viena es un tratado destinado a "establecer un equilibrio entre los Estados", esto no significa que también "pueda concernir a la protección de los derechos fundamentales de la persona en el continente americano".[28]

---

[24] Véase, "Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999", Volumen I, páginas 66 y 67.

[25] Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16/99 "El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal", del 1 de octubre de 1999.

[26] La Corte ha señalado que su función consultiva cumple con el fin de "coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA".

[27] La Convención de Viena en sus artículos 5 y 36 hace referencia a la protección consular y señala determinados derechos que tienen los extranjeros cuando se encuentran privados de libertad. Específicamente, el artículo 36 consagra principios tales como el derecho a la información sobre la asistencia consular, el derecho a la notificación consular, el derecho a la asistencia consular y el derecho a la comunicación consular.

[28] Op cit at 4 pág. 55 a 56.

La Corte al analizar el artículo 36 (1) (a)[29] de la Convención de Viena indicó que esta norma consagra el derecho a la libre comunicación cuyos titulares son tanto el funcionario consular como los nacionales del Estado que envía y respecto de estos últimos la comunicación consular "es concebida como un derecho del detenido en las más recientes manifestaciones del derecho internacional." Bajo este contexto, la comunicación consular tiene un doble objetivo: a) reconocer el derecho de los Estados a asistir a sus nacionales a través de las actuaciones del funcionario consular; b) reconocer el derecho correlativo de que goza el nacional del Estado que envía para acceder al funcionario consular con el fin de procurar dicha asistencia. [30]

Por su parte, el artículo 36 (1) (b)[31] consagra el derecho del extranjero privado de libertad a: a) solicitar y obtener que las autoridades competentes del Estado receptor informen a la oficina consular competente sobre su arresto, detención o puesta en prisión preventiva; b) dirigir a la oficina consular competente cualquier comunicación y que ésta sea transmitida sin demora[32]. Sobre el particular, la Corte señaló que "en esto, el artículo 36 constituye una notable excepción con respecto a la naturaleza, esencialmente estatal, de los derechos y obligaciones consagrados en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y representa, en los términos que los interpreta esta Corte en la presente Opinión Consultiva, un notable avance respecto de las concepciones tradicionales del Derecho Internacional sobre la materia" [33] Asimismo, la Corte señaló que la palabra "sin dilación" requiere que las autoridades del Estado receptor informen a todo detenido extranjero de los derechos que le confiere dicho artículo en el momento del arresto y en todo caso antes de que el detenido rinda cualquier declaración o confesión ante las autoridades judiciales o policiales."[34]

Estas prerrogativas de que gozan el extranjeros se debe a que éstos, se encuentran en una situación de desigualdad de hecho *vis a vis* ante los nacionales del Estado en que se encuentran. Ante esta situación de desigualdad, se deben tomar medidas de compensación "que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses ...."[35]

En este sentido, la Corte explico que "por ello se provee de traductor a quienes desconoce el idioma en que se desarrolla el procedimiento, y también por eso mismo se atribuye al extranjero el derecho a ser informado oportunamente de que puede contar con la asistencia consular. Estos son medios para que los inculpados puedan hacer pleno use de otros derechos que la ley reconoce a todas las personas. Aquéllos y estos, indisolublemente vinculados entre sí, forman el conjunto de garantías procesales y concurren a integrar el debido proceso legal." Asimismo, la Corte señaló

---

[29] Artículo 36 (1) (a): Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía: Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y visitarlos.

[30] Idem.

[31] "Artículo 36 (1) (b) Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía: Si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente, en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado".

[32] Estos dos derechos han sido reconocidos expresamente en el Conjunto de Principios de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión adoptado por la Asamblea General de la ONU, Resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988.

[33] Idem.

[34] Op. cit at 4. párr. 98 a 101.

[35] Idem.

[36] Op.cit at 4. Párr. 110 a 124.

que el derecho a la información sobre la asistencia judicial disponible debe "ser reconocido y considerado en el marco de las garantías mínimas para brindar a los extranjeros la oportunidad de preparar adecuadamente su defensa y contar con un juicio justo."[36]

Por último, la Corte dijo que se podría decir que la inobservancia u obstrucción a la asistencia consular conlleva una violación a las garantías del debido proceso legal y, en los casos de pena de muerte, una privación arbitraria al derecho a la vida.

b) Medidas provisionales

El 30 de mayo de 2000, la Comisión presentó a la Corte una solicitud de medidas provisionales a favor de personas haitianas documentadas e indocumentadas y dominicanas de origen haitiano que residen en territorio dominicano documentados a indocumentados que corren el riesgo de ser deportadas o expulsadas colectivamente.[37] El 13 de junio de 2000, la Comisión sometió a la Corte un anexo a su solicitud de medidas provisionales informando sobre la identidad de algunas de las personas víctimas de las expulsiones.

Según los antecedentes aportados por la Comisión a la Corte, estas expulsiones "se realizan mediante redadas colectivas, sin procedimiento legal que permita identificar adecuadamente la nacionalidad de los expulsados, ni su status migratorio, ni sus vínculos familiares; simplemente, son separados de sus hogares, sin previo aviso, sin permitirles llevar sus pertenencias. Las autoridades migratorias seleccionan a las personas a ser deportadas por el color de la piel."

El 8 de agosto de 2000, se celebró aquí, en San José de Costa Rica, una audiencia ante la Corte con presencia de la Comisión y el Estado dominicano. El 18 de agosto recién pasado, la Corte emitió su resolución sobre las medidas provisionales[38]

En los considerandos de la referida resolución, la Corte señaló que "es un atributo de la República Dominicana tomar decisiones soberanas acerca de su política de migración, las cuales deben ser compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana." Asimismo, la Corte indicó que "considera indispensable individualizar a las personas que corren peligro de sufrir daños irreparables, razón por la cual no es factible ordenar medidas provisionales de manera innominada, para proteger genéricamente a todos quienes se hallen en determinada situación o que sean afectados por determinadas medidas, sin embargo, es posible proteger a los miembros individualizados de una comunidad."[39]

En la parte resolutiva de la decisión de la Corte, ésta adoptó medidas provisionales en favor de personas concretas. Por ejemplo, se requirió a República Dominicana que se abstenga de deportar o expulsar de su territorio a las personas que se señalan; se requiere que permita el retorno de las personas que se indican, así como la reunificación familiar en República Dominicana de otras.

---

[37] El artículo 63.2 de la Convención Americana dispone que, en casos de "extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas", la Corte podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Veáse también el artículo 25.1 del Reglamento de la Corte.

[38] Véase, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de agosto de 2000 sobre Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República Dominicana.

[39] Ibid.

Conclusión

Hoy en día el fenómeno migratorio y la naturaleza del mismo, trae consigo importantes y difíciles desafíos para la efectiva protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y miembros de sus familias.

Hemos podido observar someramente a través de mi presentación, como los órganos de protección del sistema interamericano de derechos humanos pueden servir como una herramienta efectiva para la protección de los derechos fundamentales de los migrantes y sus familias.

En lo que se refiere a la Comisión, ésta seguirá dando su apoyo a la "Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias", continuará conociendo de las denuncias que se le presenten sobre presuntas violaciones a los derechos humanos de migrantes y miembros de sus familias y seguirá observando de cerca la situación de éstos en el hemisferio.

C. Los derechos de los migrantes y el interés nacional

Manolo I. Abella [40]

Dado que la globalización y el rápido cambio tecnológico han llegado a ser factores que aumentan las propensiones migratorias y hacen que muchos trabajos en los países desarrollados sean más precarios, este informe comienza arguyendo que el espacio para construir un régimen internacional para los derechos de los migrantes está limitándose y que es necesario ampliarlo sentando las bases éticas de esos derechos en el marco del propio interés de los Estado-naciones. Esto requiere comprender mejor las consecuencias de la inmigración en las poblaciones receptoras y sus economías, para lo cual se necesitaría más información e investigación.

1. Los progresos alcanzados por la comunidad internacional al definir el derecho de los trabajadores a un empleo honorable y un trato justo nunca han seguido una trayectoria histórica uniforme y se han torcido y desviado con los cambios políticos y las percepciones populares; las mayores aperturas se producen con ocasión de coyunturas económicas favorables. La histórica convención 97 de la OIT (Convención de la Migración para el Empleo), que define por primera vez el derecho básico de los trabajadores migrantes a un trato igualitario en el empleo y a su protección durante las etapas de contratación y despliegue se hicieron efectivos en 1949, durante la recuperación de la postguerra, época en que muchos países experimentaban severos déficits de mano de obra como resultado de la pérdida de sus hombres y mujeres.

[40] Jefe de la División de Migración Internacional, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra (abella@ilo.org).

2. La Convención de la OIT para los Trabajadores Migrantes (c.143), que por primera vez llamó a los Estados Miembros a adoptar medidas concretas para suprimir la migración clandestina, fue adoptada en 1975, a la par de la recesión económica ocasionada por la crisis de petróleo, que puso término a los programas de *trabajadores invitados* que muchos países industrializados de occidente adoptaron durante los años cincuenta y sesenta. En el preámbulo de la Convención se citaba la necesidad "...de evitar un excesivo e incontrolado aumento de los movimientos migratorios…" reflejando claramente las preocupaciones y urgencias en el tema.

3. Nuestra preocupación es cómo evaluar la situación actual del avance de los derechos de los migrantes en las agendas. ¿Tenemos un ambiente y una conjunción de desarrollos políticos y económicos favorables que faciliten mejorar los derechos de los trabajadores migrantes? Dados los crecientes problemas de trato de los trabajadores migrantes, ¿qué estrategias se podrían desarrollar para promover nuevas normas?

4. El espacio para generar un apoyo internacional hacia nuevas normas y estándares se desarrolla particularmente en tres importantes ámbitos. Uno es la creciente precariedad de los empleos tradicionales, debida a la alta competitividad global. La progresiva integración económica que resulta del derribamiento de las barreras al libre flujo de capital y bienes tiene lugar en un período de crecimiento económico global más rápido, pero de mayor inestabilidad en los trabajos, especialmente para quienes trabajan en sectores donde las regiones desarrolladas perdieron sus ventajas comparativas.[41] Muchos trabajos son transferidos a países de bajos salarios, mediante inversiones extranjeras directas o con la llamada "deslocalización".[42]

5. Además de la elevada competitividad, otro factor que contribuye a esa precariedad es la creciente vulnerabilidad de las economías a las crisis internas, que durante la última década se manifestaron en dos importantes crisis financieras, una en México y la otra en el sudeste de Asia. Ambas repercutieron en los mercados de capitales mundiales, causando severas bajas en los niveles de la actividad económica en países hasta ahora muy flexibles, como la República de Corea o Argentina.

6. Un segundo acontecimiento importante es el ritmo acelerado del cambio tecnológico. Según la opinión general, recién estamos en el umbral de los cambios tecnológicos que están generando una *nueva economía*. No hay precedentes históricos de la celeridad con que se transforma el mundo del trabajo. Desde hace mucho, los servicios vienen desplazando a la manufactura como el más grande proveedor de nuevos trabajos en las regiones industrializadas del mundo y se expanden hacia áreas y direcciones nunca antes vistas. Internet y el comercio están revolucionando el cómo, cuándo y dónde se producen, transportan y venden los bienes de consumo diario. Estos cambios modifican, inevitablemente, las ventajas comparativas de las naciones en el comercio internacional, desplazan a algunas industrias, fuerzan la concentración y reestructuración de las empresas, reformulando los trabajos y haciendo que muchos oficios tradicionales queden obsoletos.

7. Un tercer acontecimiento importante es la creciente aprensión sobre las presiones migratorias, considerando por una parte el crecimiento de la migración ilegal (estimada recientemente en casi 30 millones de personas en el mundo), pero fundamentalmente a partir de la tendencia de los grupos políticos derechistas a usar la xenofobia para adquirir apoyo político. Esto es más notorio en Europa, donde el *stock* de inmigrantes ha ido aumentando a un rango de 2.6% anual. En la última década se observó un aumento en la tasa de migración, más notoriamente en América Central y el oeste de Asia.

8. Desde mi punto de vista, estos acontecimientos son poco favorables para lograr un apoyo estatal más fuerte a un avance en los derechos de los migrantes. La inmigración y las políticas económicas asociadas con la globalización, como Tapinos y Delaunay señalaron recientemente, intentan reducir la

[41] Para una revisión del evidente impacto de la globalización en la migración, véase Stalker, Peter (2000) *Workers without frontiers*, Organización Internacional del Trabajo (Ginebra) y Lynn, Reinner, Boulder.

[42] En los Estados Unidos, el empleo total aumentó significativamente en década de 1990, pero se registraron importantes pérdidas de trabajo en algunas ramas industriales.

movilidad, pero paradójicamente los mecanismos del mercado conducen a aumentar y no a reducir los flujos de migración.[43] Los frecuentes incidentes de contrabando de personas no han ayudado al avance en el tema de los derechos de los migrantes en muchos de los países de destino y solo centraron el debate en las formas más efectivas de defender las fronteras. La prensa escrita aprovecha el creciente sentimiento anti–inmigrantes de muchos países y destaca el crecimiento de la migración clandestina, el tráfico y la aparente pérdida de muchos Estados sobre el control de sus fronteras. El desplazamiento de población ocasionado por el conflicto de los Balcanes no ayudó a disipar las preocupaciones en Europa occidental, en particular sobre las oleadas de inmigrantes que llegarían ante la menor pérdida de control de sus fronteras.

9. Aunque la inmigración laboral ha sido históricamente asociada a la apertura de nuevas tierras fronterizas, al crecimiento de las industrias y al desarrollo, la nueva percepción es que hoy la migración genera consecuencias sociales indeseadas y, por tanto, no compatibles con los intereses del país.[44] Los migrantes son percibidos como una amenaza a la seguridad laboral de los nacionales, como una carga para los servicios sociales y como promotores de delitos, lo que disminuye el espacio para asegurar un mayor apoyo a los derechos de los migrantes. Los argumentos sobre el derecho de los migrantes basados en los derechos individuales básicos no están ganando la discusión con aquellos que esgrimen las consecuencias negativas de la migración.

10. Lo anterior está bien ilustrado en las dificultades enfrentadas en los últimos diez años para obtener el número de veinte ratificaciones de la Convención de las Naciones Unidas de 1990. Los principios éticos que apuntalan los derechos básicos de los trabajadores migrantes bajo la Convención de las Naciones Unidas emanan de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los pactos internacionales (uno sobre derechos cívicos y políticos y otro sobre derechos culturales, sociales y económicos), la Convención y el Protocolo para Refugiados, las convenciones de la OIT (97 y 143) y las recomendaciones (86 y 151). Dado que más de 90 Estados son signatarios de los Pactos sobre Derechos Políticos y Civiles, que más de cien firmaron la Convención de 1951 sobre Refugiados, y que más de 40 ratificaron la Convención 97 de la OIT, en principio, no debería haber razón alguna para que más Estados ratifiquen la Convención de los Trabajadores Migrantes de las Naciones Unidas.

11. Es probable que esto se deba a los cambios en la percepción de las consecuencias de la inmigración en los países receptores. Durante los períodos en que las consecuencias esperadas eran favorables (por ejemplo, un crecimiento del ingreso más rápido con la inmigración), establecer políticas en migración consistía en acomodar los derechos de los migrantes. Cuando las percepciones toman un punto de vista negativo sobre las consecuencias de la inmigración, hay una mayor resistencia a nuevas iniciativas.

12. Los derechos básicos de los migrantes establecidos en la *Convención de 1990 para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias,* de las Naciones Unidas, se basan principalmente en el principio filosófico que establece que los derechos de los individuos preceden a los del "bien" de la comunidad o del Estado y que entrega a los Estados la responsabilidad de proteger a los trabajadores migrantes, porque es su derecho básico como individuos y no porque esté en juego el interés nacional.

13. Las normas internacionales vigentes sobre los migrantes son de la OIT, específicamente de las Convenciones 97 y 143. La primera puso en vigencia los derechos de los migrantes en el campo de las remuneraciones, el servicio social, los impuestos, el acceso a los sindicatos, los litigios, la transferencia de pertenencias personales y la residencia por períodos más largos. La segunda estableció los derechos de los migrantes en situación irregular y, además, especificó el derecho de los migrantes a un trato justo y de igualdad de oportunidades, en un plano similar al de los nacionales,

[43] Tapinos, G. y Delaunay, D. (2000), "Can one really talk of the globalization of migration flows?", *Globalization, Migration and Development*, OECD, París.

[44] See Williamson, J. (1995) "The Evolution of Global Labour Markets Since 1830:Background Evidence and Hypotheses", *Explorations in Economic History* 32

particularmente en cuanto a la movilidad geográfica y ocupacional, la capacitación laboral, el reconocimiento de las calificaciones adquiridas en el país de origen y a la conservación de la cultura de origen.

14. Están también los llamados "criterios suaves" (o las recomendaciones de la OIT que han acompañado esas convenciones). Una de ellas es la recomendación 86 (de 1949), que establece el derecho a la reunificación de la familia, la continuación de la residencia en el país receptor en caso de pérdida de empleo y las garantías legales en el evento de un regreso involuntario; también contiene un modelo de acuerdo entre países que refleja y enumera los principios subyacentes en las estipulaciones principales de los criterios. La Recomendación 100 (de 1955) dice relación con la protección de los trabajadores migrantes en los países subdesarrollados, y establece sus derechos como empleados, considerando salarios, vivienda, acceso a trabajos más especializados, actividades sindicales, suministro de bienes de consumo, seguro social, salud, seguridad laboral, conexiones con su país de origen y bienestar material, intelectual y moral.

15. Estos criterios se desarrollaron en los últimos 50 años e inspiraron las legislaciones nacionales, tratados y convenciones bilaterales y multilaterales, incluida la Convención de las Naciones Unidas de 1990.[45] Sin embargo, las ratificaciones formales, que se dieron satisfactoriamente hasta finales de la década de 1960, comenzaron a retrasarse de allí en adelante. Debido a la preocupación por esta declinación, el cuerpo gobernante de la OIT pidió en 1996 que la Organización condujera una "encuesta general" de las convenciones sobre los migrantes (97 y 143) y las recomendaciones; todos los Estados Miembros contestaron la encuesta, pero aún así es posible identificar algunos principios de esas convenciones que los Estados Miembros encontraron difíciles de aceptar y que fueron citados como razón para no ratificarlas. [46]

16. El principio más importante de ambas convenciones es el que establece que un Estado debería otorgar a los trabajadores migrantes "un tratamiento no menos favorable que aquel que aplique a sus propios nacionales" (art. 6 de C. 97 y art.10 de C. 143). En estas dos convenciones está claro que la igualdad de oportunidades y trato se aplica sólo a los trabajadores migrantes y miembros de sus familias l*egalmente establecidos* en el territorio. Sólo una vez que el trabajador ha sido admitido en un país de inmigración para propósitos de empleo, él (o ella) tendrá derecho a la protección establecida en las convenciones. Ello implica que los derechos de los Estados para admitir o rechazar a un extranjero a su territorio no se ven afectados.

17. La legislación nacional de algunos Estados Miembros también puede limitar la aplicación del principio de trato igualitario. La encuesta mostró que la limitación concurre frecuentemente, porque la legislación de seguridad social no permite un trato igualitario perfecto de los no nacionales (particularmente en materia de derechos de pensiones), porque la pertenencia a sindicatos está limitada a los nacionales o porque estos tienen prioridad en materia de empleo. Notoriamente el principio de remuneración igualitaria parece universalmente aceptado y no siempre es cumplido en la práctica.

18. Las convenciones de la OIT permiten restringir el principio de igualdad de trato con respecto a la *libre elección de empleo*. Las restricciones pueden ser impuestas ya sea por un período determinado, que no puede exceder a dos años (art.14 de la C. 143) o permanentemente con respecto al acceso de los no nacionales a una categoría limitada de empleos, según el interés del Estado.

19. La experiencia de la OIT con situaciones estándar sugiere que el diseño de un régimen internacional para los derechos de los trabajadores migrantes no puede yacer sólo ni fundarse en la aceptación de los derechos del individuo como opuestos a los derechos de la comunidad o del Estado. Se necesita un compromiso de dependencia, que muestre las consecuencias positivas de la inmigración sobre la sociedad receptora.

---

[45] Véase Cholewinski, Ryszard (1997), *Migrants Workers in International Human Rights Law Their Protection in Countries of Employment* ,Clarendon Press , Oxford.

[46] OIT, *Migrant Workers* (1999), Report of the 87th 'Session of the International Labour Conference, OIT Ginebra.

20. ¿Cuán compatibles son algunos de los derechos básicos de los trabajadores migrantes con el *interés nacional* de los Estados receptores? Al contestar esta pregunta enfrentamos el problema de definir "interés nacional". Se reconoce que este concepto tiene muchas dimensiones, incluida la seguridad nacional, la preservación de la democracia, la paz y la justicia, la conservación y el enriquecimiento de la cultura, los valores sociales, la salud y el bienestar material. Si el grado de desacuerdo en políticas de inmigración refleja la complejidad para definir "interés nacional", incluso en el contexto de un país, mucho más difícil será cuando se trate de un caso general.

21. Hay considerable ambigüedad en algunas de estas definiciones. Por ejemplo, en Japón los que se oponen a una mayor inmigración argumentan que constituye una amenaza a la homogeneidad cultural de la nación, que muchos consideran como la fuente de su orden y fuerza social. Sin embargo, Canadá y Australia lograron un consenso sobre el valor del multiculturalismo y adaptaron sus políticas de inmigración a él.

22. Hay menos ambigüedad, aunque no necesariamente más acuerdo, cuando los beneficios esperados como resultado de una política involucran alguna variable económica, como el ingreso nacional. Podría, por ejemplo, formularse la pregunta: ¿tal o cuál derecho para los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias garantiza un aumento o reducción del ingreso nacional? Como la respuesta típica es que hay tanto *ganadores como perdedores*, la pregunta queda reducida a si los primeros pueden convencer a los últimos para que acepten las consecuencias negativas de una política. En la práctica, esto viene a significar que los ganadores (usualmente dueños del capital) de un régimen más liberal que admite el trabajo de extranjeros no calificados pagan impuestos al gobierno, el que a su vez traspasa los pagos (ganancias) a los perdedores (usualmente trabajadores no calificados). Desgraciadamente, son pocos los países que tienen investigaciones para cuantificar estos beneficios y costos, si bien hay notables excepciones (los Estados Unidos).[47]

23. A continuación establecemos algunas de las principales consideraciones para examinar las consecuencias económicas implícitas al garantizar los más importantes "derechos" de los trabajadores migrantes, como el derecho a una remuneración igualitaria, la libre elección de empleo, el derecho a organizarse y a negociar colectivamente, el derecho a la reunificación familiar y a un trato igualitario en el plano de la seguridad social y de los servicios de salud.

- *Remuneración igualitaria:* Emplear a trabajadores migrantes con salarios más bajos que los de los nacionales socava los acuerdos colectivos existentes y fomenta la sustitución de trabajadores nacionales por extranjeros, situación que claramente no interesa a los primeros. Sin embargo, hay otra pregunta ¿es o no la economía receptora como un todo la que gana en el proceso? En principio, si los trabajadores extranjeros no desplazan a los nacionales, habría un aumento en el ingreso nacional, y por ende se salvaguarda el interés nacional. La redistribución del ingreso sería entonces segura. La porción de los empleadores en un ingreso nacional mayor aumenta si los sueldos promedios bajan para todos los trabajadores (tanto extranjeros como nacionales).
- *Libre elección de empleo:* Una economía que maneja una política de inmigración laboral usualmente involucra algunas restricciones a la libre elección de empleo, cuyos efectos sobre las ganancias en el ingreso nacional son probablemente insignificantes. Sin embargo, si la sumamos a la segmentación de los mercados laborales, la restricción a la libre elección de empleo contribuye a disminuir las presiones sobre los salarios y tendría un impacto notorio en la distribución del empleo. Además, la segmentación del mercado laboral tiene consecuencias a largo plazo, como crear actitudes negativas hacia ciertas ocupaciones (por ejemplo, los trabajos "3-D" en Japón) y reducir la flexibilidad del mercado laboral.
- *Derecho a sindicalizarse y a negociar colectivamente:* El argumento para este derecho está nuevamente basado en los efectos de la distribución del ingreso; la exclusión de los trabajadores

[47] Para el caso de los Estados Unidos, véase Borjas, G. (1999). El autor encontró que el impacto económico de la inmigración es esencialmente distribucional.

migrantes de los sindicatos y de la negociación colectiva llevará probablemente a una baja en los salarios reales, debilitando su habilidad para mantener el aumento del ingreso nacional que conlleva el empleo de mano de obra migrante.

- *Trato igualitario en el acceso para acceder a servicios sociales y de salud:* La salud impacta directamente en la productividad y, además, tiene poderosas consecuencias. Se incurrirá en costos, en términos de producción potencial, si los migrantes no tienen acceso a los servicios sociales y de salud. La comunidad receptora debiera interesarse en asegurar que las enfermedades sean debidamente diagnosticadas (y tratadas) para disminuir las posibilidades de que se trate de enfermedades contagiosas. Es interesante notar que la salud no ha sido un asunto constante en el debate de la inmigración en muchos países; lo contrario sucede con los servicios públicos, como la educación y los beneficios de asistencia social (seguro de desempleo y cupones de alimentos.)
- *Reunificación familiar:* El interés nacional en el tema del derecho a la reunificación de la familia es muy difícil de determinar y cuantificar y sus precursores argumentan que la reunificación de la familia minimiza los problemas sociales usualmente provocados por la separación de la familia, como la prostitución, el alcoholismo y las apuestas. Los oponentes arguyen que el costo de dar servicios sociales a toda una familia es más alto que el de las consecuencias de una política restrictiva.

24. Dadas las dudas contemporáneas sobre el valor de políticas más liberales en materia de inmigración, es muy importante establecer más evidencias sobre las consecuencias de la inmigración frente a los intereses de los Estados receptores. Los esfuerzos para progresar en los derechos de los migrantes han sido inútiles, probablemente porque las agendas no fueron adecuadamente apoyadas por una investigación sólida sobre las consecuencias económicas y sociales de la inmigración y emigración en los países de destino y de origen. En todo caso, este trabajo tiene sólo el propósito de alertar sobre la necesidad de unir los intereses nacionales con el progreso de los derechos de los trabajadores migrantes si se desea tener éxito en generar consenso internacional en los numerosos y sensibles asuntos asociados a la migración. Es evidente que los especialistas en el tema de la migración pueden jugar un papel sólido y consistente en dicho ámbito.

D. Comentarios

D.1 Comentarios de Gabriela Rodríguez P.[48]

Agradezco a CEPAL y OIM, la invitación que se me ha hecho para participar en este Simposio sobre Migración Internacional. Especialmente comentar lo presentado por los ponentes en el tema *Derechos Humanos de los Migrantes*.

En el transcurso de este evento se han analizado los fenómenos migratorios desde diferentes perspectivas, sus impactos a nivel individual, social y económico. Los datos aportados muestran que la migración se ha incrementado en las ultimas décadas, lo que se ha traducido en una preocupación creciente de los gobiernos, la sociedad civil y los organismos internacionales, dado su repercusión en las relaciones sociales y políticas entre países receptores y de origen de la migración. Existe consenso que la migración es el resultado de la articulación de diversos procesos, en el caso específico de nuestro continente obedece a la articulación de los efectos de factores económicos, conflictos armados, la contracción económica derivada del ajuste estructural y de desastres naturales que siempre afectan a los sectores más pobres.

Es a partir de estas consideraciones que me parece importante remarcar que la migración no es siempre un proceso voluntario, y que frecuentemente las personas deben abandonar su patria presionados por graves procesos de exclusión y sobrevivencia que amenazan la existencia física y el pleno desarrollo humano. Y por tanto, se hace necesario reafirmar una vez más el **derecho a no migrar, el derecho al arraigo**. Derecho que sólo es posible preservar a través de la promoción de un

[48] Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes, Naciones Unidas, Alto Comisionado para Los Derechos Humanos.

modelo de desarrollo que asegure la integración y protección de todos y todas las ciudadanas de cada país.

Los recientes y masivos flujos migratorios a nivel mundial, a menudo en condiciones de precariedad han generado situaciones de violaciones a los derechos humanos de los migrantes, en este contexto, El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, siguiendo las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Expertos Intergubernamentales en Derechos Humanos de los Migrantes ratificó en su resolución 2000/48, el mandato de la Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes en su sesión número 62 del 25 de abril del año 2000.

Considero relevante en el marco de este importante evento, citar algunos aspectos sustantivos del mandato:

- Estudiar el diseño de políticas y medidas que permitan superar los obstáculos que impiden la protección plena y efectiva de los derechos humanos de los migrantes. En este mandato se incluye a los migrantes documentados y a los que no poseen documentos.
- El mandato solicita a la relatora tener especial preocupación en la perspectiva de género y prestar especial atención a los casos de discriminación y violencia contra las mujeres migrantes. Igualmente se solicita a la relatora que tenga en cuenta la perspectiva de los derechos de los niños y las niñas migrantes.
- Además, se solicita a la relatora que vincule su trabajo a la labor del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Toda Otras Formas Conexas de Intolerancia.
- Por otra parte, el mandato considera la necesidad de continuar estudiando los medios para enfrentar los obstáculos que impiden una completa y efectiva protección de los derechos humanos de este grupo vulnerable, incluyendo los obstáculos y dificultades para el retorno de los migrantes indocumentados o en situación irregular.
- Para la implementación de una protección efectiva de los derechos humanos de los migrantes, la Comisión pidió a la relatora especial que solicitara y recibiera información de todas las fuentes pertinentes, incluidos los propios migrantes, sobre violaciones a sus derechos humanos, que formule recomendaciones apropiadas para prevenir y remediar estas violaciones.

Lo anteriormente expuesto constituye los lineamientos fundamentales del mandato y desde esta perspectiva es que puedo comentar los documentos que se presentaron en este panel.

Teniendo en cuenta que el mandato de la relatora, se refiere a los migrantes, el tema de los trabajadores migrantes es un eje fundamental dentro del mismo, aclarando que a menudo los migrantes se encuentran indocumentados y por tanto carentes del acceso a los mecanismos jurídicos que permitan la efectiva protección de sus derechos.

Como relatora especial, deseo comunicarles que es de profunda preocupación el observar las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, en especial de los indocumentados, los que a menudo perciben salarios más bajos que los nacionales, y carecen del acceso a la seguridad social, a la salud y a una plena inserción en dignidad.

Es de especial preocupación para la relatora, el constatar el tráfico ilegal de personas en condiciones que ponen en serio riesgo su integridad física y psíquica. En forma periódica nos enteramos por los medios de comunicación e investigaciones relacionadas con el tema, que centenares de personas pierden la vida en estos traslados, migrantes que soñaron con tener mejor oportunidades laborales y contribuir al sustento de sus familias. En los casos que logran llegar al país de destino, su documentación es retenida por los traficantes, sus propiedades y las de su familia quedan hipotecadas a favor de las redes de traficantes. Por tanto, en este contexto se ven obligados/as a aceptar condiciones de trabajo de carácter esclavizante y sin acceso a protección jurídica alguna.

Esta situación es especialmente perjudicial en el caso de las mujeres, que en ocasiones son engañadas, y bajo la ilusión de una alternativa económica digna son obligadas a ejercer trabajos sexuales.

Asimismo, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad los niños y niñas migrantes, que se ven afectados por la desintegración familiar, la carencia de documentos de identificación, el no-acceso a la seguridad social y la educación. Todo esto lesiona el pleno ejercicio de los derechos establecidos en la Convención de los Derechos del niño.

Es objeto de gran preocupación para la relatora especial, el peligro que corren los solicitantes de asilo cuando éste no es aceptado por el Estado receptor, quedando en la mayoría de los casos, con la categoría de migrantes irregulares expuestos a situaciones que faciliten el tráfico ilegal de los mismos.

La discriminación racial, la xenofobia y la exclusión, son parte de la cotidianeidad que afecta los migrantes documentados e indocumentados. No podemos obviar esta realidad que a menudo es invisibilizada y distorsionada por los medios de comunicación.

Todo estas situaciones que están sufriendo los migrantes en la actualidad, se deben a que se han cerrado los espacios de contención y arraigo y pleno respeto a los derechos humanos en sus países de origen, me refiero a los derechos sociales, políticos y culturales.

En este contexto considero de suma importancia, para hacer efectiva la protección de los derechos humanos de los migrantes, la implementación de políticas de carácter preventivo. Los instrumentos nacionales e internacionales de protección son un importante recurso, pero sólo operan después que las violaciones a los derechos humanos han ocurrido. Entre estas medidas puedo mencionar las siguientes:

- Diseñar campañas de difusión en los países que generan mayores tasas de migración, en relación a los riesgos de la migración irregular. En especial sus graves consecuencias para las mujeres, las niñas y los niños.
- Difundir en los países de origen y los países receptores las diversas Convenciones regionales e internacionales, que han sido firmados y ratificados por los Estados miembros de NNUU, que dicen relación con la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, así como los instrumentos jurídicos que protegen estos derechos.
- Implementar campañas contra la xenofobia, el racismo y todas formas de discriminación. Se debe sensibilizar a los nacionales de los países receptores acerca de la situación de la mujer y los niños y niñas migrantes.
- Fomentar espacios de dialogo, reflexión y consulta entre gobiernos, sociedad civil y comunidad internacional sobre los procesos migratorios, derechos humanos de los migrantes desde una perspectiva de género.
- Formación y capacitación en derechos humanos de funcionarios de migración, de policías de frontera, del personal de los centros de detención de migrantes, en especial respecto a lo concerniente a los derechos humanos de los migrantes.
- Promover el uso de los mecanismos de información y denuncia, utilizando los instrumentos que los países a nivel regional e internacional han suscrito en materia de defensa de los Derechos Humanos.
- Fomentar la legislación que penalice el tráfico de migrantes y la protección consular de nacionales fuera de su país de origen.
- Promover en los estados miembros de Naciones Unidas la ratificación de la Convención sobre los Trabajadores Migrantes y sus Familias. La población migrante que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad en países receptores, necesita que sus Estados de origen,

ratifiquen la Convención, ya que la puesta en vigencia de la misma permitirá concretizar la protección de los derechos humanos básicos de migrantes documentados e indocumentados, otorgando instrumentos legales en relación al desarrollo de sistemas de legislación internos y acuerdos mutuos entre los Estados que impidan el tráfico y movimientos clandestinos de trabajadores.

La interdependencia del fenómeno migratorio, nos llama a fortalecer los espacios binacionales y regionales de países expulsores y receptores de migración, para implementar las medidas necesarias que posibiliten la real y efectiva protección de los derechos humanos de los migrantes. Este fenómeno es un problema complejo que integra un contexto de exclusión y marginación social del país de origen acompañado de la criminalización de la migración los países receptores, lo que sustenta la violación de los derechos humanos de los migrantes.

Finalmente, la relatora especial desde su experiencia de vida como mujer latinoamericana, hace un llamado a que todos y todas, gobiernos y sociedad civil, unamos esfuerzos concertados para ejercer debidamente el mandato que me ha sido encomendado para la protección efectiva de los derechos humanos de los y las migrantes.

D.2 Comentarios de Roberto Cuéllar [49]

Introducción

1.- Agradezco a los organizadores haberme invitado a participar en este importante simposio, que trata uno de los temas más destacados de la realidad mundial: el de las migraciones internacionales, uno de los más graves desafíos a las organizaciones de protección, defensa, asistencia, educación, promoción e investigación en derechos humanos. Son precisamente estos retos los que condujeron al Instituto Interamericano de Derechos Humanos - IIDH, a crear un programa de *Poblaciones refugiadas, migraciones y derechos humanos* en 1988, que entre otros aspectos ha venido abordando la dinámica de los trabajadores migratorios. Asimismo, hemos venido participando en instancias y actividades tales como Humans Rights Watch y el Steering Committee para la firma de la *Convención para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias*, representados aquí por nuestro buen amigo Patrick Taran, como también en la campaña, apoyada este año por la Resolución sobre DD. HH. de la Comisión de DD. HH. de las Naciones Unidas, por medio de la cual se solicitó al Consejo Económico y Social considerar la posibilidad de recomendar que la Secretaría General adopte el 18 de *Diciembre como Día Internacional de los Migrantes*. Igualmente, colaboramos activamente en la organización de la conferencia regional americana preparatoria de la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia*, que se llevará a cabo

en Sudáfrica en setiembre del año próximo, en la cual uno de los temas destacados es precisamente el de las migraciones, a tratar en Santiago, Chile (2 de diciembre de 2000).

2.- Antes de realizar mi cometido, para el que honrosamente me han invitado los organizadores de este importante evento, de comentar los importantes trabajos sobre *Derechos de los migrantes y el interés nacional*, de Manolo Abella y *Normas legales para la protección de los trabajadores migratorios*, de Richard Perruchoud, los cuales constituyen un serio análisis y un importante aporte para el conocimiento de ambos temas, permítaseme hacer previamente algunas consideraciones sobre el panorama migratorio. En la actualidad no existe ningún país del hemisferio americano que pueda sustraerse al impacto del drama de las migraciones. Las situaciones de violencia civil y de las confrontaciones políticas, la pobreza y la miseria extrema y la búsqueda de mejores condiciones de vida seguirán expulsando a millones de personas de sus lugares de origen y ese flujo tendrá repercusiones socioculturales en los países receptores. La OIM calcula que hay más de ochenta millones de trabajadores migrantes alrededor del mundo y un dato del Fondo de Naciones Unidas para Población estima la población migrante en ciento veinticinco millones. Estas cifras hablan de la mayoría de ciudadanos y población infantil que emigra de sus lugares de origen en condiciones de ilegalidad.

3.- Esa corriente de movilidad humana irregular es mayoritaria y viene existiendo desde los países de Mesoamérica hacia el norte, con mayor intensidad desde hace veinticinco años cuando, por diversas razones - la mayoría por los paroxismos y por la crisis de la economía - emigraron y cambiaron dramáticamente de rumbo: tomaron la ruta hacia el gran Norte, es decir hacia la primera potencia económica de la tierra, en búsqueda de la "oportunidad americana"; enfrentándose con un panorama de incertidumbre y de miedo, y por su estado de vulnerabilidad, tornándose en personas indefensas, víctimas potenciales de despojo, maltrato, detención arbitraria y violación. Es más, en algunas fronteras se han organizado grupos paramilitares que practican la cacería de inmigrantes, con toa que el fenómeno está sobrecargado también del componente de derechos humanos de la población migrante.

[49] Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica.

4. Para los que emigran "sin papeles", en situación irregular, la travesía se convierte con frecuencia en una insospechada odisea que bordea las peculiares características del doloroso tráfico ilegal de personas. La lucha contra este tráfico delictivo de personas solo podrá ser efectiva de estar sostenida por una red efectiva de cooperación entre nuestros países, y no en una práctica de perseguir inmigrantes en las fronteras. Sin embargo, la cuestión en su globalidad es de muy difícil tratamiento y solución, no solo desde el punto de vista de los derechos humanos cuestionados. Porque si algo resulta prácticamente imposible es detener una corriente migratoria que va *in crescendo*, cuando está impulsada por el profundo anhelo de la gente por buscar una mejor calidad y un mejor espacio de vida. Las estadísticas hablan por sí solas: en 1998 fueron detenidos en la frontera México-Estados Unidos un millón 514 mil indocumentados y, en 1999, fueron regresadas a México un millón 536 mil personas. Según la California Legal Assistance Foundation, la mitad de los indocumentados han muerto de congelamiento a insolación y 175 murieron ahogados.[50]

5. Comprendemos que para los países del Norte de América, flexibilizar su política migratoria resulta ser un problema de incalculables consecuencias y de insospechadas complejidades. Hace unos días el presidente electo de México, Sr. Vicente Fox, fue recibido con honores políticos por su hazaña de derrotar al Partido Revolucionario Institucional - PRI, pero entre muchos ámbitos políticos de Canadá y de Estados Unidos hubo suspicacia ante su sorpresiva propuesta de abrir las fronteras del más grande sistema integrado de comercio en el mundo: el Tratado (Acuerdo) de Libre Comercio de América del Norte. A pesar de esas suspicacias, ciertamente en algún momento habrá que adoptar medidas que no sean propiamente policiales ni puramente represivas, para ordenar ese flujo migratorio que hasta ahora solamente se muestra como incontenible y que además, según las últimas informaciones de organismos especializados, debido a variables demográficas y de otra índole va a ser requerida, como mano de obra cualificada, en los países desarrollados.[51]

I. Breves comentarios a los trabajos de Abella y Perruchoud

6. Los dos trabajos se complementan desde el punto de vista de que, por razones distintas a criterio de los autores, se necesita poner en claro la actual situación de las migraciones y su impacto en las economías y también la necesidad de sustentar la base ética de los derechos humanos. Tal como nos lo demuestra Richard Perruchoud, existen muchos instrumentos internacionales aplicables a toda persona humana y, por tanto, también a los trabajadores migrantes y otros quienes se asimilan a esta categoría y, asimismo, muchos de los derechos aplicables son parte del derecho consuetudinario y deben ser observados por todos los estados y garantizados a todas las personas. Estas normas de protección se encuentran en diversas convenciones, convenios, pactos y protocolos de los sistemas universal, europeo, africano, asiático e interamericano de los derechos humanos, no obstante, su aplicabilidad es débil y tenue, por aquellas instancias estatales competentes por diversos factores tales como el desconocimiento, la ignorancia, la xenofobia y la discriminación. El principal desafío del régimen internacional de los derechos humanos consiste entonces en asegurar su cumplimiento por parte de los estados. A esto me permitiría añadir la falta de políticas migratorias o la existencia reglamentaciones de política sumamente restrictivas para los derechos de los trabajadores migrantes, que afectan ámbitos diversos como el acceso a la justicia, la igualdad, la no discriminación, el debido proceso, la libertad, la seguridad, la vida, la integridad física y psicológica, las condiciones laborales y de acceso a servicios sociales, el asilo, el refugio y la no devolución, entre otros.

[50] Del cruce al empleo. La guía del perfecto indocumentado. Información electrónica. 20 de agosto, 2000.

[51] El Reino Unido abrirá la puerta a 100.000 inmigrantes cualificados al año. El País, España, 4/9/2000. Versión electrónica.

7. Esto se explica, como nos dice Manolo Abella, porque el espacio para construir un régimen internacional en derechos de los migrantes se está estrechando. De otra parte existe una clara necesidad de ampliarlo por medio de su consideración como un interés propio de las naciones estado, lo cual requiere de una mejor comprensión de las consecuencias de la migración en las poblaciones receptoras y las economías, para lo cual son esenciales mayor información a investigación. El autor nos lanza algunas preguntas desafiantes: ¿contamos ahora con un ambiente, una coyuntura de desarrollos económicos y políticos que podrían facilitar la promoción de los derechos de los migrantes? ¿Cuáles estrategias deberían gestarse para poder impulsar nuevas normas? ¿Qué podemos hacer ante el reforzamiento de fronteras y el endurecimiento de las medidas policiales y migratorias? ¿Qué hacer ante la influencia de los medios de comunicación en la creación o aumento de los sentimientos antiemigrantes y la percepción de que la migración genera consecuencias sociales indeseables y no compatibles con el "interés nacional", como peso para los servicios sociales, amenaza para los empleos de los nacionales, etc.? ¿Cómo evitar la contraposición entre los derechos individuales de los migrantes versus el interés nacional de los estados y sus habitantes (bien individual versus bien común). ¿Cómo conciliar la grave contradicción existente entre el derecho a migrar y el derecho a la permanencia? Si hemos mantenido que la principal causa de las migraciones se debe a las graves violaciones de los derechos humanos, sean estos civiles o políticos, económicos, sociales a raíz de disminuciones culturales, que dentro de la perspectiva de integralidad e interdependencia asumen la misma gravedad aunque produzcan diferentes categorías migratorias a instrumentos de protección específicos y soluciones también distintas, ¿cómo conciliar la relación sistémica entre derechos humanos y paz o entre democracia, desarrollo sustentable?

II. Mundialización y derechos humanos

8. En un reciente documento preparado para la Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, se introduce un estudio de la mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de los derechos humanos.[52] El estudio analiza la relación entre la mundialización y la igualdad y no discriminación, conceptos estos fundamentales para la práctica de los derechos humanos y en que los derechos humanos no admiten excepciones en su observancia, ni siquiera en tiempos de guerra, considerándose las normas de prohibición de discriminación como jus cogens. Y aunque se considera que la mundialización no es la causa de la desigualdad, también se afirma que sí ha venido a empeorar la situación mundial de desigualdad y discriminación existentes en el mundo actual, conceptos ambos fundamentales en la filosofía y práctica de los derechos humanos, afirmándose que la prohibición de las diferentes prácticas de discriminación constituyen principios de *ius cogens*. Esta evidente discriminación y desigualdad, añade el estudio, se demuestra con datos estadísticos que señalan que el círculo de la mundialización ha dejado fuera a la gran mayoría de los habitantes del mundo, lo que significa que no solo hay una mayor marginación sino además una miseria cada vez mayor en un mundo en que la abundancia es cada vez más flagrante. Si nos preguntamos cuál es el color, la raza o el sexo de los que han quedado fuera, la relación entre la mundialización y las fuerzas de la desigualdad y discriminación se vuelve totalmente evidente." Debemos cuestionarnos, por tanto, acerca de si las fuerzas económicas internacionales movilizadas tanto por el Estado como por los agentes privados pueden carecer tanto de humanidad, que pasen por alto las normas internacionales de derechos humanos.[53]

[52] Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Realización de los derechos económicos, sociales y culturales. La mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de los derechos humanos. Informe preliminar presentado por J. Oloka-Onyango y Deepika Idgama, de conformidad con la resolución 1999/8 de la Subcomisión. E/CNA/Sub.2/2000/13, 15 de junio de 2000.

[53] Idem. p. 14, 21.

9. El mercado de trabajo se ha visto también seriamente afectado por la mundialización, provocando una disminución de empleos que obligan a hombres y a mujeres a buscar ocupación en el sector informal de la economía y, eventualmente, a buscar oportunidades de trabajo en el exterior, con las consecuencias que esto tiene para el disfrute de sus derechos humanos y, muy particularmente, del derecho a la permanencia en su lugar de origen. Debemos señalar que el envío de remesas es el que ha permitido a varios países latinoamericanos mantener a flote sus economías, incluso a raíz de situaciones de guerra como sucedió en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Ahora, por ciertas circunstancias se extiende a República Dominicana y Haití, aplicándose a otros países del Caribe.

III. Avances en la protección y otras propuestas concretas de acción

10. Como sabemos, en este difícil tema hay que conciliar los intereses con la realidad. Y aquí entra en juego la cuestión de la dignidad humana. De seguir así la economía en la que el capitalismo global es el marco de referencia de nuestra época, los latinoamericanos seguirán yéndose hacia el Norte, sea Estados Unidos y Canadá, a cómo de lugar y pagando cualquier precio por arriesgar su vida. Las autoridades norteamericanas tienen el legítimo derecho de tratar de controlar toda política inmigratoria que esté fuera de su marco de legalidad. Una política mecánica en atención a dicha forma inminente de migración irregular, no dará los resultados suficientes: hay que acompañarla de medidas socioeconómicas internas, psicosociales y de derechos humanos que no se reduzcan a una simple forma de deportación y de persecución repugnante que con frecuencia es alentada por las autoridades migratorias. Las regulaciones y las prácticas norteamericanas van a tener que flexibilizarse en la medida en que la globalización no alcance los terrenos de la política, de los derechos humanos y de la inmigración, pese a que este es un asunto político cargado de emotividades.

11. En los últimos años se han venido realizando avances en el ámbito de la protección internacional de derechos humanos. Me refiero a la *Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias* de 1990, el nombramiento de relatores especiales para las migraciones en Naciones Unidas, hoy a cargo de nuestra buena amiga Gabriela Rodríguez, el de trabajadores migratorios y sus familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que ocupa el antiguo director del IIDH, Juan Méndez y otros esfuerzos significativos. Otro importante avance, en el marco del sistema interamericano, lo constituye la Opinión Consultiva 16 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 1 de octubre de 1999, a solicitud del pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la protección consular (OC-16), titulada "El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal."

12. Entre otras, la Corte opinó por unanimidad que, a) el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce al detenido extranjero derechos individuales, entre ellos el derecho de información sobre la asistencia consular, a las cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor; b) este mismo artículo concierne a la protección de derechos del nacional del Estado que envía y está integrada a la normativa internacional de los derechos humanos; c) los artículos 2, 6, 14 y 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos; d) las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, inclusive la consagrada en el artículo 36.1.6) de la citada Convención, deben ser respetadas por los Estados americanos Partes en las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitaria. En voto concurrente, el Presidente de la Corte, Antonio Cancado T., señaló que "toda la jurisprudencia internacional en materia de dd.hh. ha desarrollado, de forma convergente, a lo largo de las últimas décadas, una interpretación dinámica o evolutiva de los tratados de protección de los

derechos del ser humano...” (y en ese sentido) la “emergencia y consolidación del corpus juris del derecho internacional de los dd.hh. se deben a la reacción de la conciencia jurídica universal ante los recurrentes abusos cometidos contra los seres humanos frecuentemente convalidados por la ley positiva: con esto, el derecho vino al encuentro del ser humano, destinatario último de sus normas de protección...”.[54]

13. Posteriormente y como otro significativo avance en el ámbito de la protección de trabajadores migratorios en el sistema interamericano, el 8 de agosto último, la Corte Interamericana realizó una audiencia pública para escuchar los puntos de vista de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, y del gobierno de la República Dominicana, sobre los hechos y circunstancias que motivaron la solicitud de medidas provisionales realizada por la CIDH el pasado 30 de mayo, a favor de una categoría: la de haitianos y dominicanos de origen haitiano sujetos a la jurisdicción de República Dominicana, debido a que las víctimas son objeto de deportaciones y expulsiones “colectivas” de R. Dominicana sin un procedimiento legal que permita identificar adecuadamente su nacionalidad o estatus migratorio, ni sus vínculos familiares, siendo separadas sin noticia alguna de sus familias, no permitiéndoseles llevar sus pertenencias ni salarios ganados y quedando sus hijos en abandono en muchos casos. En los alegatos se dice que alrededor de veinte mil personas fueron expulsadas o deportadas durante noviembre de 1999, aunque persiste pero en menor cantidad. Las cuatro categorías de personas afectas por las deportaciones son: haitianos indocumentados, haitianos documentados, dominicanos de origen haitiano indocumentados y dominicanos de origen haitianos documentados. El 22 de noviembre de 1999 la CIDH ordenó medidas cautelares sólo para casos individuales y el 8 de mayo de 2000 procedió a abrir el caso 12.271. Para examinar las condiciones de desarraigo.

14. A pesar de estos importantes avances, en el IIDH consideramos que las actividades de educación, capacitación, promoción, diseminación a investigación propuestas por nuestros dos expositores deben ser tenidas muy en cuenta como un complemento esencial para el desarrollo de mejores formas de defensa y protección de los derechos humanos de los migrantes. En tal virtud y para finalizar, quisiera presentar ante ustedes una iniciativa que - conjuntamente con Juan Méndez - introdujimos por primera vez en octubre de 1997, relativa al establecimiento de un centro regional de planeamiento avanzado, investigación especializada y capacitación para la prevención y tratamiento de las migraciones en las Américas, con énfasis en la protección de los derechos humanos de los migrantes. Como lo establecimos entonces, “Si nuestros gobiernos y sociedades deben confrontar los retos de las nuevas oleadas de migración ..... sin que se dañen sus propias instituciones democráticas, o el sentido de solidaridad de sus comunidades, o a sus relaciones con los vecinos amistosos, existe la necesidad de que estén preparados para lidiar con la dislocación y la desorganización que esas nuevas oleadas seguramente traerán consigo. Estado de preparación significa... esencialmente la capacidad de aprender las lecciones de nuestra experiencia pasada en una forma sistemática y rigurosa y de traducir esas lecciones en aplicaciones prácticas por aquellos que están en posición de utilizarlos”.[55]

15. Algunas condiciones de partida son:

- apoyo de los gobiernos de las Américas a esta idea, por medio de su consideración desde un inicio como un recurso de “alerta temprana” que pueden utilizar;

[54] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC16/99 de 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. *El derecho a la información sobre la asistencia consultar en el marco de las garantías del debido proceso legal*. San José, Costa Rica, 1999. p. 2

[55] Méndez, Juan E. Una propuesta de acción sobre las migraciones forzadas repentinas. En: OEA IIDH - ISA Proyectos sobre las Migraciones Forzadas - ACNUR. *Conferencia sobre emergencias debido a migraciones forzadas repentinas en las Américas.* Washington, D.C., setiembre 30/octubre 1, 1997. p. 11.

- colaboración de las organizaciones intergubernamentales, en particular la OEA (sistema interamericano), especialmente para las discusiones iniciales en que se concebirán la misión, agenda y prioridades e identificación de otras organizaciones que deben ser consultadas desde un principio;
- consulta a los especialistas en migración más altamente respetados para que compartan dichas ideas, lo mismo que invitar a aquellas organizaciones de la sociedad civil que puedan desarrollar un plano de alianzas para organizar efectivamente la capacidad de la documentación, investigación y planeamiento.

Por motivos de tiempo no podemos exponer ampliamente esta modesta propuesta, que estamos dispuestos a compartir posteriormente con ustedes. Muchas gracias por su atención.

E. Conclusiones del capítulo

La persistencia de situaciones que atentan contra la dignidad humana parece afectar nítidamente a las personas migrantes. Trabajadores o dependientes y, especialmente, quienes deben ingresar y permanecer en condiciones de indocumentación en los países de destino, son objeto de violaciones de sus derechos humanos, abuso y explotación, lo que constituye una situación frecuente en todo el mundo. Estos asuntos son fuente de preocupación entre muchas organizaciones internacionales, que, con arreglo al derecho internacional, han tratado de establecer los estándares relativos a los derechos de los migrantes. Existen varios instrumentos internacionales cuyas disposiciones son aplicables a todos los seres humanos y otros que están destinados específicamente a los trabajadores migrantes. Esto permite concluir que no hay carencia de instrumentos y normas internacionales para garantizar los derechos de los trabajadores migrantes, sino que más bien el problema es que los Estados no los respetan efectivamente.

Dicho problema encuentra raíz en la percepción vigente en los países desarrollados acerca de las indeseables consecuencias sociales de la migración internacional, a pesar de que históricamente ella ha traído consecuencias positivas para las sociedades. Esto conduce a advertir una incompatibilidad entre el "interés nacional" –concepto cuya complejidad es evidente, ya que incluiría tanto la seguridad nacional, la preservación de la democracia, la paz y la justicia, como la conservación y el enriquecimiento de la cultura, los valores sociales, la salud y el bienestar material– y la defensa de los derechos de los migrantes, lo que cerraría las posibilidades de promoverla.

Con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida en un país distinto al de nacimiento o nacionalidad, los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias son muchas veces objeto de abusos y de

falta de reconocimiento de sus derechos fundamentales, lo cual contribuye a la imposibilidad de satisfacción de sus necesidades básicas. Si a esto se suman los sentimientos crecientes de xenofobia en algunos

países, que están muy asociados a la recesión económica y al desempleo, y que han exacerbado la hostilidad contra los trabajadores migrantes, el panorama para muchos migrantes está teñido de crecientes dificultades al momento de su inserción en los países de acogida. Es allí que los gobiernos se han mostrado, en no pocos casos, precavidos respecto de la adopción e implementación de políticas y legislación concerniente a la protección de los migrantes.

A pesar del considerable número de convenciones e instrumentos internacionales que especifican las obligaciones que competen a cada Estado signatario y que proveen los mecanismos para su implementación y cumplimiento, lo cierto es que gran número de países no ha adherido todavía a muchos de los tratados y, en consecuencia, no están sujetos a las obligaciones que de ellos derivan. Resalta al respecto que varios Estados continúan incumpliendo sus obligaciones respecto de los compromisos asumidos y no han tomado medidas efectivas tendientes a asegurar la protección de los derechos humanos básicos de los migrantes. En este contexto, abundan las prácticas injustas, la discriminación y el abuso en contra de grupos específicos de migrantes, que los transforma en altamente vulnerables.

El tráfico de personas constituye una forma de migración irregular que, en años recientes, ha llegado a transformarse en un "negocio global" con alto grado de organización y con características sumamente lucrativas para sus promotores. El crecimiento del tráfico parece ser un hecho notable en la actual escena internacional y la preocupación por él se basa tanto en la amenaza que significa para la migración ordenada y la seguridad nacional, como también por la explotación, el abuso y las violaciones de sus derechos que sufren los migrantes. El tráfico plantea una amenaza muy real a los trabajadores migrantes en todo el mundo, que son engañados, explotados y despojados de sus derechos humanos fundamentales y su dignidad. El tratamiento del problema exige el reconocimiento de la gravedad que alcanza tanto en el plano nacional como internacional. La lucha contra las organizaciones o redes delictivas que lo llevan a cabo merece la acción enérgica de los Estados y la efectiva cooperación de la comunidad internacional en su conjunto. En esta perspectiva, hay que tener en cuenta que las personas involucradas son las víctimas de este delito y no deben ser castigadas por las autoridades de cada país.

Un punto específico necesario de desarrollar en el futuro inmediato concierne a la necesidad de dar un fuerte impulso a la educación en materia de derechos humanos, a fin de crear conciencia en la población sobre los derechos humanos en general y de los migrantes en particular.

En un plano más general, es importante promover la observancia de la *Convención de 1990 para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias*, ya que es uno de los instrumentos de mayor trascendencia e importancia en la protección de los no nacionales.

Síntesis del panel final de examen de los resultados y conclusiones del Simposio y del foro de organizaciones de la sociedad civil

En esta sección se presenta una reseña de los hechos sustantivos y más destacados del panel final del Simposio, con el objetivo de subrayar las ideas y discusiones más relevantes que derivan tanto de la exposición de los moderadores como de la intervención de los participantes. Junto con ello, se incluyen alcances al Foro de Organizaciones de la Sociedad Civil y la intervención de sus representantes. Las conclusiones específicas que fueron presentadas en cada capítulo constituyen también antecedentes de interés para elaborar una visión sintética del Simposio, pero en esta sección se enfatizan los debates que tuvieron lugar al término del encuentro.[1]

En el panel final, los moderadores de cada sesión del Simposio fueron los encargados de hacer una síntesis de lo debatido en ellas. A continuación de estas exposiciones, se abrió un espacio para el debate y la intervención de los participantes. El Sr. Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, estuvo a cargo de la moderación del panel, cuya primera parte enfocó los temas abordados en los capítulos I y II y cuya segunda lo hizo en los restantes.

[1] Nota del editor: para complementar esta sección es útil consultar el *Informe de relatoría del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas* (Santiago de Chile, serie Población y Desarrollo, 12, LC/L.1462-P, diciembre de 2000) y el *Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas* (Santiago de Chile, serie Población y Desarrollo, 14, LC/L.1529-P, abril de 2001).

1. Primera parte

En esta parte se debatieron los temas de los dos primeros capítulos, "Tendencias y patrones migratorios en las Américas" y "Relaciones entre migración y desarrollo". La síntesis estuvo a cargo de los moderadores; Joseph Chamie, de la División de Población de las Naciones Unidas, por el primero; Andrew Morrison, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Agustín Escobar, de la Universidad de Guadalajara, lo hicieron por el segundo capítulo.

Chamie centró sus comentarios en el cambio de la población y la globalización, la importancia de los datos, la estadística y la investigación, y algunas cuestiones relacionadas con las futuras directrices en materia demográfica y migratoria para las próximas décadas. Señaló que el siglo XX ha sido el siglo demográfico más importante y que, probablemente retendrá en el futuro esta distinción. El índice de crecimiento declina rápidamente en algunas regiones, el envejecimiento de la población, la migración, la urbanización y otras tendencias demográficas estarían provocando lo que el expositor llama el "nuevo orden internacional de población". En este sentido, serían crecientemente importantes los nuevas subpoblaciones dentro de los países. Chamie citó algunos ejemplos en relación con estos cambios: a comienzos del siglo XX, la población europea tenía, aproximadamente, el triple del tamaño de la africana, mientras que hoy día las poblaciones de Africa y de Europa son casi del mismo tamaño; sin embargo, para 2050 se espera que la población de Africa tenga tres veces el tamaño de la de Europa.

El expositor advirtió que otro factor importante que actúa en favor del cambio es la urbanización, pues la mayoría del crecimiento demográfico mundial está sucediendo en las áreas urbanas. Señaló que treinta y cinco años atrás dos tercios del mundo vivían en áreas rurales, mientras que en la actualidad la proporción es exactamente la inversa. En este contexto, las tendencias demográficas, incluida la migración, estarían interactuando con la globalización, dando como resultado este "nuevo orden internacional de población", el cual estaría teniendo consecuencias sociales, económicas y políticas cada vez más profundas y repercusiones a nivel global, regional y nacional, así como subnacional. Resultaría esencial, entonces, entender este fenómeno a fin de poder administrarlo efectivamente en un mundo cambiante como el de hoy. El segundo planteo del expositor tuvo que ver con la importancia de los datos, las estadísticas y la investigación. Se haría necesario contar con estadísticas comparables, acuciosas y programadas de la migración, así como con estudios analíticos comprensibles sobre migración internacional a fin de dar un marco común para la discusión y el debate. Ello contribuiría en su momento a la formulación y desarrollo de políticas y programas apropiados. Desde la perspectiva de Chamie, los datos son sustancialmente relevantes para tales formulaciones.

El tercer aspecto planteado por Chamie estuvo vinculado a las perspectivas de futuro: dilucidar hacia dónde se encamina la población mundial, dónde estará en diez años, en veinte años, o en cincuenta. El demógrafo francés, Alfred Sauvy, utiliza la ilustración de un reloj: lo que se ve moviéndose es el segundero, y esto es lo que buscan los políticos, porque es el corto plazo lo que atrapa su ojo, lo inmediato. El minutero es la preocupación de los consejeros de los políticos, ellos ven un proceso más lento. Finalmente, las cuestiones demográficas son de una perspectiva más larga: la preocupación de los demógrafos estaría en la aguja de las horas, cuyo movimiento es imperceptible, pero que, cuando se mueve, hace una diferencia tan importante como la que hay entre el día y la noche.

A continuación, el moderador del panel final solicitó a Andrew Morrison que resumiera lo acontecido en el seno de una de las sesiones del capítulo II. Morrison advirtió en su intervención que durante las exposiciones y el debate no se habló sobre un sólo tipo de migración internacional. Ello lo llevó a afirmar que, desde su perspectiva, ya no habría un concepto unívoco de "migración internacional" sino que, más bien, habría que referirse a "las migraciones internacionales". En lo que concierne a la migración sur-norte de mano de obra calificada, Morrison sostuvo que ha ella contribuido en gran medida al crecimiento sostenido de los países del norte. Hizo también referencia a la hipótesis de uno de los expositores en cuanto a la posibilidad de que haya en el futuro una

competencia entre los países desarrollados por la atracción de migrantes calificados del sur. Para estos últimos países, la preocupación por el "drenaje" de esos recursos calificados plantearía algunas interrogantes claves como cuál sería el impacto de esa emigración, cuál sería la respuesta del sistema educativo, y si estarían los países del sur subsidiando, en cierta medida, el crecimiento de los países del norte. Respecto de la migración de mano de obra no calificada, las cuestiones más relevantes estarían vinculadas a las remesas.

El expositor señaló que la migración sur-sur de mano de obra calificada constituiría un fenómeno nuevo para la región. El aspecto netamente positivo de esos flujos consistiría en su contribución a la competitividad de los bloques subregionales de integración a través de un proceso de asignación más racional de la mano de obra calificada. Desde la perspectiva de Morrison, ello podría observarse en los casos de Brasil con Argentina, y de Argentina con Chile. En cuanto a la migración de mano de obra no calificada, ella constituiría el tipo de flujo más complejo dado su carácter —en muchos casos— temporal y por el hecho de que no siempre respondería a condicionantes económicos.

En relación con la atención de las demandas sociales de estos grupos, Morrison observó que los migrantes no calificados y los refugiados estarían presionando en mayor medida sobre la infraestructura de servicios sociales en los países de destino en términos de vivienda, de acceso a servicios de educación, y de protección en los mercados de trabajo, entre otros. Planteó entonces la inquietud sobre cómo van a responder los gobiernos a estas demandas, cuál va ser el rol de las ONGs y de la Iglesia en la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Morrison concluyó su intervención señalando que los flujos de migración internacional contribuyen en gran medida a la competitividad de los países, tanto en el norte como en el sur, pero que presentan a su vez desafíos muy importantes en términos de los costos del ajuste que debe afrontar la sociedad receptora y de las consecuencias sociales a mitigar.

A continuación, el moderador del panel solicitó a Agustín Escobar que presentara las conclusiones de la segunda sesión del capítulo II. La intervención de Escobar hizo referencia a la tensión existente entre, por un lado, el interés de los países en desarrollo para que sus trabajadores no calificados puedan conseguir empleo en otros países y, por el otro, el de los países avanzados que buscan proveerse de recursos humanos calificados. Un segundo aspecto de la tensión señalada por el expositor tendría que ver con la percepción de la inversión en el desarrollo de profesionales, por parte de los países pobres, como un subsidio sur-norte. Un tercer aspecto de la tensión tendría que ver con lo que Escobar denomina "la nueva división capital–trabajo". Si el cambio demográfico presenta características de polarización entre el norte y el sur, en el futuro se agudizaría más aún la división entre capital, en el norte, y población trabajadora, en el sur.

Escobar rescató de las problemáticas debatidas la temática de la etnicidad y afirmó que habría un resurgimiento de la identidad de grupo, de la identidad étnica como motor y organizador de los flujos migratorios, tanto internos como internacionales. Consideró que la migración va a reforzar la diferencia entre migrantes calificados y no calificados porque, entre otras razones, si las políticas de los países desarrollados persisten en su interés por atraer mano de obra calificada, los trabajadores más pobres y con menor nivel de calificación tenderán también a ser "más ilegales" y "más indocumentados"; es decir, tendrían menos condiciones para competir de manera igualitaria. Señaló, por último, que este aumento de la migración parecería estar conduciendo claramente a una diversificación racial de la población en muy diversos países, especialmente en el norte, y ello llevaría a la construcción de nuevas percepciones de la población y sus diferencias. Esto se vincularía, por un lado, con la xenofobia y la discriminación y, por el otro, podría llevar también a una nueva forma de construcción política en los países de destino.

Seguidamente, hizo uso de la palabra Rodolfo García Zamora quien, en nombre del encuentro de organizaciones de la sociedad civil, dio una visión sintética sobre el desarrollo de los debates y reconoció la necesidad de profundizar los niveles de intercambio y articulación hemisférica en la

materia. Señaló, asimismo, que el fenómeno migratorio está sobrepasando la capacidad de los gobiernos para su abordaje integral. El expositor reseñó algunas de las tendencias hemisféricas que han percibido desde su rol de organizaciones civiles; ente ellas, la tendencia continental al incremento de la migración debido a los problemas estructurales de atraso económico y problemas sociales y políticos, y a la falta de condiciones endógenas de desarrollo económico regional y nacional. Frente a ello, García Zamora enunció una serie de propuestas, entre las que se destacaron:

1) Incorporar la problemática migratoria en el marco de las políticas de desarrollo.

2) Desarrollar políticas de inserción social y de retorno desde un enfoque multidimensional que considere, entre otros aspectos, el género, la infancia, la raza, la cultura, el medio ambiente, y otros factores relevantes.

3) Erradicar las leyes punitivas o medidas que establecen a las fronteras como cercos regionales.

4) Implementar políticas públicas que integren a todos los sectores sociales; de manera especial, propuestas de desarrollo local y regional que, a mediano plazo, puedan atenuar la propensión migratoria de esas regiones.

Remarcó, por último, que las obligaciones del Estado no pueden ser sustituidas pensando que los migrantes, o sus remesas, serán el elemento de relevo que compense las mutilaciones en el gasto público que ha registrado la región en los últimos años.

El moderador del panel final abrió el espacio para el debate y la Delegación de Antillas Holandesas intervino haciendo una breve descripción de la situación de la islas en materia migratoria, caracterizada por importantes flujos de emigración, principalmente con destino a Holanda. Una de las características que preocupa a las autoridades tiene que ver con el alto porcentaje de mano de obra calificada que emigra. En este sentido, el representante de las Antillas Holandesas manifestó sus dudas de que en el caso particular de su país se esté produciendo una "circulación de cerebros". Acotó además que las remesas son casi inexistentes porque la mayoría de los que emigran lo hacen con sus familias. Otra consecuencia de la migración de antillanos tiene que ver con el envejecimiento de la población debido a que la mayoría de las personas que dejan el país son menores de cuarenta y cinco años. Según el expositor, ello estaría afectando seriamente el sistema de seguridad social de las Antillas Holandesas, además de incidir negativamente en la situación socioeconómica.

Seguidamente, Gustavo Mohar intervino para comentar una observación de Andrew Morrison sobre la inexistencia de estudios recientes que permitan explicar la contribución de los migrantes –por ejemplo, en los Estados Unidos– al crecimiento y estabilidad de la economía. Señaló que existe un problema de interpretación y de metodología sobre la medición de dicha contribución. Citó entonces un estudio binacional sobre migración realizado conjuntamente por México y Estados Unidos, en el cual se concluye que la migración ha tenido una contribución positiva en el país de destino. Y como prueba de ello, Mohar destacó el hecho de que, merced a presiones de la industria informática, se había aprobado un año y medio atrás en los Estados Unidos un programa especial de sesenta mil visas para incorporar personal del exterior. El programa se habría agotado en un año y ese sector de la economía experimentó un gran incremento de la productividad, éxito debido en gran medida a la mano de obra migrante. De allí que Mohar concluye resaltando la necesidad de superar la discusión en términos de contribución positiva o negativa, y empezar a visualizar, más bien, cómo maximizar y optimizar los efectos de la migración, tanto en los países de origen como en los de destino.

Andrew Morrison respondió a las apreciaciones de Mohar, señalando que la contribución de la migración calificada y no calificada ha tenido que ver, precisamente, con el crecimiento sostenido de la economía estadounidense de los últimos años.

A continuación, la Delegación de Costa Rica planteó la relación entre calidad del gasto público y emigración, y preguntó si existían estudios en este campo que vincularan cantidad y calidad del gasto social con migración en los países emisores.

La Delegación de Cuba, por su parte, observó que la cuestión migratoria no debería verse sólo desde el punto de vista económico, sino que debería asumirse también una perspectiva de tipo social y cultural. En este sentido, señaló que, cuando emigra un intelectual de la especialidad que fuere, como por ejemplo, un músico, o un pintor, hay un estímulo cultural menos para ese pueblo. De allí que para la Delegación Cubana no todo puede mensurarse en términos económicos y sí debería tenerse en cuenta la dimensión humana del problema.

Seguidamente, el moderador del panel final intervino a fin de dar respuesta a la pregunta realizada por la Delegación de Costa Rica. En referencia a algunos trabajos de la CEPAL que vinculan gasto social con niveles de pobreza, y que fueran aludidos por la Delegación de Costa Rica, la aclaración fue en el sentido de que los mismos no han pretendido hacer una vinculación directa entre gasto social y migración. Lo que se desprende de tales trabajos es que en la década de los ochenta la pobreza estaba aumentando en un número importante de países al tiempo que bajaba el gasto social y la ocupación. En este sentido, lo que incidiría principalmente en la pobreza es el empleo más que el gasto social, y un indicio en tal sentido estaría dado por el hecho de que, en la década de los noventa, el gasto social en América Latina se recuperó. No obstante, y dado que el crecimiento fue muy débil, el empleo no se recuperó y, en consecuencia, ello impactó aumentando los niveles de pobreza.

La Delegación de Colombia hizo alusión a las palabras pronunciadas por Andrew Morrison, en el sentido aclaratorio de que la migración colombiana hacia Venezuela y Ecuador es histórica y se viene registrando prácticamente durante todo el siglo XX. Por lo tanto, no se estaría produciendo ningún fenómeno de migración internacional en razón de desplazamientos internos en Colombia.

La Delegación de Haití, en tanto, destacó la existencia de flujos migratorios muy importantes del tipo sur-sur de mano de obra poco calificada entre las islas inglesas del Caribe, de las Antillas y, particularmente, a nivel de la propia isla, donde se da una emigración considerable de dominicanos hacia Puerto Rico y de haitianos hacia República Dominicana.

En relación con una intervención de la Delegación de Argentina sobre el sentido que ha adquirido la integración regional y su vinculación con los procesos de desarrollo, Andrew Morrison aclaró que no existe ningún consenso sobre si tales esfuerzos de integración están generando una convergencia económica entre los países ricos y los pobres. En lo que sí habría consenso es en el hecho de que, en el corto plazo, los esfuerzos de integración producirían ajustes sectoriales con más migración como resultado. La pregunta a largo plazo que planteó Morrison es si será posible lograr tal convergencia económica y, en tal supuesto, si los flujos migratorios tenderán a disminuir. Por otra parte, también hizo referencia al riesgo de enfatizar excesivamente sobre los derechos sociales y dejar de lado el tema de los derechos políticos puesto que ello podría derivar en posturas meramente asistencialistas en perjuicio de la noción y el ejercicio de la ciudadanía.

Armando Di Filippo señaló que hay que enfatizar el hecho de que la migración constituye un fenómeno multidimensional y que, por lo tanto, tiene connotaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Tal condición sería esencial y podría guardar correspondencia con la multidimensionalidad de algunos acuerdos subregionales como el MERCOSUR, la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe y el Mercado Común Centroamericano. Estos acuerdos suponen la cesión parcial y limitada de cuotas de soberanía por parte de los países miembros. Di Filippo sostuvo que el concepto político de soberanía se vincula con el concepto político de ciudadanía; partiendo entonces de la integración política de la soberanía, se podría pasar automáticamente a la discusión de la ciudadanía por la correspondencia que existe entre esos dos conceptos de naturaleza política. Del concepto de ciudadanía sería posible avanzar, por lo tanto, hacia el tema de los derechos civiles, individuales, sociales, políticos y económicos, y de la ciudadanía comunitaria.

Mary García Castro intervino a fin de hacer una aclaración respecto del tema de la ciudadanía, y señaló que en el contexto histórico de la formación del Estado moderno la elaboración teórica de las nociones de ciudadanía política, económica y social, se refería también a la relación entre las clases sociales. Por tal motivo, el concepto de ciudadanía social no se circunscribía solamente al acceso a

la salud o a la educación sino también a la redistribución del capital acumulado. En razón de ello, García Castro sostuvo que para hablar de ciudadanía social sería necesario cuestionar también la distribución internacional de la riqueza y de los recursos. Por otra parte, advirtió que enfatizar excesivamente sobre el tema de la sociedad civil en el contexto del neoliberalismo imperante podría conllevar el riesgo, cuando no la intención velada, de alejar al Estado de responsabilidades que le son propias y por tanto indelegables.

2. Segunda Parte

En la segunda parte del panel final se abordaron los temas tratados en los capítulos III, IV y V, "Gobernabilidad de la migración y diplomacia multilateral", "Importancia económica y social de la migración", y "Derechos humanos de los migrantes", respectivamente, presentados en las cuatro restantes sesiones del Simposio.

El moderador del panel final reabrió las actividades y Allan Jury, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, hizo el resumen de lo ocurrido en la cuarta sesión. En relación con el tema de la Cumbre de las Américas y el compromiso de los Estados en el tratamiento de la temática migratoria, Jury señaló que la migración debería ser vista desde una perspectiva más amplia y vinculada con aspectos del desarrollo social y económico.

El moderador del panel dio la palabra a Donald Brice, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Jamaica, para que realizara un resumen de lo realizado en la quinta sesión. Brice destacó algunos asuntos que requerirían una atención continua por parte de los Estados y de los organismos multilaterales. Señaló en este sentido que haría falta promover más estudios e investigaciones sobre la migración extrarregional (incluyendo a la migración indocumentada y el tráfico de personas), sobre la reintegración de los retornados en la sociedad de origen y la protección de los derechos humanos de los individuos. Habría que alentar un mayor compromiso de la sociedad civil para dar más impulso a las organizaciones representativas, así como mejorar su capacidad de asistencia en el tratamiento de estas problemáticas.

Seguidamente, Fernando Urrea, de la Universidad del Valle, Colombia, presentó el resumen del capítulo IV, tratado en la sexta sesión del Simposio. Comenzó destacando que no existe relación proporcional entre la magnitud de las remesas asociadas a la migración centroamericana y caribeña con la de las registradas en Sudamérica; éstas son mucho más bajas en términos comparativos, si bien tampoco son muy conocidas. Advirtió que la utilización de las remesas para el consumo no debe ser vista en forma necesariamente negativa, pues estimularía la demanda básica y aumentaría la productividad de quienes las reciben. Destacó también lo señalado en las ponencias en cuanto a la participación de nuevos actores en el circuito de estos flujos de recursos, como son las asociaciones y clubes de migrantes, los mercados de amigos, que mantienen una relación con los gobiernos y las comunidades locales en los países de origen. En cuanto a las comunidades de migrantes, Urrea señaló que estas deben ser interpretadas como redes sociales consolidadas y con componentes identitarios, pues la migración no es solamente de individuos sino que forma parte de la globalización y tales comunidades cumplirían con la función de defender a los migrantes de la vulnerabilidad y de la precariedad que les amenaza en un contexto de flexibilidad laboral y de retroceso del Estado de bienestar. Por último, observó que el potencial de desarrollo de las remesas depende, en primer lugar, del contexto local o regional. En este sentido, las zonas más pobres serían las de menor potencialidad puesto que tendrían menos opciones para ahorrar y, por otra parte, habría escasa participación de los migrantes pobres en las organizaciones comunitarias.

A continuación, el moderador del panel final solicitó a Lelio Mármora, de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que presentara las conclusiones del capítulo V presentado en la séptima sesión del Simposio, donde se trató la temática de los "Derechos humanos de los migrantes". Mármora abordó el tema desde cuatro ejes. El primero fue el de los derechos humanos

y el desarrollo. Señaló al respecto que durante el transcurso del Simposio fue posible observar el aporte positivo que la migración hace al desarrollo, pero que también es claro que el aumento de la brecha entre países ricos y pobres incrementa la inequidad, y ello iría en detrimento de los derechos humanos con el consiguiente aumento de la migración. Mármora sugirió que para poner fin a este tipo de situaciones serían necesarias políticas de compensación económica entre los ganadores y perdedores del sistema internacional.

El segundo eje abordado por Mármora fue el de los derechos humanos y la gobernabilidad de la migración. Señaló que se ha avanzado bastante en este sentido ya que hay un reconocimiento conceptual cada vez más fuerte en la conciencia internacional respecto de los derechos humanos del migrante, lo cual se ha traducido en un avance en la formulación de políticas y normas.

Respecto del tercer eje, el de los derechos humanos y la información, Mármora sostuvo la importancia del análisis objetivo y asimismo de la capacitación y divulgación sobre el tema, a fin de desarticular mitos y prejuicios que se encuentran en la raíz de la xenofobia, la discriminación y la segregación. En este contexto, hizo mención de organismos como la CEPAL y el CELADE, así como de la División de Población de las Naciones Unidas, los cuales, a través de análisis serios y no determinados por modas, presiones políticas, ni facilidades de financiamiento, habrían demostrado desde hace varios años la no verificación de las hipótesis neomalthusianas de la explosión demográfica y la debilidad de la hipótesis de la amenaza migratoria.

Por último, Mármora abordó el eje de los derechos humanos y los negocios migratorios. Afirmó que estos últimos no se restringirían solamente al tráfico de personas y el crimen organizado, sino que tendrían también relaciones directas con las políticas migratorias restrictivas en algunos países; citó en este sentido un viejo refrán que reza: "a más restricción, más corrupción". Concluyó afirmando que, en algunos casos, más que una contradicción entre derechos humanos de los migrantes y soberanía nacional, es la supeditación de la soberanía nacional al negocio migratorio lo que afectaría directamente la aplicación y el desarrollo de los derechos humanos de los migrantes.

A continuación, el moderador del panel final solicitó a Fernando Peña, representante del Centro Integral Pedagógico y Popular de República Dominicana, que presente las conclusiones de los debates que tuvieron lugar dentro de las organizaciones de la sociedad civil. Peña manifestó, en nombre de dichas organizaciones, la preocupación por las consecuencias negativas que la adopción e implementación de políticas como el Plan Colombia tendrían en términos de la generación de movimientos migratorios forzados y masivos, y de su impacto regional. Advirtió, además, sobre los atentados y violaciones a los derechos humanos de los migrantes que se producen como consecuencia de operaciones fronterizas; citó como ejemplo el caso de la Operación Guardián en la frontera entre México y Estados Unidos, que habría cobrado hasta el momento unas trescientos cincuenta víctimas mortales.

A continuación, Melany Neger, representante de Immigration and Refugees Services of America, hizo una presentación de propuestas y compromisos en nombre de las organizaciones de la sociedad civil. Ellas fueron:

1) Que los gobiernos firmen y ratifiquen el Convenio de las Naciones Unidas sobre Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, los Convenios 1-43 y 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Protocolo de San Salvador.

2) Que los aportes de las sociedades civiles organizadas sean considerados por los gobiernos para la elaboración de políticas migratorias integrales, donde se incluya el pleno respeto de los derechos humanos.

3) Trabajar conjuntamente entre los gobiernos y la sociedad civil en el desarrollo de mecanismos que garanticen la adopción de sanciones efectivas contra aquellos que explotan a los migrantes o que están involucrados en el tráfico de personas. Estas sanciones deberían contemplar medidas de protección a las víctimas, especialmente a las mujeres y los niños.

4) Que se garantice el derecho de asilo del que goza toda persona de acuerdo con las convenciones internacionales.

5) Que los gobiernos, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil de los países de origen y de tránsito, informen acerca de los requerimientos legales de entrada, salida y de empleo para los migrantes en los países de tránsito y de destino.

6) Que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil desarrollen e impulsen campañas educativas conjuntas sobre el tema de la migración, sus causas y efectos, incluyendo la adecuación de los programas educacionales.

7) Que los gobiernos asuman el compromiso de garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos en los diferentes mecanismos de detención, expulsión, deportación y recepción de migrantes.

Neger manifestó luego el compromiso de las organizaciones de la sociedad civil en cuanto a crear mecanismos y consolidar los ya existentes a fin de garantizar los siguientes objetivos:

1) Fortalecer las redes nacionales y regionales de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el tema migratorio.

2) Mantener y acrecentar los espacios de diálogo con los gobiernos y organizaciones intergubernamentales en aras de garantizar la dignidad de las personas migrantes.

3) Incluir en los planes de acción y en los mecanismos de seguimiento los compromisos derivados del Foro de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

4) Fortalecer y dar seguimiento a los vínculos establecidos para la participación de la sociedad civil en el proceso de la Cumbres de las Américas, en particular la de Quebec, y para el abordaje integral del tema migratorio en el hemisferio.

Al abrir el debate a los participantes, la Delegación de Argentina hizo una aclaración en referencia a lo expuesto por Lelio Mármora y se refirió al proceso de informatización de los pasos fronterizos en ese país. Además destacó que el gobierno argentino estaba estudiando, en el más alto nivel, la posibilidad de implementar un programa de regularización migratoria, así como de profundizar los convenios migratorios bilaterales firmados con las repúblicas de Bolivia, Paraguay y Perú.

La Delegación de los Estados Unidos hizo una intervención respecto del tema del equilibrio entre soberanía y derechos humanos. Señaló la necesidad de trabajar conjuntamente entre los países para desarrollar mecanismos que permitan preservar ese equilibrio. En este sentido, destacó el ejemplo del trabajo realizado con México al tratar de informar a los potenciales migrantes sobre los peligros que entraña el cruce clandestino de las fronteras.

La Delegación de Perú, por su parte, afirmó que el tráfico de personas constituye uno de los delitos más denigrantes de la actualidad y que merece toda la atención de los gobiernos para combatirlo frontalmente y lograr su erradicación. La misma actitud pidió a la comunidad internacional para enfrentar el lavado de dinero originado en el tráfico de personas. Agregó al respecto que en Perú se modificó el código penal incorporando el "delito migratorio", haciéndolo punible con una "doble pena".

La Delegación de México destacó el tema de las formas que asume el envío de las remesas, y señaló que un problema en la región es que no existe una normativa regulatoria homogénea en el tema, lo cual estaría perjudicando a los migrantes, a sus familias y sus posibilidades de aprovechamiento de estos recursos. Lo abusos cometidos por muchas empresas dedicadas al movimiento de remesas estarían indicando la necesidad de una mayor regulación y control por parte de los gobiernos.

La Delegación de Colombia hizo una aclaración respecto de lo manifestado en algunas intervenciones acerca del Plan Colombia y sus posibles implicaciones en términos de desplazamientos de población. Señaló que dentro de dicho Plan existe un capítulo muy específico referido a la protección de los derechos humanos, la reforma judicial, la democratización y el desarrollo social. En ese capítulo habría algunos aportes especiales de asistencia para las víctimas de la violencia, para los desplazados internos, para el desarrollo sostenible y la vinculación de las comunidades locales y los municipios. Aparte de ello, la Delegación de Colombia recordó que en enero de 2000 el gobierno firmó un memorándum de intención con el ACNUR para prevenir el desplazamiento forzado de personas y que, posteriormente, se había firmado un comunicado conjunto entre Colombia y Venezuela para la atención y prevención de los desplazados internos y el tránsito en las zonas de frontera. Otro, en similares términos, se firmó con el gobierno de Ecuador. La Delegación de Islas Vírgenes Norteamericanas planteó la inquietud en favor de una ampliación de los miembros del proceso de la Cumbre de las Américas, incorporando a los países que todavía no participan de dicha instancia hemisférica.

Finalmente, con unas breves palabras en las que destacó la enorme importancia de la reunión, la Señora Elizabeth Odio Benito, Segunda Vicepresidenta de Costa Rica, cerró oficialmente el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas.

En síntesis, el panel final brindó la ocasión para el examen de los hechos más destacados del Simposio y para el intercambio de puntos de vista entre los participantes, especialmente los delegados de los gobiernos de las Américas y los representantes de la sociedad civil. Estas características realzan la trascendencia de la reunión y estimulan a otorgar definitivamente un lugar preferente a la migración internacional en la agenda social y económica americana del siglo XXI.

Anexo 1

Agenda del simposio

Lunes 4 de septiembre

7.30 a 8.00 Registro de participantes

8.00 a 9.30 INAUGURACIÓN

Intervenciones de:

- **Sr. José A. Ocampo,** Secretario Ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- **Sr. Brundson McKinley**, Director General, Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- **Sra. Marisela Padrón**, Directora, División de América Latina y el Caribe, Fondo de Población de las Naciones Unidas FNUAP)
- Mensaje de **Sr. César Gaviria**, Secretario General, Organización de los Estados Americanos (OEA)
- Mensaje de **Sr. Enrique Iglesias**, Presidente, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Sr. **Michel Dorais**, Vice Ministro de Inmigración y Ciudadanía, Canadá
- Excmo. Sr. Miguel Ángel Rodríguez, Presidente de Costa Rica

10.00 a 10.30 Café

Tema1 Tendencias y patrones migratorios en las Américas

10.30 a 12.45 SESIÓN 1

Moderador:

Joseph Chamie, División de Población de las Naciones Unidas

I. Tendencias y patrones migratorios en las Américas Expositores:

1. **Miguel Villa**, CELADE/División de Población de la CEPAL, Chile
2. **Elizabeth Thomas-Hope**, University of West Indies, Jamaica

II. Sistemas de información sobre migración internacional Expositores:

3. **Verónica Arruñada,** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina
4. **Diego López de Lera**, Universidad de La Coruña, España Comentaristas:

1. **Rosana Baeninger,** Comisión Nacional de Población y Desarrollo, Brasil
2. Edward Ebanks, University of Western Ontario, Canadá

- Debate general
- Café

TEMA 2 Relaciones entre migración y desarrollo

14.30 a 16.15 SESIÓN 2

Moderador:

Andrew Morrison, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

I. Impacto de la globalización y de los acuerdos de integración regional en países de origen y destino de corrientes migratorias Expositores:

1. **Armando Di Filippo**, CEPAL, Chile
2. **Neide Patarra**, Universidad Estadual de Campinas, Brasil

II. Cambios económicos y tecnológicos y mercados de trabajo en los países de destino y de origen Expositores:

3. **Philip Martin**, University of California Davis, Estados Unidos
4. **Francisco Alba**, El Colegio de México, México Comentaristas:

1. **Eduardo Baumeister,** Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Nicaragua
2. **Dane Rowlands**, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, Canadá

- Debate general
- Café

16.30 a 18.15 SESIÓN 3

Moderador:

Agustín Escobar, Universidad de Guadalajara, México

I. La migración de trabajadores calificados Expositores:

1. Demetrios Papademetriou, Carnegie Endowment for International Peace, Estados Unidos
2. Adela Pellegrino, Universidad de la República, Uruguay

II. Impacto social de la migración Expositor:

3. Luis Ricardo Dávila, Universidad de los Andes, Venezuela
4. George Martine, Equipo de Apoyo Técnico del UNFPA, México Comentaristas:

1. Tomás Palau, Base de Investigaciones Sociales, Paraguay
2. Fernando Urrea, Universidad del Valle, Colombia

- Debate general

Martes, 5 de septiembre

Tema 3 Gobernabilidad de las migraciones internacionles y diplomacia multilateral

8.30 a 10.15 SESIÓN 4

Moderador:

Marguerite Rivera Houze, Departamento de Estado, Estados Unidos

I. Migración internacional y la Cumbre de las Américas Expositores:

1. Allan Jury, Departamento de Estado, Estados Unidos
2. Gerry Van Kessel, Refugiados, Ciudadanía e Inmigración, Canadá Comentaristas:

1. Juan Martabit, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile
2. Manuel Ángel Castillo, Colegio de México, México

- Café

10.30 a 12.30 SESIÓN 5

Moderador:

Donald Brice, Ministerio de Relaciones Exteriores, Jamaica

I. Iniciativas multilaterales de consulta sobre migración internacional Expositores:

1. Gustavo Mohar, Embajada de México en Washington D.C., México
2. **Carlos Gamarra Mujica**, Ministerio de Relaciones Exteriores, Perú

II. Rol de los organismos internacionales y no-gubernamentales Expositores:

3. **Héctor Dada Sánchez**, Ministerio de Relaciones Exteriores, El Salvador
4. **Peter Duschinsky,** International Liaison, Citizenship and Immigration Ministry, Canadá

Comentaristas:

1. **Marguerite Rivera-Houze**, Departamento de Estado, Estados Unidos
2. **Mary Garcia Castro**, Comité Nacional de Población y Desarrollo, Brasil

Tema 4 Importancia económica y social de las migraciones

14.30 a 16.15 SESIÓN 6

Moderador:

Luz Marina Díaz, Corporación Centro Regional de Población (CCRP), Colombia

I. Remesas y redes migratorias Expositores:

1. **Wendell Samuel**, Eastern Caribbean Central Bank, St. Kitts
2. **Federico Torres**, Grupo Consultor Independiente S.C., México

II. Comunidades de migrantes Expositores:

3. Alejandro Canales, Universidad de Guadalajara, México
4. **Mario Santillo**, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Argentina

Comentaristas:

1. **Pablo Serrano**, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México
2. **Pedro Villegas,** Comité de Asuntos Californianos con México, Estados Unidos

- Debate general
- Café

TEMA 5 Derechos humanos de los migrantes

16.30 a 18.15 SESIÓN 7

Moderador:

Lelio Mármora, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Argentina

Expositores:

1. **Richard Perruchoud,** Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Suiza
2. **Hélio Bicudo**, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Estados Unidos
3. **Manolo Abella,** Organización Internacional del Trabajo (OIT), Suiza Comentaristas:
1. **Gabriela Rodríguez,** Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, Colombia
2. **Roberto Cuéllar Martínez**, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica

- Debate general

Miércoles 6 de septiembre

Encuentro de expertos, y representantes de gobiernos y de la sociedad civil

8.30 a 10.30 Panel de examen de los resultados y conclusiones del Simposio y del foro de organizaciones no gubernamentales

Moderador:

Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto, CEPAL

I. Temas 1 y 2

II. Debate general

- Café

10.45 a 12.45 I. Temas 3, 4 y 5

II. Debate general

Sesión de Clausura

Informe del Relator

Sra. Elizabeth Odio Benito, Segunda Vicepresidenta de Costa Rica

Anexo 2

AGENDA DEL FORO

Mañana

8:00 – 8.30 Palabras de bienvenida a los participantes e inauguración. Hugo Villela, El Productor R.L. / Costa Rica.

8:30 – 8:45 Reflexión sobre las tendencias de los flujos de la migración. Rodolfo García Zamora, RROCM / México.

Tema I: Las visiones regionales, los temas emergentes y la participación de la sociedad civil

Moderador:

Javier Sánchez, RROCM / Costa Rica

PRIMERA SESION

8:45 – 9:45

- Centroamérica

Expositor :

Lilliana Rojas, Caritas / Costa Rica

- El Caribe

Expositor:

Fernando Peña, IPEC / República Dominicana

- América del Norte

Expositora:

Melanie Nezer, IRSA / Estados Unidos

9:45 – 10:30 Discusión

10:30 –10:45 CAFE

SEGUNDA SESION

10:45 – 11:25

- Cono Sur

Expositor:

Alberto Gianotti, SEDHU / Uruguay

- Comunidad Andina

Expositora:

Teresa Polo, CETEM / Bolivia

1:25 – 12:00 Discusión

12:00 – 12:15 Síntesis y conclusiones

12:15 – 1:30 RECESO

Tarde

1:30 – 1:50

TEMA II: PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MECANISMOS DE PROTECCION EFECTIVA Y PLENA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

Expositora:

Gabriela Rodríguez, Relatora Especial de Naciones Unidas para Derechos Humanos de los Migrantes

Modera:

Francisco Rico, CCR / Canadá

1:50 – 3:10

Tema III: Mesa redonda: "Desafíos de las organizaciones de la sociedad civil, consolidación de las redes regionales y construcción de una agenda común"

Moderador:

Jorge Rojas, CODHES / Colombia

Panelistas:

5. **Anne Seymour,** Mexico-US Advocates Network / Estados Unidos. "Representante de la RROCM. (ANEXO 7)

1. **Violeta Correa**, CAREF / Argentina. Representante del Cono Sur. (ANEXO 8)

2. **Amelia Fernández,** Universidad Javeriana / Colombia. Representante de la Comunidad Andina. (ANEXO 9)

4. **Andrés Peñaloza,** RMALC / México. Representante de la Alianza Social Continental. (ANEXO 10)

5. **Francisco Rico,** CCR / Canadá. Representante de la RROCM. (ANEXO 11)

3:10 – 3:30 CAFE

3:30 – 5:00 Debate general y conclusiones de los temas II y III

5:00 –Nombramiento de un grupo de representantes para redacción, conclusiones y relatorias del foro.

Relatores para tema I, II y III

Anexo 3

LISTA DE PARTICIPANTES

Simposio sobre Migración Internacional en las Américas San José, Costa Rica

4 al 6 de septiembre de 2000

A. Estados miembros de la Comisión

ANTIGUA Y BARBUDA

Representante:

- Austin M. Josiah, Labour Commissioner, Ministry of Labour, Home Affairs and Social Development

ARGENTINA

Representante:

- Noel Breard, Director Nacional, Dirección Nacional de Investigación, Políticas y Desarrollo Demográfico, Ministerio del Interior

BAHAMAS

Representante:

- Donald Symonette, Director, Department of Labour, Ministry of Labour

BELICE

Representante: - Paulino Castellanos, Director of Immigration and National Service

BOLIVIA

Representante:

- Ramiro Melendres, Director de Organismos Regionales, Dirección General de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Miembros de la delegación:

- Rimac Zubieta, Segundo Secretario, Embajada de Bolivia en Costa Rica

BRASIL

Representante: -

- Arnaldo de Baena Fernandes, Tercer Secretario, División de Temas Sociales, Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación:

- Sadi Assis Ribeiro Filho, Coordinador General de Inmigración, Ministerio del Trabajo y Empleo
- Mary García Castro, Coordinadora del Grupo de Trabajo en Migraciones Internacionales, Comisión Nacional de Población

CANADÁ

Representante:

- Michel Dorais, Associate Deputy Minister, Citizenship and Immigration

Miembros de la delegación:

- Denis Thibault, Ambassador, Embassy of Canada in Costa Rica
- Gerry Van Kessel, Director General, Refugees Branch, Citizenship and Immigration
- Peter Duschinsky, Director, International Liaison Division, Citizenship and Immigration
- Luis Monzon, Senior Policy Advisor, International Liaison Division, Citizenship and Immigration
- Nesta Scott, Counsellor (Immigration), Embassy of Canada, Guatemala

COLOMBIA

Representante:

- Ramiro Carranza Corronado, Director de Extranjería del Departamento Administrativo de Seguridad

Miembros de la delegación:

- Gustavo Adolfo Gómez Porras, Jefe, División de Asuntos Consulares, Dirección Consular, Ministerio de Relaciones Exteriores
- Manuel Solano Sossa, Coordinador de Visas, División de Visas, Ministerio de Relaciones Exteriores
- Dixon Orlando Moya Acosta, Segundo Secretario, División de Visas, Ministerio de Relaciones Exteriores

COSTA RICA

Representante:

- Elayne Whyte, Vicecanciller de la República

Miembros de la delegación:

- Noemí Baruch, Directora de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores
- Sergio Ugalde, Asesor, Ministerio de Relaciones Exteriores
- Gerardo Madriz, Ministerio de Relaciones Exteriores
- Eduardo Vilchez Hurtado, Director General, Dirección General de Migración y Extranjería

- Ana Virginia Lizano Cruz, Sub-Directora General, Dirección General de Migración y Extranjería
- José Joaquín Vargas, Sub-Jefe, Departamento de Planificación, Dirección General de Migración y Extranjería
- Marcela Vives Blanco, Directora de Desarrollo de la Salud, Ministerio de Salud

CUBA

Representante:

- Eliseo Zamora Hernández, Funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba

CHILE

Representante:

- Edmundo Harbin Rojas, Director de Política Consular, Dirección de Asuntos Consulares e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores

ECUADOR

Representante:

- Leonardo Carrión, Director General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación:

- María Fernanda Navas, Asesora en Cooperación y Relaciones Internacionales, Consejo Nacional de la Mujer
- Simón Pachano, Profesor FLACSO, miembro de la delegación de Ecuador

EL SALVADOR

Representante:

- Héctor Dada Sánchez, Viceministro de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación:

- Hugo Roberto Carrillo, Embajador de El Salvador en Costa Rica
- Roberto Machón, Director General de Migración y Extranjería
- Ana Elizabeth Cubias Medina, Directora de la Unidad Social y de Cultura, Ministerio de Relaciones Exteriores
- Milton José Colindres, Ministro Consejero de la Embajada de El Salvador en Costa Rica
- Carmen Edith Barriere Rivas de Campos, Jefa de Sección Trabajadoras Migrantes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Representante:

- Marguerite Rivera Houze, Deputy Assistant Secretary, Bureau of Population, Refugees and Migration, U.S. Department of State

Miembros de la delegación:

- Allan Jury, Director, Policy Resource Planning Bureau of Population, Refugees and Migration, U.S. Department of State
- Gerard Pascua, Coordinator for Santiago Migrant Workers Initiative, Bureau of Population Refugees and Migration, U.S. Department of State
- Marianne Kilgannon
- Martz, Chief, Overseas Operations Branch, Office of International Affairs, United States Immigration and Naturalization Service, Department of Justice
- Hipólito Acosta, Regional Attaché, United States Inmigration and Naturalization Service
- Herman Pardo, Sub-Director Adjunto, INS, Embajada de los Estados Unidos en México
- Melanie Nezer, Immigration Policy Director, Immigration and Refugee Services of America

GUATEMALA

Representante:

- Irma Esperanza Palma Rodríguez, Sub-Directora de Política Social, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

Miembros de la delegación:

- María Jimena Díaz, Subdirectora de América del Norte del Area Exterior Bilateral, Ministerio de Relaciones Exteriores
- Luis Alberto Mendizábal Barrutia, Director General de Migración, Ministerio de Gobernación

GUYANA

Representante:

- Barbara Haley, Senior Foreign Service Officer, Ministry of Foreign Affairs

HAITI

Representante:

- Guy Lamothe, Encargado de Negocios a.i., Embajada de Haití en México

Miembros de la delegación:

- Delcarmise Napoleón, Abogada, Sección Consular, Embajada de Haití en República Dominicana

HONDURAS

Representante:

- Reyna Ochoa de Gaekel, Directora General, Dirección General de Población, Ministerio de Gobernación y Justicia

JAMAICA

Representante:

- Donald Brice, Ambassador and Special Envoy and Director General on Jamaican's Overseas Department, Jamaica, Ministry of Foreign Affairs and Foreign Trade

MÉXICO

Representante:

- Carlos Félix Corona, Director General de Protección y Asuntos Consulares, Secretaría de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación:

- Romeo Flores Caballero, Coordinador de Asesores del Comisionado del Instituto Nacional de Migración
- Alfredo Miranda, Director, Dirección Organismos y Mecanismos de Integración y Concertación Comunicacionales, Secretaría de Relaciones Exteriores
- Margarita Rosa Rosado, Delegada Regional de Migración en el Estado de Campeche, Instituto Nacional de Migración
- Saúl Ronquillo García, Subdirector de Asuntos Internacionales de la Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales del Instituto Nacional de Migración
- Carlos Fuentes Villalba, Subdirector de Estudios sobre Migración, Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regionales, Consejo Nacional de Población (CONAPO)

NICARAGUA

Representante:

- Jorge Mayorga Jarquín, Jefe de la Dirección de Asesoría Legal, Dirección General de Migración y Extranjería

Miembros de la delegación:

- Eduardo Gaitán Rivera, Asesor Migratorio, Dirección General de Migración y Extranjería

PANAMÁ

Representante:

- Rodolfo Aguilera, Vice Ministro de Gobierno y Justicia

Miembros de la delegación:

- Miriam Vargas Vera, Directora de Relaciones Internacionales del Ministerio de la Juventud, la Mujer la Niñez y la Familia

- Jorge Alberto Barletta, Abogado de la Dirección de Asuntos Jurídicos y Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores

- Eric Singares, Director Nacional de Migración y Naturalización

- Margarita Moreno Ríos, Asistente del Despacho Superior, Dirección Nacional de Migración y Naturalización

PARAGUAY

Representante:

- Antonio Leiva Duarte, Director General, Dirección General de Migraciones

Miembros de la delegación:

- Bernardo Esquivel, Director, Políticas Sociales y Ambientales, Secretaría Técnica de Planificación

PERÚ

Representante:

- Enrique Bustamante Llosa, Ministro Consejero, Director de Protección y Apoyo al Nacional y Secretario Ejecutivo de la Comisión Permanente Ad Hoc para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación:

- Jorge Arturo Jarama, Jefe, Sección Consular, Embajada del Perú en Costa Rica

REPÚBLICA DOMINICANA

Representante:

- José Alejandro Ayuso, Subsecretario de Relaciones Exteriores sobre Asuntos Consulares, Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación:

- Teresita Torres García, Embajadora de República Dominicana en Costa Rica

SAINT KITTS Y NEVIS

Representante:

- Lavern Louard, Social Development Planner, Ministry of Finance, Development and Planning

SANTA LUCÍA

Representante:

- Velon John, Minister for Legal Affairs, Home Affairs and Labour

TRINIDAD Y TABAGO

Representante:

- Dennis Williams, Senior Planning Officer, Research Planning and Implementation Division, Ministry of Social and Community Development

URUGUAY

Representante:

- Roberto Cáceres Moreno, Director Nacional de Migración

VENEZUELA

Representante:

- Noel García, Embajador de Venezuela en Costa Rica

Miembros de la delegación:

- Liliana Serrano, Directora de Migraciones Laborales, Ministerio del Trabajo
- María Cristina Pérez de Planchart, Consejero, Jefe, Unidad de Derechos Humanos en la Dirección de Asuntos Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores

B. Miembros Asociados

ANTILLAS NEERLANDESAS

Representante:

- Jadira Schonenberg Hasselmeyer, Head of the Population Unit, Ministerio de Asuntos Generales

ISLAS VÍRGENES DE LOS ESTADOS UNIDOS

Representante:

- Carlyle Corbin, Minister of State for External Affairs, Office of the Governor

C. Países observadores

FRANCIA

Representante:

- Bernard Monot, Premier Conseiller, Ambassade de France à Costa Rica

Miembros de la delegación:

- Jean Louis Sabatié, Conseiller régional de coopération et d'áction culturelle

D. Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

- Joseph Chamie, Director, Population Division

E. Organismos de las Naciones Unidas

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Jaime Ruiz de Santiago, Jefe de Misión ACNUR, San José, Costa Rica

- Francisco Galindo, Deputy Regional Representative for Mexico, Central America and Cuba
- Carlos Maldonado, Asesor Jurídico Principal

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

- Gabriela Rodríguez Pizarro, Special Rapporteur de los Derechos Humanos de los Migrantes

Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)

- Marisela Padrón, Directora, División de América Latina y el Caribe
- George Martine, Equipo de Apoyo Técnico
- Tomás Jiménez Araya, Representante de FNUAP en Nicaragua, Costa Rica y Panamá
- Patricia Salgado, Oficial Nacional de Programa

Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD)

- Elías Carranza, Director

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- Virginia Trimarco, Residente Representative in Costa Rica
- Gioconda Ubeda, Consultora Jurídica, Oficina del Representante Residente

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

- Heimo Laakkonen, Assistant Representative in Costa Rica

F. Organismos especializados

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- Manolo Abella, Chief, International Migration Branch Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- Octavio José Ramírez Mixter, Oficial de Progamas, Representación de FAO en Costa Rica

G. Otras organizaciones intergubernamentales

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

- José Donaldo Ochoa, Jefe del Departamento de Desarrollo Sostenible
- Roy Barboza, Analista de Proyectos

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

- James Spinner, Asesor Jurídico
- Andrew Morrison, Especialista en Desarrollo Social

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

- Sary Montero, Especialista Género y Juventud Rural

Organización de los Estados Americanos (OEA)

- Jaime Aparicio, Director, Oficina de Seguimiento de Cumbres

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

- Helio Bicudo
- Pablo Saavedra, Abogado

Secretaría General de la Comunidad Andina

- Adolfo López Bustillo, Gerente, Proyecto Migraciones

H. Organizaciones no gubernamentales

- Julio Gabrielli, Asesor Legal, Departamento de Migraciones de la Arquidiócesis de Buenos Aires, y Fundación Comisión Católica Argentina
- Diego Ramón Morales, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina
- Violeta Adela Correa, Directora, Comisión Argentina de Refugiados (CAREF), Argentina
- María E. Gamero, Coordinadora Nacional, Huamn Rights Commissin of Belize
- Teresa Polo Najera, Investigadora-Docente Universitario, Centro de Estudios para la Mujer (CETEM), Bolivia
- José Magalhaes de Sousa, Director Nacional de CARITAS, Brasil
- Marie José Dancoste, Action Canada for Population and Development
- Leticia Adair, Canadian Council for Refugees
- Francisco Rico-Martínez, Presidente, Canadian Council for Refugees, Canada
- Elsy Jetty Chakkalakal, Canadian Council for Refugees

- Francisco Bazo, Asociación de Peruanos por la Integración Latinoamericana (APILA), Chile
- Pedro Hernández, Encargado de Estudios, Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI), Chile
- Elisa Neumann García, Coordinadora, Centro Alternativas, Chile
- Héctor Pezoa, Corporación Ayun, Chile
- Angel Libardo Herreño Hernández, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), Colombia
- Gloria Inés Flores Schneider, Directora Ejecutiva de la Asociación para la Promoción Social Alternativa (MINGA) Colombia
- Hermana Erta Lemos, Secretaria Ejecutiva, Pastoral de Movilidad Humana, Conferencia Episcopal Latinoamericana (CELAM), Colombia
- Fanny Polania, Fundación Esperanza, Colombia
- Amelia Fernández Juan, Directora del Instituto de Salud de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia
- Nuria Camps, Cooperante del Foro Emaús, Costa Rica
- Franco Arturo Pachecho Arce, Presidente, Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA), Costa Rica
- Sandra Piszk, Defensora de los Habitantes, Costa Rica
- Kathia Rodríguez, Defensoría de los Habitantes, Costa Rica
- Laura Navarro, Profesional de Defensa, Abogada, Defensoría de los Habitantes, Costa Rica
- Ana Esther Posada Sánchez, Coordinadora, Liga Internacional de Mujeres Pro-Paz y Libertad (LIMPAL), Costa Rica
- Nora Bruna, Ejecutiva Internacional, Liga Internacional de Mujeres Pro-Paz y Libertad (LIMPAL), Costa Rica
- Hugo González, Instituto de Estudios sobre la Población (IDESPO), Costa Rica
- Julio Hernán Varela, Director, IDESPO, Universidad Nacional (UNA), Costa Rica
- Celia Medrano, Comisión de Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA), Costa Rica
- Carlos Quesada, Comisión de Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA), Costa Rica
- Pamela Pardo, Comisión de Derchos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA), Costa Rica
- Gloria Díaz, Astradomes, Costa Rica
- Rosa Acosta, Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Costa Rica
- Surayé Solano, Consultores y Asesores Internacionales (CAI), Costa Rica
- María Elena Herrera Ortiz, Director, Consultores y Asesores Internacionales (CAI), Costa Rica
- María Elena Solano, Consultores y Asesores Internacionales (CAI), Costa Rica

- Javier Badilla, Abogado de Pastoral Social, CARITAS, Costa Rica
- Jorge Eddy Solorzano, CARITAS, Costa Rica
- Liliana Rojas, Pastoral Social, CARITAS, Costa Rica
- Juan Carlos Zamora, Asistente Programa Migrantes, Defensa de los Niños Internacional (DNI), Costa Rica
- Virginia Murillo, Presidenta Ejecutiva, Defensa de los Niños Internacional (DNI), Costa Rica
- María Yessenia Ramírez, Pastoral Social Diócesis de Limón, Costa Rica
- Ricardo Rodríguez, Director, Pastoral Social Diócesis de Ciudad Quesada, Costa Rica
- Felix Benito Ríos, Promotor Pastoral Social Iglesia Católica, Costa Rica
- María Virginia Casasfranco, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica
- Hugo Villela, Gerente, El Productor R.L., Costa Rica
- María Antonieta García, El Productor R.L., Costa Rica
- Javier Sánchez, Asesor de Proyectos, El Productor R.L., Costa Rica
- Wilberge Jean, Comité de Apoyo, El Productor R.L., Costa Rica
- Pablo Sibar Sibar, El Productor R.L., Costa Rica
- Ana Isabel García, Directora Ejecutiva, Fundación Género y Sociedad (GESO), Costa Rica
- Adilia Solís Reyes, Directora General, Universidad Popular de Nicaragua, Sede Costa Rica
- Laura Vargas, Directora Académica, Universidad Popular Nicaraguense (UPONIC), Sede Costa Rica
- Miguel López, Coordinador, Catholic Relief Services (CRS)
- Blanca Morejón, Investigador-Demógrafo Profesor Universitario, Centro de Estudios Demográficos y Centro de Estudios de la Migración Internacional, Universidad Habana, Cuba
- Pablo de la Vega, Coordinador, Centro de Documentación en Derechos Humanos, Ecuador
- María Isabel Arantes, Coordinadora, Pastoral de los Migrantes, Conferencia Episcopal Ecuatoriana
- Patricio Benalcazar, Comité Pro-Refugiados, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Ecuador - Mauricio Ortiz, Red de Hermandad y Solidaridad, Ecuador - Jorge García, CIUDAD, Ecuador - Luis Saavedra, Instituto Regional para los Derechos Humanos del Ecuador
- Américo Mauro Araujo, Subdirector, Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico, El Salvador
- Bernardina López, Relaciones Públicas y Apoyo Gestión, Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral (ASDI), El Salvador
- Miguel López Ortiz, Coordinador Area Migraciones, Catholic Relief Services, El Salvador

- Gilma Lissette Pérez, Foro de Migrantes El Salvador, Instituto de Derechos Humanos de la UCA
- Phil Anderson, Representante, Lutheran Immigration and Refugee Service, Estados Unidos - Roberto Barraza, Speakers Bureau Coordinator, CAUSA/PCUN, Estados Unidos
- Anne Seymour, Program Coordinator, Heartland Alliance Mexico-US Advocates Network, Estados Unidos - Claudia Smith, Border Project Director, Estados Unidos
- Melanie Nezer, Immigration Policy Director, IRSA, Estados Unidos - Patricia Bezares, Investigadora, MENAMIG Guatemala
- Rubén Herrera, Coordinadora Proyecto de Migración, FLASCO-Sede Guatemala/MENAMIG, Guatemala
- Jeanina Ponce, FUNDATEP, Guatemala - Mario Geremía, Director, Centro de Atención al Migrante (CAM), Guatemala
- Flora Victoria Reynosa, Asistente de Coordinación, Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala
- Mauro Verzeletti, CAM, Guatemala
- Padre Wilner Tilus, Caritas Internationalis, Haití
- Paula Miette, Secretaria Ejecutiva, CARITAS, Haití
- Colette Lespinasse, Group d'Appui aux Refugiés et Repatriés (GARR), Haití
- Susi Castor, Centre de Recherche et de Formation Economique et Sociale pour le développement (CRESFED), Haití
- Elorme Seme, Centre d'Information sur les Migrations Haitiennes
- Hirbarne Brunel, CIMH Haití
- Marie Garline, Pontsant, Haití
- Jimly Joseph, Coordinator, CARE, Haití
- Janete Ferreira, Secretaria Ejecutiva de Movilidad Humana, Pastoral Social

  CARITAS/FONAMIH, Honduras
- Guido Eguigure, Gerente Programa Sociedad Civil, FONAMIH-CRS Honduras
- Enrique Brito, Frente de Apoyo Mutuo (FAM), México
- Rodolfo García Zamora, Sin Fronteras, México
- Andrés Peñaloza, Director Ejecutivo, Red Mexicana de Acción frente Libre Comercio/ Alianza Social Continental (RMALC), México
- Edgar Allan Bolt, Asesor del Instituto de Promoción Humana (INPRHU), Nicaragua
- Jorge Estrada, Secretario Ejecutivo, Movilidad Humana, CARITAS, Nicaragua
- María Eugenia Morales, Coordinadora Ejecutiva, Asociación NOCHARI, Nicaragua

- Axel Zamir Urcuyo, Asesor Legal, Pastoral de Movilidad Humana, CARITAS, Nicaragua
- Alvaro Gómez, Pastoral de Movilidad Humana, CARITAS, Nicaragua
- Carlos Antonio Gómez Torrentes, Asesor Legal, Defensa y Denuncia, Derechos Humanos (CENIDH), Nicaragua
- Blanca Fonseca, Responsible del Area de Emergencia, Consejo de Iglesias Evangélicas Pro-Alianza Denominacional (CEPAD), Nicaragua
- Mario Chamorro, Director Ejecutivo, Centro dos Generaciones
- Conrado Sanjur, Presidente, Coordinadora Popular de Derechos Humanos de Panamá (COPODEHUPA), Panamá
- Ricardo Castillo, ALAP, Paraguay - Ramón Fanego, Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencia (CIPAE), Paraguay
- Diana Avila, Consejería en Proyectos, Perú
- Javier Mujica, Responsable, Programa de Derechos Humanos (CEDAL), Perú
- Raquel Reynoso Rosales, SUYASUN y Mesa Nacional sobre Desplazamiento, Perú
- Rosa Lía Chauca, Red para la Infancia y la Familia, Perú
- Fernando Peña, Centro Integral Pedagógico y Popular (IPECP), República Dominicana
- Julio Acosta, Sacerdote, Casa del Caribe, República Dominicana
- Rafael Alcides Collado, Comisión de Trabajo Ecuménico Dominicano (COTEDO), República Dominicana
- Estela Helguero, CARITAS
- SEDHU, Uruguay
- Alberto Gianotti, Director Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU), Uruguay
- Gloriana Fernández, Responsable de Fortalecimiento a Grupos de Derechos Humanos (PROVEA), Venezuela

I. Invitados Especiales

- Francisco Alba, Profesor, El Colegio de México, México
- Verónica Arruñada, Coordinadora Sistema de Indicadores Sociodemográficos, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina
- Rosana Baeninger, Investigador/Profesor, Núcleo de Estudios de Población, Brasil
- Eduardo Baumeister, Investigador, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Universidad Libre de Amsterdam, Nicaragua
- Alejandro Canales, Profesor Investigador, Universidad de Guadalajara, México
- Manuel Angel Castillo, Profesor-Investigador, El Colegio de México, México

- Carlos Castro, Viceministro de Gobernación, Costa Rica
- Roberto Cuéllar, Director, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)Inter-American Institute for Human Rights
- Luis Ricardo Dávila, Profesor Universitario, Análisis Político y Social, Universidad de los Andes, Venezuela
- Armando Di Filippo, Consultor
- Edward Ebanks, Discussant, Population Studies Centre, University of Western Ontario, Canada
- Agustín Escobar, Investigador, CIESAS Occidente, Universidad de Guadalajara, México
- Carlos Gamarra Mujica, Cónsul General de Perú en Toronto
- Mary García Castro, Comité Nacional de Población y Desarrollo, Brasil
- Alejandro Guillén, Director, Programa Interdisciplinario en Población y Desarrollo Local, Universidad de Cuenca, Ecuador
- Diego López de Lera, Profesor Universitario, Universidad de La Coruña, España
- Juan Martabit, Embajador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile
- Philip Martin, Professor, University of California Davis
- Gustavo Mohar, Ministro para Asuntos Políticos y Relaciones con el Congreso, Embajada de México en Washington DC, México
- Demetrios Papademetriou, Co-Director, International Migation, Carnegie Endowment for International Peace, Estados Unidos
- Neide Lopes Patarra, Professor, Universidad Estadual de Campinas, Brasil
- Adela Pellegrino, Coordinadora del Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay
- Dane Rowlands, Associate Professor, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, Canada
- Wendell Samuel, Senior Director, Research and Information, Eastern Caribbean Central Bank, St. Kitts
- Mario Santillo, Director, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Argentina
- Patrick Taran, Coordinator, Glogal Campaign for Migrants Rights/ Director of Migrants Rights International, Suiza
- Elizabeth Thomas-Hope, Professor of Enviromental Management and Chair of the Department of Geography-Geology, University of West Indies, Jamaica
- Federico Torres Arroyo, Director Internacional, Grupo Consultor Independiente S.C., México
- Fernando Urrea-Giraldo, Profesor Titular, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle, Colombia

- Pedro Villegas, Comité de Asuntos Californianos con México, Estados Unidos
- Christian Zlolniski, Investigador, Colegio de la Frontera Norte México J. Secretaría

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo
- Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto
- Daniel S. Blanchard, Director, División de Población (CELADE)
- Miriam Krawczyk, Directora, División de Planificación de Programas y Operaciones
- Miguel Villa, División de Población, (CELADE)
- Dirk Jaspers Faijer, División de Población (CELADE)
- Gerardo Mendoza, Oficial de Programas
- Martín Manterola, Consultor (CELADE)
- Jorge Martínez, Consultor (CELADE)
- Silvia Olego, Consultora (CELADE)
- Arodys Robles, Consultor (CELADE)

Sede Subregional de la CEPAL en México

- Pablo Serrano, Oficial de Asuntos Sociales
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- Brunson McKinley, Director General
- Richard Perruchoud, Asesor Legal
- Roberto Kozak, Representante Regional para México y Centroamérica
- Lelio Mármora, Representante Regional OIM Cono Sur
- Raúl Vergara, Representante Regional Adjunto para México y Centroamérica
- Pilar Norza, Senior Regional Adviser for the Americas
- Gunther Mussig, Jefe de Misión, OIM Guatemala
- Miguel Angel Trinidad, Jefe de Misión, OIM Honduras/El Salvador
- Herminio Castillo, Oficial de Programas

NACIONES UNIDAS

CEPAL
ECLAC

Serie

Seminarios y conferencias

Números publicados

1 Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL (LC/L.1369-P), N° de venta: S.00.II.G.59 (US$ 10.00), 2000.

2 Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° de venta: S.00.II.G.88 (US$ 10.00), 2000.

3 La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P), N° de venta: S.00.II.G.33 (US$ 10.00), 2000.

4. Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur. Informe del Seminario Regional (LC/L.1486-P), N° de venta: S.01.II.G.18 (US$ 10.00), 2000. 5 Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta: S.01.II.G.73 (US$ 10.00), 2001.

6 Informe de la relatoría del Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1502-P; LC/IP/L.186), N° de venta: S.01.II.G.42 (US$ 10.00), 2001.

7 Memorias del Seminario internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° de venta: S.01.II.G.48 (US$ 10.00), 2001.

8 Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° de venta: S.01.II.G.85 (US$ 10.00), 2001.

9 Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P), N° de venta: S.01.II.G.90 (US$ 10.00), 2001.

10 La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta: S.01.II.G.102 (US$ 10.00), 2001.

11 Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta: S.01.II.G.153 (US$ 10.00), 2001.

12 Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta: S.01.II.G.156 (US$ 10.00), 2001. 13 Quinta Conferencia interparlamentaria de minería y energía para América Latina (CIME 2001) (en prensa) (US$ 10.00), 2001.

13 Quinta conferencia interparlamentaria de minería y energía para América Latina (CIME 2001) (LC/L. 1642-P), Nº de venta: S01.II.G.180 (US$ 10.00), 2001.

14 Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa (LC/L.1624-P), N° de venta: S.01.II.G.168 (US$ 10.00), 2001. WWW

15 La Migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas (LC/L. 1632-P), Nº de venta: S.01.II.G.170 (US$ 10.00), 2001 WWW

WWW Disponible en Internet: http://www.eclac.cl

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.v
- Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... fax: ..... E. mail .....