

IV. Gobernabilidad migratoria e integración: caminos y encrucijadas

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

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

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

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

IV.1 Crisis migratoria: lógicas paradójicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV.2 Niveles de consenso, consensos en desnivel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recuadro 7

LA DECLARACIÓN DEL CUSCO: DE UTOPIÁS, REALIDADES Y COINCIDENCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA NUEVA LEY DE ARGENTINA: MIGRAR, UN DERECHO HUMANO

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

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

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

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

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

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

Fuente: Giustiniani (2004).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Migración y derechos humanos: tan relevantes como próximos

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

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

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

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

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

V.1 Mirada con experiencia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V.2 Violencias que traspasan fronteras

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

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

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

Recuadro 9

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Naciones Unidas (2005).

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

Recuadro 10

MIGRANTES EXTRACOMUNITARIOS EN ITALIA

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

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

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

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

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

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

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

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

DICOTOMÍAS DOLOROSAS: MIGRANTES EN MÉXICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V.3 Migrantes y refugiados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

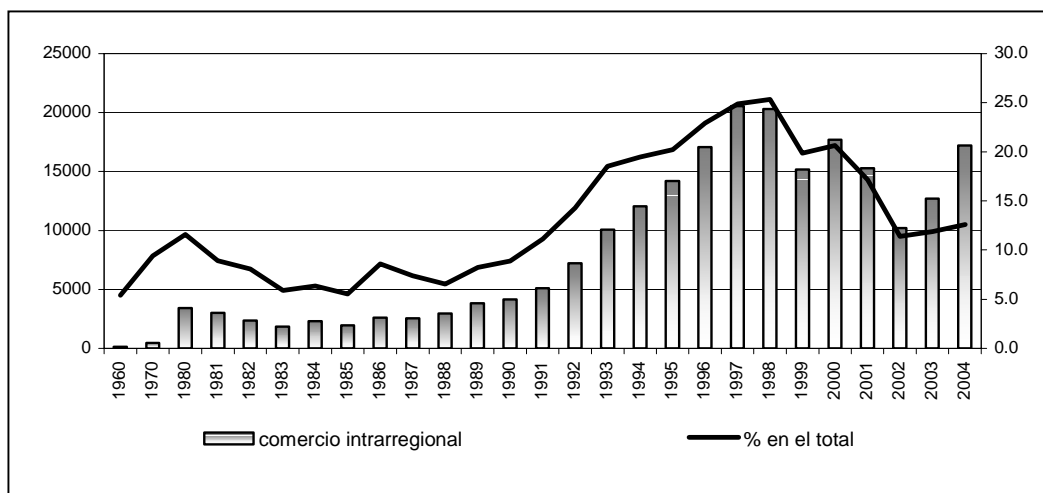
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2004), “The Berne Initiative. Documento de trabajo para las consultas regionales relativas al desarrollo de una Agenda Internacional para la Gestión de la Migración”, [en línea] [consultado el 30 de mayo del 2005], www.iom.int.
- OMC (Organización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

Anexos

Anexo 1

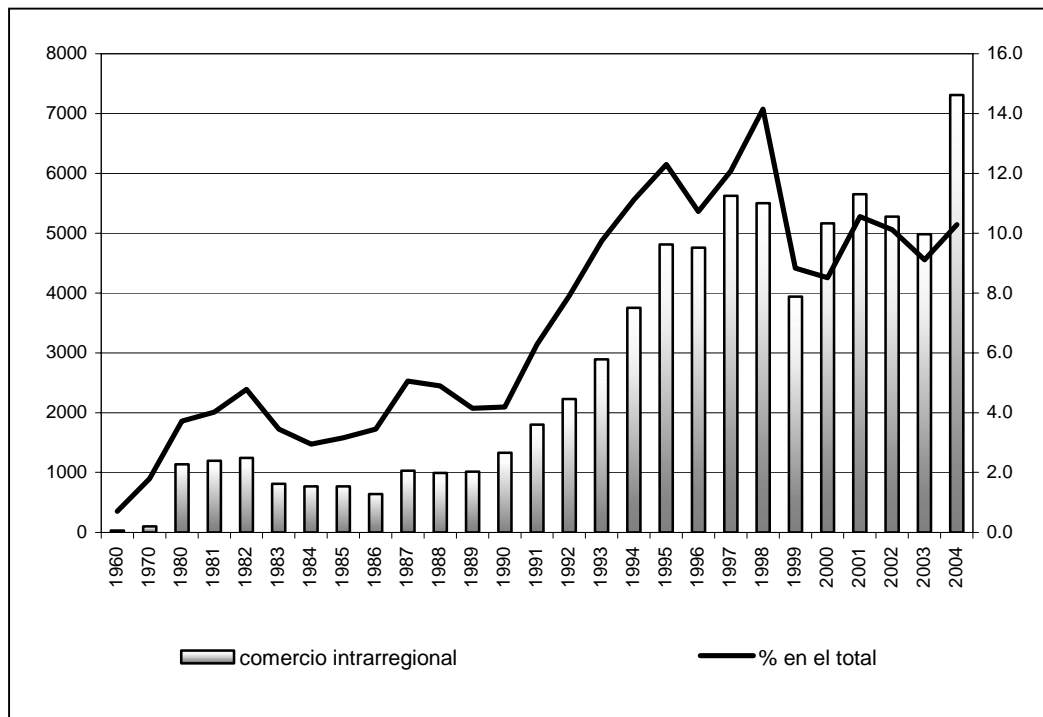
Evolución del comercio intrarregional en los bloques de integración regional

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



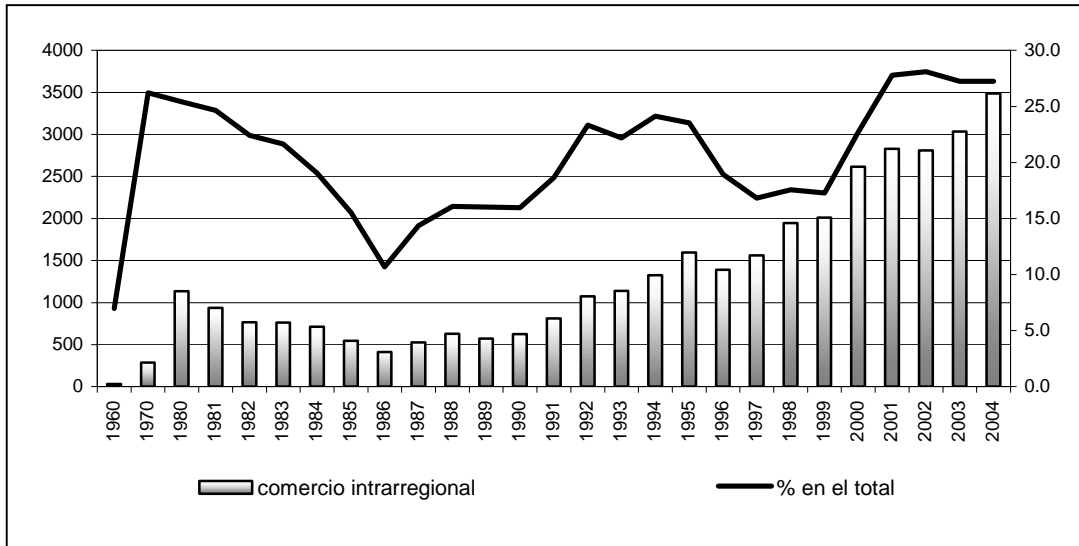
Fuente: Base de datos CEPAL.

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



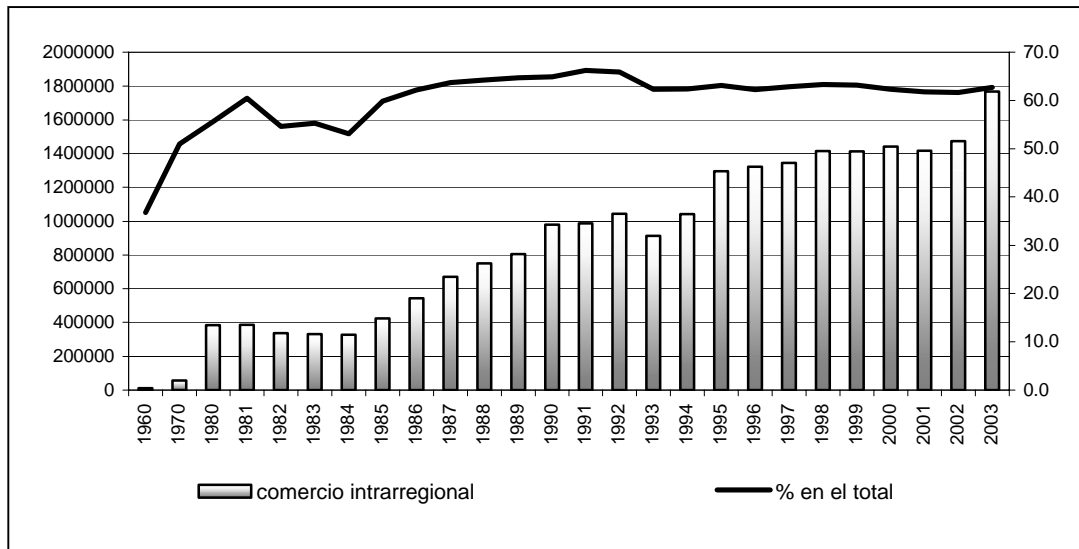
Fuente: Base de datos CEPAL.

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



Fuente: Base de datos CEPAL.

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



Fuente: Base de datos CEPAL.

Anexo 2

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

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

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

Anexo 3

Participantes del taller

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

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

Anexo 4

Discurso de apertura del taller

(Dirk Jaspers Faijer, Director del CELADE)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

seminarios y conferencias

Números publicados

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

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

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

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

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: