

LOS NUEVOS ROSTROS DE LA MIGRACIÓN EN EL MUNDO

LOS NUEVOS ROSTROS DE LA MIGRACIÓN EN EL MUNDO

COMPILACIÓN DE TRABAJOS PRESENTADOS
EN EL FORO INTERNACIONAL DE LAS
MIGRACIONES

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2006

Primera edición, diciembre 2006

DR © 2006

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS
COORDINACIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES
Boulevard Belisario Domínguez No. 3290
C.P. 29020, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas
<http://www.chiapas.gob.mx>

DR © 2006

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES
Insurgentes Sur No. 813, piso 3, Col. Nápoles
C.P. 03810, México, D.F.
<http://www.oim.org>

DR © 2006

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS MIGRATORIOS
Homero 1832, Col. Los Morales
Del. Miguel Hidalgo
C.P. 11510, México, D.F.
<http://www.inm.gob.mx>

© Coedición 2006

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS
COORDINACIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS MIGRATORIOS

Por el diseño: L.D.G. Luis Adrián Rodríguez Camacho
ISBN

Las opiniones vertidas en este libro son responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones participantes en la coedición.

Impreso en México / Printed in Mexico

Índice

Presentación	
<i>Juan Artola</i>	13

I. Obras Generales sobre Migración

Las Migraciones y la Interculturalidad en la Actualidad	
<i>Andrés Fábregas</i>	17

Migración y transformaciones culturales: dimensiones políticas del fenómeno	
<i>Jorge Peraza</i>	25

Organizaciones para el diseño y formulación de políticas migratorias	
<i>Mario Krieger</i>	33

II. América del Norte y América Central

Migración y desarrollo en la era de la globalización	
<i>Daniel Villafuerte</i>	77

Migración y seguridad, México y la frontera norte	
<i>Juan Artola</i>	99
La exportación de fuerza de trabajo mexicana en el contexto del TLCAN	
<i>Raúl Delgado - Humberto Márquez</i>	113
Aportes de asilados y refugiados a la cultura en México a finales del siglo XX	
<i>Rodolfo Casilla</i>	143
Aproximaciones etnográficas sobre salvadoreños en Washington, D.C	
<i>Raúl Sánchez</i>	155

III. Frontera Sur de México

Por una política migratoria integral en la frontera sur de México	
<i>Ernesto Rodríguez</i>	179
Migración internacional y derechos humanos.	
Los transmigrantes centroamericanos en la frontera sur de México	
<i>María del Carmen García - María Tarrío</i>	195
Los maras: ¿Problema de seguridad pública o nacional?	
<i>Martín Iñiguez</i>	221
Más allá de coyunturas: pobreza y cambios	
en los movimientos migratorios en la frontera sur	
<i>Jorge Ignacio Angulo</i>	235

El corredor migratorio de Tecún Umán y Ciudad Hidalgo <i>Jorge Luis Cruz</i>	243
---	-----

Política migratoria del Estado de Chiapas <i>Carlos Miranda</i>	267
--	-----

IV. El Caribe

Migraciones y relaciones internacionales: un proyecto de investigación desde el gran Caribe <i>Antonio Aja - Antonio Gaztambide-Geigel</i>	279
--	-----

Las caras de la migración <i>Anette Insanally</i>	299
--	-----

Tendencias de la emigración desde Cuba a inicios del siglo XXI <i>Antonio Aja</i>	309
--	-----

Cruzando de la frontera al batey: los haitianos en Quisqueya <i>Vanesa Pascual Morán</i>	329
---	-----

V. América del sur

Densidad, integración y conflicto en la triple frontera (Perú, Bolivia y Chile). <i>Sergio González</i>	365
--	-----

Volveré para regar el campo migración transnacional, inversión productiva y calidad de vida <i>Leonardo de la Torre</i>	379
---	-----

Migración y las políticas de integración en educación superior. Estudiantes bolivianos en Chile <i>Orietta Ojeda</i>	405
--	-----

VI. Europa

Política migratoria europea sobre África tendencias, efectos y perspectivas <i>Centro de Estudios de Política Internacional</i>	419
--	-----

Migración y desarrollo en África reconciliación de dos agendas políticas <i>Centro de Estudios de Política Internacional</i>	443
---	-----

La gestión de las migraciones y el respeto de los derechos de los migrantes: una ambigüedad latente en el marco de las relaciones internacionales euro-mediterráneas <i>Lorenzo Coslovi</i>	469
--	-----

Negociación de la permanencia a el extranjero y dinámicas socio-culturales transnacionales <i>Sebastiano Ceschi</i>	481
---	-----

Presentación

La visible intensificación y diversificación de los flujos migratorios es uno de los grandes temas de actualidad, que plantea serios retos a las políticas públicas. Las transformaciones que ha traído la globalización, junto con las asimetrías y disparidades entre países y dentro de los países que les son propias, hacen inevitable que grandes contingentes de personas se trasladen de un país a otro, en busca de mejores oportunidades y atraídos por una continua demanda de trabajo en países más desarrollados.

Los movimientos migratorios despiertan a menudo temores y en muchos países se han desarrollado posturas anti-inmigrantes, teñidas de xenofobia y facilitadas a veces por una visión parcializada de los problemas de seguridad. Pese a ello, cada vez son más quienes reconocen que una gestión ordenada y moderna de las migraciones puede contribuir a manejar costos y beneficios en provecho tanto de los países que envían como de los que reciben migrantes, y que es necesario profundizar el vínculo positivo existente entre la migración y el desarrollo.

Sin embargo, todavía una gran cantidad de países carecen de una política global y coherente sobre la migración o de los mecanismos para desarrollarla.

En México, la migración se ha vuelto un tema de vital importancia, por las enormes corrientes que emigran principalmente hacia su vecino del Norte, pero también por los importantes flujos de migrantes centroamericanos y de otras nacionalidades que atraviesan su territorio. Su condición de país de origen, tránsito y destino de migrantes, que lo sitúa entre los primeros países en el rango migratorio mundial, ha situado la problemática migratorio entre los puntos clave de la agenda nacional. Además la proliferación del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, junto con el problema de los derechos del migrante, sea éste mexicano o extranjero, atraen cada vez más la atención del gran público.

En la última década la emigración desde el Estado de Chiapas, México, fundamentalmente con destino a los Estados Unidos, sufrió un crecimiento y una aceleración sin precedentes. Además, la tradicional migración desde Guatemala ha dado paso al ingreso y tránsito de amplios flujos migratorios provenientes del resto de América Central, de Sudamérica y aún de otros países más lejanos. La creciente migración de nacionales, la inten-

sidad de los ingresos desde el sur y la permeabilidad de la frontera están acompañados del tráfico de armas, drogas y personas, la multiplicación de grupos delictivos y el incremento de la explotación laboral y sexual de migrantes internos y extranjeros.

Para dar respuesta a esta compleja problemática el Gobierno de Chiapas inició en Julio del 2005 los primeros pasos hacia una nueva política migratoria estatal.

Una de las primeras acciones fue la creación de la Unidad de Atención a Migrantes, dependiente de la Coordinación de Relaciones Internacionales. Dicha Unidad ha trabajado en coordinación con el Instituto Nacional de Migración y con otras entidades estatales similares a nivel nacional, y ha contado con la cooperación de organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones.

En ese marco el Gobierno de Chiapas organizó en Tuxtla Gutiérrez los días de Abril del 2006 el Foro Internacional de las Migraciones, a fin de analizar y discutir diversos aspectos de la temática migratoria y así estar en mejores condiciones para abordarla. Este Foro, organizado conjuntamente con la representación en México de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Centro de Estudios de Política Internacional (CESPI) de Roma, Italia, reunió a expertos e investigadores de las entidades organizadoras, de la Universidad Intercultural y la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, el Colegio de la Frontera Sur, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Autónoma de Zacatecas, el Instituto Nacional de Migración y a otros expertos nacionales y de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Chile, España, Guatemala, Jamaica y Puerto Rico.

A través de algunas conferencias centrales y presentaciones en mesas temáticas, el Foro permitió que una nutrida participación de funcionarios, representantes de diversas entidades privadas y de la sociedad civil del estado de Chiapas, estudiantes y público en general analizaran aspectos de las migraciones relacionados con el desarrollo económico y social, la dinámica intercultural, los derechos humanos, las relaciones transfronterizas, la seguridad y la gestión migratoria.

El presente volumen recoge las ponencias presentadas en el Foro, como contribución al análisis pero sobre todo a la acción en el tema de las migraciones, un aspecto crucial del presente y del futuro inmediato de México.

Dr. Juan Artola

Jefe de Misión en México de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Obras generales sobre migración

Las migraciones y la interculturalidad en la actualidad

Andrés Fábregas Puig *

Caminando es como se ha hecho el mundo. Los descubrimientos de la protohistoria, la prehistoria, la arqueología y la historia, confirman el antiguo andar de los grupos humanos a lo ancho y a lo largo del planeta. Ha sido esta insaciable vocación nómada, con sus contextos respectivos y sus causas múltiples, lo que ha llevado a hombres y mujeres de todos los rumbos hacia todos los rumbos. Así que el caminar sobre el planeta no es una novedad sino una añeja actitud humana. Lo renovado en este cotidiano andar son las elaboraciones históricas, los contextos concretos en los que ocurre la migración y los entrelaces culturales que se establecen. Cada camino humano ocurre en un contexto concreto, en un tiempo histórico, y es a éste al que es menester entender.

El movimiento poblacional que acontece en el escenario contemporáneo es un resultado del reordenamiento del mundo colonial y de la posguerra. La expansión Europea desde por lo menos el siglo XVI, creó territorios bajos regímenes coloniales que, en más de un caso, dividió pueblos o cercenó trayectorias locales, alterando fronteras en donde las había o creándolas en donde no existían. El colonialismo fue el medio por el que la modernidad se universalizó incluyendo a todo el planeta bajo su lógica. La modernidad fue imponiéndose como resultado de un proceso histórico que, sin embargo, adoptó modalidades específicas según los contextos locales en los que ocurría. Nunca ha sido cierta la unilinealidad en el desarrollo. En los inicios de este siglo XXI, es posible observar la variedad de rutas por las que la modernidad se impuso hasta hacer del mundo una “aldea global” como hace años dijera Marshall McLuhan. Durante el siglo XIX, el colonialismo se profundizó al ritmo impuesto por una Europa —la del Atlántico del Norte— que logró el dominio de inmensas superficies y cientos de pueblos del planeta. El modernismo continuaba imponiéndose a través del colonialismo, cuando no por ocupación directa de los territorios de otros pueblos, por sometimiento de los mismos aplicando medios económicos e ideológicos. Hacia 1917, el sistema soviético se erigió como una vía diferente de impulsar

* Rector de la Universidad Intercultural de Chiapas

el modernismo con el dogma de la industrialización y el desarrollismo por delante. Tanto el modelo industrial de la Europa del Atlántico Norte como el modelo Soviético comenzaron a imitarse por los lideratos políticos del llamado Tercer Mundo. En América Latina, las organizaciones políticas de izquierda prácticamente se plegaron a las directrices emanadas del Estado Soviético, olvidando la singularidad de sus propias sociedades. Ello explica en parte las trayectorias trágicas de las izquierdas latinoamericanas en aquellos momentos.

Lo anterior repercutió de diferentes maneras en la provocación de movimientos poblacionales y en la interrelación cultural, en un mundo de posguerra caracterizado por la emergencia de los Estados Unidos como potencia mundial, con claros intereses colonialistas. La economía-mundo (como la llamó Wallerstein) de mercado penetró todos los rincones del planeta con mayor o menor fuerza, logrando universalizar su lógica. La expansión de la economía norteamericana contrastó con la situación de sus países vecinos en Latinoamérica. En el caso de México, la Revolución de 1910 abrió la puerta a la modernidad y planteó la consolidación de un Estado Nacional en frontera con la sede de la vocación imperial. Las crisis internas del país más el poder de atracción de una poderosa economía, impulsaron una migración de antigua raigambre hacia los Estados Unidos. Es bien conocido que las vías del ferrocarril que conquistó el Oeste Norteamericano fueron construidas por inmigrantes mexicanos en las décadas terminales del siglo XIX. Pero fue el desenlace de la Guerra Cristera hacia 1929, lo que impulsó el movimiento masivo de campesinos del Centro Occidente de México hacia los Estados Unidos, movimiento que aún continúa. Muy pronto, en los Estados Unidos mismos, surgió con fuerza la discusión de la cuestión cultural ante la presencia cada vez más notable, de una cultura nueva, forjada en la imbricación de los rasgos llevados por los inmigrantes con los de las regiones norteamericanas en donde se radicaban. En general, puede afirmarse que el movimiento chicano es resultado de la presencia de esas corrientes migratorias que sacudieron las estructuras sociales y culturales de los Estados Unidos. En esos momentos, el inicio de la década de los años treinta, la interculturalidad no era pensada aún como posibilidad organizativa, sino que se propagaba la propuesta de una integración asimilacionista de la sociedad. La discusión sobre la naturaleza de la creación cultural cobró una intensidad que todavía acapara la atención de creadores y antropólogos. Textos como los de Gloria Anzaldúa (*Borderlands. La frontera. The New Mestiza*. San Francisco, Aunt Lute Books, 1987) o Renato Rosaldo (*Cultura y verdad*. México, Grijalbo, 1991) son puntuales análisis de un momento definitorio de las corrientes culturales que, ya en nuestros días, se han manifestado en las calles de las ciudades estadounidenses, llevando banderas mexicanas y otros símbolos de identidad que con su sola presencia denotan el rechazo a la asimilación. La identidad que resulta del enfrentamiento y negociación entre configuraciones culturales de origen nacional distinto —dice

Victoria Novelo (en Víctor Zúñiga, compilador, *Voces de frontera*. Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1998)— es nueva en el sentido de que es otra que, con referentes de ambos lados de la frontera, puede mezclarse, fusionarse, reinventarse. En México mismo, la discusión sobre la formación de ámbitos culturales de raíz mexicana dentro de los Estados Unidos cobró importancia porque se percibió a los amigrantes como proclives a la aculturación. El término chicano era, en nuestro país, un despectivo y estaba reforzado por otro con una connotación aún más negativa: pocho. El transcurrir del tiempo nos ha demostrado que la inmigración de mexicanos provocó en Estados Unidos la emergencia de nuevas configuraciones culturales y, por lo tanto, de una complejización de las fronteras internas de aquel país. En México la revolución de 1910 se planteó la reformulación del Estado Nacional, con la teoría asimilacionista como uno de sus postulados centrales. La consolidación de los regímenes revolucionarios dio inicio, hacia 1940, a una etapa en la que la modernidad cobró impulso causando la movilización de grandes contingentes hacia el principal centro económico y político del país: la Ciudad de México. Miles de los que buscaban mejores opciones de vida en la capital mexicana eran miembros de alguno de los pueblos indios, sobre todo del Centro Occidente, destacándose la inmigración purépecha y otomí. Los pueblos nahuas de los alrededores de la Ciudad de México, se vieron paulatinamente invadidos por la gigantesca ciudad en movimiento mientras en las mismas fronteras ciudadanas la variedad cultural se profundizaba. En esos años, el Estado nacional mexicano puso en práctica una política indigenista encaminada a integrar asimilando a la población indígena del país. Según esta orientación, la pluralidad cultural de México constituía un obstáculo para consolidar a una Nación, vista como una comunidad de cultura. El concepto de interculturalidad fue usado por los antropólogos, como el caso de Gonzalo Aguirre Beltrán, para referirse a las relaciones asimétricas entre indios y no indios. La interculturalidad no debía existir en la futura nación imaginada por los indigenistas, puesto que el objetivo era consolidar una comunidad de cultura, homogénea, unánime en el reconocimiento y la práctica de una cultura nacional. Gonzalo Aguirre Beltrán, el principal antropólogo teórico de la política indigenista de esos años, hablaba de las “regiones de refugio” en donde era reproducida la estructura heredada de la colonia. Es decir, de territorios del país en los que aún se reproducían las relaciones asimétricas, de explotación, entre indios y no indios. La solución a ese escenario, según los indigenistas, era procurar la asimilación de los indígenas para diluirlos en la comunidad de cultura nacional y lograr su incorporación a las clases trabajadoras y medias de México. Palabras más, palabras menos, esta fue la política adoptada por los Estados Nacionales de América Latina, con resultados contrarios a los que se buscaban. En efecto, ante la embestida para desaparecerlos, los pueblos indios del continente se organizaron para resistir de múltiples maneras y lo han logrado. En el caso de México,

los movimientos migratorios de los pueblos indios comenzaron por ser internos, dirigidos sobre todo a la Ciudad de México. Hubo, incluso, pueblos indígenas que permanecieron sin moverse de las fronteras de sus Estados, hasta hace relativamente poco tiempo. Es el caso de Chiapas. En efecto, la actual migración de contingentes de indígenas chiapanecos hacia los Estados Unidos fue precedida por las que llevaron a cabo, desde la década de los años 1950, los pueblos indios de Oaxaca, especialmente mixtecos y zapotecos. Para los años 1980, las comunidades de indígenas oaxaqueños en los Estados Unidos, ya eran notables en ciudades como Los Ángeles o San Francisco, profundizando la pluralidad cultural no sólo local sino de la propia migración mexicana en general. Su importancia sigue siendo tan destacada que obliga a los políticos oaxaqueños a desarrollar campañas entre aquellas comunidades, en búsqueda de su influencia para el voto y de su apoyo económico.

En el caso chiapaneco, los movimientos migratorios comenzaron en el propio estado. Es decir, los pueblos indios iniciaron movimientos de desplazamiento desde sus territorios originales a diferentes rumbos de la geografía estatal, desde, por lo menos, la década de los años 1930. Las causas de estos movimientos fueron, entre otras, la búsqueda de tierras de cultivo y escapar de las condiciones de trabajo en las fincas. Asimismo, aunque lento en las primeras décadas del siglo XX, el proceso de urbanización en Chiapas atrajo a contingentes significativos de indígenas a las ciudades. La principal región expulsora fue la de los Altos de Chiapas y los Tres Valles de Ocosingo. En esta última, los tseltales y tojolabales que laboraban como peones en las fincas, optaron por huir a las profundidades de una selva que, hacia 1930-1950, estaba casi intacta y con una baja densidad demográfica, al ser el hábitat del pueblo lacandón, pequeño, y con una dinámica demográfica baja. En cambio, los tsotsiles bajaron hacia la tierra caliente buscando terrenos de cultivo y empleándose en las grandes plantaciones de café del Soconusco como mano de obra temporal durante los meses de noviembre a marzo. Al inicio de los años 1960, los tsotsiles, agobiados por la dureza de las condiciones de trabajo en las plantaciones y las deudas adquiridas en las tiendas de raya, decidieron también ocupar la selva, una tierra libre de la acción del Estado mexicano de aquellos momentos. Con el tiempo, a la selva chiapaneca llegaron grupos de campesinos emigrados de 23 estados del país. En mucho, ello explica los apoyos obtenidos por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que más que estar compuesto por indígenas de las comunidades tradicionales, lo está por los inmigrantes a la selva. En la actualidad, los pueblos indios que originariamente tenían sus comunidades en Los Altos de Chiapas, han establecido colonias en la Costa, en la Depresión Central, en el Norte del estado, en la Selva y en ciudades como Los Ángeles, San Francisco, Nueva York, Chicago o Miami.

Estos movimientos plantearon también una reformulación de la cuestión cultural no sólo en Chiapas sino en México. La permanencia, reproducción y movilización poblacional de las comunidades indígenas, terminó por dar la razón a quienes planteaban la interculturalidad como alternativa a la política asimilacionista del Estado nacional. Por supuesto, entendida la interculturalidad como una relación no jerarquizada entre culturas diferentes y como posibilidad para alentar el mutuo intercambio de rasgos en un plano de equidad. Esta es la hipótesis más importante. Más allá de fomentar el respeto, la aceptación de un contexto intercultural, tal como lo hemos definido, implica la plena asunción de la diversidad y su disfrute.

En los inicios del siglo XXI, el Estado nacional mexicano en particular, y los Estados nacionales en América Latina en general, no han redefinido con claridad su posición ante los pueblos indios, después del derrumbre y fracaso del viejo indigenismo. El uso del concepto de interculturalidad provee de un instrumento analítico y práctico para guiar las reformulaciones de los Estados nacionales para incluir la diversidad cultural en un nuevo planteamiento que implica aceptar que las comunidades políticas, es decir, las naciones, son posibles en medio de la diversidad de la cultura. En otras palabras, el contexto de interculturalidad provee los ámbitos para incluir en el proyecto de Nación a todos los contextos culturales existentes en los confines de las fronteras políticas. Esta orientación rechaza los fundamentos teóricos de un Sartori o un Huntington que plantean a las culturas como esencias inamovibles y amenazadas ante la presencia de la alteridad. Los conflictos en Europa y en los Estados Unidos prueban la falsedad de estas orientaciones y señalan la continuación de la perspectiva colonialista que sólo admite un tipo de modernidad: la del Occidente. Los violentos sucesos en Francia hace unos meses más las manifestaciones masivas actuales en los Estados Unidos, así como el prolongado conflicto por alcanzar un acuerdo sobre la migración con el Estado nacional mexicano, muestran que la profundidad del proceso no admite el regreso de las políticas públicas de exclusión y de asimilación.

En el periodo de posguerra, el mundo colonial se redefinió con las consecuencias que se viven en la actualidad. En los movimientos de inmigración está encontrando la Europa actual el impulso mayor al cambio social y la transformación de las estructuras políticas hasta hoy vigentes. Lo que sucede en Europa es claro: las antiguas colonias se están volcando en los países que fueron los centros del colonialismo. No es una casualidad que en Inglaterra se concentre una población musulmana significativa o que un número creciente de hindús se establezcan en lo que fue su antiguo centro de dominio. Igual sucede en Francia con la población de procedencia argelina o con los marroquíes o los sudamericanos. Algo similar puede apuntarse con los Estados Unidos y México. Los movimientos migratorios están cambiando la composición étnica de la población y revolucionando las estructuras

culturales. En casos como el de Canadá, a los movimientos provocados por la inmigración se agregan o se conjugan, los de reivindicación de las culturas originales, bajo el régimen de las reservaciones. Han sido estos movimientos, junto con la llegada de inmigrantes, los que mayores impulsos al cambio social han aportado. La misma expansión de la modernidad causó estos reordenamientos hasta hacer de los flujos migratorios el proceso más visible de finales del siglo XX y principios del siglo XXI. En el escenario contemporáneo, no es imaginable la existencia de culturas “puras” o de rasgos inamovibles, inmutables, que modelen las identidades. La migración ha demostrado que las interrelaciones culturales están obligando a la innovación educativa y la reformulación de los acuerdos políticos sobre los que se sustentan los Estados nacionales. Estos son impactos tan, o más, importantes que sólo los económicos. Los flujos migratorios plantean el establecimiento de nuevas relaciones entre los Estados y la población, así como nuevos contextos de la variedad cultural y la pluralidad.

Los sucesos trágicos de Londres o las manifestaciones de inmigrantes en Francia, o aún, las bombas estalladas en Madrid, señalan que los modelos de integración operantes en las sociedades europeas están fallando. Lo mismo sucede en los Estados Unidos, como lo muestran las grandes marchas de inmigrantes latinoamericanos que han sacudido al país a finales de abril y principios de mayo del 2006. Toda política de exclusión está destinada no sólo a fracasar sino a promover conflictos que pueden desembocar en situaciones de extrema gravedad. La mayor ola humana en movimientos ocurre en el Mediterráneo, verdadera brecha abierta por la que han llegado alrededor de 15 millones de personas al continente europeo. Los territorios de donde provienen estos inmigrantes abarcan una inmensidad que va desde Turquía hasta Marruecos. Además de esos 15 millones de inmigrantes documentados, existen alrededor de tres millones de indocumentados, por lo menos hasta el 27 de noviembre de 2005, que se suman a los anteriores. Son tales las dimensiones de este desplazamiento humano, que han obligado a Estados nacionales involucrados a hacer de la migración el centro político de sus relaciones. Estamos hablando de los países ribereños del Norte de África, del Cercano Oriente y de la Unión Europea. A causa de la migración, los factores económicos entre estados de esta amplia área han sido superados por los asuntos de orden político. Tomemos en cuenta que Palestina, Turquía, Marruecos y Egipto tienen, cada uno, más de dos millones y medio de sus ciudadanos viviendo en algún país de la Unión Europea. Sólo Argelia ha visto salir a un millón de sus habitantes mientras que Túnez y Líbano rebasan el medio millón de sus compatriotas radicando fuera de sus fronteras.

El destino de estos flujos migratorios muestra una correlación con la educación y el lugar de origen del emigrante. Así, los jordanos, egipcios y sirios, que tienen en promedio

una escolaridad media, se desparraman a lo largo y ancho de los países del Golfo. Los israelíes que suelen poseer títulos universitarios, se instalan en Estados Unidos. En cambio los palestinos con educación superior prefieren radicarse en algún país árabe. Mientras tanto los magrebíes y los turcos, generalmente con escasa escolaridad, se dirigen a los países de la Unión Europea. En términos de concentración de la emigración, los turcos tienen en Alemania su destino preferido. Especialmente en las décadas de 1960 y 1970, hubo una llegada masiva de turcos a Alemania. Aunque el flujo ha ido disminuyendo, continúa. Los marroquíes escogen Francia, España e Italia como lugares de destino. Sólo en España residían, a finales del año pasado, 473 mil marroquíes. Es posible que durante este año de 2006, la migración marroquí alcance a ser la más numerosa en los países de la Unión Europea. No es extraño que el Estado de Marruecos fomente la migración si tenemos en cuenta que el valor de las remesas alcanzó los 4 mil millones de euros en 2004.

En el contexto anterior, y tomando en cuenta los sucesos que han sacudido a Europa relacionados con la migración, es posible reiterar que los modelos de integración de los inmigrantes a las sociedades europeas está en crisis. No ha tenido éxito la fórmula del trabajador invitado experimentada en Alemania, en donde los estallidos xenófobos son frecuentes. El modelo de las comunidades nacionales aplicado en Inglaterra saltó por los aires con las bombas en el metro de Londres. El integracionismo asimilacionista de Francia fue barrido por los grandes disturbios que aquejaron París. Europa no puede sellar el Mediterráneo. La política de la Unión Europea no debe soslayar un acuerdo con los países emisores de emigrantes. Y tendrá que ser un acuerdo a profundidad, más, si tenemos en cuenta el relativo fracaso del Proceso de Barcelona firmado el 27 de noviembre de 1995. En efecto, a través de ese acuerdo, los países europeos buscaron crear un área de libre comercio entre 35 Estados signatarios. El Proceso de Barcelona supone la creación para el año 2010 de una macro región comercial cuya prosperidad auxiliará en detener los flujos migratorios. Como lo expresó Javier Solana, uno de los creadores del Proceso de Barcelona, el resultado óptimo del mismo sería instaurar un calendario económico que desembocara en el establecimiento de una zona de libre comercio correlacionada con cambios sustanciales en el espectro político, imponiéndose un esquema de buen gobierno, transparencia y lucha contra la corrupción. Sin embargo, Sami Nair, opina que el balance del Proceso de Barcelona a diez años de su firma, es pobre. Más todavía, Nair piensa que la estrategia de Barcelona está condenada a desaparecer en no más de tres años, para tener que ser substituida por otra (“Un callejón sin salida”, *El País*, domingo 20 de noviembre de 2005).

En América Latina, la frontera entre México y los Estados Unidos es, en varios sentidos, un espacio de fractura. Las diferencias, en ocasiones abismales, entre el Norte y el Sur se agudizan aún más cuando están enmarcadas por los contextos en los que ocurren los

flujos migratorios hacia los Estados Unidos. La frontera norte de México caló hondo y se prolonga muy al sur, hasta abarcar Centroamérica, en donde se localiza un torrente humano que busca cruzar la línea entre la economía más poderosa del planeta y los flajelos del subdesarrollo. Son cientos de miles los inmigrantes que a diario pasan, caminando, la frontera entre México y Estados Unidos provenientes no sólo de México sino de Centroamérica y El Caribe. Más de 400 mueren anualmente en el intento de traspasar la raya. Del otro lado de la línea, un ejército de más de 12 mil agentes de migración intenta parar esta ola humana. No les es posible. Los indocumentados crecen a diario en los Estados Unidos mientras los debates en Washington no logran tocar el fondo del problema. Los defensores de las medidas extremas han logrado la aprobación para construir un muro de más de mil kilómetros, en una frontera que mide 3 mil 140 kilómetros. Tom Tancredo es el congresista que encabeza esta medida, que incluye el castigo a quienes contraten a indocumentados, cuyo número alcanza a casi 12 millones de personas, es decir, el 5% de la fuerza laboral activa de los Estados Unidos. Otras leyes se unen contra la marea de indocumentados. La respuesta ha sido muy clara: marchas masivas en las principales ciudades de los Estados Unidos protestando contra esta manera de reorganizar la migración en un país construido por inmigrantes. El primero de mayo del 2006, estas grandes protestas culminaron con una huelga generalizada en la Unión Americana: un día sin latinos.

Observando la interrelación cultural y de identidad que las migraciones provocan, debe acotarse que los acuerdos políticos entre los Estados involucrados no pueden dejar de lado tan importante aspecto. Más allá de los esfuerzos por crear macrorregiones de intercambio mercantil o de inducir la integración de la diversidad a través del mercado, es quizá más importante prestar atención al problema del acomodo integral de los inmigrantes en sus sociedades de destino. En ello no existe aún un modelo con éxito. Probablemente no es posible aplicar una solución generalizada. Sin embargo, una de las claves para solucionar los problemas planteados por la migración, es la práctica de la interculturalidad y la apertura para asumir múltiples identidades en los ámbitos de los Estados nacionales. En este sentido, la interculturalidad significa poner en marcha planos de interacción equitativa entre todos los miembros de una sociedad, asumiendo a los inmigrantes como parte de las sociedades de destino y aceptando la alteridad como un aporte al perfil cultural de la colectividad en cuestión. Por supuesto, ello debe acontecer en el contexto de un esfuerzo genuino por eliminar el subdesarrollo y, en una palabra, la pobreza y sus secuelas.

Migración y transformaciones culturales: dimensiones políticas del fenómeno

Jorge Peraza-Breedy *

Migración y transformaciones culturales¹

Existe una relación intrínseca entre los movimientos migratorios y las transformaciones culturales. De hecho, se señala en diversas fuentes que una de las principales riquezas de las migraciones está asociada al enriquecimiento cultural, tanto de las poblaciones receptoras, como de los migrantes mismos. Por tanto, entendiendo los beneficios que las migraciones conllevan para estos fines, se debe plantear la pregunta: ¿se puede dirigir una política para maximizar los beneficios de los flujos migratorios a fin de fortalecer una transformación cultural? Lo cual comprende una segunda tesis, ¿es el pilar de estas políticas la conducción de un sistema integral para una gestión migratoria dirigida a la integración de las poblaciones migrantes? En otras palabras, ¿los beneficios de una transformación cultural podrían aumentarse con una política de integración adecuada?

Desde la perspectiva de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), una política de integración debe atender, al menos, aspectos como:

- Permitir a los y las migrantes desarrollar sus potenciales personales, económicos y sociales;
- Asegurar que los derechos humanos de los y las migrantes sean protegidos;
- Reducir los niveles de marginalización a fin de contribuir con la seguridad nacional; y,
- Ayudar a establecer y mantener la cohesión social y la armonía.

* Oficial del equipo técnico regional de la Organización Internacional para las Migraciones(OIM), en San José, Costa Rica.

¹ Esta ponencia se fundamenta en propuestas del documento elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) “Essentials of Migration Management: For Policy Makers and Practitioners” (2005).

La integración puede promoverse desde diferentes ángulos y perspectivas, dependiendo principalmente del contexto. No obstante, la experiencia demuestra que no existe un único modelo en lo que respecta a políticas de integración, mas sí una serie de buenas prácticas. La mayoría de los países receptores han establecido lineamientos que han ido variando y evolucionando significativamente a través del tiempo. En general los modelos existentes en la actualidad han sido en esencia desarrollados por países tradicionalmente de destino, ante todo en los países industrializados de Occidente, en los cuales sus ciudadanos tienen un alto ingreso per cápita. Por tanto, responden a una realidad particular y tienen limitaciones de aplicación en lo que se denominaría un esquema “sur-sur” –entendiéndose esto como flujos migratorios entre países en vías de desarrollo.

i. Continuum de los objetivos de integración

El siguiente gráfico permite visualizar, conceptualmente, un rango de opciones en un continuum de objetivos de integración. Un polo identifica los propósitos de la integración como uniformidad con rasgos monoculturales. Desde este enfoque, los y las migrantes se ajustan en mayor grado a la cultura receptora, mientras que la sociedad receptora realiza únicamente cambios menores para la incorporación en su tejido social a las personas foráneas.

El polo opuesto identifica diversidad con rasgos multiculturales como el propósito de la integración. Desde este enfoque, los migrantes necesitan ajustarse menos y la sociedad receptora se ajusta más; en otras palabras, se realizan esfuerzos de adaptación desde ambas vías. Asimilación, integración en dos vías y multiculturalismo son políticas que forman parte de este mismo continuum.

Figura 1: Continuum de los Objetivos de las Políticas de Integración



Tradicionalmente las variables que se consideran en la definición de políticas de integración en los países receptores favorecen aspectos tales como:

- Percepciones de los gobiernos y las sociedades receptoras sobre las poblaciones migrantes, pero ante todo la de los grupos de poder;
- La forma en que se ha construido y se sigue construyendo la identidad nacional, principalmente la aproximación que se tenga al tema de la diversidad cultural y étnica y el multiculturalismo;
- Estabilidad social y bienestar de los residentes “originales” en las sociedades receptoras;
- Carácter socio-económico, cultural y político de la sociedad receptora;
- Características y orígenes de los migrantes –disposición o predisposición hacia ciertos grupos humanos.

No obstante, estos esquemas tradicionales tienden a fomentar la consideración de aspectos poco fundamentados, más bien subjetivos, dejándose de lado un análisis real del fenómeno, que permita capitalizar sobre las ventajas de la migración y los aportes potenciales para la sociedad receptora —y en contraparte a la misma población migrante. De allí la importancia que la formulación de políticas se sustente en estudios objetivos que permitan conocer el fenómeno migratorio particular del país, en sus diversas dimensiones, para así promover la integración desde diversos ángulos y no con base en meras percepciones y construcciones socioculturales— las cuales no conviene de ninguna manera obviar, ya que también deben tomarse en cuenta como parte de las características del fenómeno en un lugar dado.

El riesgo que conlleva no contar con una política de integración adecuada reside principalmente en que la migración puede ser percibida como una amenaza, aún más cuando se enfatizan las diferencias culturales, míticas o reales, entre los y las migrantes y las sociedades receptoras. Este tipo de percepción puede generar un clima de temor, discriminación y potencialmente de violencia contra los y las migrantes.

El análisis del fenómeno migratorio para el establecimiento de políticas también implica un acercamiento al país o lugar de origen de los migrantes, particularmente cuando las comunidades se organizan en una diáspora efectiva, sustentada cada vez más en las facilidades que las nuevas tecnologías de la comunicación permiten. Además, los países de origen están muy interesados que su diáspora, en particular la segunda y tercera generación, no pierda su vinculación cultural y económica (p.eje. a través de las remesas). En un ambiente multicultural, que permita la práctica de diversas costumbres y valores cul-

turales (incluyendo religiones), la diáspora puede organizarse de una manera más efectiva, y puede representar un canal de intercambio cultural y de fortalecimiento de la sociedad receptora. No obstante, esto implica también el entendimiento de las contribuciones que el y la migrante hacen en la construcción y desarrollo de comunidades transnacionales, y los impactos que las mismas tienen en los diversos puntos geográficos que las interconectan.

ii. Las bases de un estudio objetivo para el desarrollo de políticas de integración

¿Es posible medir el nivel de unificación de las poblaciones foráneas con el fin de desarrollar políticas de integración? Efectivamente, además, hacerlo es fundamental para los países receptores en la construcción de su visión de la cohesión social y para determinar políticas de asistencia.

Sin embargo, esta actividad conlleva un reto, la identificación de la población cuya integración quiere ser medida. Comúnmente se favorece la integración de migrantes con residencia legal y con la perspectiva de permanecer un largo plazo en el país de acogida. Este enfoque, por tanto, tiene la falacia de no considerar toda la gama de poblaciones migrantes, y aunque válida una política de estado, puede ser poco real.

Medir la integración no es una actividad puntual, por el contrario, debe ser continua y sistemática, que refleje las situaciones a lo largo del tiempo. Esto también facilitaría la medición de los efectos de las políticas de migración en un tiempo dado. Los estudios longitudinales permiten desarrollar un cuadro más claro y dinámico de los resultados de las políticas migratorias y entre ellas, las concernientes a la integración. Considerando que ésta no es algo estático ni inflexible, es importante que sea analizada con relación a los cambios sociales en curso.

El principio fundamental de una adecuada medición de la integración está basado en los indicadores que se seleccionen. Al respecto, es importante señalar que no hay consenso sobre cuáles son los más adecuados, y todo depende, más bien, del énfasis que se quiera dar al estudio o el mismo propósito de éste. No obstante, lo que positivamente debe tomarse en cuenta es que los hitos deben cubrir todas las áreas de la vida social, y deben considerar tanto a los y las migrantes como a las sociedades receptoras; en otras palabras, medir el grado de inserción en ambas vías y desde la perspectiva de los diferentes autores.

Seis áreas básicas son fuentes de indicadores para medir el éxito de las políticas de integración, que son finalmente también ejes susceptibles a aspectos relacionados con las transformaciones culturales:

- **Idioma:** El manejo del idioma de la sociedad receptora es un factor fundamental para la interacción con la sociedad, y por tanto para el desarrollo de las capacidades de las personas.
- **Integración en el sistema educativo:** Es un elemento básico para la integración económica de los migrantes y sus niños y niñas que aún no trabajan. Algunas variables a considerar incluyen el nivel de exclusión/inclusión, desempeño educativo, participación de la población migrante en los diferentes niveles educativos (primaria, secundaria, universitaria), entre otros.
- **Integración social:** Se refiere al bienestar y participación de los migrantes en la vida social de la comunidad receptora. La salud —tanto física como mental— es un componente vital de este concepto, así como el grado de acceso a ésta propiamente. Otras consideraciones están asociadas con el tema de la interacción entre los diferentes grupos socioculturales.
- **Integración política:** La participación de los migrantes en sindicatos, asociaciones, organizaciones de migrantes, representaciones políticas, son algunos indicadores sobre el nivel de integración política de una sociedad. Además, con ello se visualizan aspectos sobre la capacidad de organización de los y las migrantes para promover, entre otros temas, sus derechos.
- **Integración económica:** Se refiere al nivel de participación de los migrantes en el mercado laboral, el cual puede medirse en función de los diferentes grupos de edad, género, nivel de desempleo, entre otros.
- **Integración residencial:** el ambiente en el que viven los migrantes provee información sobre el nivel de integración residencial, el cual puede medirse con base en elementos tales como nivel de guetización, calidad de la vivienda, niveles de concentración de personas foráneas en ciertos sectores de la ciudad, etcétera.

iii. Políticas de integración y el derecho internacional

Si bien muchas disposiciones sobre la posibilidad o facilidad de la población migrante para integrarse a la sociedad receptora en sus diversos ámbitos estará, en gran parte, regulada por las leyes que existan en el país de acogida, también existen algunos mecanismos del derecho internacional que pueden ayudar a estos efectos, partiendo de principios de no

discriminación o no diferenciación entre nacionales y no nacionales, en cuanto a derechos se refiere. Aun cuando los países no siempre han ratificado estos instrumentos, muchos de ellos son documentos obligados de referencia o sirven para promulgar cambios en los enfoques tradicionales; se fomenta así la consideración del corpus juris de los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados.

Entre los principales instrumentos del derecho internacional que sirven de referencia en materia migratoria en general, y con algunos aspectos válidos para orientar una política de integración en particular se encuentran: Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, Convención sobre los derechos de la niñez, así como varias recomendaciones y convenios de la Organización Internacional del Trabajo sobre no discriminación y derechos de los trabajadores migrantes. Algunas áreas generales que cubren estos documentos se refieren a:

- Igualdad y reconocimiento ante la ley;
- Educación;
- Asociación y de reunión pacífica;
- Organización o formación de sindicatos;
- Seguridad social;
- Participar en la vida social y cultural;
- Practicar su religión e idioma;
- Escoger libremente su lugar de residencia.

iv. Reflexiones finales

Existe una serie de retos asociados a la integración de las poblaciones migrantes que aún no han sido resueltos por los Estados, y que requieren un mayor planteamiento, positivamente a la luz de la búsqueda de un enriquecimiento social a través de las transformaciones culturales:

1. ¿Se extienden las medidas de integración a los y las migrantes temporales, circulares y en situación irregular?
2. Se busca una adaptación en una o dos vías?
3. ¿Se entiende el valor que conlleva el involucrar a los diferentes actores en los procesos de integración?

Considerando que no se puede establecer un único modelo en la definición de políticas de integración, y que lo importante es capitalizar de las buenas prácticas y experiencias de ciertos países, se enumera a continuación una serie de criterios de referencia y recomendaciones:

- Los enfoques que requieren que sean únicamente los y las migrantes los que se ajusten a la sociedad receptora son ineficientes pues crean tensiones al largo plazo.
- Es de importancia crítica que sea el gobierno el encargado de promover la tolerancia y el entendimiento de la diversidad de la comunidad.
- La información es un elemento vital en la toma de decisiones, por tanto los y las migrantes y la comunidad receptora tienen que tener información sobre los servicios y oportunidades disponibles, incluso hacer esfuerzos para facilitarla antes de iniciar cualquier proceso migratorio —buscar ordenar los flujos migratorios para reducir reacciones xenófobas por parte de las comunidades receptoras.
- Los medios de comunicación juegan un papel preponderante en el establecimiento de un diálogo constructivo entre los y las migrantes y la sociedad receptora.
- La empresa privada, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel muy importante en hacer más efectiva la integración de los y las migrantes.
- Para muchos y muchas migrantes y gobiernos alcanzar la ciudadanía puede constituirse en el principal indicador de “pertenencia” a una sociedad o comunidad receptora.
- La cooperación multilateral, principalmente entre los países de origen y destino, puede fomentar y mejorar la integración de los y las migrantes —por ejemplo, coordinando políticas que ayuden a compartir los beneficios y las cargas derivadas de la migración.
- Los y las migrantes están más anuentes a participar activamente en la sociedad receptora si pueden conservar elementos de su propia identidad —derecho del migrante a su identidad cultural.
- Independientemente de las políticas oficiales que un Estado establezca con respecto a los flujos migratorios, la coexistencia y cohabitación de dos grupos con características culturales diferentes inmediatamente dará paso a la permeabilidad de ambas para que se lleven a cabo transformaciones culturales, sean estas

intencionales o no. Aunque con menor fuerza, esta afirmación puede ser válida incluso en la relación de grupos con individuos migrantes.

- Probablemente existan sectores sociales donde se presente una mayor resistencia a las transformaciones culturales, lo cual incluso es aprovechado por ellos mismos para reivindicaciones nacionalistas (reales o míticas) de carácter, muchas veces, xenófobo.

Organizaciones para el diseño y formulación de políticas migratorias

Mario Krieger *

Es un buen principio de gestión pública separar el diseño y la formulación de políticas públicas de la ejecución de las mismas. Las primeras se encuentran en el nivel centralizado y las segundas, generalmente, a nivel descentralizado. La formulación de las políticas migratorias, se debería ubicar en un ministerio con el rango de Secretaría de Estado o Subsecretaría vinculada a políticas poblacionales, de trabajo, o de desarrollo económico o de control y seguridad. Algunos países, con fuerte componente de nacionales en el exterior también ubican ciertas competencias migratorias en el ministerio de relaciones exteriores. Pero, es de hacer notar que concebir las políticas migratorias vinculadas solamente a las actividades de control y seguridad es minusvalorar la relevancia de las mismas.

No es conveniente que se encuentren en un rango menor, pues carecerán de peso específico tanto en el diseño y formulación de la política, como en su control posterior de ejecución por parte de un ente descentralizado a cargo de la administración migratoria (A veces dos si se consideran también los servicios consulares, donde se distingue entre organismos más vinculados a la actividad inmigratoria de los relacionados principalmente con la actividad emigratoria y de atención de nacionales en el exterior).

Los mecanismos de vinculación, coordinación y articulación aparecen como muy importantes para el éxito en la formulación y en la puesta en marcha de las políticas migratorias. En numerosos países de la región se han creado instancias de coordinación interinstitucional, pero muchas de ellas no han sido aún puestas en vigencia o su rol ha sido menor.

Por lo que resulta necesario que las administraciones públicas puedan ir superando los modelos burocráticos de compartimentación sectorial para poder ir desarrollando mecanismos organizacionales sistémicos, vinculados y de trabajo en red, propios de una administración moderna. Para ello es necesario, desarrollar en algunos casos, e implementar en

* Experto en administración pública y consultor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires, Argentina.

otros, los mecanismos políticos de articulación, como instancias normativas de vinculación y soportes informáticos de trabajo en red.

Las decisiones básicas de gobierno en materia poblacional, en general, y en materia migratoria, en particular, se expresan a través de las políticas públicas, definidas como pautas generales de decisión y acción destinadas a dar respuesta a cuestiones y problemas actuales o potenciales en la materia.

Para poder cumplir con sus funciones, es necesario que los sistemas de formulación de políticas migratorias cuenten con capacidades para prever, identificar y definir problemas, y para gestar e implementar políticas eficaces.

Las instituciones de gobierno reconocen, procesan y operan sobre las cuestiones incluidas en sus agendas a través de un modelo central, constituido por la propia estructura organizativa. Pero dicha estructura está basada en una división del trabajo que sectoriza el tratamiento de los diversos aspectos de las cuestiones y problemas, con una virtual ausencia de perspectivas integradoras.

Como consecuencia, la formulación de políticas se ve afectada por un proceso dual. Por un lado, la diversidad de intervenciones del Estado en materia migratoria requiere de la participación de múltiples jurisdicciones, como ya se ha observado. Por el otro, la interacción de factores a tomar simultáneamente en consideración, requiere una coordinación que sea capaz de operar las síntesis necesarias para la adopción de decisiones.

En el proceso de formulación de políticas migratorias, se advierte frecuentemente la carencia de marcos de referencia y modelos precisos y compartidos, la insuficiencia de información con validez concertada y la ineficiente gestión del recurso informativo disponible.

La decisión de política migratoria, requiere una captación sistemática y concertada de la realidad, en la que los participantes aporten sus diversas perspectivas e interpretaciones, junto con los valores para transformarla, pero no podrían desconocer o diferir en cuanto a los datos más relevantes de dicha realidad.

Cuando no se cuenta con modelos y datos empíricos de validez aceptada, cada actor puede diagnosticar, proponer o rebatir prácticamente cualquier cosa con relación a la presunta realidad, esgrimiendo cosmovisiones, posiciones y argumentos con insuficiente rigor para sustentar políticas públicas eficaces.

Frente a las divergencias básicas sobre los distintos aspectos de la realidad, la naturaleza de sus problemas, sus alcances y su magnitud, no es posible siquiera convenir un conjunto de ejes de política del Estado —más que de gobierno— que permitan garantizar la gobernabilidad migratoria.

Si bien los organismos formuladores de políticas migratorias no constituyen cuantitativamente la parte más significativa de la totalidad del sector público encargado de las migraciones, ya que los organismos de administración y ejecución de la política suelen ser más importantes en dimensión y presupuesto, sí lo son en términos de la sustantividad de la gestión de gobierno. Es por ello que se recomienda que tengan un nivel jerárquico adecuado en la pirámide decisional (al menos Secretaría o Subsecretaría de Estado o equivalentes) pues de no ser así le resulta imposible dictar políticas y controlar su aplicación a entes descentralizados de ejecución y administración migratoria poderosos en presupuesto y dotaciones de personal. Cuando la dependencia es directa del ente descentralizado del nivel Ministro, con o sin el auxilio de una Dirección, el primero suele tener otras funciones que atender y si carece de la asistencia técnico-profesional necesaria se suele apoyar en el propio ente descentralizado ejecutor de políticas y responsable de la administración migratoria. En la práctica el ente ejecutor y administrador es el que diseña y propone la formulación de la política, la ejecuta y no tiene nadie que cuente con capacidad de controlarla en el seno del Poder Ejecutivo, en cuanto política sustantiva. Quedarán los controles internos de auditoría, y externos del parlamento y sociales. El nivel político se encuentra muchas veces prisionero del nivel de ejecución.

Es recomendable que los organismos de formulación de políticas migratorias diseñen e implementen planes estratégicos, migratorios y aprueben los planes programas y establezcan contratos programa con los organismos de ejecución de la política e intervengan en la supervisión de la asignación de recursos presupuestarios y en el control de la ejecución de actividades y recursos.

Una de las características a tener en cuenta en la formulación de los planes es que en el ámbito de la formulación de políticas migratorias, resulta difícil dimensionar objetivos y resultados tal como ocurre en organismos que prestan servicios o tienen productos más medibles.

Pero esto no significa que no pueda medirse el impacto de las políticas y la calidad de diseño de las mismas.

La evaluación de políticas públicas migratorias requiere una metodología de investigación sistemática sobre la implementación y efectividad de programas o políticas determinadas.

Se distinguen dos clases de mecanismos de evaluación: la primera el “policy analysis”

de dimensión prospectiva y anticipatoria, dirigida a evaluar el impacto de decisiones que están por tomarse, en tanto que la segunda se orienta a programas en ejecución o finalizados con el objetivo de evaluar sus resultados y rediseñar políticas futuras.

En el primer caso se evalúa el impacto que tendría la política propuesta entre futuros migrantes, beneficiarios, interesados, afectados, grupos de presión y factores de poder. En el modelo es importante poder establecer a priori los apoyos y los rechazos que generará la política a implementar, con el objetivo de incorporar esta información al análisis de viabilidad de la misma. Con estos datos, se realizarán las modificaciones de los eventuales cursos de acción, para su puesta en marcha o abandono, dependiendo de los rechazos o apoyos y de la voluntad política de llevarla a cabo.

Esto, que parece de una lógica elemental, no siempre se pone en práctica antes de establecer una política o un nuevo programa en la materia, aunque se cuente con tiempo para ello. Requiere de técnicas como: análisis de opinión, de contenido, indagación de grupos de opinión, encuestas, reunión con informantes clave, etcétera.

En el segundo caso, el preguntarse sobre la eficacia de una determinada política migratoria, implica, además de medir el impacto que la misma ha tenido sobre la ciudadanía y la población migrante, evaluar la implementación en cuanto a metas logradas respecto de los objetivos originalmente propuestos. Es decir, el grado de eficiencia de la organización encargada de llevarla a cabo y la medición de sus resultados. Esta valoración puede tener distintas finalidades; por ejemplo: a) detectar las debilidades, o los espacios problema de un determinado programa migratorio para mejorarlo en el futuro; b) estudios de implementación, que pretenden calcular el funcionamiento real del programa, de las acciones conectadas al mismo, sus dificultades y sus puntos críticos con el objetivo de mejorarlo y c) la evaluación final del programa, con el fin de compararlo con programas alternativos para la decisión sobre su continuidad.

Ambas clases de evaluación ayudan a formular alternativas de políticas públicas migratorias y cualifican el proceso de toma de decisiones por un mayor conocimiento de las relaciones causa-efecto.

Frente a la complejidad de las cuestiones y los problemas que involucran a la sociedad, el modelo pretendido apunta a fortalecer las capacidades de la administración pública para:

- Detectar, identificar, anticipar, articular, sintetizar y procesar eficazmente problemáticas claves para la calidad de vida y el desarrollo de la sociedad.

- Convocar y concitar la participación de los distintos actores relevantes en la política migratoria.
- Concertar y establecer los estados deseados.
- Obtener y procesar la información para el análisis de escenarios relevantes.
- Generar, elaborar, seleccionar e instrumentar opciones de políticas migratorias.
- Evaluar la viabilidad y el impacto de las opciones de política entre los migrantes, beneficiarios, interesados, afectados, grupos de presión y factores de poder.
- Implantar las opciones seleccionadas con eficaces mecanismos de coordinación interorganizacional.
- Monitorear y controlar el desempeño de las políticas migratorias, así como evaluar sus resultados e impactos, a fin de realimentar el ciclo de formulación y proceder oportunamente a los ajustes, modificaciones y replanteos pertinentes.
- Lograr acuerdos relativos a los ejes centrales de las políticas públicas migratorias, que sean eficaces para garantizar la gobernabilidad por encima de quienes, en el marco de la alternancia democrática, tengan a su cargo el gobierno.

La interpretación del modelo planteado requiere tener en cuenta los siguientes aspectos:

- La importancia de la planificación estratégica para los formuladores de políticas recomienda poner un énfasis especial en al menos dos de los procesos que la componen:
 - ◊ Análisis permanente de escenarios poblacionales y de desarrollo económico y social.
 - ◊ Programación y análisis de gestión.
- El análisis permanente de escenarios determina la programación, que a su vez es periódicamente actualizada con la corrección de desvíos que surge del análisis de la gestión y de los proyectos que componen la solución a déficits de capacidad institucional.
- La gestión de las relaciones interinstitucionales de cada organismo gubernamental que interviene en la formulación de políticas migratorias y con la comunidad nacional, regional e internacional, adquiere especial trascendencia para una correcta interpretación de los escenarios y el diseño de políticas migratorias acordes.

El proceso de diseño y formulación de la política así como su adopción es centralizado; la ejecución suele ser descentralizada. En algunos casos, también puede ser centralizada, pero ello no es lo más recomendable.

El cuadro siguiente refleja ambas realidades:

<p>NIVEL ESTRATÉGICO GENERAL</p>	<p>MINISTERIOS / SECRETARÍAS</p> <p>Lineamientos políticos Objetivos migratorios</p>	
<p>NIVEL ESTRATÉGICO OPERATIVO MIGRATORIO</p>	<p>SECRETARÍAS/ SUBSEC.</p> <p>Objetivos de desarrollo, Plan Pluralidad y Plan Operativo Anual</p> <p>SISTEMA DE PROGRAMACION Y ANALISIS DE GESTION PRESUPUESTO, TECNOLOGIA Y RECURSOS HUMANOS.</p>	<p>Implementa la política y estrategia más específica. Propone los objetivos de desarrollo al primer nivel. Propone el Plan Plurianual y el Plan Operativo Anual (POA). Aprueba los POA sectoriales. Implementa los sistemas centrales de programación y análisis de gestión migratoria.</p>
<p>NIVEL ESTRATÉGICO OPERATIVO MIGRATORIO</p>	<p>Administración central prestadora de servicios migratorios Organismos descentralizados de administración migratoria.</p> <p>Plan Operativo Anual</p> <p>PROGRAMACION Y ANALISIS DE GESTION PRESUPUESTO, TECNOLOGIA Y RECURSOS HUMANOS.</p>	<p>Implementa la estrategia sectorial. Propone el POA sectorial. Aprueba los subprogramas presentados por las direcciones. Prioriza Implementa el Sistema de programación y gestión sectorial. Informa el grado de cumplimiento.</p>
<p>NIVEL OPERATIVO DE ACTIVIDADES MIGRATORIAS</p>	<p>Direcciones / Gerencias de Área</p> <p>Subprogramas del POA y prioridades</p> <p>RESPONSABLES, TIEMPOS, RECURSOS Y PRODUCTOS DETALLADOS</p>	<p>Propone los subprogramas. Propone las actividades y recursos de cada subprograma. Implementa los subprogramas. Implementa el Sistema de programación y análisis de gestión de los subprogramas. Informa el grado de cumplimiento de los subprogramas.</p>
<p>NIVEL OPERATIVO DE TAREAS MIGRATORIAS</p>	<p>Unidad de objetivos y resultados UOR</p> <p>Responsables de Equipos de trabajo</p> <p>Tareas de subprogramas y prioridades</p> <p>RESPONSABLES, TIEMPOS, RECURSOS Y PRODUCTOS DETALLADOS</p>	<p>Propone tareas, responsables y recursos en forma detallada. Implementa las tareas. Informa el grado de cumplimiento de tareas.</p>

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO: ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

Análisis permanente de escenarios globales y sectoriales:

- Posicionamiento dentro de la situación de desarrollo económico-social, poblacional y migratorio actual y futuro.
- Consideración de todos los planos involucrados con el rol sustantivo de las políticas e instituciones migratorias, teniendo en cuenta la globalización de los procesos socio-económicos y su interrelación con el entorno: mundial, nacional, regional y provincial, institucional / gubernamental, productivo, social, sanitario, educativo / cultural y científico- tecnológico.
- Identificación, análisis y seguimiento de tendencias, oportunidades y riesgos que inciden sobre el sector y sus proyecciones. Factibilidad de desarrollo, intereses y objetivos convergentes y divergentes.
- Revisión continua de la definición de los roles de los sectores público, privado y no gubernamental en materia migratoria.
- Anticipación y adaptación estratégica y táctica a los cambios que se operan en el sector en que debe desenvolverse la institución, desde el punto de vista político, macro o micro económico.
- Diagnóstico de problemas migratorios y estrategias de solución.
- Análisis y definición de normativas migratorias.
- Evaluación del impacto que tendría la política propuesta entre los migrantes, demás actores destinatarios y otros involucrados. Consideración de reglas de juego culturales: obstáculos y apoyos para el desenvolvimiento de la política migratoria.
- Identificación de modificaciones estratégicas u operativas en función de los rechazos o apoyos esperados y de la voluntad política de llevar a cabo las acciones propuestas.

Relaciones interinstitucionales y con la comunidad:

- Análisis y gestión de las relaciones interinstitucionales de cada entidad con las demás involucradas en la política migratoria y con la comunidad para:
 - una correcta interpretación de los escenarios y de las demandas de la comunidad nacional y de la migrante;
 - el diseño y consolidación de acuerdos nacionales e internacionales;
 - coordinación de estrategias y políticas migratorias;
 - el diseño y la coordinación de los recursos de los programas y actividades.

- Incluye acciones tales como:
 - Relevamiento y análisis de instituciones, incumbencias y recursos, directa o indirectamente relacionados con los objetivos de política migratoria.
 - Elaboración y actualización periódica del mapa de relaciones interinstitucionales.
 - Diseño, gestión, coordinación, seguimiento y eventual reformulación de acuerdos y convenios en materia migratoria.
 - Recopilación, análisis y derivación de información a procesos de “análisis de escenarios” y de “programación”.

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

Programación:

- Diseño de objetivos generales de política.
- Coordinación y supervisión del diseño de objetivos específicos por área ejecutora de política migratoria o prestadora de servicios migratorios, en concordancia con los objetivos generales de política definidos. Fijación de metas cuantitativas.
- Identificación de impactos esperados, beneficiarios y afectados.
- Identificación y redefinición de procesos clave en materia de ejecución de las políticas migratorias. Definición y supervisión de la interrelación entre los procesos, evitando compartimentos estancos y funciones maximizadoras incorrectas.
- Supervisión del diseño de actividades por cada objetivo específico y de tareas por cada actividad. Determinación de responsabilidades. Supervisión de la formulación del presupuesto y personal requerido por actividad y programa.
- Determinación de prioridades.
- Coordinación de los planes operativos anuales de las áreas ejecutoras, eliminando redundancias y superposiciones y adecuándolos a disponibilidades de fondos.
- Desarrollo de los contratos programa con cada organismo responsable de implementar la política migratoria.
- Evaluación periódica de las metas establecidas en los acuerdos programa-control de gestión.
- Desarrollo de los cuadros de mando integral¹ de las políticas migratorias

¹Norton y Kaplan

Análisis de gestión:

- Adecuación permanente de la gestión administrativa a la programación.
- Adecuación y supervisión del manejo presupuestario por partidas al presupuesto por programas. Control y seguimiento permanente de contratos programa:
 - Definición de los puntos de control de actividades, recursos y tareas por programas y subprogramas al interior de los organismos con responsabilidad de ejecución administración de las políticas: Desarrollo de los convenios de gestión al interno de los referidos organismos, por unidades de gestión y resultado (UOR).
 - Sistema de evaluación de los recursos humanos responsables de los programas, subprogramas y tareas, para establecer el grado de eficiencia en el logro de las metas establecidas. Evaluación de 360°, evaluación de equipos.
 - Desarrollo de las competencias. Capacitación, certificación de competencias.
 - Sistema de análisis y evaluación global para determinar el grado de cumplimiento de la estrategia de desarrollo institucional y el plan de acción anual relacionando costos y beneficios.
 - Sistema de evaluación y control presupuestario en tiempo real.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES / IMPLEMENTACIÓN:

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Detección de déficits de capacidad institucional por área de la administración pública formuladora de políticas migratorias y supervisión de la detección por área(s) prestadora de servicios migratorios:

- Normativa migratoria.
- Pautas culturales.
- Relaciones institucionales.
- Organización interna.
- Carrera, sistema de gestión de personal y sistema de remuneraciones.
- Competencias del personal.
- Recursos.
- Tecnología.

- Si bien la programación y el análisis de gestión podrían constituir procesos de respuesta a eventos, su interacción con los otros procesos y entre sí, y la atención que debe concentrarse en ellos, recomiendan que sean diseñados e implementados como procesos continuados.
- La detección de déficits de capacidad institucional se efectúa a partir del seguimiento de la gestión que se realiza en el proceso anterior, teniendo en cuenta aquellos obstáculos que para ser salvados requieran de acciones especiales de desarrollo de elementos de capacidad institucional. Estas actividades componen el proceso de análisis y desarrollo institucional. Se pretende lograr una administración migratoria que disponga de las aptitudes y capacidades para captar y sintetizar las demandas, necesidades y expectativas de la sociedad y de los migrantes, así como para darles respuesta integrada a través de políticas relevantes y ponderadas.
- Los procesos que conforman el plano instrumental son los comunes a toda organización.
- La detección de déficits de capacidad institucional se efectúa a partir del seguimiento de la gestión que se realiza en el proceso anterior, teniendo en cuenta aquellos obstáculos que para ser salvados requieran de acciones especiales de desarrollo de definición, validación y coordinación de proyectos de solución de déficits de capacidad institucional.
- En el proceso de financiamiento de programas se identifican fuentes y se determinan las disponibilidades que acotarán las actividades programadas:
 - Identificación de fuentes nacionales e internacionales.
 - Presentación y gestión de solicitudes de fondos.

Administración pública prestadora de servicios migratorios

En lo relativo a la prestación de servicios migratorios, se desea una administración pública capaz de:

- Captar y sintetizar las auténticas demandas, necesidades y expectativas de la comunidad nacional, regional e internacional.
- Identificar claramente las oportunidades y amenazas del entorno, para capitalizar las primeras y prevenir las segundas.
- Identificar y potenciar las propias fortalezas, y reconocer las debilidades para su paulatina superación.

- Prestar servicios eficaces, eficientes y con una calidad satisfactoria para los migrantes.
- Ejercer un autocontrol y una autoevaluación permanente de sus prestaciones y su desempeño organizacional.

A la administración pública prestadora de servicios migratorios le son aplicables —en cuanto a su modernización— las propuestas que se presentarán en el siguiente punto. No obstante, anótese que debería ser reorganizada según las siguientes pautas básicas:

- Cambio de orientación del servicio: del ciudadano en general y al migrante en particular, considerado como un usuario cautivo a ser considerado como un auténtico ciudadano, cliente demandante de bienes y servicios.
- Cambio en el sistema de control: de la comprobación por nivel y procedimiento administrativo del gasto autorizado, al control por resultado y consecución de metas.

Estas pautas se traducen en los siguientes lineamientos de planes a encarar:

- a. Cambio de la gestión: de la diligencia por función, normas y procedimientos, a la gestión por objetivos y resultados alineados con los objetivos generales de política migratoria.
- b. Cambio en la organización funcional: de la centralización y estructura jerárquica a la descentralización operativa, cooperación, complementación y formación de grupos por objetivos y resultados, eliminando la compartimentación y aumentando la participación horizontal. De la organización burocrática a la adhocrática.
- c. Cambio en la actitud del funcionario público: de cumplir normas y procedimientos ritualistas y rutinarios a gerenciar un proyecto con evaluación por resultados.
- d. Cambio en la asignación de recursos presupuestarios: de la retribución de partidas por jurisdicción, programa y actividad a asignación de recursos por objetivos.
- e. Redefinir la política de personal: de bajo nivel de capacitación y falta de incentivos a incentivación por medio de contratos programa, fomentando el compromiso, la innovación y el profesionalismo y el desarrollo de competencias, migrando mediante la capacitación de las competencias actuales a las requeridas por los procesos y por el directorio de competencias —capacitación multifuncional (polivalencia).
- f. Cambio en la actitud frente al migrante y ciudadano beneficiario: de falta de participación a participación activa evaluando el nivel de satisfacción.

- g. Evitar la superposición: de escasa precisión de objetivos a una clara definición de metas sobre el volumen y la naturaleza de los recursos físicos y financieros a utilizar, sobre las acciones a llevar a cabo y los productos intermedios y finales a obtener (cantidad, calidad y costo).
- h. Identificación de pautas para el desarrollo de metas e indicadores de gestión.
- Identificar de productos: clasificar, enumerar y cuantificar los productos previstos por la unidad productiva incluso entre clientes internos de la propia administración migratoria, como del resto de la administración pública.
 - Clarificar los procesos: definir los procesos de producción de los bienes intermedios y finales, establecer los cronogramas de recursos y out-puts, clasificar las unidades de producción directa e indirecta (centros de costos) y definir las bases de distribución de los costos indirectos.
 - Fijar proyecciones de máximo, medio y mínimo nivel, estableciendo un rango de prioridades en caso de unidades de producción de out-puts múltiples.
 - Definir e implementar un sistema de costos (paralelo al de presupuesto) que apropie:
 - a) el insumo directo; por el sistema del devengado en el momento de su incorporación al producto intermedio y/o final.
 - b) el insumo indirecto; por distribución de los costos generados en los centros de servicios.
 - Establecer un sistema de costos que sea flexible, oportuno, simple, integrado informáticamente al sistema presupuestario, común en su diseño a todas las unidades de producción con out-puts similares y que admita la posibilidad de autocontrol y de auditoría.
 - Establecer un sistema de control que sea oportuno, periódico y de calidad: cambiar el control cuantitativo del logro de metas físicas (tanto absoluto como relativo) actual, a un sistema de evaluación de gestión periódico (cuantitativo, cualitativo, monetario y comparativo) específico por unidad ejecutora, elaborado desde abajo hacia arriba, que integre piramidalmente los resultados (eficacia, eficiencia y economía), con aplicación de factores de relevancia en caso de objetivos múltiples, con explicación de causa y efecto de desvíos, comparación contra estándares y definición de tiempos de alerta y respuesta.

- Establecer un control de gestión que se basará en un “tablero de comando” compuesto por áreas clave, indicadores e índices, generales y específicos. Los generales serán comunes a todas las unidades de producción o de servicios. Los específicos serán diseñados por tipo de proceso y/o bien final y serán de aplicación en todas las unidades de producción con out-put similares.
 - Definir el sistema de incentivos (a la producción y al ahorro) con pautas comunes a todas las unidades productivas de acciones migratorias.
 - Asignar la responsabilidad del control del sistema (costos y control de gestión).
- i. Desarrollo de herramientas técnicas para el logro de los objetivos.
- Evaluación de resultados por contratos programa y por ejecución de presupuesto.
 - Sistema de costos por procesos y bases de apropiación de costos indirectos.
 - Sistemas de procesamiento de datos (costos) integrados al sistema de presupuesto.
 - Tablero de comando, áreas clave, indicadores e índices.
 - Sistema de control de gestión (eficacia, eficiencia y economía).

Se prevén restricciones para la implementación de los planes, originadas en:

==> Teoría del principal y agente (asimetría de información, confianza, riesgo moral y opción equivocada) para la definición de pautas, procesos, metas, costos y sistemas de incentivos.

==> Costos de transacción, tanto en contratos programa como en control por presupuesto (asimetría entre práctica económico-administrativa y jurídico-administrativa, fijación de rangos de decisión y autorización, creencias de pérdida de poder de la autoridad política, problemas culturales para el cambio).

Las restricciones señaladas ocasionan los siguientes problemas de implementación:

- 1) Institucionales: desconocimiento del nuevo sistema y temor a un mal desempeño.
- 2) Pragmáticas: pocos ejemplos para comparar.
- 3) Técnicas; dificultad para definir objetivos, procesos e indicadores de gestión.

4) Financieras: en general un objetivo a cumplir es disminuir los costos.

Teniendo en cuenta lo anterior, las premisas a cumplir en la ejecución de los cambios, son:

- a) Cambiar intenciones políticas por planes políticos desarrollando todo el proceso de formulación de políticas migratorias.
- b) Definir las áreas donde se requiera el cambio más urgente en función del plan de gobierno en materia migratoria.
- c) Definir los centros de producción que servirán como casos piloto.
- d) Definir procesos, insumos, productos, costos e inventarios.
- e) Adaptar la organización de la producción a los objetivos.
- f) Inclusión del sistema de costos en el presupuesto.
- g) Definición e introducción del sistema de información gerencial.
- h) Definición del sistema de control de consecución de objetivos.

Articulación entre los organismos de la administración central formuladores de política migratoria y los prestadores de servicios migratorios o administración migratoria centralizados o descentralizados

En la descripción presentada en los puntos anteriores, subyace un esquema de articulación entre los organismos formuladores de política migratoria y los prestadores de servicios o administración migratoria, que resulta conveniente profundizar.

Se considera que los sistemas de **formulación y control de políticas** responden a una pirámide de decisiones:

- En el vértice superior o cumbre estratégica, de la política migratoria (Gabinete, Ministros, Secretarios) se analizan escenarios y situaciones globales, se fijan objetivos y metas generales y líneas estratégicas, se asignan recursos y prioridades agregados, se efectúa el análisis de la gestión poniendo énfasis en el impacto alcanzado por la consecución de las metas, se impulsa la adopción de medidas para la corrección de desvíos y la remoción de obstáculos;
- A medida que se desciende en la pirámide organizacional, los objetivos generales en materia de políticas de desarrollo económico-social, poblacional y migratorias son desagregados, se explicitan objetivos específicos, se identifican procesos y actividades que operacionalizan las decisiones, se gerencian los recursos, se ponen los servicios

migratorios a disposición de la comunidad nacional, regional e internacional.

- Los organismos formuladores de políticas migratorias tienen, o deberían tener, para una correcta formulación de las mismas:
 - » Una cumbre estratégica, de neto carácter político que debe asegurar el desarrollo y cumplimiento de las políticas migratorias.
 - » Una línea de gerencia media constituida por direcciones y departamentos acompañada de un staff de apoyo técnico con experiencia en la temática migratoria, poblacional, de desarrollo económico y social y de seguridad, que son capaces de evaluar escenarios, desarrollar el ciclo de las políticas migratorias, desarrollar los contratos programas con las unidades de ejecución de la política migratoria, evaluar programas y asignar o supervisar la asignaciones presupuestarias a los programas junto con el área de presupuesto público.
 - » Una tecnoestructura entrenada en administración de programas, presupuestación, control de gestión, tablero de comando y sistemas de información.
 - » Un núcleo operativo que asegure los insumos, trámites y proveen de apoyo a las demás funciones.

Los organismos prestadores de servicios o administración migratoria, en especial si son descentralizados, también tienen o deberían contar con:

- » Una cumbre estratégica encargada de formular el plan vital del organismo, el análisis FODA, proponer políticas al organismo encargado de formulación, así como elevar propuestas de adecuación de la legislación, procedimientos, procesos y requisitos de la tramitación migratoria. Si son centralizados, igual es posible y conveniente realizar un plan estratégico sectorial, contribuyente al plan estratégico global del organismo que integra o del cual depende.
- » Un staff especialista en los procesos de administración migratoria: admisión, control fronterizo, control de permanencia, radicación, renovación de permanencia, inmigrantes con capital, residencia temporaria, etcétera y eventualmente administración de emigrados, de no ser responsabilidad del servicio exterior, administración de convenios migratorios. Juridicidad y normativa migratoria
- » Una línea de gerencia media constituida por direcciones y departamentos que son capaces de administrar los proceso migratorios.
- » Una tecnoestructura con experiencia en administración, presupuestación, control de gestión, tablero de comando y sistemas de información de programas migratorios.

- » Un núcleo operativo que aseguran los insumos, trámites y proveen de apoyo a las demás funciones.

En la articulación entre los organismos de la administración central formuladores de política migratoria y los prestadores de servicios migratorios o administración migratoria centralizados o descentralizados, se plantean los siguientes desafíos:

1. La tendencia de la cumbre estratégica a centralizar toda vez que tema un desplazamiento de fines o un desvío de las metas establecidas² en materia de implementación de políticas y gestión migratoria.
2. La tendencia de reparticiones de nivel medio de responsabilidad migratoria y sus gerencias a balcanizar y fraccionar las estructuras con el fin de lograr mayor autonomía y poder en el manejo de sus unidades con coordinación restringida o meramente por normas y en función de una división y estandarización del trabajo.
3. La tendencia de la tecnoestructura profesional y operativa migratoria a autoreferirse, generando una burocracia mecánica estandarizada por normas (escudarse atrás de la norma; ritualismo en el que importan más los **cómo** que los **qué**).
4. La tendencia de la burocracia a no cumplir metas, plazos y niveles de productividad generándose demoras y acumulación de trámites atrasados y a una rigidez estructural frente a diversas demandas y cargas de trabajo por variaciones en flujos y trámites migratorios.

La gestión por objetivos y resultados, el modelo en red, equipos de tareas interorganizacionales evaluados por su desempeño y organizaciones adhocráticas flexibles, la gestión de los recursos humanos por directorios de competencias, son algunas de las respuestas a estos desafíos.

² La gestión por funciones y actividades no tiene otro método para controlar que centralizar, la gestión por objetivos, como se verá más adelante cuenta con los acuerdos programa y los convenios de gestión

Principales problemas de gestión de organismos encargados de implementar políticas migratorias en América Latina.

1. Nivel Estratégico
<ul style="list-style-type: none"> • Poca vinculación de las políticas nacionales en la materia y las estrategias organizacionales e institucionales. Carencia de planeamiento estratégico de la dirección nacional de migraciones. Carencia de planes plurianuales. • Los objetivos generales no siempre se desarrollan en objetivos particulares, programas y metas en la organización más allá de las previstas en la programación presupuestaria anual.
2. Procesos
<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionamientos en cuanto a eficiencia en el control migratorio. • Procesos poco adecuados, obsoletos o diseñados para otras finalidades. • Falta de transparencia. • Lentitud de trámites y queja de atención de usuarios. • Falta de seguimiento de migrantes.³
3. Tecnologías
<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de modernizar e informatizar integralmente el control migratorio. • Poder recuperar información en tiempo y forma. • Necesidad de paso paulatino del expediente manual al electrónico.
4. Recursos Humanos
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de motivación por políticas erráticas y cambios no vinculados a las competencias del personal. • Falta de incentivos por el logro de metas. • Carencia de una adecuada capacitación que vincule las competencias del personal con las requeridas por los puestos de trabajo y los procesos.
5. Recursos simbólicos
<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de adecuación de la normativa migratoria. • Falta de conocimiento de la normativa migratoria por parte del personal.

³ En varios casos se señaló que no se planteaba como objetivo.

- Falta de entrenamiento del personal para resolver en forma igual, casos similares.

6. Gestión

- Necesidad de mejorar la gestión de los recursos.
- Cambiar el modelo de gestión pasando de un modelo burocrático a uno de gerenciamiento público por objetivos y resultados.
- Necesidad de involucrar y utilizar todas las competencias, capacidades, habilidades y aptitudes de los recursos humanos vinculándolas al modelo de gestión por objetivos.
- Necesidad de fortalecer la coordinación con otras áreas de política pública y gestión gubernamental vinculadas con la consumación de la política migratoria.

Del análisis de diagnóstico global y preliminar efectuado se pueden sacar las siguientes conclusiones preliminares a corroborar en estudios particulares, por país y por organismo.

1. Nivel estratégico de los organismos de administración migratoria

- Carencia de planeamiento estratégico de los organismos de administración migratoria. A veces se manifiesta además en una carencia de planes plurianuales. Un plan estratégico incluye cómo el organismo
 - desarrollará su mandato y misión,
 - cómo aprovechará las oportunidades y
 - hará frente a los desafíos;
 - cómo sacará provecho de sus fortalezas y
 - de qué manera se fortalecerá institucionalmente buscando superar sus debilidades para alcanzar los objetivos estratégicos.
- Los objetivos generales no siempre se desarrollan en objetivos particulares, programas y metas en la organización más allá de las previstas en la programación presupuestaria anual.

Parece necesario completar el ciclo de formulación y ejecución de políticas públicas migratorias, perfeccionando los procesos de formulación e implementación de las mismas. Desarrollando los planes estratégicos de los organismos, vinculando los organismos de formulación de políticas migratorias con los de ejecución y administración de las mismas a través de contratos programa, acuerdos, convenios de gestión o como se les denomine en cada país.

Desarrollar la responsabilización de los niveles gerenciales en dichos contratos, planteando los objetivos y metas a cumplir.

Desarrollar los planes estratégicos al interior de los organismos con el fin de imbuir a la totalidad de sus miembros de la visión y misión estratégica, con el objetivo de que puedan pensar y actuar acorde con los objetivos estratégicos consensuados.

Desarrollar los convenios de gestión estableciendo metas con las áreas y equipos operativos del organismo a fin de poder implementar eficazmente las políticas migratorias establecidas y las metas de los planes estratégicos acordados.

Evaluar los resultados logrados y producir la retroalimentación necesaria tanto en materia de políticas migratorias como en lo que hace a la gestión y administración migratoria.

2. Procesos de gestión y administración migratoria

Las variaciones en materia de políticas públicas migratorias, los planes estratégicos y la modernización tecnológica en materia de gestión y administración migratoria conllevan la necesidad de adecuar los procesos en cuestión. Las reingenierías parciales, permitirán reformular los procesos poco adecuados, obsoletos o diseñados para otras finalidades, otorgar transparencia a la gestión, y realizar una mejor aplicación de las políticas y normas en materia migratoria.

- Muchos organismos no tienen o se manejan con un manual de procesos desactualizado.

Esto incluye la especificación de todos los procedimientos sustantivos y administrativos del organismo, la definición de la matriz de autorización de prestaciones y la definición de indicadores clave de cumplimiento de cada proceso.

Esto implica desarrollar:

- Manual de organización, funciones y roles, que describa y detalle las cargos y actividades de cada uno de los funcionarios que desempeñan labores y tareas en el organismo.
- Manual de procedimientos que describa y detalle el flujo de tácticas enmarcadas en la actividad de todos los sectores del organismo.
- Matriz de puntos nodales de decisión.

En cuanto a los procesos en sí se suele observar:

- La carencia de un manual de procedimientos del organismo lleva a interpretaciones plurales, discrecionalidad o inconexiones en distintas fases del proceso, al no seguirse los pasos lógicos del trámite.
- Procesos manuales que conviven con procesos desarrollados para la informatización del organismo.
- Se trabaja en compartimientos estancos entre áreas, faltando la coordinación lógica y el trabajo en equipo y en red que los procesos reclaman.
- Normativas y disposiciones que complican los procesos innecesariamente.
- Procesos poco adecuados, obsoletos o diseñados para otras coyunturas.
- Parece conveniente integrar equipos transversales que se responsabilicen por todo el trámite reflejado en un proceso, evitando los compartimientos estancos entre distintas áreas de los organismos.

De los objetivos del plan estratégico del organismo, de la misión y de los procesos se habrá de derivar la estructura corporativa del organismo encargado de la administración migratoria, agrupando las actividades por objetivos y procesos. Procurando generar en cada caso una unidad de objetivos y resultados para un cliente interno o externo. Ello permitirá una mejor evaluación del desempeño organizacional de cada una de las áreas y equipos de trabajo y del desarrollo de los convenios de gestión, si se hubieran establecido.

3. Tecnologías y sistemas

- Las tecnologías y sistemas de información son centrales y críticos en cuanto al buen desempeño de los organismos encargados de la administración migratoria. Estos desafíos aumentan ante la necesidad de poder contar con información en tiempo y forma para adoptar decisiones migratorias (visas, control de permanencia, renovación, seguridad, etcétera).
- En los países donde no lo estuviera, se destaca la imperiosa necesidad de modernizar e informatizar integralmente los procesos de admisión y control migratorio en el ámbito nacional.
- Es necesario vincular en red a los organismos involucrados en procesos migratorios, pues de lo contrario se dificulta la toma de decisiones en materia migratoria. Esto involucra también al modelo centralizado, donde se deberán interrelacionar informáticamente todas sus áreas para lograr un desempeño eficiente.
- Se destaca como segunda prioridad, la necesidad de ir pasando paulatinamente del

expediente manual al electrónico en aquellos países donde esto ya no estuviera implementado, planteado o en vías de ejecución.

- Facilitar la conexión en red entre los países de la región con el objetivo de facilitar los trámites migratorios, reducir sus costos, los tiempos y aumentar el control, especialmente del delito. En tal sentido sería conveniente comenzar a discutir en el marco de la OIM, al menos para la región, la compatibilidad de sistemas, programas, lenguajes, etcétera, que permitan una mejor interconexión e intercambio de información.

4. Recursos humanos

- La gestión de los recursos humanos de los organismos de administración migratoria de la región en la mayoría de los casos se realiza a través de una carrera pública, la que muchas veces sufre interferencias políticas y denota falta de profesionalismo en otras. Sólo en algunos casos se han comenzado a implementar evaluaciones de desempeño y responsabilidad. La noción de trabajo en equipo también es nueva y se está introduciendo en el caso chileno, por ejemplo, luego de años de evaluaciones individuales. Los sistemas de capacitación y carrera no siempre guardan relación con las necesidades de los planes estratégicos y las demandas de conocimientos tecnológicos necesarios para operar de los procesos.
- Por ello resulta necesario migrar paulatinamente a un sistema de gestión de personal que permita vincular las competencias⁴ del mismo con las necesidades estratégicas de planes y programas de los organismos de administración migratoria. Resultará necesario alinear la gestión de los recursos humanos con la gestión por objetivos, posibilitando la capacitación y el desarrollo profesional integrado en una carrera.
- Para tal efecto se deberá, previa capacitación, volver efectivo al personal contratado y transitorio —cuando lo hubiere— y posibilitarle desarrollar una carrera profesional.
- En muchos casos se detecta falta de desarrollo profesional en las dotaciones, en especial en las que atienden al público o procesan trámites como admisión. De ello resulta la necesidad de asignar las tareas críticas de atención al público a profesionales, jerarquizándolas para de evitar expedientes mal confeccionados o encauzados que luego complican la tramitación. Se debe garantizar que en el organismo circule información de alta calidad y trámites completos, bien rotulados.

⁴ Se define por competencia los conocimientos, aptitudes, habilidades y actitudes de una persona para desempeñar un rol (cargo-ocupación) en la organización en función de los requerimientos de los objetivos, procesos y actividades.

- Falta de motivación por políticas erráticas y cambios no vinculados a las competencias del personal.
- Falta de incentivos por el logro de metas. Los sistemas de incentivos deben adquirir un carácter variable asociado al cumplimiento de metas y productividad.
- El criterio de antigüedad como un modo de evaluar la experiencia y la adquisición de habilidades y aptitudes por el desempeño debe ser suplantado por el más moderno de certificar competencias.
- Carencia de una adecuada capacitación que vincule las competencias del personal con las requeridas por los puestos de trabajo y los procesos.
- Muchas veces la falta comunicación interna y feedback acerca de lo que realiza, lleva a los agentes de los organismos de administración migratoria a una falta de motivación y de involucramiento y compromiso con el producto final que se logra con su trabajo.
- Existe falta de interés en determinadas áreas de atención al público en satisfacer al usuario.
- Es necesario, allí donde no lo hubiera, incorporar al legajo del agente una evaluación de 360° (Jefe —equipo de trabajo— otras áreas que reciben sus actuaciones-usuarios).
- Registrar en los legajos la evolución de la capacitación del agente afuera y dentro del organismo. Registrar sus competencias en función de las áreas en que se ha desempeñado, de las responsabilidades asumidas y del legajo de desempeño.
- Entrenar al personal en técnicas de trabajo en equipo. Luego evaluar a los equipos por sus resultados.
- La capacitación, entonces, se encontrará centrada en aquellos aspectos que permitan migrar al agente de las competencias actuales a las requeridas por los procesos y objetivos organizacionales.
- El establecer el directorio de ocupaciones⁵ y el directorio de competencias⁶ de la organización permitirá contar con una organización más flexible y entrenada frente al cambio de políticas o demandas de la ciudadanía o de los migrantes.

⁵ Ocupaciones: La ocupación es el conjunto de funciones y tareas que el empleado debe desarrollar. El directorio de ocupaciones refleja la totalidad de las operaciones de la organización. Inventario de Ocupaciones: Es el listado de actividades de la organización. Para su definición es necesario relevar el conjunto de funciones y tareas a realizar en las distintas dependencias de la organización de administración migratoria.

⁶ Directorio de competencias: Es un conjunto de competencias necesarias para la consecución de los objetivos de una organización dada. Se trata de un documento que debe responder en cada momento, a las necesidades de funcionamiento del sector mediante la actualización permanente de su contenido y la incorporación de las competencias del futuro que permitan implantar la estrategia del mañana. El directorio de competencias se subdivide en subdirectorios donde se agrupan conjuntos de saberes y haceres similares.

5. Recursos normativos

En esta materia se ha avanzado mucho en la región, pero de todos modos, en numerosos países se plantean la necesidad de adecuar la normativa migratoria y varios de ellos se encuentran en dicho proceso. Sin embargo, a pesar de la referida necesidad nacional, existe una necesidad en la subregión ya sea del MERCOSUR o Andina o del Cono Sur en su conjunto, de avanzar en criterios homogéneos y consensuados de legislación migratoria. En otros casos, es necesario llegar a acuerdos bilaterales entre países extra región, pero con un gran flujo emigratorio-inmigratorio.

- El entrenamiento de personal en las normativas migratorias regionales y avanzar en el tratamiento igual de casos similares es otro desafío al interno de cada administración migratoria.
- Otro desafío que se plantea es el establecimiento de reglas consensuadas entre los países de la región en cuanto al tratamiento de situaciones migratorias con el objetivo de instaurar la justicia y equidad en las migraciones y fortalecer los derechos humanos de los migrantes.
- La simplificación normativa también es un objetivo a lograr para una mejor atención del migrante y del ciudadano. Los sistemas normativos deben preservar los derechos y garantías de ambos. Cuando dicho sistema se hipertrofia, es complejo y farragoso, las garantías propias del Estado de derecho que las normas buscan preservar, comienzan a perderse. En estos casos, el hipernormativismo sólo es excusa para la existencia de gestores y oportunidades de corrupción para sortear las vallas del excesivo reglamentarismo y del burocratismo.

6. Modelo de gestión y administración migratoria

La situación es dispar en cuanto a los países. En algunos, todavía sigue vigente el modelo tradicional de gestión burocrático centrado en funciones y actividades, sin fijar metas precisas y evaluar resultados. En otros casos, existen planes estratégicos, pero estos luego no se desgranar en metas operativas en la organización. En muchos casos la administración presupuestaria sigue siendo tradicional por partidas y no por programas, objetivos y metas.

En algunos casos se han comenzado a instaurar los contratos o acuerdos programas con los organismos de administración migratoria, pero aún no están en una etapa de evaluación, y no siempre estos acuerdos descienden en la estructura de la organización como convenios de gestión en áreas, departamentos, unidades y equipos de trabajo. Por lo tanto, no se suele evaluar el desempeño de éstas unidades y reflejar el mismo en materia de incentivos.

En otros casos se ha avanzado en materia de responsabilidad en la gestión, sin sistema de incentivos.

En pocos casos el modelo de carrera y de gestión de los recursos humanos se encuentra estrechamente vinculado al modelo de gestión.

De este diagnóstico surge la necesidad de transformar el modelo de gestión en materia de administración migratoria.

La modernización de la administración migratoria en el marco de la reforma del modelo de gestión pública

La modernización de la gestión pública es algo que trasciende las particularidades políticas, incluso la concepción que se tenga acerca del rol del Estado. Toda administración que desee instrumentar políticas debe necesariamente depender para su éxito de un brazo ejecutor de las mismas que es la administración pública. Por lo tanto, todos los partidos políticos deberían acordar un modelo de administración y de gestión pública que trascienda a los períodos de gestión de los mandatos constitucionales y que sea capaz tanto de canalizar las demandas sociales como instrumentar las políticas y las acciones emanadas de las mismas en función de servir y atender las necesidades del ciudadano con eficiencia. Una transformación como la que aquí se plantea requiere de esfuerzo continuo y consensuado para tener éxito. Es por ello, que para ganar legitimidad para las reformas, la transformación debe comenzar por aquellas áreas sensibles a los reclamos del ciudadano-usuario-cliente, de las que la de administración migratoria no es una excepción. El éxito en ellas y la legitimidad recogida servirá para continuar y profundizar las reformas en áreas de menor visibilidad de gestión migratoria, pero no por ello de menor impacto.

En todos los casos el proceso de transformación para tener éxito debe implicar e involucrar al agente público y a sus organizaciones de representación y articulación, pues el mismo motivado es factor de cambio a la vez que de estabilidad y continuidad del proceso.

El procedimiento de modernización de la gestión pública, para tener éxito, a más de continuidad acordada en el tiempo debe ser implementada con un liderazgo muy fuerte, sin el cual, el proceso se lentifica y desdibuja. Como señala el CLAD:⁷

“La eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla. Ello no obstante, es válido destacar que la crítica en este caso se centra en el modelo organizacional burocrático y no en la idea de profesionalización del cuerpo de funcionarios, aspecto fundamental del modelo burocrático weberiano. La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano.

La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano. En el caso latinoamericano, sin embargo, las normas y procedimientos estatales tendrán que recibir todavía una atención especial, en razón de la fragilidad histórica del Estado de Derecho. Más que en Europa y en los Estados Unidos, la autoridad estatal en nuestro continente debe garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público.

La Reforma Gerencial del Estado en América Latina, por lo tanto, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea. En este sentido, los cambios deben ser orientados:

- a) por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos;*
- b) por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores;*
- c) por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.*

De este modo, la Reforma Gerencial acoge un aspecto esencial del modelo burocrático weberiano -la profesionalización- y modifica los demás, con el propósito de reconstruir el aparato estatal para enfrentar los desafíos del siglo XXI, tanto los de impacto mundial como los específicamente atinentes a los países latinoamericanos.

⁷ CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Cita del Documento aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, el que está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la Administración Pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros.

La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.

La implantación de una reforma institucional no implica, sin embargo, la creación de un extenso y detallado muestrario de reglas jurídicas. Esta ha sido la tradición latinoamericana - en verdad, iberoamericana - cuyos resultados han sido perversos, al crearse un Derecho Administrativo extremadamente rígido que obstaculiza la flexibilización de la Administración Pública, importante requisito de la Reforma Gerencial del Estado. Igualmente, el formalismo administrativo vigente en América Latina ha instaurado una "polución legal" que puede significar verdaderamente la primacía de la informalidad, es decir que el comportamiento burocrático real no se corresponda con el universo jurídico establecido, favoreciéndose así el establecimiento de mafias administrativas o de una ineficiencia generalizada.

El éxito de los cambios institucionales orientados hacia el modelo gerencial depende, en primer término, de la formulación de reglas generales y claras, que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que, en suma, se constituiría en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad. Es preciso, además, una aplicación continua de las reformas, monitoreándolas y estableciendo, respecto a la burocracia, una nueva cultura administrativa. De esta manera, la transformación de las reglas y de la cultura administrativa forman parte de un mismo proceso.

La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción, fenómeno mundial que ha aumentado en demasía en América Latina. En este punto, varios estudios comparativos, así como el Informe del Banco Mundial de 1997 son unánimes: es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado.

En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas.

La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano. En el caso latinoamericano, sin embargo, las normas y procedimientos estatales tendrán que recibir todavía una atención especial, en razón de la fragilidad histórica del Estado de Derecho. Más que en Europa y en los Estados Unidos, la autoridad estatal en nuestro continente debe garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público.

La administración basada en el control a posteriori de los resultados, también obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. De este modo, la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a reglas que en muchas ocasiones son auto-referidas.

La evaluación del desempeño burocrático no sirve sólo para establecer si las metas fueron o no alcanzadas. La administración pública gerencial hace uso del control a posteriori de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras. Es lo que se ha denominado principio de aprendizaje organizacional, fundamental para que la administración por objetivos no sea meramente una forma de sancionar o de encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre desarrollar la capacidad de aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos.

Pero la definición de los objetivos no basta para evaluar los resultados obtenidos por la burocracia y para ubicarla en un proceso continuo de aprendizaje organizacional. Se requiere la presencia de otros tres mecanismos, esenciales en este proceso.

El primero de estos mecanismos es el establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas. Es el denominado contrato de gestión, que tiene como base metas cuantitativas definidas a priori y posteriormente evaluadas. El contrato de gestión también debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores. En suma, el contrato de gestión constituye un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública, toda vez que la sociedad puede saber de antemano cuáles son, de hecho, los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño”.

Este contrato de gestión descende a través de la estructura organizacional a las unidades de gestión y resultados —al equipo de trabajo— objeto de incentivos y premios por el cumplimiento de metas o su no-otorgamiento por el incumplimiento.

Mientras se produce la transformación del modelo de gestión, es necesario desarrollar mejoras en los organismos con impacto inmediato y visible en la ciudadanía a fin de lograr legitimidad y consenso para las reformas de fondo de mediano plazo.⁸

El modelo de gestión es integral: lo que se plantea es que se debe alinear la visión y misión de la organización, su inserción contextual, su estrategia (planeación estratégica); con los procesos (reingeniería parcial); con la planeación de la producción de servicios (contratos programas por unidades de objetivos y resultados); con el equipo como célula productiva (entrenamiento de trabajo en equipo); con la gestión de los recursos humanos

⁸ Al estilo del modelo Inglés.

(por competencias, objetivos y resultados; capacitación para alcanzar la calificación en las competencias deseadas) remunerando las competencias individuales y el cumplimiento de metas por parte de los equipos y personas tal como se expresan en los contratos programa. La acción debe ser global, completa y sistemática, las acciones parciales son ineficaces en términos de resultados y costo-beneficio.

La buena definición de los objetivos organizacionales depende de la capacidad de la dirección de desarrollar una visión estratégica y lograr imbuir de ella a toda la organización, formular alternativas de políticas a los problemas planteados vinculándola con el nivel político a través de los denominados **contrato-programa**. A nivel medio se debe fortalecer la gerencia pública modificando la rígida jerarquía que caracterizaba al modelo burocrático y la mejor forma de lograrlo es delegando poder (empowerment) y autonomía de gestión a los gerentes, mediante el **contrato de gestión**. Este mecanismo altera la forma de la gestión y la cultura organizacional pues podrán sentirse más motivados por un sistema marcado por el aumento del poder individual de decisión y de la responsabilidad ante los objetivos de su organismo público y por un sistema de premios y recompensas por obtener las metas planteadas así como sanciones por no lograrlo.

Pero la definición de los objetivos no basta para evaluar los resultados obtenidos por la burocracia y para ubicarla en un proceso continuo de aprendizaje organizacional. Se requiere del establecimiento del modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas como ya se señalara anteriormente. Es el denominado contrato de gestión, que tiene como base metas cuantitativas definidas a priori y posteriormente evaluadas. El contrato de gestión también debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores. En suma, el contrato de gestión constituye un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública, toda vez que la sociedad puede saber de antemano cuáles son, de hecho, los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño.

El nuevo modelo de gestión pública y su aplicación a la gestión migratoria, suponen una mayor autonomía gerencial de organismos y de sus gestores y debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Con

la Reforma Gerencial del Estado, el control que antes era llevado a cabo sólo por los administradores y las estructuras internas de control externo e interno, ahora pasa a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control:

- Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.
- Auditorías de gestión, por control de riesgos, con la finalidad de prevenir desvíos en el cumplimiento de las políticas, corrupción o dolo, buscando evaluar y transparentar permanentemente los sistemas y auditando con mayor profundidad allí donde el riesgo parece ser mayor.
- Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas.
- Control social sometiendo los resultados de la gestión a audiencias públicas.
- Control institucional por parte de los otros poderes del Estado.

La gestión migratoria por objetivos y resultados

Uno de los planos a considerar para modernizar la gestión de la administración pública en general y de la administración migratoria, en particular, consiste en cambiar su modelo de gerenciamiento, pasando del modelo de organización por funciones y actividades burocrático-normativas tradicional a uno gerencial.

Es necesario pasar de la burocracia formalista a un modelo de gestión basado en la responsabilidad gerencial,⁹ un modelo basado en la planeación estratégica de las políticas y organizaciones públicas y un modelo de gestión pública por objetivos y resultados.¹⁰ A éste proceso también se le ha denominado “la reinención del gobierno”.¹¹

La administración basada en el control de los resultados obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. La administración migratoria, debe entonces vincularse íntimamente a las

⁹ Jaques Elliott, *La organización requerida*. Ed. Gránica 1998.

¹⁰ Krieger, Mario, *Sociología de las Organizaciones*, Ed. Prentice Hall, Buenos Aires, 2001.

¹¹ Osborne, David y Gaebler, Ted. *La reinención del gobierno*, Ed. Paidós Buenos Aires, 1994.

políticas formuladas y a los planes estratégicos en la materia. De este modo, la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a reglas que en muchas ocasiones son autoreferidas.

El aparato burocrático público tradicional se basa en una planificación ritual e incremental y en rutinas operativas, generalmente normadas para situaciones contextuales superadas. Esta debilidad del contexto institucional está acompañada por un sistema presupuestario tradicional que no se vincula con los planes estratégicos o con expresiones programáticas a las que se les ha volcado el viejo molde presupuestario por función, jurisdicción etcétera. Otras veces las necesidades de equilibrios macroeconómicos en las cuentas públicas conllevan a crecientes desequilibrios e ineficiencias en la microeconomía de la gestión pública perturbando una gestión administrativa eficiente. Las administraciones migratorias no escapan a estas reglas generales, aun cuando contribuyan a solventar sus gastos mediante recaudación propia, que por un principio de cuenta única, generalmente va a rentas generales, para desde allí volver a distribuirse presupuestariamente, en el mejor de los casos mediante partidas de afectación específica.

Estas debilidades se traducen en serias deficiencias de la administración en cuanto a la calidad de los servicios migratorios que provee, a su capacidad de gestión y control y a su rol de garante de la igualdad de derechos de los migrantes.

El modelo de gestión actual está estructurado en torno a procedimientos que consolidan prácticas de trabajo rutinarias y de baja calidad, que no están orientados a la consecución de resultados que se consideren importantes desde el punto de vista de las políticas públicas en materia migratoria. Las normas burocráticas conducen a los directivos, dejándoles un margen muy pequeño de autonomía para gestionar y resolver problemas y mucho menos para pensar y actuar estratégicamente.

Se vuelve imprescindible, entonces, sentar las bases de un nuevo instrumento de gerenciamiento público que recree el vínculo productivo entre los niveles de formulación de políticas migratorias y los de ejecución y administración de las mismas.

Los acuerdos programa entre las unidades formuladoras de políticas migratorias y las de ejecución y administración migratoria pueden definirse como un instrumento que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de metas estratégicas de forma, que permita gestionar y evaluar la acción de las organizaciones de ejecución y administración migratoria con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la comunidad.

Los acuerdos programa entre entidades de formulación de políticas migratorias y

entidades de ejecución y administración de las mismas ¹²

- Establecen objetivos estratégicos, metas plurianuales y metas anuales en el plan operativo anual.
- Indicadores de medición de resultados
- Programa de incentivos en función del cumplimiento de las metas y sanciones por no-conformidad.

Elaboración de los acuerdos programa

Se elaboran teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) El establecimiento de metas vinculadas a los Planes Estratégicos Migratorios (PEM).
- b) El establecimiento de indicadores de medición de resultados institucionales y gerenciales de los responsables máximos de los organismos de ejecución.
- c) El establecimiento de mecanismos de transparencia que permitan a la ciudadanía medir el desempeño institucional y la obtención de metas y objetivos establecidos.

Al interior de las organizaciones de ejecución y administración migratoria estos objetivos y metas habrán de descender por la pirámide organizacional hasta llegar a áreas, equipos e individuos, mediante convenios de gestión que establece la dirección estratégica del organismo de ejecución y administración migratoria con los niveles gerenciales sectoriales, y estos, a su vez, con sus respectivas unidades de gestión y resultado. En éstos se establece que la dirección estratégica determina el desempeño esperado del gerente a partir de la elaboración del plan estratégico del organismo, de la identificación de los planes operativos, de los resultados a obtener y de la asignación de recursos a través del proceso de formulación presupuestaria. Las gerencias operativas, por su parte, se comprometen a cumplir las metas y a dar cuenta de los resultados obtenidos. El instrumento se hace autosostenible en la medida que existan indicadores de la gestión gerencial en el marco de un sistema de seguimiento y monitoreo de la gestión, y un sistema de incentivos que premie el buen desempeño y, recíprocamente, sancione los incumplimientos. Así, la gestión por resultados incentiva una fuerte descentralización en la toma de decisiones de gestión para que la administración migratoria pueda responder a las demandas de migrantes e interesados

¹² Resulta necesario adecuar estos parámetros generales a las normativas y políticas nacionales en materia de modernización de la administración pública.

eficazmente, sin renunciar a la transparencia de la gestión. Esta descentralización se apoya en un plan estratégico formulado en estrecha vinculación con el presupuesto del organismo y precisa de un conjunto de indicadores medibles y de un sistema de incentivos racional.

En general, y la experiencia internacional al respecto así lo demuestra, es recomendable un mayor grado de flexibilidad en la administración de los recursos disponibles (materiales, financieros y humanos) a medida que se profundiza la implantación de la gestión por resultados. Esta gestión se ha puesto en marcha en diversos países con el principal objetivo de incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados de su gestión.

Relevando las experiencias de Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Países Bajos, países escandinavos y algunos países latinoamericanos, aparecen algunos rasgos comunes. Se prevé el establecimiento de planes estratégicos, de mediano a largo plazo y de planes anuales en los que se especifican con detalle las metas de gestión de corto plazo. Estos objetivos se expresan en forma de productos e impactos cuantificables y plazos de ejecución. Ambos planes suponen una suerte de contrato o acuerdo entre el gerente público y la autoridad política.

En muchos casos, existe un organismo público encargado de implementar el proceso ante el cual los entes responsables deben rendir cuentas. Por otro lado, la reforma del modo de gestión frecuentemente ha sido promovida y apoyada a partir de la sanción de normas jurídicas explícitamente orientadas. Los alcances en general cubren a todo el sector público pero en algunos países el proceso de implementación se encuentra estructurado por etapas, así como existen también “experiencias piloto” previas a la aplicación general del instrumento.

A su vez, resulta bastante significativo el rol que cumplen los respectivos poderes legislativos en el control del desempeño de las organizaciones que se basa en la comparación entre los resultados alcanzados y las metas propuestas en los planes anuales.

La relación que se genera entre la aplicación de la gestión por objetivos y resultados y el presupuesto en los diversos países no es uniforme. No obstante, puede señalarse que todavía no existe una vinculación directa y proporcional entre el desempeño de los organismos y su disponibilidad de recursos. En general, se observa que el intento está orientado en dos sentidos: por un lado, que el establecimiento de las metas esperadas sea consistente con la estructura presupuestaria correspondiente; por el otro, que la perspectiva de diseño presupuestario pueda ser extendida en años, permitiendo un horizonte de planificación más

extenso, a la vez que aumentando los plazos de evaluación de la gestión por resultados del corto al mediano plazo.

En consecuencia, la implementación de la gestión por resultados no constituye un modelo único ni se lleva a cabo de un modo predeterminado ni utilizando un conjunto dado de herramientas. Más bien, existen diferentes modalidades de ejecutar gestión por objetivos y resultados, que dependen de las herramientas que se utilicen, el contexto político, social, económico y normativo en el cual el país se encuentre y la profundidad con que se pretenda aplicar el instrumento.

La gestión por programas, objetivos y resultados y el presupuesto orientado al ahorro en vez de al gasto

Una de las metas que es posible incluir en los programas, en estas etapas en que es necesario restringir el gasto, es el premio al cumplimiento de los objetivos de ahorro. Estos, a su vez, pueden destinarse a mejorar el servicio migratorio, a pagar los incentivos al personal o a ahorros genuinos del tesoro. Es posible establecer parámetros de calidad de servicio, con un nivel de costos determinado, dejando a la función gerencial de los programas y a los equipos los medios para cumplir las metas deseadas y premiar su logro. Esto lleva a generar conductas que busquen evitar la dilapidación de recursos en la gestión desarrollando más eficiencia, cambiando las que han sido la esencia del modelo burocrático. Los ahorros así generados son mucho más racionales desde el punto de vista microeconómico de la gestión que los cortes horizontales que suelen ser fuente de graves ineficiencias.

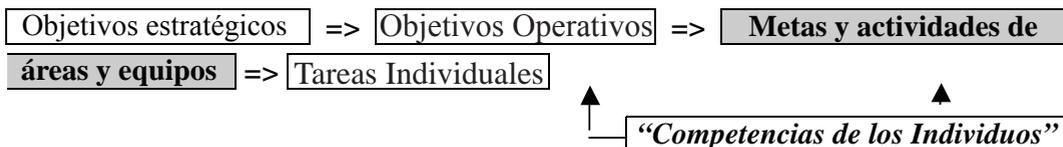
La gestión de los recursos humanos por competencias, vinculada a la administración por objetivos

Planteamiento del problema y estrategia de solución

Para que el programa de modernización resulte viable y factible, debe inducir una auténtica ruptura de las reglas de juego imperantes en toda la administración pública en general, y en los organismos de administración migratoria en particular. La ruptura del modelo burocrático implica invertir el sentido del control sociológico. Que el equipo sea el garante último del logro de las metas y por lo tanto el control de desempeño grupal, ya que el incumplimiento llevaría a todo el equipo a la pérdida del incentivo.

El modelo de competencias, objetivos y resultados plantea alinear la visión y misión

de la organización pública (planeación estratégica), sus objetivos, sus metas de planeación de la producción de bienes y servicios y sus equipos, con las capacidades de los recursos humanos.



El modelo de gestión por competencias y ocupaciones	
•	facilita la separación entre la organización del trabajo y la gestión de las personas, manteniendo el equilibrio mediante un elemento común, los perfiles de competencias.
•	mejora la capacidad de adecuación de la organización y los recursos humanos a las necesidades cambiantes mediante la flexibilidad organizativa, una gestión ágil y eficaz de los recursos humanos, la motivación en el trabajo y la distinción de los mejores.
•	Crea un sistema retributivo más justo y motivador, basado en : <ul style="list-style-type: none"> * Lo que el empleado ES * Lo que el empleado HACE * Lo que el empleado CONSIGUE

La gestión por competencias se complementa perfectamente con la gestión por objetivos y resultados. Por ésta última se evalúa el grado de cumplimiento de las metas que se han fijado a un equipo o unidad de trabajo migratorio, por la primera se asignan las dotaciones, se capacita y entrena al personal en función de los objetivos y procesos organizacionales y de las competencias requeridas para alcanzar los logros. Las competencias son entendidas como el conjunto de conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes requeridos para desarrollar la tarea.

Los directorios de competencias agrupan el conjunto de saberes y capacidad de hacer, requeridos para el desempeño organizacional.

La agrupación del personal en directorios de competencias de la organización permite una administración flexible del mismo al ritmo de los trabajos migratorios. La asignación de los mismos puede realizarse sin capacitación previa dentro de un mismo directorio, tal vez con un entrenamiento en servicio o una capacitación posterior. Sólo para migrar de un directorio a otro se requiere una capacitación previa.

La programación de la capacitación es clara y está orientada para que el personal pueda migrar de las competencias actuales a las requeridas por los objetivos y los procesos, cuando éstos evolucionan o se modernizan.

Las competencias admiten escalas y es de interés mutuo de las personas y de la organización superarse y lograr valores altos en las mismas.

Las competencias pueden suplir la antigüedad como reconocimiento de la experiencia en servicio. La certificación de competencias garantiza empleabilidad. En materia de competencias, lo que hoy es reconocido como remuneración fija puede ser asumido como remuneración de las competencias del agente migratorio. El salario variable estará referido al logro de resultados.

El poder ascender en la escala de competencias destraba la pirámide organizacional ya que no debe esperarse una vacante para lograr un ascenso y es posible ascender en la propia categoría.

La experiencia en procesos de reforma muestra claramente que la problemática central de los recursos humanos de la administración migratoria no reside en una cuestión de escalafones, de jerarquías ni de estructuras, sino fundamentalmente de valores y de las consecuentes actitudes y conductas: ¿qué es lo que se valora en la administración migratoria?, ¿cuáles son las reglas de juego?, ¿qué es lo que se controla y se evalúa?, ¿qué se incentiva y qué se sanciona?, ¿qué factores movilizan a los políticos, a los funcionarios y a los agentes?, ¿con qué criterios se asignan los recursos a las organizaciones y a cada uno de sus componentes?

Debido a los valores predominantes, frecuentemente se visualiza al componente humano de la administración pública como un rubro crítico e inevitable del gasto público, como una carga o un “lastre” que no puede ya continuar reduciéndose, como una partida disponible para retribuir lealtades partidarias y compromisos políticos, o bien como una mera cuestión de cumplimiento de normas, estatutos y reglamentos.

En el presente enfoque, por el contrario, se concibe al componente humano como el único elemento vivo de la administración pública, como el motor y el medio indispensable para que la administración pueda transformarse, innovar, aprender, generar conocimiento y satisfacer las demandas, necesidades y expectativas de la sociedad.

La clave de la transformación reside en erigir a los resultados —en términos de

satisfacción de necesidades de la sociedad en general y del migrante en particular—, como el valor central de la administración.

Ello puede lograrse a través de claras reglas de juego, haciendo que cada organización y cada actor de la administración migratoria:

- a) Contraiga el compromiso de lograr resultados concretos y verificables, con una calidad satisfactoria para la ciudadanía en general y para la comunidad migrante, en particular.
- b) Rinda cuentas sobre los resultados logrados y la eficiencia-calidad de su desempeño en términos de costo-beneficio.
- c) Obtenga los recursos en función de la calidad de su desempeño.
- d) Sea premiado o no, en función de los resultados logrados, y que una parte de la remuneración de los agentes esté directamente relacionada con los logros obtenidos en función de las metas asignadas a la unidad de objetivos y resultados (equipo).
- e) Desarrolle las competencias requeridas por los objetivos estratégicos y por los procesos para la obtención de resultados.
- f) Se vea motivado a participar en equipos de trabajo y en redes interorganizacionales para el logro de mejores resultados.

A través de estas normas, determinantes de una ruptura sustancial en las reglas del juego político-burocrático-laboral, decaerán simultáneamente los disvalores que hoy desencadenan la mayor parte de los dilemas relativos a las organizaciones públicas, mediante la emergencia de una nueva cultura orientada hacia el logro de resultados para la ciudadanía.

La aplicación del modelo aportaría los siguientes beneficios:

- a) Vincularía a los recursos humanos y a su remuneración directamente a los resultados de la gestión. En las organizaciones públicas más eficientes, que administren mejor sus recursos, existirían premios e incentivos, una mejor remuneración; en las que no logren las metas y las pautas de eficiencia previamente pactadas, las remuneraciones permanecerían bajas.
- b) Mejoraría la capacidad de adaptación —de la organización y de las personas— a las necesidades cambiantes, mediante la flexibilidad organizativa, una gestión ágil y eficaz

- de los recursos humanos, la motivación en el trabajo y la distinción de los mejores.
- c) Constituiría la base para un sistema retributivo más justo incentivado y motivante.
 - d) La certificación de competencias, proporcionaría elementos de juicio para facilitar la empleabilidad, la intercambiabilidad y la movilidad horizontal y vertical de los empleados, en función de las necesidades de la administración.
 - e) Evitaría las tradicionales pautas de comportamiento burocrático, vinculando la gestión de los recursos humanos con las demandas sociales, metas organizacionales y prioridades fijadas por las políticas públicas.
 - f) Proporcionaría una administración pública elaboradora de políticas o prestadora de servicios mucho más profesionalizada, capacitada, eficaz y eficiente.

La concepción de la gestión en la administración migratoria también se encuentra frente al reto descrito. Desafío que implica transformar las organizaciones e instituciones orientándolas a objetivos y no rigiéndolas por reglas; dirigiéndolas a los resultados y no centrándolas en las actividades; motivándolas para satisfacer al usuario y no para castigarlo; valorizando el trabajo descentralizado, participativo y en equipo, y no la jerarquía burocrática y la gestión por normas y actividades.

Algunos desafíos que plantea el modelo de gestión por objetivos

1. Un primer desafío está dado en cómo se establecen los objetivos y cómo se operan. Este factor es clave, pues de ello dependerá su medición posterior y hacia ellos estarán dirigidos los esfuerzos y las acciones organizacionales. Cuando se establecen metas y luego se evalúa su cumplimiento y se pagan premios por su consecución, las personas, los equipos y las jefaturas habrán de dirigir todos sus esfuerzos a alcanzarlas. Si se establecen prioridades o metas incorrectas, los esfuerzos estarán mal encaminados.
2. Directamente relacionado con el anterior está el establecimiento de indicadores de medición de resultado. Deben ser confiables en la medición de las metas, económicos y representativos. Debe tenerse en cuenta que las personas y los equipos habrán de orientar sus conductas al cumplimiento de los valores máximos de estos parámetros.

Algunos pasos a tener en cuenta para la instrumentación de un sistema moderno de administración migratoria.

1. Es conveniente valerse de las leyes y normas de modernización del Estado, allí donde estuvieren sancionadas. Donde no lo estuvieran es necesario contar con el marco legal que permita avanzar en el proceso de modernización, si la normativa vigente resulta un obstáculo para ello.
2. Es necesario partir de las políticas migratorias y formular de manera acorde con éstas un plan estratégico para el o los organismos responsables de la gestión y administración migratoria. En la formulación de dicho plan es necesario otorgar participación a los diferentes actores sociales interesados e involucrados en los procesos migratorios para lograr legitimidad y otorgar viabilidad al mismo. La participación en la elaboración y/o estrategias de implementación del mismo por parte de los agentes de la administración es fundamental, pues ello permitirá lograr una mayor eficacia en la ejecución toda vez que puedan estar imbuidos de los objetivos fundamentales. Esto les permitirá pensar y actuar estratégicamente. Mediante su participación se contemplarán y anticiparán en el plan los escollos que pudieran presentarse en la faz de ejecución del mismo.
3. Se deben establecer los objetivos organizacionales, los contratos programa, fijar los objetivos particulares de las áreas, asignar las metas, fijar los niveles de responsabilidades, acordar los incentivos por el cumplimiento de metas.
4. Se debe otorgar el necesario poder (empowerment) y capacidad de organización a cada una de las unidades de objetivos y resultados (UOR) para que los equipos se organicen en su trabajo en función de las metas, de acuerdo con sus jefaturas y liderazgos.
5. Luego se habrá de realizar el control de resultados. Mediante él se evaluará, en los plazos establecidos, el cumplimiento de las metas acordadas con cada UOR o equipo. En virtud de ello, se otorgarán o no los incentivos acordados.
6. Para cumplir los objetivos, es de interés de la organización migratoria y de los agentes, que la institución capacite y desarrolle las competencias necesarias para efectivizar las metas contempladas en el plan.
7. La capacitación buscará que los agentes migren de las competencias actuales a las deseadas en función de los procesos y las metas del plan. Al estructurar la capacitación de esta manera, en función de los requerimientos del directorio de competencias de la organización, se gana en efectividad en el proceso de enseñanza aprendizaje y se disminuyen los costos, ya que se realiza la capacitación estrictamente necesaria para la organización.

Sistema de valores que orientan la reforma del modelo de gestión

Los principios básicos que deberían orientar el proceso de modernización del modelo de gestión y administración migratoria son:

1) ORIENTACIÓN AL CIUDADANO

Directa o indirectamente, toda acción o proceso administrativo deberá estar orientado a satisfacer a los ciudadanos que ingresan y egresan de cada país; deben ser tratados como clientes, si no lo está deberá ser reformulado.

La consolidación de la democracia hace que hoy **la política** se evalúe como **gestión** y esta última como **satisfacción de la ciudadanía**.

Se habrán de reformular los procesos administrativos. Se capacitará y entrenará a los recursos humanos para que toda tarea esté orientada directa o indirectamente a satisfacer a los usuarios de los servicios migratorios y a una correcta formulación e implementación de políticas en la materia. La tarea que no esté orientada a tal deberá ser revisada.

2) ORIENTACIÓN A RESULTADOS

Para aumentar la productividad del sector hay que facilitar los trámites migratorios reduciendo reglas o cambiando normas hasta quedar con el mínimo necesario para proteger al ciudadano y al migrante.

- De la gestión por normas a la gestión por resultados :
- 1) En el modelo de **gestión por normas** se gobierna enfatizando el cumplimiento, el ritual de normas, en vez de la búsqueda de resultados para la población. Es más importante el cómo se hacen las cosas y **no qué es lo que se hace**.
- 2) La **gestión por objetivos y resultados** compra resultados en vez de insumos y productos.

Se habrá de crear un sistema presupuestario orientado a la misión (Resultados). Se medirán los logros. Se habrán de establecer acuerdos programa y convenios de gestión

con cada organización pública involucrada en el proceso de gestión y administración migratoria.

Se pasará de un presupuesto orientado al gasto, a uno enfocado hacia el ahorro y la obtención de recursos de la gestión migratoria.

Para que una organización pueda concentrarse realmente en su misión es necesario que el sistema presupuestario, principal herramienta de control de las instituciones públicas, esté orientado al logro de la misión. Cuando los organismos públicos reciben financiación de acuerdo con los insumos que usan, tienen pocos incentivos para mejorar su *performance*. Pero cuando reciben financiación de acuerdo con los resultados que obtienen, se empeñan en elevar la *performance*.

Porque no miden los resultados, los gobiernos burocráticos rara vez alcanzan los objetivos planteados.

La idea básica es desarrollar en la administración migratoria un nuevo modelo de gestión, orientado hacia la instrumentación de políticas, objetivos, metas y resultados, que privilegie la satisfacción total de los ciudadanos y migrantes. En el nuevo modelo se habrá de acordar con cada organización que intervenga en la gestión migratoria, sus objetivos y metas y se medirá su cumplimiento (contratos programa).

3) ORIENTACIÓN, JERARQUIZAR E INVOLUCRAR LOS RECURSOS HUMANOS

Motivar al agente público migratorio y convertirlo en servidor público.

Cambiar la gestión de las organizaciones públicas, otorgándoles un papel relevante a los gerentes públicos, funcionarios y empleados.

Cobrará preponderancia la motivación, el trabajo en equipo, por una parte y la modernización administrativa, por otra. Los cambios de actitud y de conducta serán estimulados por un sistema flexible, con base en objetivos de competencia.

Se pondrá énfasis en lograr un alto nivel de capacitación y entrenamiento de los agentes, y una formación permanente en servicio. Se desarrollará un programa de incentivos para

todos los niveles y jerarquías en función del rendimiento de las unidades de objetivos y resultados (UOR).

4) **ORIENTACIÓN A LA COOPERACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES PÚBLICAS, PRIVADAS, NO GUBERNAMENTALES Y COMUNIDAD INTERNACIONAL**

Las gestiones pública, privada y social en materia migratoria tenderán a complementarse y actuar cooperativamente para el bien común.

El **sector público** tiene facultades indelegables y soberanas en materia migratoria, de control y de seguridad. La **empresa privada** tiende a ser complementaria en la tercerización de servicios y en la provisión de bienes de uso de los organismos de migraciones. El **sector de gestión social, comunitario** o de **ONG's** tiende a ser mejor en el cumplimiento de tareas que de beneficios propios, que son escasos o ninguno; exigen de los individuos compromisos personales y sociales, como la solidaridad, inspirando confianza en los migrantes beneficiarios. Necesitan dedicación personal directa, compromiso ético y responsabilidad. Las **comunidades de inmigrantes** establecidas en el territorio de las naciones son un buen medio de representación y articulación de dichas personas y familias. Gestiones como la regulación migratoria y las amnistías migratorias no pueden realizarse sin la colaboración de este tercer sector.

La **comunidad internacional**, representada por organizaciones de bien público internacional y del sistema de Naciones Unidas como ACNUR, OIM, OIT y otras, representan a los derechos internacionales de los ciudadanos y de los migrantes, establecidos en la Carta de las Naciones Unidas; los organismos regionales y subregionales en la materia también deben ser incorporados en la gestión y administración migratoria. Las iglesias y la diversidad de cultos que representan, son también una manifestación de pluralidad y deben ser consideradas en materia de políticas, gestión y administración migratoria.

América del Norte y América Central

Migración y desarrollo en la era de la globalización

Daniel Villafuerte Solís *

Introducción

Sin lugar a duda, el fenómeno migratorio se ha convertido en un tema de gran relevancia tanto para los países de origen como para los países receptores de población migrante. La migración dejó de ser objeto de estudio exclusivo de los demógrafos para convertirse en un campo de análisis y debate en las ciencias sociales y jurídicas. La importancia de la migración radica en que es una manifestación humana, producto de una serie de problemas relacionados con las condiciones de vida de la población migrante, del grado de desarrollo de las regiones de origen de los migrantes, de las aspiraciones del migrante y su familia en torno a un futuro mejor. Del lado de los países receptores, la migración es un problema y una posibilidad: problema en cuanto involucra demandas sociales y políticas; posibilidad porque constituye un factor fundamental en la creación de riqueza al vincular la fuerza laboral migrante a las tareas que no son asumidas por la población nativa. En este artículo abordaremos el tema de la migración vinculado con los problemas del desarrollo y de los posibles escenarios de mantenerse el modelo de apertura económica. Interesa, también, destacar las implicaciones socioeconómicas para los países de origen de los migrantes, especialmente en el área del sur de México y Centroamérica.

Planteamiento del problema

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, en el año 2000 había 150 millones de personas en el mundo que vivían fuera de su país de nacimiento (Castles, 2003:75). Las estimaciones de las Naciones Unidas para el año 2005 reportaron

*Investigador titular del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

190 millones de personas (CEPAL, 2006). Un estudio reciente elaborado por la Comisión Económica para América Latina y otros organismos internacionales, indica que “[...] casi 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país de nacimiento y que la mitad de ellos emigró a lo largo del decenio de 1990, en especial a los Estados Unidos; en el mismo decenio emergieron nuevos flujos —de magnitud menor, pero con una expansión sin precedentes— dirigidos a Europa” (CEPAL, 2002:244).

El crecimiento de la población migrante de la región ha sido notable en los últimos años, de manera que para el año 2005 se considera una población de casi 25 millones de personas. Se estima que el número de individuos indocumentados en Estados Unidos oscila entre 11 y 12 millones, de los cuales alrededor de 56% procede de México y 22% de América Latina, el resto de otras regiones del mundo (CEPAL, 2006).

¿Estamos frente a una agenda nueva del fenómeno migratorio? Castles refiere que los movimientos de población están tomando nuevos significados en el contexto de la globalización y describe cinco características:

En primer lugar, la migración forzada crece en volumen e importancia como resultado de endémicas violencia y violaciones a los derechos humanos. En segundo lugar, quienes diseñan las políticas intentan instrumentar políticas diferenciales para diversas categorías de migrantes. Existe una competencia global para atraer migrantes altamente calificados, pero los refugiados, los migrantes no calificados y sus familias no son bienvenidos. En tercer lugar, aumenta la comprensión de que la migración —tanto económica como forzada— es parte integral de los procesos de integración económica global y regional. En cuarto lugar, ha quedado claro que los inmigrantes no simplemente se asimilan en las sociedades receptoras, sino que en cambio tienden a formar comunidades y a conservar sus propios idiomas, religiones y culturas. Finalmente, la migración se ha tornado altamente politizada y es ahora un tema toral de la política tanto nacional, como internacional (Castles, 2003:75).

La relación entre migración y globalización ha sido parte constitutiva del proceso de modernización y ha desempeñado un papel central en el despliegue y desarrollo del capitalismo moderno (CEPAL, 2006). Sin embargo, una de las contradicciones del actual proceso de globalización es justamente la exclusión de la migración. Esta característica choca con la apertura de fronteras para los flujos comerciales y financieros, y marca la diferencia con otras etapas globalizadoras, en particular la de finales del siglo XIX.

En la etapa actual, la migración internacional presenta gran complejidad, y esto es parte del debate que ocupa hoy a los estudiosos y a los organismos del sistema de Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como organismos no gubernamentales preocupados por el crecimiento del fenómeno. La dificultad para entender la migración radica no sólo en el papel que

cumplen los países emisores, receptores y de tránsito, sino también en la diversidad de actores involucrados: el migrante, que ya no se restringe a un grupo social determinado; las diferentes estrategias que utilizan para hacer posible su traslado; la formación de redes sociales que traspasan fronteras, los efectos en las comunidades de origen y en las familias del migrante; el vínculo entre las comunidades de origen y la formación de las llamadas comunidades transnacionales.

Con relación a los migrantes mexicanos, Durand y Massey refieren que, a diferencia de los años 1980, en la actualidad el perfil ha cambiado sustancialmente,

Hoy se requiere una docena de rasgos y una gama de colores para delinear un perfil que se aproxime a la realidad: ha cambiado la composición legal, la duración de la estancia, la distribución por sexo y edad, el origen social y cultural, la distribución geográfica de origen y destino, los puntos de cruce fronterizo, el mercado de trabajo, la participación política de la comunidad mexicana en ambos países, los principios de nacionalidad y los patrones de naturalización (2003:171).

La CEPAL (2002:245) sintetiza el problema de la migración internacional en América Latina y el Caribe en los siguientes términos:

[...] La asimetría en la distribución de los beneficios ofrecidos por la economía internacional se hace patente en la región, ya sea por las carencias de capital humano y de conocimiento, los cambios del papel del Estado en el plano social o, en general, por las insuficiencias estructurales del desarrollo. A su vez, la precariedad del empleo y la profundización de las tensiones sociales dieron pie a una sensación generalizada de vulnerabilidad social en la región; frente a la percepción de inseguridad, riesgo e indefensión [...], cobra cuerpo una creciente aceptación de la emigración como alternativa para enfrentar las difíciles condiciones de vida, la incertidumbre laboral y la discontinuidad con los resultados del patrón de desarrollo. Por ende, la reducción de las brechas y la convergencia económica son condiciones elementales para que disminuyan los estímulos a la migración a largo plazo; mientras ello no ocurra, los países de la región deberán convivir con la migración internacional, enfrentando sus múltiples consecuencias, pero también aprovechando sus oportunidades.

¿Por qué se genera una percepción negativa de la inmigración en los países receptores? Esta es una pregunta que tiene distintos niveles de aproximación. Desde el ámbito de la economía, en un plano teórico, la migración se considera como un mecanismo de ajuste en los países de recepción y, al mismo tiempo, como factor que contrarresta la elevación de los salarios y aumenta la tasa de ganancia. Los inmigrantes menos calificados se vinculan a los mercados laborales que la población local desdeña, por lo que el empleador se beneficia de los flujos al reducir costos.

En esta perspectiva, un razonamiento más elaborado lo podemos encontrar en la teoría neoclásica. Durand y Massey (2003:14), sintetizan el planteamiento neoclásico en los siguientes términos:

[...] “Un país con gran reserva laboral respecto al capital se caracteriza por un bajo salario; mientras que un país con una limitada reserva laboral respecto al capital se caracteriza por un salario alto. Los diferenciales salariales resultantes hacen que los trabajadores de los países con salarios bajos o con exceso de oferta laboral, se muevan hacia los países con salarios altos o con escasez de oferta laboral”.

Este planteamiento, si bien tiene sentido general, en el contexto de las regiones pobres el migrante se encuentra frente a la disyuntiva de permanecer desempleado o de emigrar a Estados Unidos, y esta última posibilidad permite obtener mayor remuneración. La elección racional que plantea la teoría neoclásica sólo se aplica de manera limitada y en contextos específicos, cuando existen distintas opciones de empleo con salarios y otras prestaciones.¹

La experiencia europea ha demostrado que las plazas de trabajo consideradas indeseables por el mercado laboral doméstico pueden ser ocupadas por trabajadores de países pobres. Es aquí donde surge la idea de trabajadores “huéspedes”, no inmigrantes buscando un nuevo hogar y una nueva ciudadanía.

Pues si los trabajadores llegaran como futuros ciudadanos se unirían a la fuerza doméstica, ocupando temporalmente sus niveles más bajos pero beneficiándose de sus sindicatos y programas de beneficencia y reproduciendo el dilema originario al correr del tiempo. Más aún, al progresar entrarían en competencia directa con los trabajadores locales, algunos de los cuales llegarían a superar. Por tanto, los reglamentos que norman su admisión están planeados para ponerlos al margen de la protección de la ciudadanía. Son traídos por un periodo de tiempo fijo, bajo contrato con un empleador determinado; si pierden sus puestos tienen que marcharse...” (Walzer, 1993:68-69).

¹ En este sentido, Arango refiere que “la pérdida de preeminencia de la explicación neoclásica de las migraciones no deriva, principalmente, de sus insuficiencias como teoría, sino, más bien, de sus dificultades para dar cuenta de una realidad cambiante. El primer hecho que contradice la explicación neoclásica es el número relativamente reducido de los migrantes internacionales, habida cuenta de las enormes diferencias de ingresos, salarios y niveles de bienestar que existen entre los distintos países [...] las disparidades económicas son, sin duda, condición necesaria para la mayor parte de los flujos migratorios, pero en ningún modo condición suficiente para que éstos se produzcan. En realidad, hoy en día las disparidades salariales, por sí mismas, no explican gran cosa”. (2003:8)

Es justamente en este ámbito —de lo político— donde radica la percepción más negativa de la migración. Aquí se combina el rechazo para que los inmigrantes ocupen espacios políticos con el racismo y la exaltación de la xenofobia. En la era de la globalización resurgen los fundamentalismos y como lo ha señalado Samuel Huntington (1993), uno de los intelectuales neoconservadores más influyentes en los círculos de poder de Estados Unidos, la fuente predominante de conflictos será cultural. El debate hoy en torno a la ley migratoria, entre los que se oponen a conceder a los inmigrantes la llamada amnistía² y los que están a favor, tiene como telón de fondo el pensamiento neoconservador.

El debate actual

Jorge Durand ha preferido utilizar la metáfora de la puerta de “doble batiente” en lugar de referirse a la migración como “válvula de escape” —que todavía hoy se usa para hacer referencia a la presión de los mercados laborales de los países emisores—, porque alude precisamente a la práctica de los países receptores. Esta idea sintetiza la historia de las migraciones de México, Centroamérica y países de Sudamérica hacia Estados Unidos, de manera que en épocas de prosperidad económica en el país del norte la puerta se abre y en etapas recesivas o de bajo crecimiento económico la puerta de cierra. En este marco se inscribe el actual debate de la reforma migratoria en Estados Unidos, donde además de los aspectos económicos, las implicaciones sociales y políticas tendrían importancia significativa en el futuro de la sociedad norteamericana.

El actual modelo económico, uno de cuyos ejes es la apertura comercial, ha generado un crecimiento extraordinario de los flujos migratorios. Alarmados por este fenómeno, el gobierno y los grupos más conservadores de la sociedad estadounidense intentan imponer límites a los trabajadores inmigrantes. A pesar de todo, como refiere Walzer, “el dinero es la única ganancia que los países anfitriones brindan a sus huéspedes, y a pesar de que este dinero en gran parte es exportado en lugar de ser gastado localmente, los trabajadores resultan muy baratos. Los costos por mantenerlos y educarlos en el lugar donde trabajan, y de pagarles lo que exige el mercado laboral doméstico, serían más altos que las cantidades que ellos remiten a sus lugares de origen. De modo que la relación entre huéspedes y anfitriones parece ser un buen negocio en todos sentidos...” (1993:69-70).

La versión estadounidense de trabajadores huéspedes es menos elegante al

² Nótese que el mismo término sugiere delito. El Diccionario de la Lengua Española la define de la siguiente manera: “olvido de los delitos políticos, otorgados por la ley ordinariamente a cuantos reos tengan responsabilidades análogas entre sí” (1994:128).

denominarlos “trabajadores temporales”, pero en esencia es la misma que la noción europea porque se trata de limitar la pertenencia y con ello evitar que los inmigrantes puedan tener la esperanza de compartir seguridad, riqueza, honor, cargo y poder que sólo la pertenencia a una comunidad puede garantizar. Detrás de la fetichización de la categoría de trabajador huésped, que intenta legitimar el gobierno de Estados Unidos, subyace una realidad muy evidente, que es expuesta por Walzer de manera diáfana:

En el sentido usual de la palabra, sin embargo, los trabajadores huéspedes no son “huéspedes” y mucho menos turistas. Ante todo son mano de obra, y viven (y generalmente se quedan tanto como se les permita) porque necesitan el trabajo, no porque esperen gozar de su estancia. No andan de vacaciones; no pasan el tiempo como a ellos les gustaría. Los agentes estatales no son corteses y serviciales con ellos (no les proporcionan información, digamos, sobre museos o sobre las leyes cambiarias o el reglamento de tránsito). Sienten al Estado como un poder temible que todo lo penetra y define sus vidas y controla sus mismos movimientos sin pedirles jamás su opinión. La partida es una opción sólo formal; la deportación, una continua amenaza práctica. Como grupo constituyen una clase sin pertenencia ni derechos políticos. Típicamente, son una clase explotada u oprimida también, y, al menos en parte, son explotados u oprimidos por carecer de pertenencia y derechos políticos y ser incapaces de organizarse efectivamente para la defensa de sus intereses. Su condición material no tiene posibilidades de cambiar al menos que se altere su status político. De hecho, el propósito de su status es el de impedir que mejoren su situación, pues de poder hacerlo pronto se conducirían como los trabajadores domésticos, rechazando salarios bajos o labores arduas y degradantes (Walzer, 1993:71).

El debate que hoy se sostiene en Estados Unidos tiene como trasfondo el razonamiento de Walzer, al que se suma la visión negativa del gobierno de la Casa Blanca que considera la migración internacional como un asunto de seguridad nacional, no tanto porque produzca un desplazamiento de la mano de obra nacional, sino porque suponen que detrás de los migrantes existen redes de traficantes de seres humanos que pueden estar ligados a grupos terroristas; además, los migrantes tienden a crecer rápidamente, que después de cierto tiempo comienzan a reclamar espacios de participación política. Ya en 1986, al mismo tiempo que se implementaban medidas legales para regularizar la población migrante (Ley Simpson-Rodino), se implementaban fuertes medidas de control en la frontera sur de Estados Unidos. Los presupuestos para la seguridad fronteriza han ido en aumento: “desde 1993 se observa un crecimiento muy fuerte del presupuesto asignado al Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), encargado de controlar la frontera, que se ha triplicado entre ese año y el 2001, para alcanzar los 4 mil 300 millones” (Papail y Arroyo, 2004:17). Sin lugar a duda, la expresión más álgida de la política de seguridad estadounidense ligada a la migración ocurre a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Después del 11 de septiembre, en Estados Unidos se han discutido varias propuestas antiinmigrantes, algunas de ellas se han convertido en leyes, otras están congeladas y el resto han envejecido antes de nacer. Por ejemplo, el 26 de octubre de 2001, el presidente Bush firmó la controvertida Ley Patriota, dirigida en contra de los extranjeros, muchos de los cuales, bajo el nebuloso clima de esquizofrenia creado por las mismas autoridades, eran visualizados como potenciales terroristas, particularmente aquellos con rasgos similares a los árabes. Esta ley autorizó triplicar el número de agentes de la Patrulla Fronteriza y el número de inspectores aduanales; otorgar un presupuesto de 50 millones de dólares para cada aduana, con el afán de implementar mejoras tecnológicas, y estipuló que el FBI compartiera información acerca de criminales con el Departamento de Estado (Márquez, 2003:107).

En fechas más recientes, en medio de grandes movilizaciones de inmigrantes de origen hispano en varias ciudades de Estados Unidos —sin precedentes en ese país— la ley HR4437 aprobada por la Cámara de Representantes en diciembre de 2005, también conocida como iniciativa Sensenbrenner, que pretende construir muros a lo largo de la frontera México-Estados Unidos y criminalizar la migración, ha tenido serios tropiezos. Sin embargo, la última palabra la tiene el Senado. Hasta el momento de escribir este artículo, senadores demócratas y republicanos han tenido debates estériles al tratar de lograr un consenso en torno al futuro de los indocumentados en ese país.

El 3 de abril de 2006 el Comité Judicial del Senado propuso una enmienda —conocida como Specter-Leahy— que ha sido considerada como una especie de “amnistía”, pues incluye la legalización de 12 millones de indocumentados. Para la aprobación de esta propuesta se requieren 60 votos. Hay 44 demócratas en el Senado, pero es posible que cuando menos uno de ellos tenga una posición distinta y de los 55 republicanos se estima que 13 apoyarían la enmienda. Los representantes de las iglesias evangélicas están a favor de la enmienda del Comité Judicial, aunque se inclinan por la protección de las fronteras. Por su parte, los republicanos han propuesto un nuevo proyecto de ley que divide a los indocumentados en tres grupos: 1) los que llegaron hace cinco años o más; 2) los que llegaron entre el 5 de abril de 2001 y el 7 de enero de 2004; 3) los que llegaron hace menos de dos años.

Luego de llenar una serie de requisitos —entre ellos comprobantes de estancia, haber pagado impuestos y hablar inglés—, el primer grupo obtendría un estatus de inmigrante condicional, podrían solicitar la residencia permanente y tendrían prioridad, a este grupo alcanzarían adherirse alrededor de 7 millones de inmigrantes. El segundo grupo tendría que solicitar su inclusión en el programa de trabajadores temporales, salir del país e ingresar en un puerto de entrada terrestre y de cumplir con los requisitos se les otorgaría una visa H2C,

se estima que este grupo estaría integrado por 3 millones de inmigrantes. Finalmente, el tercer grupo —alrededor de 2 millones— deberá abandonar el país si son detenidos por los agentes de inmigración.

En medio del debate, el presidente Bush ha urgido al Senado la aprobación de una ley migratoria amplia. Una ley que permita a Estados Unidos reforzar sus fronteras y hacer que la gente respete y haga cumplir las leyes. Bush ha insistido en un programa de trabajadores temporales que, de acuerdo a su concepción, permitirá “hacer la frontera más segura y reconocerá que hay gente que trabaja duro para hacer tareas que los estadounidenses no quieren hacer”. Pero aclara que este programa de ninguna manera debe ser una amnistía, que proporcione la ciudadanía automática.

Uno de los argumentos de los grupos que se oponen a la regularización de los inmigrantes es el elevado costo que representaría para el sistema de seguridad y salud. Sin embargo, la calificadora Standard and Poor matiza este argumento al señalar que cada año los migrantes contribuyen a la seguridad social estadounidense con una cifra que ronda los 7 mil millones de dólares, pero que no se ejercen por las irregularidades en los números de cuenta de la seguridad social. La calificadora estima que el costo para educar a todos los hijos de los trabajadores indocumentados es de 11 mil 200 millones de dólares, de manera que los fondos aportados por los trabajadores, y que no son reclamados, podrían aligerar la carga fiscal de la seguridad social (véase el diario *La Jornada*, Ciudad de México, 7 de abril de 2006).

El papel de los trabajadores va más allá, Delgado refiere que, “desde el punto de vista fiscal, los migrantes internacionales aportan más de lo que reciben en prestaciones y servicios públicos. Contribuyen, en ese sentido, a la dinamización de la economía receptora, mediante la transferencia de recursos al fondo de capital social a disposición del Estado norteamericano”. El autor agrega que “los ingresos de los trabajadores de origen mexicano en Estados Unidos fueron, en el año 2000, del orden de los 250 mil millones de dólares, de los cuales 87 mil millones correspondieron a emigrantes nacidos en México. Estas cantidades contrastan significativamente con las remesas enviadas al país, las cuales, por más impresionantes que parezcan, alcanzaron en el mismo año un monto de 6 mil 572 millones” (Delgado, 2004:23).

El gobierno de México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el comunicado de prensa número 73, fechado el día 6 de abril de 2006, expresa su beneplácito por los acuerdos alcanzados entre los partidos Republicano y Demócrata. Se trata de una nueva iniciativa que se sitúa en medio de la propuesta del Comité de Asuntos Judiciales y de la propuesta por McCain y Kennedy:

El nuevo proyecto impulsado inicialmente por los Senadores Mel Martínez y Chuck Hagel, que retoma elementos de las iniciativas antes mencionada, incluye aspectos relacionados con la seguridad fronteriza y aplicación de las leyes migratorias de EUA; la instrumentación de un programa de trabajadores temporales; y mecanismos para la regulación de la condición migratoria de un número significativo de inmigrantes indocumentados (Comunicado 73, SRE, 6 de abril de 2006).³

Horas más tarde, los legisladores dieron marcha atrás al proyecto que tanto el gobierno mexicano como el presidente Bush habían dado la bienvenida. Bush había declarado: “Estoy complacido de que los republicanos y los demócratas en el Senado estén trabajando juntos para lograr un proyecto de ley comprensivo sobre migración” (Diario La Jornada, Ciudad de México, 7 de abril de 2006).

El desplazamiento de la producción en masa por la producción flexible, la automatización de los procesos de producción y la reorganización del trabajo sobre nuevas bases tecnológicas han dado lugar, en las últimas décadas, al desplazamiento de grandes cantidades de trabajadores. En este contexto, una pregunta básica es si el mercado laboral de Estados Unidos tiene la capacidad para absorber un creciente flujo de migrantes, principalmente mexicanos y centroamericanos. Una de las posibles respuestas tiene que ver con la segmentación del mercado laboral⁴, donde, como ocurre en el Japón, los trabajadores huéspedes contratados por empresas intermediarias se insertan en ocupaciones que “son caracterizadas por las ‘cinco k’: pesadas (kitsui), peligrosas (kiken), sucias (kitanai), exigentes (kibishii) e indeseables (kirai) (CEPAL, 2006:23). En este sentido, Durand y

³ La novedad de la nueva iniciativa consiste en que podría posibilitar la legalización de entre 9 y 10 millones de indocumentados, dejando sin posibilidades a alrededor de 2 millones que han llegado recientemente a Estados Unidos. Por lo demás, la propuesta es similar a la iniciativa del Comité Judicial del Senado. Los indocumentados serían divididos en tres categorías: los que han residido en Estados Unidos más de cinco años, cumpla una serie de requisitos y paguen una multa de 2 mil dólares podrán permanecer y continuar el proceso de solicitar ciudadanía si continúan trabajando seis años más. Los que han permanecido entre dos y cinco años tendrían que abandonar el país y regresar por una garita, registrarse como trabajadores temporales y, luego, iniciar el proceso de solicitar la ciudadanía. Los que tienen menos de dos años serían obligados a retomar a sus países de origen sin garantía de poder reingresar a Estados Unidos (véase el diario La Jornada, Ciudad de México, 7 de abril de 2006).

⁴ Aunque no compartimos totalmente el punto de vista de Michael Piore (1979) sobre los mercados laborales segmentados, según el cual “la inmigración no es resultado de fuerzas que impulsan, desde dentro hacia fuera, en los países de origen (bajos salarios o elevado desempleo), sino que obedece a factores de atracción ejercidos por los países receptores (una necesidad crónica e inevitable de mano de obra barata)” (citado por Durand y Massey, 2003:19), hay evidencias empíricas que muestran la necesidad del sistema de tener una reserva de mano de obra barata para evitar el incremento salarial en la jerarquía ocupacional; pero además, como bien señala Durand, más allá de lo económico existen razones culturales y de estatus social en el interior de la escala ocupacional, “porque no hay estatus que defender y las posibilidades de movilidad social están cerradas” (Durand y Massey, 2003:19).

Massey afirman que “los problemas de motivación y de inflación estructural inherentes a las jerarquías ocupacionales modernas, junto con el dualismo intrínseco a las economías de mercado, crean una demanda permanente de trabajadores dispuestos a laborar en condiciones poco favorables, con salarios bajos, gran inestabilidad y pocas esperanzas de progreso” (2003:22).

Hoy existe el reconocimiento de que los latinoamericanos y caribeños han consolidado su papel como principal reserva de mano de obra con bajos salarios para la economía de Estados Unidos y que los esfuerzos por contener el aumento de los flujos no van a la par con las necesidades del mercado laboral estadounidense (CEPAL, 2006:17). En este sentido, cabe preguntar sobre la pertinencia de la categoría de *ejército industrial de reserva* planteado por Marx para explicar los flujos migratorios a Estados Unidos. Recordemos brevemente lo que dice Marx:

La acumulación capitalista produce constantemente, en proporción a su intensidad y su extensión, una población obrera excesiva para las necesidades medias de explotación del capital, es decir, una población obrera remanente o sobrante.

[...], si la existencia de una superpoblación obrera es producto necesario de la acumulación o del incremento de la riqueza dentro del régimen capitalista, esta superpoblación se convierte a su vez en palanca de la acumulación del capital, más aún, en una de las condiciones de vida del régimen capitalista de producción. Constituye un ejército industrial de reserva, un contingente disponible, que pertenece al capital de un modo tan absoluto como si se criase y mantuviese a sus expensas (Marx, 1974,533-535).

En el marco de la actual economía mundial, dominada por los procesos de automatización, esta pregunta está en el aire. Sin embargo, Estados Unidos, como “representante” del capitalismo mundial y de la democracia, enfrenta un reto formidable con el fenómeno migratorio. Por una parte, requiere de trabajadores para asumir las tareas que la población nativa desdeña y, por otra, niega el derecho a la ciudadanía estadounidense a los inmigrantes. La realidad siempre ha superado a las políticas implementadas por el gobierno norteamericano para regular y controlar los flujos migratorios; a este respecto, hay que recordar lo que ocurrió con la Ley Simpson-Rodino de 1986, también conocida como IRCA (Immigration Reform and Control Act), que permitió legalizar, entre 1986 y 1991, más de 2 millones de mexicanos que vivían en situación irregular en Estados Unidos (Papail y Arroyo, 2004). No obstante, esta Ley que tenía también el propósito de controlar la migración con un marco legal no logró detener los flujos de indocumentados y hoy, dos décadas después, se está planteando el mismo problema, con la diferencia de que ahora el número de indocumentados a regularizar está entre 11 y 12 millones, de los que casi la mitad son mexicanos.

Los empresarios estadounidenses están conscientes que la economía de Estados Unidos no puede funcionar sin los inmigrantes. La Cámara de Comercio de este país estimó que el sector privado necesitará más de 12 millones de trabajadores en el sector servicios durante la década que ya comenzó y esta mano de obra no está disponible (Cason y Brooks, 2002). Sin embargo, este reconocimiento no se traduce automáticamente en la aceptación de los migrantes como futuros ciudadanos estadounidenses y aquí es donde el racismo “funciona para mantener gente adentro mientras mantiene gente fuera. Lo hace de dos maneras. Una es obvia: sirve para reducir al mínimo la capacidad política del sustrato, aunque sin despojarlo de su capacidad ocupacional. La segunda es menos obvia y quizá más importante. El racismo mantiene a la gente adentro en términos ocupacionales cuando se requiere su trabajo actual, y permite al sistema ponerla a la espera en otras ocasiones, aunque siempre la pone a la espera de manera tal que pronto pueda ponerse en actividad cuando cambia la coyuntura del mercado. Asimismo, este sustrato tiene valores internalizados de manera tal que está dispuesto, incluso ansioso, de que se la vuelva a meter. Así se le puede considerar como un <ejército de reserva> en el sentido literal del término” (Wallerstein, 1998:98).

Migración y Desarrollo

En los últimos años, la migración ha comenzado a considerarse como una posibilidad para el desarrollo de los países emisores. Esto como consecuencia del notable aumento y considerable magnitud de las remesas, que tienen efectos macroeconómicos en varios países (CEPAL, 2006). América Latina aglutina la mayor parte de las remesas del mundo y esto permite pensar, en principio, ofrecer salidas al desempleo. Pero las posibilidades de desarrollo para los países emisores están asociadas a la perspectiva de la liberalización de la migración y la integración de los migrantes, como ocurre con los flujos comerciales y financieros, negociados en el marco de los tratados de libre comercio.

Uno de los temas que ha generado gran interés por especialistas, gobiernos y organismos internacionales, es el de los efectos sociales y económicos de las remesas familiares. De acuerdo con la CEPAL (2006), en América Latina y el Caribe éstas aumentaron de mil 120 millones de dólares en 1980 a 40 mil millones en 2004. En algunos países, las remesas representan una proporción significativa de su Producto Interno Bruto: en Haití, Nicaragua y Honduras constituyen el 24%, 11% y 10% del PIB, respectivamente. Para las economías de El Salvador y República Dominicana, representan 14% y 10% del PIB.

En este contexto, es comprensible que organismos internacionales como el Banco Mundial tengan un interés primordial en ligar la migración internacional con el desarrollo: “el Banco Mundial ha propuesto 10 temas prioritarios para el periodo 2006-2008, entre los cuales figuran el de la migración internacional y el desarrollo. Se llevarán a cabo investigaciones con el propósito de identificar políticas, regulaciones y reformas institucionales para mejorar los efectos de la migración en los países desarrollados y en desarrollo, a partir de la hipótesis de que es más probable que la migración beneficie a los segundos si los primeros reciben sus ventajas y cooperan en el diseño y la implementación de reformas sostenibles” (CEPAL, 2006:11).

La CEPAL (2006) propone una tipología de países receptores de remesas a partir de la tendencia y magnitud: 1) grandes perceptores de remesas, donde se encuentran Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala y México; 2) perceptores de nivel medio, que comprende Ecuador, Haití, Nicaragua y Perú; 3) países con muy baja percepción de remesas, cuyo monto no supera los 500 millones de dólares, que incluye Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Panamá, Paraguay, Venezuela y Uruguay.

Aun con todo, las remesas no parecen haber contribuido significativamente a reducir los niveles de pobreza en los países receptores. La CEPAL refiere que “según el más reciente estudio regional, en el que se consideran 11 países, la repercusión de las remesas en términos de atenuación de la pobreza en toda la población sería poco significativa” (2006:27). Las cifras del cuadro 1 muestran los impactos de las remesas en los países centroamericanos, que con excepción de El Salvador, cuya historia migratoria es más intensa, resultan poco significativos en la reducción de la pobreza.

Cuadro 1. Impacto de las remesas sobre la pobreza e indigencia, porcentaje en los países centroamericanos seleccionados, 2003.

País	Año	Indigencia sin remesas %	Indigencia con remesas %	Variación absoluta	Pobreza sin remesas %	Pobreza con remesas %	Variación absoluta
El Salvador	2001	27.5	22.1	-5.4	53.4	48.9	-4.5
Guatemala	2002	33	30.9	-2.1	61.8	60.2	-1.6
Honduras	2002	55.9	54.5	-1.4	78.5	77.3	-1.2
Nicaragua	2001	44.5	42.5	-2.0	70.9	69.4	-1.5

Fuente: CEPAL. Tomado de Agunias, 2006.

A pesar de los escasos impactos de las remesas en varios países, se mantiene el debate entre quienes tienen una visión negativa y los que piensan en la posibilidad de un desarrollo

económico impulsado por las transferencias monetarias. Se trata de dos modelos: uno, de dependencia,

“que se enfoca en los costos socioeconómicos de la migración, la exacerbación de las desigualdades que crean las remesas entre familiares receptores y no receptores, [...] el consumo no productivo [...] y la dependencia creciente que tienen las comunidades de estos recursos. [...] El segundo modelo, llamado desarrollista, al parecer corresponde más bien a las poblaciones migrantes urbanas. Pone acento en el desarrollo económico impulsado por las transferencias monetarias, tanto por el efecto multiplicador que tiene la inyección de estos recursos en las economías locales [...] como por la inversión directa y la creación de empleos asociada a ella” (Papail y Arroyo, 2004:21).

Además de estas dos visiones, la primera situada en el pensamiento estructuralista y la segunda en el funcionalismo, en los últimos años ha surgido una visión crítica que intenta situar en contexto la verdadera naturaleza de las remesas. Esta nueva perspectiva, señala que los enfoques anteriores adolecen de deficiencias conceptuales y metodológicas: frente al enfoque estructuralista, que pone de relieve los efectos negativos y considera que con la migración “tienden a agudizarse las contradicciones sociales al reproducirse la estructura de diferenciación social y económica y generarse distorsiones estructurales que dislocan la vida social y económica de las comunidades” (Canales y Montiel, 2004:145), se plantea que la migración continuará mientras se mantenga la ausencia de alternativas internas que pudieran mejorar la vida de sus habitantes. Asimismo, en oposición al planteamiento funcionalista que supone que las remesas promueven el desarrollo regional, el nuevo enfoque refiere que “las remesas no son consideradas ni como una forma de ahorro ni como una fuente para la inversión productiva, sino que son conceptualizadas como un fondo salarial.” (Canales y Montiel, 2004:149).

En el ámbito de las cuentas nacionales, las remesas contribuyen a favorecer la balanza de pagos. La transferencia de recursos también aligera la pobreza y permite la supervivencia de las familias. En el caso centroamericano, las implicaciones económicas de las remesas son múltiples: por una parte, reducen la pobreza pero al mismo tiempo profundizan la desigualdad.⁵ Por otra parte, se colocan en una relación de dependencia que vulnera la capacidad de autonomía y, finalmente, ocurre que las remesas, paradójicamente, al estimular el consumo fomentan las importaciones en lugar de generar procesos de producción endógena. En suma,

⁵ Como bien señala Itzigsohn, “[...], las leves mejorías sociales [...] se consiguieron a costa de la expulsión masiva de gente del mercado de trabajo local hacia el mercado de trabajo en los Estados Unidos” (2005:50).

[...] la migración centroamericana realiza una contribución importante a la macroeconomía y a los hogares de los países de origen. Paradójicamente, esta contribución de los migrantes hace posible la continuación del modelo económico y social que los llevó a emigrar y que necesita recrear constantemente una población migrante. Estamos pues ante un círculo vicioso de marginación y migración (Itzigsohn, 2005:55).

En El Salvador, que bien podría considerarse como un paradigma para el estudio de las migraciones internacionales y que acusa una dependencia considerable de las remesas, no se encuentran evidencias contundentes sobre los impactos de la transferencia de recursos en los procesos de desarrollo. Como se ha visto en las cifras presentadas en el cuadro 1, este país es el que más se ha beneficiado en la reducción de la pobreza como resultado de la recepción de remesas; sin embargo, más allá de estos escasos efectos, las transferencias de recursos de los migrantes salvadoreños no han impulsado procesos de desarrollo. Por el contrario, hoy este movimiento masivo de migrantes tiene un carácter sistémico en el modelo de integración actual. No es producto de una crisis económica, sino que está enraizado en la falta de oportunidades en los mercados de trabajo locales y la presencia de una comunidad migrante en Estados Unidos. Esta nueva realidad condiciona las estrategias de subsistencia de los individuos y de los hogares centroamericanos (Itzigsohn, 2005:50-51).

¿Qué razones explican el escaso impacto de las remesas en el desarrollo? El problema comienza con la conceptualización de remesa: como parte del ingreso laboral del hogar o como parte de un flujo de divisas. Zárate refiere que “si estos flujos son simplemente parte del ingreso familiar, los hogares mexicanos no verían ninguna obligación especial para dirigir estos insumos hacia actividades comerciales. Esto podría explicar el escaso éxito que hasta hoy han tenido las políticas públicas de apoyo a las remesas para canalizarlas a fines productivos” (2004:15). La CEPAL considera que:

el uso productivo de las remesas se ve restringido por el hecho de que las familias receptoras no poseen grandes opciones para renunciar a su consumo; por añadidura, las tasas de interés para las cuentas bancarias de los pequeños ahorradores suelen ser negativas y la falta de programas de crédito y de asistencia técnica inhibe el desarrollo de habilidades empresariales; buena parte de los negocios familiares creados con las remesas son pequeños establecimientos de expendio de comidas, talleres de costura o comercio.[...] En general, son pocas las experiencias exitosas de promoción, mediante políticas públicas, del uso productivo de las remesas (2006:262).

El problema consiste en considerar las remesas en sí mismas como palanca del desarrollo. Esta es una visión bastante optimista, pues se olvida que se requieren de políticas públicas que atiendan de forma integral a las regiones emisoras, a las localidades y las familias de migrantes. Se necesitan programas que puedan capitalizar. En este sentido, Canales y Montiel advierten que

...es un error considerar que las remesas pudieran sustituir las responsabilidades que el Estado a través de sus instituciones, y el mercado a través de sus agentes, tienen en el desarrollo regional. La falta de desarrollo no se resuelve con la migración, sino con políticas de desarrollo, entre ellas las de fomento a la inversión, sea estatal o privada (2004:149).

Hay que tomar en cuenta que, en la mayoría de los casos, las remesas constituyen bienes-salario que se destinan a la reproducción familiar. El error conceptual ha sido considerar las remesas como ahorro, que desde la teoría económica podría convertirse en inversión. Es, desde luego, ahorro para el migrante, pero no lo es para la familia pues, en sentido estricto, funciona como un fondo salarial (Canales y Montiel, 2004) cuyo destino primordial es satisfacer las necesidades materiales de la familia.

En una gran cantidad de estudios realizados en México y Centroamérica se muestran evidencias de que dentro de los usos de las remesas está el financiamiento de pequeños negocios familiares, pero esto dista mucho ser una fuente de recursos para proyectos proyectivos que podrían generar desarrollo local y regional. Las remesas constituyen el único recurso que les queda a los migrantes y sus familias. Las versiones interesadas en asociar la migración con el desarrollo están identificadas con los discursos oficiales de organismos internacionales y del gobierno mexicano, que pretenden hacer creer que el autoempleo y la creación de negocios familiares constituyen una alternativa frente al desempleo y la pobreza (Canales y Montiel, 2004).

Las migraciones de la frontera sur y Centroamérica a Estados Unidos

Sin lugar a duda, uno de los fenómenos que se han visibilizado en la frontera sur de México es la migración. Este territorio, constituido por los estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, se ha convertido en un lugar de recepción, origen y tránsito de migrantes.

La migración interestatal en la frontera sur está entrando a una fase de agotamiento para dar

paso a las migraciones al norte de México y a Estados Unidos. El fenómeno más reciente en los estados del sur es el peregrinar de su población con la mira de llegar a Estados Unidos. En el sur del país se está dibujando un panorama en el que dada la profundización de las asimetrías con el centro y norte de México, por la política económica y particularmente la apertura comercial vía tratados de libre comercio, las opciones de empleo regional y local son cada vez más escasas.

El incremento en el monto de las remesas es revelador de la importancia que están adquiriendo las nuevas migraciones internacionales en esta frontera. Salvo Yucatán y Quintana Roo, el resto de las entidades que conforman el espacio limítrofe del sur presentaron un notable crecimiento en las remesas en el transcurso del último año. Como se puede observar en el cuadro 2, Tabasco, Campeche y Chiapas mostraron un crecimiento mayor que la media nacional, de manera que entre 2004 y 2005 el promedio de la región fue mayor a 25% en tanto que el promedio nacional apenas superó el 20%, esto lleva a pensar que se está construyendo un escenario donde las remesas tenderán, en un futuro próximo, a crecer más en los estados del sur que el promedio nacional.

Cuadro 2. Remesas familiares en los estados de la frontera sur de México (millones de dólares)

<i>Estados de la frontera sur</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>Incremento porcentual</i>
<i>Campeche</i>	37.3	49.3	32.2
<i>Chiapas</i>	500.3	655.3	30.1
<i>Quintana Roo</i>	71.3	73.4	2.9
<i>Tabasco</i>	95.0	126.0	32.6
<i>Yucatán</i>	80.3	80.3	00.0
<i>Subtotal</i>	784.2	984.3	25.5
<i>Total nacional</i>	16,612.9	20,034.8	20.6
<i>% respecto al total nacional</i>	4.7	4.9	Fuente: Banxico

La cantidad de remesas familiares enviadas por los migrantes de los estados de la frontera sur, aunque sólo representó 4.9% del total nacional en el 2005, muestra una tendencia a tener peso cada vez mayor peso. Aunque la cifra todavía es pequeña, se equipara a la suma de remesas obtenidas por Honduras en los años 2003 y 2004. Desde luego, como también se puede ver en el cuadro 2, existen diferencias notables entre cada uno de los estados del sur de manera que Chiapas representó en el 2005 alrededor de 68% de las remesas de los estados de la zona sur.

La frontera sur representa el embudo por donde se observan varios procesos que ocurren en las diversas fronteras centroamericanas. El papel de esta frontera es, entre otras cosas, servir de muro de contención para los transmigrantes centroamericanos, que estadísticamente se refleja en el número de detenciones que ocurren en territorio mexicano, sobre todo en Chiapas: mientras la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos detiene un promedio de 50 mil migrantes centroamericanos, las autoridades mexicanas detuvieron en el 2005 más de 240 mil personas provenientes de Centroamérica, 225 mil de éstos ciudadanos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

La frontera sur cada vez más se parece a la frontera norte con Estados Unidos. La serie de problemas que ahora están presentes en el norte se pueden encontrar a una escala menor en el sur. Los temas que preocupan al gobierno de Estados Unidos están presentes en la frontera sur, incluso los cruces de ida y vuelta del medio millón de beliceños hacia el estado mexicano de Quintana Roo. Pero amén de la existencia de problemas comunes tanto en el norte como en el sur, la preocupación más importante de la Casa Blanca es que la frontera sur es una frontera porosa, incluso el delegado del Instituto Nacional de Migración ha llegado a decir que ésta es una frontera totalmente abierta.

Por su parte, vinculado con las medidas de ajuste económico y la entrada en vigor de los tratados de libre comercio las migraciones hacia Estados Unidos han cobrado una dinámica impresionante, misma que se corresponde con el crecimiento de las remesas familiares, que en años recientes han pasado a ocupar un lugar destacado en proporción al valor del Producto Interno Bruto de las economías centroamericanas: “La migración internacional de las sociedades centroamericanas por razones laborales no es nueva, pero el volumen y las dinámicas de los procesos han crecido exponencialmente durante las últimas dos décadas, generando cambios tanto en los países emisores de población como en los receptores” (FLACSO, 2005:V).

El Salvador representa la expresión más acabada de la migración en Centroamérica. Las remesas han llegado a constituir alrededor del 15% del Producto Interno Bruto y se equiparan al valor de sus exportaciones. Por ejemplo, de acuerdo con la información del Banco Central de Reserva, en 2004, las remesas sumaron 2 mil 547.6 millones de dólares, mientras que las exportaciones ascendieron a 3 mil 295.3 millones, esto significa que las remesas representaron 77% del valor de las exportaciones. Se dice que hoy la principal exportación de El Salvador es su gente, es el “mejor producto” del país en el exterior (Santillán, 2005:104). En este contexto, El Salvador se encuentra en una relación de dependencia del gobierno de Estados Unidos que deja pocos márgenes para la autonomía en varios ámbitos, como apunta Briones:

Las remesas marcan nuestra economía, la definen, hacen que nuestra economía sea exigente y que tenga que abarcar ciertas formas, ciertas políticas en especial. Las remesas también fueron el colchón para que muchos programas de ajuste estructural se desarrollaran sin los traumas surgidos en otros países del área latinoamericana. Las remesas, a parte de ser un vínculo que une a los migrantes con El Salvador, tienen también un efecto transformador que da lugar al surgimiento de la comunidad transnacional. Comunidad transnacional o sociedad civil que actúa entre fronteras y que tienen localizaciones bastante específicas, que genera asociaciones de salvadoreños por ciudad, por municipio y que están provocando transformaciones a nivel de ciudadanía y a nivel de política (Briones, 2005:X).

Los crecientes flujos de migrantes, que para los países centroamericanos se han convertido en “colchón” para paliar las crisis económicas y atenuar la pobreza, hoy son considerados una amenaza para la seguridad de Estados Unidos. Durante la década de 1990 la población centroamericana, incluido Panamá, radicada en Estados Unidos creció de manera significativa. De acuerdo a los datos del Censo en 1990 habría alrededor de un millón 260 mil centroamericanos y para el 2000 el Censo registró la cantidad de un millón 583 mil, lo que significa un incremento de casi 26%; sin embargo, las estimaciones del Centro Munford consideran una cifra superior pues en 1990 la institución calculó un millón 318 mil y para el 2000, según este Centro, se había duplicado con dos millones 682 mil centroamericanos.

Cuadro 3. Población centroamericana en Estados Unidos

País	1990		2000	
	Censo	Estimaciones del Centro Munford	Censo	Estimaciones del Centro Munford
Costa Rica	-----	-----	68,588	115,672
El Salvador	565,081	583,397	655,165	1,117,959
Guatemala	268,779	279,360	372,487	627,329
Honduras	131,066	142,481	217,569	362,171
Nicaragua	202,658	212,481	177,684	294,334
Panamá	92,013	100,841	91,723	164,371
Total	1,259,597	1,318,560	1,583,216	2,681,836

Fuente: Logan, John, 2002. Hispanic Population and Their Residential Patterns in the Metropolis. Tomado de Itzigsohn, 2005.

Según estimaciones de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración, en el año 2000 la población emigrante centroamericana, sin incluir a Panamá, se acercó a los 5 millones, lo que representó más del 13%. Los dos países con mayor población migrante fueron El Salvador y Nicaragua, con 28.3 y 17.2% del total de su población respectivamente; a parte de la diferencia numérica entre uno y otro país, hay algo más importante que distingue los distingue entre sí: la mayor parte de sus migrantes salvadoreños están en Estados Unidos, mientras que el mayor número de nicaragüenses se encuentra en Costa Rica.

Frente a la saturación del mercado costarricense y las restricciones que imponen las leyes migratorias, sobre todo la última aprobada en 2005, se perfila un escenario de mayor crecimiento de los flujos migratorios hacia Estados Unidos, con lo que la frontera sur de México tenderá a enfrentar mayor tensiones en los próximos años. Las estimaciones más recientes de la OIM revelan un crecimiento significativo de la población centroamericana que vive en Estados Unidos, que hoy es de aproximadamente 5 millones, 50% de ésta sin estatus legal (citado por Cohen, 2006).

En los próximos cinco años los flujos migratorios habrán alcanzado cifras históricas como consecuencia de CAFTA (Central America Free Trade Agreement). Se ha dicho que la negociación y entrada en vigor de este acuerdo comercial es el evento económico más importante para Centroamérica de los últimos 20 años. Desde la visión de los gobiernos de Centroamérica y Estados Unidos, el CAFTA permitirá revertir la migración. Otras voces opinan que podrá permitir que algunos países pobres de América Central combinen los beneficios de las remesas con la creación de empleos y las oportunidades de inversión que el libre comercio ofrece (Cohen, 2006). Estudios realizados por la Universidad de Michigan

y el Banco Mundial refieren que el acuerdo comercial podría crear más de 300 mil nuevos empleos y podría incrementar el PIB en 5.3 billones de dólares. Sin embargo, los efectos del CAFTA sobre el patrón migratorio dependerán de la intensidad con la que se induce al crecimiento económico tanto en las áreas urbanas marginales como en las rurales. Si el acuerdo no tiene éxito en la reducción de la pobreza no habrá expectativas en la reducción de la migración (Cohen, 2006).

Si tomamos en cuenta que el CAFTA es prácticamente una réplica del TLCAN (NAFTA, por sus siglas en inglés), es difícil imaginar un escenario diferente en el ámbito de las migraciones. El TLCAN generó un incremento extraordinario en las exportaciones, también la Inversión Extranjera Directa (IED) creció de manera significativa; sin embargo, la economía mexicana ha tenido bajas tasas de crecimiento; la industria nacional, sobre todo la mediana, prácticamente desapareció y el campo entró en una profunda crisis frente a la apertura. En este contexto, las migraciones de la población mexicana a Estados Unidos han presentado cifras históricas. La enorme asimetría de las economías centroamericanas con la de Estados Unidos proyecta un panorama aún más preocupante, donde los flujos migratorios aumentarán de manera apreciable.

Reflexión final

La posibilidad de establecer una relación positiva entre migración y desarrollo dependerá no del incremento del monto de las remesas, sino de la posibilidad de reformular el modelo económico, donde las remesas pueda constituirse en un factor adicional y solo complementario para catalizar procesos de desarrollo regional autocentrados.

Por otra parte, resulta fundamental clarificar, cuando se intenta establecer la relación entre migración-remesas y desarrollo, qué se entiende por desarrollo. Aunque parecería un tema agotado en términos teóricos y políticos, hoy tiene una enorme importancia de cara al capitalismo del siglo XXI. El desarrollo está íntimamente vinculado con los problemas del desorden capitalista: “algunos están causados por las dificultades relativas a la ambición de capital, otros por las características del mismo mecanismo del mercado, otros más por la interdependencia entre estos dos ámbitos (Heilbroner, 1996:112).

Si bien el tema del desarrollo se puso de moda a partir de la segunda posguerra, situado en términos de geopolítica, en el inicio del siglo XXI debe replantearse bajo nuevas perspectivas. El desarrollo no debe quedarse en el ámbito de lo económico, sino en una perspectiva más que involucre lo social, político y cultural. El desencanto de la modernización y de la modernidad; el derrumbe de la idea de que el crecimiento conduciría al desarrollo, ha dado lugar a la búsqueda de nuevas consideraciones del desarrollo. En

una connotación aritmética, el desarrollo es el logro de “más”; visto así, “es el mito de Prometeo. Es el cumplimiento de todos nuestros deseos libidinosos; es placer y poder combinados, o más bien, fusionados (Wallerstein, 1998:118).

En 1987 se presenta en la ONU el Informe Brundtland y en 1992 se lleva a cabo la Cumbre de la Tierra que toma como plataforma dicho informe y se bosqueja una estrategia de acción llamada Agenda 21. Durante los años 1990 se habla con propiedad del concepto de sustentabilidad y tanto organismos internacionales como el Banco Mundial como gobiernos municipales impulsan planes de desarrollo con la visión de sustentabilidad. Sin embargo, se constata que las economías del mundo siguen pautadas por estilos de desarrollo que buscan la ganancia fácil sin importar los efectos en los recursos naturales: el problema del cambio climático, la desertificación y la deforestación avanzan de manera acelerada. La insuficiencia alimentaria, los alarmantes niveles pobreza y migración en el mundo también son producto del sistema.

Hasta hoy las remesas han permitido disminuir las tensiones sociales en las regiones de origen de los migrantes; han atenuado las presiones hacia el Estado en la creación de empleos y en la seguridad social; han reducido, en alguna medida, la pobreza en los municipios y regiones expulsoras de población. Asimismo, ha permitido la emergencia de una gran cantidad de actores que se benefician de las remesas: bancos, empresas remeseras, transportistas, polleros, compañías de telefonía fija y móvil, etcétera. Sin embargo, el migrante, el protagonista que genera las remesas, tiene que enfrentar el riesgo, primero, de pasar la frontera, luego, con un poco de suerte, encontrar un trabajo, y, por último, hacer un enorme esfuerzo para ahorrar y enviar el dinero a su familia.

Referencias

- Aguias, Dovelyn, *Remittance Trends in Central America*, Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- Arango, Joaquín, 2003, “La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra”, en *Migración y Desarrollo* No. 1, octubre, México, pp. 4-22.
- Briones, Carlos, 2005, *Palabras de bienvenida*, en *Transnacionalización de la sociedad centroamericana: visiones a partir de la migración*, Ministerio de Relaciones Exteriores República de El Salvador-FLACSO-El Salvador, San Salvador.
- Canales I., Alejandro y Montiel, Israel, 2004, “Remesas e inversión productiva en comunidades de alta migración a Estados Unidos. El caso de Teocaltiche, Jalisco”, en *Migraciones Internacionales* Vol. 2 Núm. 3, enero-junio, El Colegio de la Frontera Norte, México, pp. 142-172.
- Cason, Jim y Brooks, David, 2002, “El rescate de Estados Unidos por México”, en *Masiosare* 235, La Jornada, 23 de junio.
- Castles, Stephen, 2003, “La política internacional de la migración forzada”, en *Migración y Desarrollo* No. 1, octubre, México.

- CEPAL, 2002, La migración internacional y la globalización, documento LC/G.2157 (SES.29/3), Santiago de Chile.
- CEPAL, 2006, Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe, documento LC/G.2303 (SES.31/11), Montevideo, Uruguay.
- Cohen, Salomón, 2006, CAFTA: GAT Could It Mean for Migration? Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- Delgado, Raúl, 2004, “Globalización y migración laboral internacional. Reflexiones en torno al caso de México”, en Delgado Raúl y Favela, Margarita (Coordinadores), Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos, Cámara de Diputados-UNAM-Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa Editor, México.
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésimo primera edición, editorial Espasa Calpe, Madrid, España.
- Durand, Jorge y Massey S, Douglas, 2003, Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los Albores del siglo XXI, Universidad Autónoma de Zacatecas-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Heilbroner, Robert, 1996, El capitalismo del siglo XXI, editorial Península, Barcelona, España.
- Huntington, Samuel, 1993, “El conflicto entre civilizaciones”, en Ciencias Políticas, IV trimestre No. 33, Tierra Firme Editores, Bogotá, Colombia.
- Itzigsohn, José, 2005, “Globalización, migración internacional y (des) integración de los mercados laborales”, en La transnacionalización de la sociedad centroamericana: visiones a partir de la migración, Ministerio de Relaciones Exteriores República de El Salvador-FLACSO-El Salvador, San Salvador.
- Márquez, Humberto, 2003, “Coyuntura y debate sobre la ley antiinmigrante”, en Migración y Desarrollo No. 1, octubre, México.
- Marx, Carlos, 1974 [sexta reimpresión en español], El Capital. Crítica de la economía política, Fondo de Cultura Económica, México.
- Papail, Jean y Arroyo, Jesús, 2004, Los dólares de la migración, Universidad de Guadalajara-Institut de Recherche pour le Développement-PROFMEX-Casa Juan Pablos, México.
- Wallerstein, Immanuel, 1998, Impensar las ciencias sociales, Siglo XXI Editores, México.
- Walzer, Michael, 1993, Las esferas de la justicia, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zárate, Germán A., 2004, Remesas de los mexicanos y Centroamericanos en Estados Unidos. Problemas y perspectivas, El Colegio de la Frontera Norte- Miguel Ángel Porrúa Editor, México.

México y sus fronteras: migración y seguridad

Juan Artola *

La relación entre migración y seguridad tiene una larga historia en el manejo de los flujos migratorios fronterizos entre México y Estados Unidos. En la década de los años 1990, los Estados Unidos impulsaron acciones sin precedentes y de alta difusión mediática en busca de un mayor control en su frontera con México. En 1991 la Marina construyó una cerca de 7 millas en el sector de Chula Vista entre San Diego y Tijuana, extendida en 1993 otro tanto hacia el mar. Se desarrollan también la Operación Blockade después redenominada Hold-the-Line en El Paso/Ciudad Juárez en 1993, la Operación Gatekeeper en la zona de San Diego en 1994, la Operación Safeguard en Arizona en 1995 y la Operación Río Grande en MacAllen y Laredo en 1997, todas centradas en la lucha contra el tráfico de drogas y la migración irregular.

Estas operaciones buscaron fortalecer el control en los corredores tradicionales de cruces irregulares, a través del aumento de agentes, establecimiento de vigilancia móvil, instalación de sensores y luces de alta potencia y construcción o reparación de cercas y caminos. En 1994 se inició un sistema computarizado de huellas digitales (IDENT) para migrantes ilegales e infractores reincidentes. La Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Migrante (IRIRA) de 1996 aumentó los recursos financieros y humanos para luchar contra la migración indocumentada.

Las acciones se basaron en la premisa de incrementar tanto el riesgo de detención como las mismas aprehensiones, según una concepción de prevención a través de la disuasión.¹ En los hechos, todas estas medidas no disminuyeron sustancialmente los cruces fronterizos y en cambio forzaron a los migrantes irregulares a ingresar por zonas desérticas e inhóspitas de la frontera, exponiéndolos a mayores riesgos y multiplicando las muertes

* Jefe de Misión en México de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

¹ “Prevention through deterrence” y “targeted enforcement”, estrategia anunciada por la Procuradora General Janet Reno y la Comisionada del INS Doris Meisner en 1994.

y desapariciones.² Además, aumentó la acción de redes de traficantes de migrantes más sofisticadas y organizadas (que incrementaron los costos de sus servicios) y la aparición de técnicas más refinadas y efectivas para evitar la detección tanto del flujo de migrantes como de drogas.

Aunque la ola migratoria no cedió y era visible que los traficantes eran los grandes beneficiados, las acciones oficiales buscaron mostrar que se trabajaba por un mayor control fronterizo, aunque en la práctica los flujos seguían dominados por la demanda de fuerza de trabajo dispuesta a laborar por salarios reducidos.³ Estas medidas de alta visibilidad fueron aplaudidas por el gran público y generaron grandes beneficios políticos y burocráticos (votos y presupuestos) en los Estados Unidos.⁴

El impacto de los sucesos del 11 de Septiembre

Los ataques terroristas contra Nueva York y Washington en septiembre del 2001 desataron cambios drásticos en la política de los Estados Unidos. Hasta ese entonces, se consideraba que las amenazas a la seguridad sólo podían provenir del exterior. En el 2001 en cambio se vivió una vulnerabilidad hasta entonces desconocida, que llevó luto y destrucción a dos ciudades principales. La búsqueda de la seguridad y la lucha contra el terrorismo pasaron entonces a convertirse en los ejes de la política interna e internacional, a los cuales se subordinan otros temas.

La administración Bush definió una serie de estrategias y acciones para combatir al terrorismo, que incluyen el terreno militar, de seguridad interna y de inteligencia, pero también el impulso de alianzas y la búsqueda de socios firmes para esta nueva guerra global. Comenzó a desarrollarse así un nuevo discurso político donde se identifica una nueva amenaza, transnacional y ahora de carácter no estatal, y se construye un nuevo enemigo, altamente peligroso, solapado, difuso y difícil de combatir por medios tradicionales. Por

² Entre 1990 y 2000 la población indocumentada se duplicó, alcanzando unos 8 millones de personas. Entre 2000 y 2004 se ha estimado que al menos un migrante por día murió intentando cruzar la frontera. Las muertes confirmadas en 2005 fueron superiores a las 500.

³ Lo que Peter Andreas llamó “el juego de la frontera”. En *Border Games: Policing the US-Mexico Divide*, Cornell University, Ithaca NY. 2000.

⁴ Análisis de Andreas P. y T. Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context.*, Routledge., Nw York., 2003, y de Reyes, B., H.G. Johnson y R. Van Sweatingenb., *Holding the Line: The Effect of Recent Border Build-up on Unauthorized Migration.*, Public Policy Institute of California, San Francisco, 2002.

lo mismo, se difunde una sensación de miedo ante las amenazas que pueden abatirse sobre pueblos y países desprevenidos. La cultura de la amenaza, indispensable para la guerra global contra el terrorismo, es hija bastarda de la ideología maniquea de la guerra fría.⁵ Este discurso penetra profundamente y obtiene apoyo en la gran mayoría del gran público estadounidense, además de ser apropiado y explotado por muchos dirigentes políticos y medios de difusión masiva.

En esta perspectiva, el tema de la frontera y su protección surgió como una alta prioridad, un eje temático que concentra los riesgos y por lo tanto la necesidad de tomar medidas drásticas. Se consolida así una nueva visión del control de la frontera, ya desplegada desde finales de los años 1990: la integración de actividades, tecnología de información y asignación de recursos no sólo en todos los puntos de ingreso terrestre, marítimo y aéreo en los Estados Unidos, sino también en el territorio comprendido entre esos puntos de ingreso y los consulados estadounidenses en el exterior. Ello implica pasar del control fronterizo de tecnología básica en manos principalmente de una agencia gubernamental a la inclusión de múltiples entidades oficiales, un uso intensivo de tecnología y una visión geográfica muy amplia que se extiende hasta lugares de tránsito y de origen.

Tras el Acta Patriótica de octubre del 2001, los Estados Unidos aprobaron el Acta de Seguridad Interna en 2002. En la mayor reestructuración burocrática de las últimas décadas, se creó el Departamento de Seguridad Interior (DHS), centralizando en esta entidad las funciones y estructuras de unos 180 mil funcionarios de 22 agencias, entre ellas el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), Aduanas, Patrulla Fronteriza y Guardia Costera.

Las principales unidades del DHS son la Oficina de Protección de Fronteras y Aduanas (CBP), la Oficina de Aseguramiento (Enforcement) de Inmigración y Aduanas (ICE) y el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (CIS). La Patrulla Fronteriza se encuadra dentro de la CBP.

En el 2002 entró en vigor el Acta sobre Ampliación de la Seguridad Fronteriza y Reforma de las Visas de Entrada (EBSVERA en inglés), cuyas disposiciones fueron complementadas en 2004 con el Acta de Reforma de la Inteligencia. Ambas determinaron cambios en los regímenes de otorgamiento de visas, admisión y deportaciones y unificaron las bases de datos de agencias de seguridad pública, INS, Departamento de Estado y puertos de entrada. EBSVERA también introdujo cambios en la lista de países cuyos nacionales

⁵ “...en la lucha del bien contra el mal, la ausencia del otro real (la URSS), y por ello la construcción simbólica del otro aparente (el terrorismo plus), se hará más que nunca necesaria como razón de estado.” afirma José Luis Valdés. En Valdés Ugalde, J.L y Diego Valadés (coords.), *Globalidad y conflicto; Estados Unidos y la crisis de Septiembre*, UNAM México DF, Agosto 2005.

podían ingresar sin necesidad de visa y eliminó en el 2003 el programa que autorizaba el tránsito sin visa (TWOV) por Estados Unidos.

En 2003, Estados Unidos comenzó a aplicar el Programa US-VISIT (Visitor and Immigrant Status Indicator Technology), que incluye el ‘escaneado’ digital del índice derecho e izquierdo y una fotografía del viajero, junto con la compilación de otra información personal. El programa ha enfrentado dificultades tecnológicas y está aún en su fase piloto en lo relativo a salidas del país.

La detección anticipada de posibles riesgos o amenazas es una herramienta clave para el control de ingresos. Por ejemplo, el Departamento de Estados de los Estados Unidos introdujo 18 nuevas preguntas para solicitantes de visa y mayores controles sobre sus datos personales. Desde el 2004, los consulados de la Unión Americana otorgan solamente visas biométricas.

El desplazamiento del control fronterizo hacia el extranjero, alejado del punto de ingreso físico, es otro cambio importante. Nuevas regulaciones de Estados Unidos exigen a las aerolíneas proporcionar información anticipada sobre los pasajeros. El Acta Antiterrorista de Transporte Marítimo de los Estados Unidos extiende la información anticipada al control de carga y contenedores.

La creciente implementación de la frontera electrónica constituye un sistema sofisticado de control migratorio integrado que combina la obtención temprana de información sobre pasajeros con nuevas tecnologías informáticas. En este “desplazamiento de la frontera” juegan un rol importante la pre-inspección de pasajeros por agentes aduanales y migratorios en el exterior, la designación de oficiales de enlace en aerolíneas, el establecimiento de oficiales migratorios en el exterior (en especial en países de origen de fuerte migración irregular), los acuerdos sobre información anticipada de pasajeros y el endurecimiento de las sanciones a líneas aéreas.

El Acta Patriótica estableció que desde el 2003 se debe aplicar en todo el país el sistema de monitoreo a estudiantes extranjeros conocido como SEVIS (Student and Exchange Visitor Information System) y lo extendió a escuelas vocacionales, de lenguas y de pilotos.

La posibilidad de detener a extranjeros sospechosos de constituir una amenaza a la seguridad nacional se ha flexibilizado. Estados Unidos elaboró un listado de grupos considerados como organizaciones terroristas, que ascienden a 33, que incluye prohibición de ingreso y de transferencia de fondos. El Programa de Seguridad Nacional de Registro de Entrada y Salida (NSEERS) estableció desde noviembre del 2002 que nacionales de 25 países dentro de ciertos rangos de edad pueden ser considerados riesgos potenciales y deben registrarse personalmente ante las autoridades migratorias, presentar fotografías y

huellas digitales y repetir el chequeo anualmente. Desde 2005 se estudia la factibilidad de fusionar los programas NSEERS y SEVIS con el US-VISIT.

La frontera norte de México

El discurso oficial de Estados Unidos planteó que sus fronteras terrestres son demasiado abiertas y facilitan la labor a quien quiera dañar al país; el control de esas fronteras es esencial para luchar contra el terrorismo. Este planteamiento, también de amplia aceptación pública y difusión mediática, tiene implicaciones importantes para la relación migración-seguridad y obviamente para las políticas con México.

El Acta Patriótica firmada por el Presidente Bush en octubre del 2001 establecía un capítulo para proteger la frontera con México (Título IV Subtítulo A), que triplicaba el personal de inspectores migratorios, de Aduanas y de la Patrulla Fronteriza en la zona e incrementaba el presupuesto de equipamiento tecnológico para control fronterizo, además de reforzar regulaciones migratorias para impedir el ingreso de posibles terroristas (Subtítulo B).

En el 2002, como mencionamos, se creó en Estados Unidos el Departamento de Seguridad Interior (que comenzó a operar a inicios del 2003), reflejando la preeminencia de la aplicación de la ley en materia de seguridad nacional y la superación de la distinción tradicional entre peligros internos y externos.

En sus discusiones con México, el gobierno de Estados Unidos insistió en la consideración de intereses comunes de seguridad que deben traducirse en la aplicación práctica del concepto de seguridad binacional y la creación de “fronteras inteligentes”, que combinen la tecnología moderna con una ampliación de recursos humanos y materiales y una agilización de los flujos.

En esa línea, en marzo 2002 ambos países firmaron la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos, cuyo plan de acción de 22 puntos incluía: a) Infraestructura acorde con el nivel de cruces y comercio; b) Flujo seguro de personas mediante sistemas más ágiles y seguros en puntos de entrada, cooperación para identificar antes de su ingreso a individuos que puedan representar amenazas, medidas más amplias para combatir el tráfico ilegal de nacionales de terceros países y establecimiento de un mecanismo para el intercambio bilateral de información anticipada de pasajeros; c) Flujo seguro de bienes con nuevas tecnologías de inspección.⁶

⁶ El flujo legal en la frontera México-EEUU supera anualmente los 300 millones de personas, 90 millones de automóviles y 4.5 millones de camiones, siendo la frontera más transitada del mundo.

Estas medidas son parte de la propuesta estadounidense del establecimiento de un perímetro de seguridad de América del Norte, que busca desarrollar un enfoque común en materia de seguridad para proteger a toda la región de amenazas externas y prevenir y responder a amenazas dentro de la región, entre las que figura la migración indocumentada.

Como parte de ese proceso, la firma entre Estados Unidos y México en 2004 de un Plan de Acción para la Seguridad Fronteriza prevee el mejoramiento tecnológico para facilitar el tránsito fronterizo ágil, seguro y ordenado,⁷ garantizar repatriaciones seguras y ordenadas de mexicanos, prevenir incursiones de migrantes en zonas de alto riesgo, identificar lugares adecuados en México para establecer centros de atención a migrantes, combatir el tráfico de migrantes y la violencia transfronteriza y fortalecer los mecanismos entre funcionarios de ambos países.

Finalmente en marzo del 2005 los presidentes de Estados Unidos y México y el Primer Ministro de Canadá firmaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), como un proceso trilateral permanente que será evaluado de forma semestral, con tres grupos de facilitación y seguimiento para las áreas de seguridad, prosperidad y calidad de vida y vinculación política. En materia de seguridad, la ASPAN persigue instrumentar estrategias comunes de seguridad fronteriza y bioprotección, mejorar la protección de infraestructura crítica e implementar un modelo común de respuesta a emergencias, desarrollar mejoras en la seguridad aérea y marítima y en la agilización fronteriza aumentando la capacidad instalada y los flujos legales de personas y carga y fortalecer las alianzas en materia de inteligencia.

En agosto del 2005, los gobiernos de México y Estados Unidos anunciaron la implementación de un Programa Bilateral para la Persecución de Traficantes de Migrantes, también llamado Programa OASISS,⁸ para identificar y llevar a juicio a traficantes de migrantes y disminuir la violencia en zonas fronterizas. Inicialmente planteado para las áreas lindantes con California y Arizona, en marzo del 2006 se acordó extenderlo hacia Nuevo México y parte de Texas, con un simulacro previsto para finales de Abril con funcionarios policiales federales, estatales y municipales de México y sus contrapartes de Estados Unidos.

Al inicio de noviembre del 2005, el gobierno estadounidense comenzó a aplicar la Iniciativa de Fronteras Seguras, un programa de cinco años para asegurar el control

⁷ A través del programa SENTRI (Secure Electronic Network for Travellers' Rapid Inspection),.

⁸ Operation against Smugglers Initiative on Safety and Security.

de sus fronteras y llevar a un nuevo nivel de prioridad el combate a la migración ilegal. La Iniciativa desplegará más agentes en ambas fronteras, aumentará las capacidades de detención y expulsión, incorporará tecnologías de detección y control de última generación y desarrollará inspecciones en centros laborales.⁹ Concebida como complemento a las propuestas de reformas migratorias recientemente presentadas por el Presidente Bush, parece responder a presiones de políticos fronterizos y legisladores conservadores. Las medidas se asemejan a una réplica modernizada de las operaciones montadas en la década de los años 1990 y nada asegura que su éxito real sea mayor.

Migración y seguridad: las medidas migratorias en México

El desarrollo de un nuevo vínculo estratégico con Estados Unidos fue un objetivo prioritario del saliente gobierno de México desde su inauguración en el año 2000. En el 2001 México impulsó un proceso de negociación bilateral con vistas a establecer un nuevo acuerdo migratorio. Las discusiones se hallaban bien encaminadas cuando los eventos del 11 de septiembre alteraron totalmente las reglas de juego y las prioridades de Estados Unidos. Desde entonces y hasta el momento, no se ha podido retomar una discusión migratoria a fondo y en toda su dimensión entre ambos países.

En materia de gestión migratoria, el Instituto Nacional de Migración (INM) de México diseñó y comenzó en 2004 la puesta en marcha del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), un eficiente y moderno sistema computarizado de control de ingresos y flujos, repatriaciones, residencias, nacionalizaciones y trámites migratorios. En mayo del 2005, el INM se incorporó al Sistema de Seguridad Nacional de México,¹⁰ con lo cual entre otras cosas sus bases de datos forman parte de la Red Nacional de Información prevista por la Ley de Seguridad Nacional.

A pesar de los acuerdos bilaterales y la firma de la ASPAN, el Gobierno de México no pudo realizar avances significativos con los Estados Unidos en el planteamiento del tema migratorio. El 24 de octubre del 2005 el Subsecretario de Relaciones Exteriores de México presentó el importante documento “México frente al fenómeno migratorio” por el que el país retoma la iniciativa y presenta relevantes puntos para una discusión, incluyendo también el tema de las migraciones centroamericanas. En lo esencial para el tema que

⁹ El Representante republicano D. Hunter propuso también la construcción de una cerca de mil 800 millas desde Texas a California, que costaría unos 1.8 billones de dólares.

¹⁰ Integrado por las Secretarías de Seguridad Pública, Gobernación, Hacienda, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transporte y Función Pública, el CISEN y la Procuraduría General de la República (PGR).

nos ocupa, el documento reconoce la creciente vinculación entre migración, seguridad y fronteras, que debe ser articulada en la formulación de una política migratoria. Propone actualizar la política migratoria del estado mexicano con un horizonte de 15 a 20 años y asumir la responsabilidad de que todo emigrante que salga del país lo haga por canales legales. Plantea además el principio clave de responsabilidad compartida para regular los flujos migratorios con los países vecinos, de manera legal, segura y ordenada y con pleno respeto a los derechos humanos, independientemente del estatus migratorio de los migrantes.

Con relación a su frontera sur, México implementó en julio 2001 hasta el 2003 el denominado Plan Sur, destinado a controlar los flujos de migrantes, drogas y armas al país por las fronteras con Guatemala y Belice, canalizando recursos para el incremento y modernización de los puntos de control fronterizo y desplegando “grupos de elite” en los lugares más críticos.¹¹ Según el INM, el objetivo del Plan Sur era fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur, a través de actividades de inspección en la zona del Istmo, golfo de México y costa del Pacífico, mayor coordinación de esfuerzos interinstitucionales para combatir el tráfico de indocumentados, incremento de migrantes asegurados y detenciones de traficantes y optimización de los recursos disponibles.¹²

Para ello, definió dos cinturones de inspección y control, uno cercano a la frontera en los estados de Chiapas y Tabasco y un segundo en la zona más estrecha del Istmo, comprendida entre los estados de Oaxaca, Tabasco y Veracruz. El Plan Sur buscó integrar los esfuerzos de las Secretarías de Gobernación y Seguridad Pública, CISEN, PGR, gobiernos de los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán y los municipios fronterizos.

Más allá de que esos propósitos se hayan cumplido o no a cabalidad, el INM ha perfeccionado desde el 2002 sus actividades de detección, aseguramiento (detención) y repatriación de migrantes centroamericanos y de otras nacionalidades que ingresan de forma irregular por la permeable frontera sur, actividades que se desarrollan no sólo en dicha frontera sino en el conjunto del país, con el concurso de fuerzas auxiliares (militares y policías federales, estatales y municipales). Entre Tapachula y el Distrito Federal existen 25 retenes de carretera además de 21 controles del INM, en cualquiera de los cuales el

¹¹ Declaraciones del Secretario de Gobernación de México, Santiago Creel, al periódico Washington Post el 18 de junio del 2001.

¹² Plan Sur, INM-SEGOB, 5 de julio 2001.

migrante puede ser asegurado. En el 2003 el INM regresó a sus países de origen a unos 175 mil centroamericanos, en el 2004 a unos 205 mil y en el año 2005 a unos 226 mil (estimados).¹³

En junio del 2002 se firmó entre México y Guatemala un Memorándum de Entendimiento relacionado con la Cooperación para Resguardar la Seguridad Fronteriza entre ambos países. Lo que permitió, entre otras cosas, el establecimiento del Grupo de Alto Nivel y Seguridad Fronteriza (GANSEF), cuya secretaría está en manos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y cuya agenda incluye intercambio de información e implementación de acciones bilaterales para la prevención del terrorismo. El mejoramiento del control fronterizo y la contención de migrantes irregulares en la frontera sur son parte de dichas acciones. En la tercera reunión del GANSEF en diciembre de 2004 se acordaron acciones para reforzar la seguridad fronteriza con planes contra organizaciones criminales. Un grupo de alto nivel similar se estableció con Belice en 2005.

En el 2002 México firmó con Guatemala un acuerdo para la repatriación digna, segura y ordenada de migrantes, que fue actualizado en 2004 y 2005. Un acuerdo similar fue firmado con El Salvador en 2004.¹⁴ Estos acuerdos fueron complementados con acuerdos para la protección y retorno de mujeres y menores víctimas del tráfico de migrantes y la trata de personas.

La porosidad de la frontera sur de México y las debilidades gubernamentales en materia de infraestructura y recursos inciden en que los flujos por esa frontera rebasen la capacidad operativa del INM. Para el registro y control de todo tipo de cruces en los mil 100 km de frontera de México con Guatemala y Belice, con 13 puntos formales de internación, en agosto del 2005 el INM disponía de 34 agentes migratorios como promedio diario y otros 177 para el control de caminos (aunque 144 nuevas plazas estaban por ser cubiertas).¹⁵

Asimismo, la política de control y retorno de los migrantes centroamericanos ha provocado tensiones con los gobiernos de dichos países. También ha habido quejas de organismos de la sociedad civil respecto al trato a los migrantes centroamericanos en territorio mexicano por parte de grupos criminales y agentes públicos. Las autoridades

¹³ Según datos del INM la intercepción de migrantes irregulares centroamericanos se incrementó en un 41% entre 2001 y 2004. De todas maneras, la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos informó sobre 54 mil 626 migrantes centroamericanos interceptados en 2004.

¹⁴ Existe un acuerdo similar en proceso de firma con Honduras.

¹⁵ Información mencionada en Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México, Instituto Nacional de Migración, Octubre 2005.

mexicanas han hecho grandes esfuerzos por prevenir y sancionar abusos por parte de funcionarios –que van desde maltrato a chantaje y robo- pero si bien han disminuído no han sido erradicados. La obvia falta de denuncia de los migrantes y las dificultades para identificar infractores dificultan el control.

Las discusiones del tema migratorio en México han estado sujetas a la dinámica de la compleja ecuación entre migración, seguridad y control fronterizo, algunos de cuyos aspectos visibles hemos mencionado. Los dilemas que plantean el binomio migración y seguridad se reflejan en la discusión en curso de una reforma migratoria en los Estados Unidos.

- En la Unión Americana, el tema de la migración indocumentada viene siendo sujeto de una creciente atención por parte tanto de autoridades y líderes políticos como de los medios de comunicación y el público en general. En los dos últimos años, la percepción de que esa migración irregular implica o puede implicar riesgos serios de seguridad para los Estados Unidos ha llevado al planteamiento de una reforma de la legislación migratoria vigente.
- En el 2005 surgieron 13 propuestas legislativas diferentes en Estados Unidos relacionadas con regulaciones migratorias, siendo las más positivas para México las de Kennedy-McCain y la de Cormyn-Kyl. En noviembre de 2005 el Presidente Bush presentó su propia presupuesta, que incluía un programa de migrantes temporales.
- En febrero próximo (2006), el Senado estadounidense deberá discutir la Enmienda HR 4437, también conocida como Ley Sensenbrenner, aprobada por la Cámara de Representantes en diciembre del 2005, que propone el establecimiento de una barrera de alta tecnología en la frontera con México y la detención y penalización de todo migrante legal y de quienes lo ayudaran.* El Senado probablemente introduzca propuestas alternativas relativas a programas de trabajadores temporales y modalidades para la regularización de migrantes indocumentados ya viviendo en ese país. Los polos de la discusión y de visiones políticas giran entre quienes enfatizan el control migratorio a ultranza como exigencia de seguridad y aquellas que reconocen la necesidad de la fuerza de trabajo migrante en el mercado laboral, además de la justicia de los reclamos de regularización.
- La reforma migratoria en Estados Unidos se producirá más tarde o más temprano, en el 2006 o más probablemente después, y podrá incluir o no disposiciones para migrantes

* Al momento de publicar esta Memoria, la Enmienda HR 4437 fue aprobada y se pretende construir un muro en la frontera sur de Estados Unidos; asimismo, se detendrá y penalizará a todo migrante ilegal y a quienes lo ayuden.

temporales y regularización de migrantes indocumentados. Lo importante es que quizá cualquier reforma que se concrete tendrá como uno de sus puntos de referencia el incremento de la seguridad fronteriza. El establecimiento de un muro virtual y la incorporación de nuevos equipos y tecnologías de detección más el incremento de agentes de la Patrulla Fronteriza acarrearán un impacto serio para las migraciones desde México, la proliferación aún mayor de las redes de traficantes y un notable aumento de tensiones sociales y violencia en localidades fronterizas. En un extremo aún más radical, que parece poco probable pero no descartable, la implementación plena del Programa US-VISIT en todos los puertos de entrada terrestre obligaría al control de unos 400 millones de cruces fronterizos, con el consiguiente impacto en infraestructura y recursos necesarios y en tiempos de cruce.

- Si la reforma migratoria incluye además un programa de trabajadores temporales, entonces las autoridades mexicanas deberán enfrentar los retos, por un lado de montar las estructuras institucionales para el reclutamiento, selección, procesamiento administrativo y desplazamiento de la cuota asignada, y por otro de evitar los cruces indocumentados, con el consiguiente despliegue de recursos humanos y materiales y la persecución decidida de los grupos organizados en torno al muy lucrativo contrabando de migrantes.

A manera de resumen y comentarios finales

Los flujos migratorios mexicanos al país del norte están dejando de regirse por las necesidades de oferta y demanda del mercado para regularse casi exclusivamente por el criterio de la seguridad. Las relaciones en materia migratoria entre México y Estados Unidos parecen inexorablemente condicionadas por el control de la larga frontera terrestre entre ambos países. Ese condicionamiento desata, obviamente, contradicciones al ignorar que la migración irregular desde México se debe no sólo a situaciones de pobreza, desempleo y falta de oportunidades sino a la demanda por la mano de obra migrante que responde a necesidades específicas del mercado laboral estadounidense. Por lo tanto, mientras persistan asimetrías profundas entre ambos países con condiciones estructurales que impiden un desarrollo sostenido en México, junto con la demanda efectiva de fuerza de trabajo migrante en Estados Unidos, la migración lejos de disminuir se mantendrá. A la inversa de lo que sostienen algunos sectores políticos estadounidenses, en el corto plazo sólo una reforma migratoria profunda en Estados Unidos permitirá un control fronterizo efectivo.

Si la migración es un fenómeno social estrechamente vinculado a la dinámica de la

globalización y a las asimetrías de desarrollo entre países, parecería que intentar controlarla solamente en función de la seguridad con medidas restrictivas, punitivas y de control coercitivo no resulta un procedimiento viable en el mediano y largo plazo. Existe una contradicción fundamental entre la inexorable liberalización del movimiento de bienes y servicios a nivel mundial y el incremento de restricciones a la libre circulación de personas, contradicción que un enfoque dicotómico migración-seguridad no resuelve.

Por otra parte, el buen funcionamiento del TLCAN supone un flujo legal de mercancías y personas continuo y ágil. Sin embargo, se supone que el terrorismo puede utilizar los mismos canales de transporte y movilidad que son las arterias de una economía regional cada vez más integrada. El énfasis en un control excesivo de esas arterias puede eventualmente derivar en contradicciones serias entre la integración y la seguridad y provocar repercusiones económicas inesperadas e indeseables.

En la frontera sur, los flujos migratorios centroamericanos hacia México en tránsito hacia Estados Unidos en lugar de disminuir se incrementan. A la condición estructural de vulnerabilidad económica de la región centroamericana se suma el impacto de los recientes desastres naturales. En el mediano plazo, los efectos del reciente Tratado de Libre Comercio entre América Central y Estados Unidos pueden tener un impacto muy negativo en la producción campesina y la seguridad alimentaria, resultando en flujos de salida aún más intensos. Una política más rigurosa –disuasiva o coercitiva- de control fronterizo, aún incorporando tecnología de punta y aumento de personal, difícilmente podrá sellar la frontera sur de México y los retornos de centroamericanos por parte de las autoridades migratorias mexicanas podrán volverse una realidad inmanejable con altos costos financieros y políticos.

Si bien la política migratoria puede ser un elemento importante para garantizar la seguridad de países y regiones, no necesariamente es el único ni el determinante. Parecería que atacar las razones estructurales o de fondo que atentan contra la seguridad resultarían elementos primordiales. Y si la principal amenaza a la seguridad es el terrorismo internacional, una forma de violencia organizada por actores no estatales y no fácilmente localizables, el control migratorio no parece ser la herramienta más eficaz. Las acciones de investigación, inteligencia e intercambio de información pueden ser tan o más eficaces que las medidas en el ámbito migratorio.

La recolección de información fidedigna sobre migración y seguridad es una tarea compleja y delicada. Los objetivos y desafíos incluyen el desarrollo de definiciones claras para el acopio sistemático de datos que permitan la transferencia de información, el almacenamiento y protección de datos que compatibilicen la preservación de la información personal con la cooperación entre los países y el establecimiento de mecanismos que

aseguren la protección de los derechos humanos y la seguridad al tiempo que se intercambia información.

En la aplicación de medidas restrictivas y punitivas de control migratorio en aras de la seguridad, existe una distancia a veces tenue entre algunas de ellas y la negación o recorte de derechos individuales y libertades, consagrados por ejemplo en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derechos Humanos y reflejados en legislaciones y prácticas nacionales. Los principios de proporcionalidad y necesidad inherentes al derecho internacional deben ser tenidos en cuenta antes de aplicar a ultranza consideraciones de seguridad para la reforma o adopción de legislación, regulaciones y actos administrativos relativos a la migración. Por otra parte, una creciente consideración del tema migratorio desde el ángulo primordial de la seguridad puede provocar, per se, un descuido de los derechos de los migrantes, así como una creciente percepción del migrante como un riesgo y una amenaza intrínseca.

Por último, es necesario recordar que no existe un consenso unívoco y definitivo sobre los ingredientes del concepto de seguridad, seguridad nacional o seguridad hemisférica o internacional. Tampoco existe una definición universalmente aceptada y unívoca del terrorismo. Por otra parte, las distinciones entre medidas de orden público y de seguridad nacional parecen desdibujarse.

La Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica organizada por la OEA en México en octubre del 2003 produjo un documento final presentado como una nueva agenda de seguridad continental, cuyo contenido se aparta de la visión tradicional de defensa militar contra una amenaza externa y no se limita a la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas, el lavado de dinero o el crimen organizado. La inclusión en la discusión hemisférica de nuevas amenazas a la seguridad puso también de relieve otros temas como la importancia de la democracia y el respeto a los derechos humanos como pilares del sistema continental, apuntando hacia una mayor consideración a la seguridad humana¹⁶ donde el individuo tenga prioridad sobre el Estado.

La ausencia de acuerdos claros a nivel latinoamericano sobre el tema de seguridad y la escasez de apoyos incondicionales en la mayoría del continente respecto a una guerra global contra el terrorismo se dificultó con la intervención en Irak y las posturas crecientemente

¹⁶ De acuerdo con la OCDE, el objetivo de la seguridad humana consiste en alcanzar una estabilidad estructural basada en el respeto total al estado de derecho y los derechos humanos, incluidos los económicos y sociales., y sostenida por instituciones representativas, capaces de manejar el cambio y el conflicto por medios no violentos.

unilaterales de los Estados Unidos. Ello aumentó las dificultades y los espacios para acuerdos y coincidencias entre el gobierno estadounidense y muchos de los países latinoamericanos sobre otros temas de la agenda común, incluyendo el migratorio.

Por su lado, Estados Unidos ha desarrollado una estrategia de promover, fortalecer o expandir acuerdos bilaterales en materia de seguridad con aquellos países del hemisferio donde encontró puntos comunes. Recientemente, esa estrategia ha sido paralela a la promoción de acuerdos comerciales, en una línea de vincular comercio con seguridad.

La integración conceptual de temas de seguridad con problemas de desarrollo, muchas veces producto de carencias estructurales o deficiencias de las políticas públicas, es un riesgo que preocupa a muchos países del continente. La disolución de las líneas divisoras entre la competencia de las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas es otro punto de preocupación. Algunos países han mencionado los peligros que puede acarrear la “securitización” de la agenda política o la militarización de la lucha antiterrorista en la medida que desencadenen acciones que pongan en riesgo la consolidación democrática.¹⁷

Febrero 2006

¹⁷ De acuerdo con la OCDE, el objetivo de la seguridad humana consiste en alcanzar una estabilidad estructural basada en el respeto total al estado de derecho y los derechos humanos, incluidos los económicos y sociales., y sostenida por instituciones representativas, capaces de manejar el cambio y el conflicto por medios no violentos.

La exportación de fuerza de trabajo mexicana en el contexto del TLCAN

Raúl Delgado Wise*
Humberto Márquez Covarrubias**

Introducción

En el mayor de los casos, el fenómeno migratorio es analizado con una lente superficial y desde la óptica particular de los países receptores: desplazamiento de trabajadores nativos, diferenciales salariales, estatus de ilegalidad, seguridad fronteriza, entre otros factores. Otro tanto ocurre con los estudios generados en los países emisores que sólo aprecian de forma inconexa las dinámicas demográficas, trayectorias etnográficas y flujos migratorios. Esas visiones, aparte de distorsionar la realidad, oscurecen las causas profundas y las posibilidades de afrontar su variada problemática. Para superar esa debilidad, es imprescindible emprender estudios más complejos que contextualicen el fenómeno migratorio desde un mirador que considere las dinámicas geopolíticas y geoeconómicas propias de los procesos de integración regional y desarrollo en los que se inscriben los países emisores y receptores. Sin desconocer el hecho de que en algunos casos priva la migración forzosa debida, por ejemplo, a conflictos políticos y militares, conviene señalar que en la actual fase de la globalización neoliberal, los flujos migratorios más significativos son de índole laboral, y que están estrechamente relacionados con la expansión de cadenas globales de producción y la transnacionalización de los mercados laborales. Desde esta perspectiva, en este trabajo proponemos un modelo analítico para abordar con mayor profundidad el estudio del sistema migratorio México-Estados Unidos, en atención a tres dimensiones clave: 1) la integración económica; 2) los procesos de desarrollo, y 3) la configuración del mercado laboral transnacional.

*Director de la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas y secretario ejecutivo de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Correo electrónico: rdwise@estudiosdeldesarrollo.net.

**Estudiante del Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Correo electrónico: hmarquez@estudiosdeldesarrollo.net.

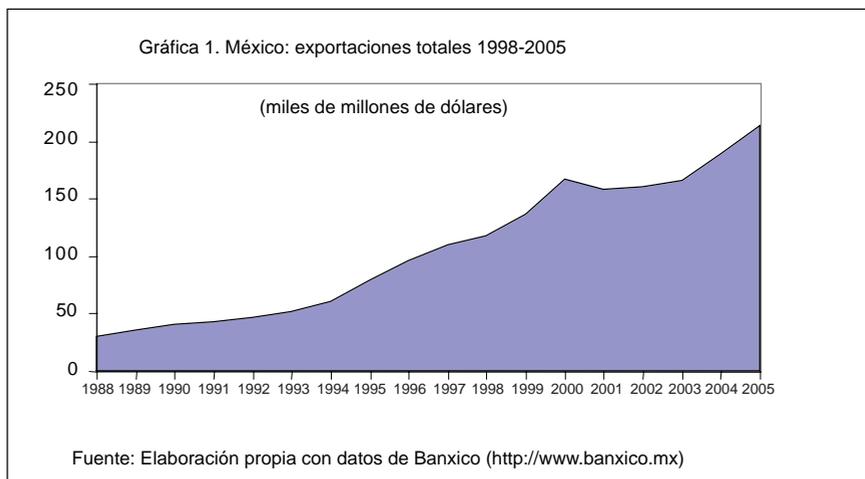
Actualmente México figura en el mundo como el principal país exportador de emigrantes. Bajo el impulso del proceso de integración económica afianzado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la migración mexicana a Estados Unidos crece de manera acelerada y experimenta cambios significativos. En el centro de este fenómeno radica, por un lado, la expansión de las desigualdades y asimetrías entre ambos países y, por el otro, la exacerbación de las desigualdades económicas al interior de cada país, particularmente de México. Una de las claves analíticas para descifrar la articulación entre integración económica y migración internacional consiste en desvelar el papel que la fuerza de trabajo barata de origen mexicano desempeña en la reestructuración productiva de la economía estadounidense iniciada en la década de los ochenta del siglo pasado y aún vigente en nuestros días.

Para abordar este problema recurrimos a una nueva formulación teórica de la economía mexicana que a su vez plantea una nueva visión del sistema migratorio México-Estados Unidos toda vez que pretende explicar las causas y funcionalidad de la migración, así como sus contradicciones y desafíos. Al respecto, postulamos que el actual proceso de integración económica vertebrado por el TLCAN se organiza alrededor de lo que hemos caracterizado como modelo exportador de fuerza de trabajo (Delgado y Márquez, 2005 y Delgado y Cypher, 2005) mediante el engarce de tres mecanismos abocados al empleo de trabajo barato: 1) la industria maquiladora; 2) la maquila encubierta, y 3) la migración laboral.

Partiendo de estas grandes premisas, el trabajo se organiza en cinco secciones. En la primera se ofrece al unísono una conceptualización y una caracterización del modelo analítico centrado en los dos primeros ejes del proceso exportador de fuerza de trabajo mexicana, maquila y maquila encubierta. En la segunda se da cuenta de los principales efectos que produce la maquilización en la economía mexicana, es decir, se destacan las dinámicas estructurales que conectan todos los mecanismos de la exportación de fuerza de trabajo mexicana. En la tercera se desmenuzan los rasgos cuantitativos y cualitativos que dibujan la escalada reciente del fenómeno migratorio al amparo del TLCAN y se explora el papel conferido a los inmigrantes mexicanos en la economía estadounidense. En la cuarta se describe la dinámica contradictoria que se genera entre la integración económica y la migración internacional en términos de la profundización de las asimetrías y desigualdades entre ambos países y de la exacerbación del fenómeno migratorio. Finalmente, en la quinta, se presentan algunas conclusiones de orden general.

La fuerza de trabajo barata: motor de las exportaciones mexicanas

Haciendo eco de las proclamas optimistas propias de la globalización neoliberal, México suele ser considerado por los organismos internacionales, y por su propio gobierno, como un caso exitoso de integración económica al considerar la expansión de su comercio exterior, en particular del sector manufacturero. Tómese en cuenta que el país figura como la octava potencia comercial del mundo y la primera de América Latina. Por sí solo representa 44% de las exportaciones y 49% de las importaciones latinoamericanas. A primera vista, como se aprecia en la gráfica 1, entre 1998 y 2005 las exportaciones mexicanas casi se septuplican al pasar de 30.7 a 213.7 mil millones de dólares. Claramente la puesta en marcha del TLCAN, en 1994, se muestra como un punto de inflexión en la tendencia alcista (véase gráfica 1). Empero, conviene acotar que en el mismo periodo las importaciones aumentaron aún más aceleradamente al pasar de 28.1 a 221.3 mil millones de dólares.



Tamaño dinamismo exportador suele ser referido como argumento de que el crecimiento de la economía mexicana habrá de derivarse de las presuntas bondades del comercio exterior. Es innegable que la aplicación rigurosa, incluso fundamentalista, del recetario neoliberal contribuye a que México sea hoy en día una de las economías más abiertas del orbe, pues ha signado 12 tratados comerciales que involucran a 46 países de 3 continentes. Aunque en realidad, bajo los auspicios del TLCAN, su plataforma exportadora en 2004 está prácticamente volcada hacia Estados Unidos con 88.7% del valor de las exportaciones. Discursivamente, para el gobierno mexicano las exportaciones constituyen

el principal pilar del crecimiento económico y la generación de empleos, sin evidenciar que el país ha venido experimentando en ese lapso un estancamiento económico y una pérdida significativa de empleos formales (Dussel, 2005; Calva, 2005).

También se argumenta que el perfil exportador está alcanzando un importante componente de alta tecnología a niveles equiparables a los de Estados Unidos. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México tendría un 63.8% de su flujo exportador con alta tecnología y Estados Unidos un 67.2% (Dussel, 2004). En el mismo rubro, el Banco Mundial (2005) reporta que el componente exportador de alta tecnología para México sería de 21% y para Estados Unidos de 31%. Sin embargo, la desagregación de la exportación de alta tecnología permite vislumbrar que el 20% representa operaciones sencillas de ensamble del sector maquilador, donde es sabido que se importa prácticamente toda la tecnología y el equipo. El 33% corresponde a las exportaciones efectuadas por sectores como el automotor y electrónico, es decir, formas de producción que encubren procesos de maquila y que también importan su tecnología y equipo. En tanto que apenas un pequeño sector equivalente al 9% de las exportaciones mexicanas puede ser considerado propiamente de alta tecnología. En consecuencia, México queda excluido de la tendencia encabezada por los países asiáticos consistente en exportar preponderantemente productos de alta tecnología, y se constriñe a especializarse en sectores exportadores demandantes de trabajo barato cuyos procesos requieren de poca destreza laboral y de la importación de prácticamente todo su arsenal tecnológico, lo cual dista de ofrecer una oportunidad de aprendizaje y desarrollo para México.

La visión optimista de la integración económica de México a Estados Unidos alude a la noción de regionalismo abierto difundida por la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Cepal, 1994; Baumann, Bustillo, Heirman, Macario, Máttar y Pérez, 2002). Desde esta perspectiva, el regionalismo abierto se refiere a “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración [como el TLCAN] como por otras políticas de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de consolidar en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente” (CEPAL, 1994:8). Empero, así planteada, esa noción no es sino una apreciación distorsionada de la realidad, una abstracción sin aplicación práctica, al menos para el caso mexicano.

Para entender el proceso de integración de México a Estados Unidos es necesario develar aquello que realmente exporta el país y desmitificar la idea de que México posee un boyante sector manufacturero exportador. Con el fin de emprender esa tarea planteamos un

nuevo enfoque teórico de la economía mexicana cuya piedra de toque es el concepto *modelo exportador de fuerza de trabajo*,¹ entendido como la estrategia del capital estadounidense orientada a allegarse trabajo abundante, barato y desorganizado para emplearlo en distintos planos y niveles del proceso de reestructuración productiva, tanto en las empresas que operan en su propio país como en las que instalan en países subdesarrollados. Empleamos esta categoría analítica para explicar la compleja estrategia de exportación de fuerza de trabajo barata mexicana —en su mayoría poco calificada, precarizada y flexibilizada— sustentada en tres mecanismos estrechamente relacionados: i) la maquiladora; ii) la maquiladora encubierta, y iii) la migración laboral.

En esta misma sección daremos cuenta breve de la maquila y la maquila encubierta. En la sección subsiguiente revisaremos los principales efectos que ambos mecanismos han ocasionado en la economía mexicana para posteriormente concentrarnos en la migración de mexicanos a Estados Unidos.

La maquila o la venta de trabajo barato sin que salga del país

La industria maquiladora se implanta en México desde los años sesenta, cuando estaba concluyendo el Programa Bracero, que condujo a miles de trabajadores agrícolas temporales a Estados Unidos, toda vez que se había generado una escasez de mano de obra debido a la Segunda Guerra Mundial. Terminada la conflagración, Estados Unidos adopta una estrategia de industrialización que contempla la ubicación de plantas manufactureras en lugares con abundante mano de obra barata (Russel, 2006). Estas plantas adoptan el modelo de maquila al constituir unidades de ensamble asociadas a procesos productivos internacionalizados con casi nula integración a la economía nacional. Por ello importa la mayoría de sus insumos y vende la mayor parte de su producción al extranjero (Dussel, 2003; Dussel, Galindo y Loría, 2003), además, se basan en trabajo precario y, por lo mismo,

¹ Cabe precisar que además de fuerza de trabajo (que constituye la principal mercancía de exportación del país, con una contribución neta a la balanza comercial de 20 mil millones de dólares en 2005), México exporta recursos naturales (principalmente petróleo crudo) y activos (provenientes, sobre todo, de la privatización de empresas públicas). Hacia esto último se ha dirigido el grueso de la inversión extranjera directa (IED), lo cual pone de relieve no sólo el carácter no-productivo de este tipo de inversión, sino su denodada contribución a los procesos de concentración y centralización de capital de las grandes empresas transnacionales.

reducen su impacto dinamizador a una derrama salarial raquílica (en 2005, el jornal diario oscilaba entre 4 y 10 dólares).

La conceptualización de la maquila debe ir más allá de su puro esquema operativo como planta de ensamblaje, dado que su esencia radica en que forma parte de una estrategia de acumulación amparada en un sistema global de producción. La ubicación de plantas en el extranjero suplementa a la industria manufacturera estadounidense a través de la integración de cadenas productivas que globalizan el diseño, producción y comercialización (Gereffi, 2001). Las empresas transnacionales desplazan parte de sus operaciones a los países que ofrecen incentivos fiscales, apoyos gubernamentales y mano de obra dócil y barata. En ese sentido, la ocupación laboral se realiza en las plantas ensambladoras que las corporaciones estadounidenses establecen en México, atraídas por la sensible disminución que en la estructura de costos representa la baratura de los trabajadores mexicanos. Desde esta perspectiva, la sustancia de lo que en realidad exporta el país es fuerza de trabajo con la peculiaridad de que no sale de México (Tello, 1996).

Desde ese punto de vista, la maquila figura como una forma de *exportación indirecta de fuerza de trabajo* de acuerdo a dos criterios básicos *i)* el papel que desempeña en las cadenas globales de producción y *ii)* la integración subordinada de la economía mexicana a la estadounidense. Esto es así debido a que su plataforma de exportación muy poco tiene que ver con una industrialización que abone al proceso de acumulación de México, ya que el saldo de lo que se queda en el país son los salarios (por demás una masa salarial raquílica), amén de que no se generan encadenamientos productivos nacionales y, al contrario, se provoca su fractura sino es que la destrucción de múltiples ramas de la producción. Dicho de otra forma, la maquila difiere del proceso tradicional de exportación, pues desde su origen obedece a una estrategia orquestada por empresas estadounidenses como General Electric, RCA, Zenith y General Motors para abaratar costos de producción mediante el empleo de trabajo barato en plantas de ensamble instaladas primordialmente en la zona norte de México, aunque paulatinamente se han diseminado a otras regiones del país. Su mecánica operativa se constriñe al desplazamiento de insumos desgravados, maquinaria, equipo, tecnología, diseño y esquemas organizativos provenientes de las matrices estadounidenses.

Las plantas maquiladoras ubicadas en México figuran en calidad de simples departamentos de ensamblaje donde el aporte local es apenas una pequeña porción de fuerza de trabajo barata. El producto terminado se exporta principalmente a Estados Unidos para su posterior comercialización, aunque también puede ser desviado temporalmente hacia

el sector de maquila encubierta. Asimismo, algunos productos terminados se destinan al consumidor final (p. ej. aparatos electrodomésticos), aunque hay muchos productos intermedios (p. ej. autopartes) destinados al sector manufacturero estadounidense (Delgado y Cypher, 2005).

El análisis del nuevo perfil exportador de México evidencia el elevado dinamismo y peso específico de las maquiladoras, cuyas exportaciones se multiplicaron 26 veces entre 1982 y 2004, hasta alcanzar en el último año una proporción superior a la mitad (87 mil 548 millones de dólares) de las exportaciones manufactureras (158 mil 809 millones de dólares). Por otra parte, el valor agregado de la maquila representa un aporte cada vez menor a la producción total del mismo sector; si en 1990 representaba 20%, en 2003 cayó a 8%. No obstante el crecimiento del empleo experimentado en la maquila a partir de la puesta en práctica del TLCAN y del aumento del valor total de sus exportaciones, México percibe cada vez más una menor derrama económica, a pesar de que los costos se elevan en términos de la explotación laboral: la proporción cae de 18.2% en 1988 a 8.2% en 2003, esto es, un descenso del 55%. Por otra parte, concebida alguna vez como una importante generadora de empleos, la maquila ha dejado de crear fuentes de trabajo: en 2005 el nivel ocupacional era 10.6% menor que en el 2000.

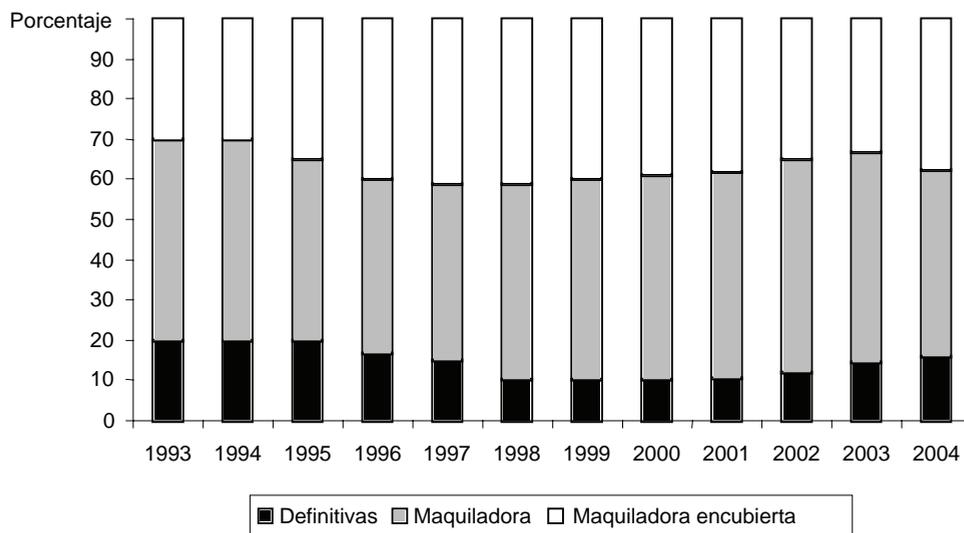
La maquila encubierta o la cooptación del sector manufacturero

La maquila encubierta opera con una lógica similar a la de la maquila en sentido estricto, sin embargo se distingue por contener sistemas de producción con mayor intensidad en capital y complejidad tecnológica. El caso prototípico es la industria del sector automotor que exporta su producción al mercado estadounidense y a las grandes empresas automotrices, mismas que a su vez emplean la producción de las maquilas como fuentes proveedoras de insumos.

En términos generales, la exportación indirecta de fuerza de trabajo tiene la peculiaridad de conjugar al sector maquilador y al llamado oficialmente “no-maquilador” bajo un mismo régimen de importación temporal dirigido a la exportación (Dussel, 2005). En el caso del sector no-maquilador, el 40% o más de sus actividades están amparadas en importaciones temporales y disponen prácticamente de los mismos subsidios y exenciones fiscales que el sector maquilador; a este conspicuo segmento del sector manufacturero mexicano es al que denominamos maquila encubierta.

La importancia económica de la producción maquilizada —maquila y maquila encubierta— es tal que explica nada menos que el 84.6% de las exportaciones mexicanas en 2004 (véase gráfica 2). Esto devela cómo el crecimiento exportador no descansa en el aparato productivo basado en México sino en la estrategia del capital estadounidense dirigida a expandir sus cadenas productivas más allá de su frontera sur.

Gráfica 2. México: importancia de la producción maquilizada en las exportaciones manufactureras, 1993-2004



Fuente: Bancomext, Atlas de comercio exterior.

Las maquiladoras generan un volumen de producción significativo y creciente que es luego enviado a las grandes empresas transnacionales diseminadas en México, las cuales incorporan partes y componentes de maquila en sus productos manufactureros terminados —por ejemplo automotores— los cuales luego son exportados, principalmente a Estados Unidos. El movimiento de insumos desde las maquilas a las grandes transnacionales suele seguir el conducto del comercio intrafirma. El gobierno mexicano ofrece una amplia variedad de programas a las maquiladoras encubiertas. Los efectos son tan penetrantes que cerca del 38% de las exportaciones mexicanas (45% de las exportaciones de manufacturas) proviene del sector de maquila encubierta (Capdevielle, 2005; Dussel, 2005). Las transnacionales, a través de operaciones de riesgo compartido o propiedad directa, controlan a muchas maquilas proveedoras. En tal caso, se estima que el comercio intrafirma representa entre

65 a 75% de las operaciones del sector (Arroyo, 2003; Durán y Ventura-Días, 2003; Baker, 1995).

La maquila encubierta emplea a por lo menos 500 mil trabajadores, que representan aproximadamente el 37% de los trabajadores del sector manufacturero tradicional (Capdevielle, 2005). A diferencia de lo que ocurre en el sector maquilador, estos trabajadores poseen destrezas un tanto más especializadas, relativamente mejor organización sindical y perciben un pago 50% mayor, por lo menos.

Empero, en término comparativos, los trabajadores mexicanos perciben magros salarios en virtud de que la productividad y la tecnología no se equiparan a los niveles registrados en la industria estadounidense. El diferencial salarial entre México y Estados Unidos suele ubicarse en el rango de 1:7 para la maquila encubierta y sube casi al doble en la maquila directa. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha detectado que en el caso de los trabajadores manufactureros mexicanos en general (maquila directa, maquila encubierta y otros sectores industriales) se da una relación para 2003 de 1:11 en relación con los trabajadores del mismo sector en Estados Unidos (Howard, 2005). Durante el TLCAN, los salarios del sector de maquila encubierta han caído más del 12%, mientras que en el sector maquilador, y a pesar de una elevación en la productividad, han aumentado alrededor del 3%, lo cual apenas significa una remuneración adicional de 30 centavos de dólar o 3 pesos en 2005.

Limitaciones de la exportación indirecta de fuerza de trabajo

El esquema de producción maquilizado, consustancial a la exportación indirecta de fuerza de trabajo, no conlleva utilidades compartidas, amén de que los precios de exportación son fijados artificialmente por las mismas empresas sin declarar dividendos. Bajo esa argucia se transfieren ganancias netas al exterior, al tiempo en que se subsidian los empleos generados con cargo a la economía mexicana. Como se comprenderá, el modelo exportador mexicano en los hechos contraviene la idea de libre juego de las fuerzas del mercado pregonada por la ortodoxia neoliberal, y, lo que es peor, prohija un saqueo de recursos que de otro modo dinamizarían la economía mexicana.

En lugar de que las exportaciones sean el motor del desarrollo se van decantando en transacciones intraindustriales e intrafirma. Si entre 1990 y 1994, el 55% del crecimiento en las exportaciones obedeció al comercio intraindustrial, entre 1995 y 1999 ese rubro explicaba ya el 88% (León y Dussel, 2001). El aumento de transacciones intraindustriales implica que las corporaciones transnacionales estadounidenses instaladas en México, bajo la forma

de maquila y de maquila encubierta, al igual que las pertenecientes a grupos empresariales mexicanos, forman parte de un sistema ampliado de manufactura estadounidense (Delgado y Cypher, 2005) que claramente subordina al sector productivo mexicano en consonancia con las dinámicas necesidades de las transnacionales estadounidenses.

La fragilidad estructural del dinamismo exportador de la economía mexicana está sujeta invariablemente a los vaivenes de la economía estadounidense y, ante todo, a los avatares de una ventaja comparativa estática y de corto plazo como es el caso de descansar en fuerza de trabajo barata. Aun cuando a partir de los años 1990 la maquiladora se consolida como el centro del modelo exportador mexicano, en razón del crecimiento observado en términos de ocupación y producción (Fujii, Candaudap y Gaona, 2005), experimenta un cierto retraimiento desde finales de 2000 debido al descenso de la demanda estadounidense y la competencia de países con salarios más bajos que México, como China y Centroamérica, que propiciaron la reubicación de las maquiladoras y el crecimiento relativo de los salarios en las maquiladoras instaladas en la República Mexicana (De la Garza, 2004). En fechas recientes, México experimentó una importante caída en el crecimiento exportador manufacturero debido a factores como la pérdida de dinamismo de la economía de Estados Unidos y al ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Huerta, 2004).

Estrangulamiento de la economía mexicana por la dinámica exportadora

A partir de la década de los años 1980, y con mayor intensidad desde la aplicación del TLCAN, en México se monta una férrea política macroeconómica dirigida a favorecer casi exclusivamente el crecimiento del sector exportador, mismo que, como argumentamos, está dominado, directa o indirectamente, por el capital estadounidense. La liberalización comercial ha propiciado la expansión de las exportaciones, pero al no generar cadenas productivas al interior de la economía mexicana cancela la tentativa de promover el crecimiento sostenido. Además, el crecimiento exportador está soportado por un crecimiento aún mayor que el de las importaciones, lo que se traduce en efectos adversos en la balanza de pagos y en la dinámica económica en general. Desde la aplicación del TLCAN el saldo comercial mexicano ha sido deficitario la mayor parte del tiempo, por ejemplo, en 2005 fue de -7 mil 558 millones de dólares. Entre 1994 y 2005, el PIB sólo creció a una tasa promedio anual de 2.9%, en tanto que las exportaciones lo hicieron en 12.4 y las importaciones en 13.4%.

Uno de los efectos inmediatos de la apertura comercial indiscriminada y de la política macroeconómica de “cambio estructural” y “estabilidad económica” ha sido el deterioro productivo y el desempleo y subempleo estructurales. El aparato productivo mexicano se está desindustrializando progresivamente y el valor de la fuerza de trabajo mexicana queda como único componente determinante del valor agregado en la medida que actualmente se importa el 77% de los insumos del proceso productivo. En este proceso se han desintegrado por lo menos 40 cadenas de producción que incluyen a pequeñas y medianas empresas mexicanas que abastecían tanto a los grandes exportadores como al mercado interno (Cadena, 2005).

Como consecuencia del bajo crecimiento, el desmantelamiento del aparato productivo y el régimen de transferencia de ganancias al exterior, durante la vigencia las políticas neoliberales y del TLCAN, México se ha distinguido, entre otras cosas, por poseer una baja tasa de crecimiento y una incapacidad estructural para generar con suficiencia fuentes de empleo formal que mejoren las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias. De acuerdo con Dussel (2005), entre 1991 y 2004 el empleo formal, si se toma como referencia los asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), registró un aumento anual de apenas 489 mil empleos. No obstante, esta cifra sólo representa el 30.19% del incremento correspondiente a la población económicamente activa (PEA) de México. Ello da cuenta del severo problema de desempleo y subempleo que convulsiona a la sociedad mexicana.

Por si fuera poco, la raquíta generación de empleo formal ocurre en condiciones de precarización laboral. Es decir, la maquila y la maquila encubierta y el resto de los sectores ocupacionales tienen como base de sustentación el empleo de fuerza de trabajo barata, la baja o casi nula tasa de sindicalización, la acelerada rotación de personal y la inseguridad en el empleo. Todo eso relacionado con el incremento de las cadenas de subcontratación y, pero aún, el desplazamiento de sus unidades productivas a otros países y regiones con salarios más bajos, como China y Centroamérica. En esas circunstancias, se estima que el 69.2% de la PEA se vio orillada a buscar sustento en el llamado sector informal o directamente en la economía estadounidense.

A la raquíta generación de empleo formal, le sucede *i)* una sensible caída de 15.6% en los salarios manufactureros en 2004 respecto al nivel de 1980, a contrapelo del incremento de la productividad en el sector; *ii)* una participación en el empleo del sector informal cercana al 50% entre 1988 y 2003, y *iii)* el crecimiento del número de hogares pobres de 12.9 a 15.9 millones (Delgado y Cypher, 2005). En ese sentido, tras el velo del supuesto avance del crecimiento exportador manufacturero se encubre el achicamiento de una parte importante de la economía mexicana, a la que se reduce y compele a fungir como reserva

laboral o sobrepoblación a disposición del capital foráneo, principalmente estadounidense. Esto constriñe los márgenes de soberanía nacional para aspirar a un modelo alternativo de desarrollo. Pues se trata de una modalidad de integración asociada estructuralmente al explosivo crecimiento que experimenta la exportación directa de fuerza de trabajo de México hacia Estados Unidos vía migración laboral, además de que imprime un sello peculiar a la naturaleza asimétrica del intercambio comercial entre ambas naciones. En uno y otro caso implica una pérdida inapreciable para el país. La maquila implica la transferencia neta de ganancias al exterior,² en tanto que la migración entraña no sólo una transferencia de los costos de reproducción y calificación de la fuerza laboral implicada, sino que, de manera todavía más importante, priva a la economía mexicana de la principal mercancía para la acumulación de capital.

La exportación directa de fuerza de trabajo, fundamento del sistema migratorio México-Estados Unidos

Notoriamente el sistema migratorio México-Estados Unidos es uno de los más antiguos, complejos y dinámicos del mundo. Si bien factores como la historicidad, masividad y vecindad (Durand y Massey, 2003) perfilan sus contornos, no cabe duda de que el eje vertebral del caudaloso flujo migratorio es su naturaleza laboral, es decir, su condición de exportación directa de fuerza de trabajo —que viene a complementar a los otros dos mecanismos de exportación indirecta ya revisados—. Su devenir histórico se remonta a los tratados de Guadalupe-Hidalgo (1848), cuando alrededor de la mitad del territorio mexicano pasó a manos de Estados Unidos y muchos mexicanos se convirtieron de facto en inmigrantes debido al solo movimiento de los límites territoriales del país. De ahí en adelante y particularmente desde finales del siglo XIX, las características, concepciones y políticas en torno al fenómeno experimentan cambios significativos asociados a transformaciones profundas operadas en la dinámica económica de cada país y a las modalidades de integración entre ambas naciones.³

²Más aún, el impacto multiplicador de la derrama salarial tiende a ser muy exiguo debido a que el grueso de la maquila opera en la franja fronteriza y mucho del consumo familiar se realiza en Estados Unidos, al mismo tiempo en que los grandes almacenes estadounidenses, como Wal-Mart, captan una buena tajada del consumo que se realiza en México mediante el uso de las remesas que los migrantes envían a sus familiares.

³En esta perspectiva es posible ubicar al menos cinco grandes etapas: i) enganche de trabajadores migratorios para la construcción de vías férreas en Estados Unidos (finales del siglo XIX-1929); ii) deportaciones de migrantes y reparto agrario en México (1929-1941); Programa Bracero (1942-1964); eclosión de la migración indocumentada (1964-1986); exportación desbordante de fuerza de trabajo bajo la política neoliberal y el TLCAN (1987 en adelante).

Importancia cuantitativa y cualitativa del flujo migratorio mexicano

En su fase actual, la migración mexicana se caracteriza por exhibir un dinamismo sin precedentes, particularmente a partir de la puesta en marcha del TLCAN.⁴ Basta señalar, en este sentido, que en los últimos 34 años (1970-2004) la población nacida en México residente en Estados Unidos se multiplicó 13 veces (Conapo, 2004). En este sentido México se posiciona como el principal exportador de migrantes del orbe. Según estimaciones recientes de la División de Población de Naciones Unidas (2006), entre 2000 y 2005 un promedio anual neto de -400 mil mexicanos abandonan el país para establecer su residencia en Estados Unidos. En segundo lugar se ubica China (-390 mil) y en tercero India (-280 mil) (véase tabla 1). Al mismo tiempo, Estados Unidos es el país con los niveles más elevados de inmigración en el mundo (absorbe 20%); constituyendo el contingente de inmigrantes mexicanos el núcleo mayoritario (27.6%) (Conapo, 2004).

Tabla 1. Principales países exportadores de fuerza de trabajo migrante

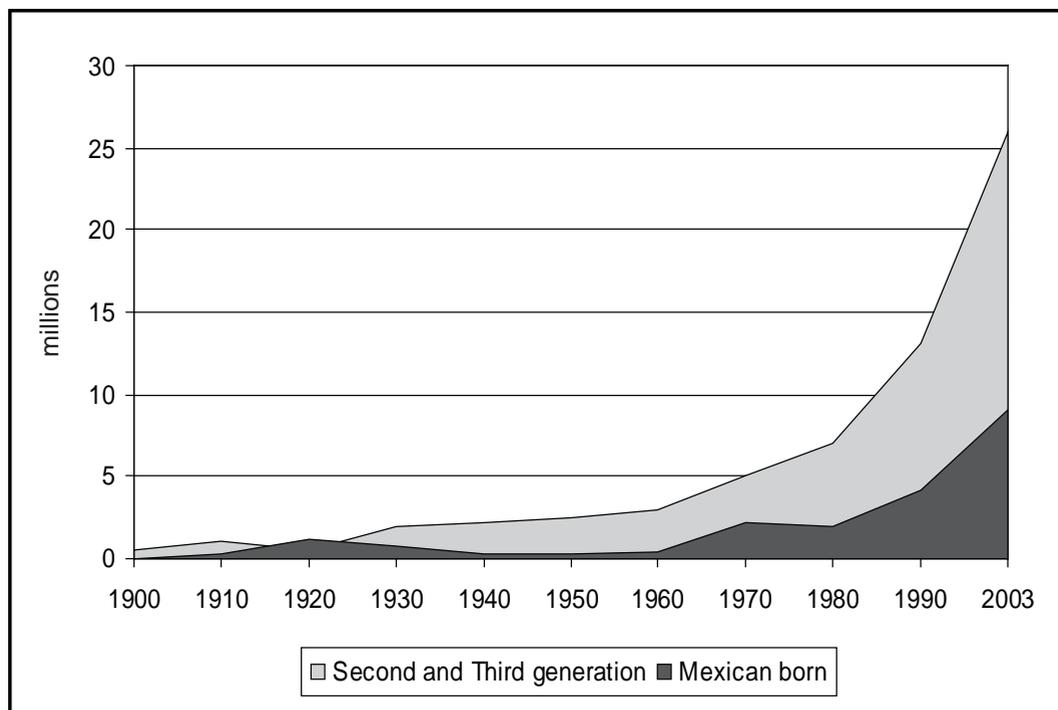
* País	* Migración neta anual en miles	* Tasa de migración neta por cada mil habitantes
* México	* 400	* 3.9
* China	* 390	* 0.3
* India	* 280	* 0.3
* Indonesia	* 200	* 0.9
* Filipinas	* 180	* 2.3

Fuente: División de Población de Naciones Unidas (2006).

⁴El proceso de integración instrumentado con el advenimiento de las políticas neoliberales en México, y reforzado con la firma del TLCAN, tenía el propósito supuesto de “Contribuir al desarrollo y la expansión armoniosa del comercio mundial y servir de catalizador para una cooperación internacional más amplia” (Secofi, 1994). Al comparar el modelo de integración de América del Norte con el que tiene verificativo en Europa, se echa de menos no sólo la ausencia de una política de desarrollo de las zonas más desfavorecidas, sino también la férrea obsesión por controlar la frontera sur de Estados Unidos en consonancia con la agenda de seguridad, que en el extremo llega a criminalizar a los migrantes y a generar un ambiente xenófobo que repercute en muertes de migrantes en su intento por cruzar la frontera. Algo muy distinto a la Unión Europea donde se propone para los países partícipes de la integración el libre tránsito de mercancías, incluyendo la fuerza de trabajo, en calidad de ciudadanos europeos prescindiendo de su nacionalidad (Alba y Leite, 2003).

Las dimensiones que alcanza el fenómeno son por demás elocuentes: en 2004 la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos se estima en 26.6 millones de personas, entre emigrantes —documentados o no— nacidos en México (10.2 millones) y ciudadanos estadounidenses de ascendencia mexicana. Es interesante observar cómo a principios de los años 1980, con la aplicación de las políticas neoliberales, la migración mexicana toma un curso ascendente y con la puesta en vigor del TLCAN en 1994 la escalada se pronuncia aún más (véase la gráfica 3).

Gráfica 3: Mexicanos residentes en Estados Unidos, 1990-2003



Fuente: Conapo (<http://www.conapo.gob.mx>).

Para 2005, el monto de las remesas captadas por México ascendió a 20 mil millones de dólares, lo que hasta la fecha representa un record histórico.⁵ En el concierto internacional, México es el segundo receptor de remesas, un paso atrás de India. Dada su trayectoria ascendente, los envíos familiares se han venido consolidando como la segunda fuente generadora de divisas del país en términos netos, después de las exportaciones petroleras. Además de los rasgos que perfilan la importancia del crecimiento cuantitativo del fenómeno, que ubica a México en los primeros planos de la migración internacional, se aprecian significativas transformaciones de orden cualitativo:

- Prácticamente todo el territorio mexicano registra incidencia migratoria internacional, puesto que en 2000, los municipios que experimentan algún tipo de relación con ese fenómeno representan 96.2%. Esto da lugar a la emergencia de nuevos circuitos migratorios con dinámicas y problemáticas contrastantes. En paralelo, la población residente en Estados Unidos de origen mexicano —no obstante continuar concentrada en un puñado de estados— se ha expandido en los últimos años hacia la mayoría del territorio de ese país. Cabe apuntar, entre otras cosas, que está aconteciendo una expansión de los circuitos migratorios hacia el este y centro-norte de Estados Unidos, donde se ubican algunos de los puntos más dinámicos de la reestructuración industrial.
- En términos de escolaridad, el 38.9% de la población de 15 años y más, nacida en México y que reside en Estados Unidos, cuenta con un nivel educativo superior al bachillerato. Este dato se eleva a 52.4%, al considerar todo el espectro de la población de origen mexicano establecida en aquel país. En contraste, la media para México es de 27.8%, lo que significa que —en términos generales y contra lo que comúnmente se supone— se está yendo más fuerza de trabajo calificada de la que tiende a quedarse en el país; es decir, hay una clara tendencia selectiva, consustancial a la racionalidad subyacente en las migraciones internacionales. Vale la pena acotar, sin embargo, que comparado con otros grupos de inmigrantes, el contingente mexicano es el de menor escolaridad en Estados Unidos. Esta circunstancia no atenúa este problema sino que evidencia el grave rezago educativo que persiste en el país (OCDE, 2005).

⁵La transferencia de remesas ha sido una actividad que provee jugosas ganancias a las empresas remeseras. Una década atrás, cuando el mercado estaba altamente monopolizado por Western Union y Money Gram se calculaba que los costos de las transacciones oscilaban entre un 15 y 20% del valor total de los envíos. En 2003, gracias a la mayor competencia entre las remeseras, según el Banco Mundial, por cada 100 dólares incluyendo el costo de envío y la deducción del tipo de cambio, los costos oscilaron en promedio como sigue: 12.8 dólares en Cuba, 12.6 dólares en Colombia, 11.7 dólares en Jamaica, 11.2 dólares en República Dominicana, 10.7 dólares en Haití, 9.4 dólares en Guatemala, 9.3 dólares en Nicaragua, 9.1 dólares en México y 7.5 dólares en El Salvador.

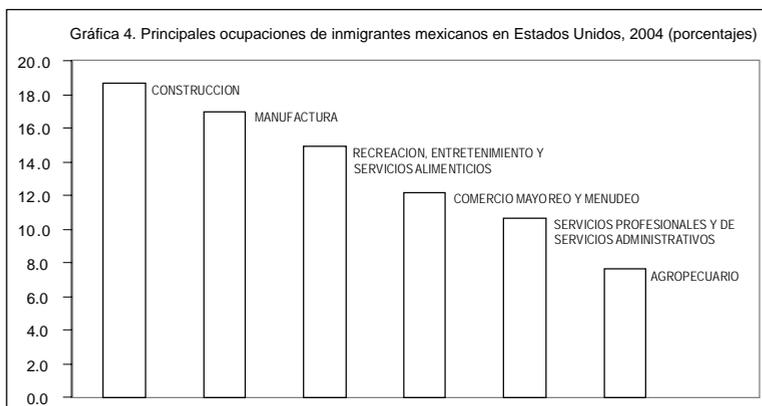
- Un tipo de desplazamiento poco visible, y que sale de los estereotipos de la migración laboral, es el correspondiente a los mexicanos residentes en Estados Unidos que cuentan con un nivel de escolaridad de licenciatura y posgrado. En este caso, la cuantía asciende a poco más de 261 mil personas nacidas en México, de las cuales 39 mil 748 ostentan un posgrado o especialidad y 9 mil 961 tienen doctorado. Esto ya plantea que la fuga de cerebros comienza a manifestarse como un problema digno de consideración.
- Todos estos cambios han estado acompañados de una transformación significativa en el patrón migratorio: de un modelo con predominio del migrante circular se pasa a uno con preeminencia del migrante establecido, incluidas algunas variantes como la mayor participación de mujeres y de familias enteras. Si bien la tendencia al establecimiento suele ser resultado de la evolución y maduración de los flujos migratorios, en este caso se acompaña de la impronta del cierre unilateral de la frontera que, contra sus propósitos enunciativos, en vez de contener el éxodo poblacional propicia que flujos emergentes —ante la dificultad y riesgos del retorno— opten por prolongar su estancia indefinidamente. Como corolario, el cambio en el patrón migratorio y la disminución de las tasas de natalidad en el país, están dando lugar a una creciente y preocupante tendencia al despoblamiento. Según datos del INEGI, en el último quinquenio de la década de los noventa del siglo pasado, 755 de los 2 mil 435 municipios del país (31%) registraron una tasa negativa de crecimiento.
- Un rasgo sobresaliente del nuevo dinamismo de la migración México-Estados Unidos, se expresa en la maduración de redes sociales migratorias, y más aún en la emergencia de una amplia y variada constelación de organizaciones de migrantes. Esta característica posibilita que el éxodo creciente de mexicanos no se convierta en una pérdida neta para México y, que por el contrario, dé paso a la formación de nuevos sujetos sociales con capacidad de actuar, así sea en términos limitados, como interlocutores de los migrantes en Estados Unidos y, simultáneamente, de contribuir con sus recursos a la realización de obras públicas y sociales y, en menor medida, a la inversión productiva en pequeños proyectos. Todo esto prefigura una cierta transnacionalidad que, contra las famosas tesis de Samuel Huntington, coadyuva a la integración en la sociedad receptora y al mantenimiento de lazos constructivos con los lugares de origen (Portes, 2005).
- Finalmente, cabe agregar que en virtud de la prolongación hemisférica de la política de integración económica promovida por el gobierno estadounidense, México fue compelido a fungir, de manera creciente, como un país de tránsito, con todos los problemas que ello acarrea. En 2004 se registraron más de 1.8 millones de cruces en la frontera sur de México, de los cuales se estima que el 22% fueron efectuados por migrantes centroamericanos indocumentados (Rodríguez y Nájera, 2005).

El papel de la fuerza de trabajo mexicana en el mercado laboral estadounidense

El mercado laboral en Estados Unidos ha experimentado algunos ajustes y cambios importantes que responden a la estrategia de industrialización que data de los años ochenta del siglo pasado. Entre otros, hay dos que tienen particular relevancia para la fuerza de trabajo inmigrante mexicana: i) la presencia de un amplio sector de empleos precarios cuya existencia precede al actual proceso de reestructuración productiva, y ii) la creación de un importante segmento ocupacional igualmente precarizado pero ubicado en el sector de punta que emana de la reestructuración. En ambos casos se trata de sectores demandantes de fuerza de trabajo migrante.

Desde la década de los años 1980, la inserción laboral de inmigrantes mexicanos ha desarrollado un interesante proceso de reubicación en términos laborales y espaciales. Esta dinámica se canaliza hacia sectores con empleos de poca calificación, bajos salarios, prestaciones limitadas cuando no nulas, inestables, relaciones laborales unilaterales e informales —muchas veces autoritarias—, ambientes riesgosos y abusos extralegales de los empleadores (salarios debajo del mínimo legal, despidos injustificados, escamoteo en el pago de horas extra). No infundadamente se ha caracterizado a los trabajadores inmigrantes mexicanos como trabajadores desechables (Levine, 2001).

En el plano de la distribución sectorial de la ocupación de los inmigrantes, resalta la presencia creciente en los servicios y el comercio, la construcción y la industria manufacturera, sobre todo en lo que muchos han denominado como un sector degradado o el traspasio de la moderna industria de punta (*sweatshops*, subcontratación, trabajo domiciliario) (Véase gráfica 4).



Fuente: Estimaciones propias basadas en Bureau of Census, Current Population Survey (CPS), Washington, March Supplement 1994-2004.

La mayoría de los inmigrantes mexicanos en la manufactura de Estados Unidos se concentra en las industrias metálica básica y de productos metálicos, maquinaria y equipos (502 mil) y en las industrias alimenticia y del vestido (437 mil). En el primer caso se trata de industrias maduras que incorporan a la inmigración laboral como una estrategia de rescate y, en el segundo, de bienes-salario tendientes a contribuir al abaratamiento general de la fuerza de trabajo.

Otro ángulo laboral que nos permite visualizar el papel de los trabajadores mexicanos en la reestructuración industrial estadounidense se refiere a una tendencia por demás interesante: mientras que la ocupación industrial de la población estadounidense disminuye, la de los migrantes mexicanos aumenta. Entre 1996 y 2004, la participación de trabajadores manufactureros estadounidenses disminuye 18% y los inmigrantes mexicanos crecen 13.9%. Se trata de un reemplazo de la fuerza laboral mejor pagada, experimentada y sindicalizada (generalmente la nativa) por la mano de obra mexicana con el claro propósito de disminuir los costos de operación del sector en aras de aumentar su competitividad global y de aumentar la tasa de ganancia (Delgado y Cypher, 2005). Debido a ese doble movimiento, los inmigrantes mexicanos no sufren un impacto drástico en términos de una pérdida masiva de empleos, sino que sus oportunidades de trabajo se mantienen aunque en condiciones de precariedad.

En el ámbito ocupacional es interesante observar que el 36.2% de los migrantes labora en el sector secundario de Estados Unidos (p. eje. industrial), mientras que en México sólo lo hace el 27.8% y en Estados Unidos, 18.9% de trabajadores nativos. Esta situación contrasta con la visión estereotipada del migrante como trabajador agrícola,⁶ y nos muestra un cambio fundamental en el mercado laboral transfronterizo. Sólo 13.3% de los migrantes labora en el sector primario. En relación con este punto, cabe destacar que los mexicanos representan el grupo de inmigrantes con mayor participación en el sector industrial y más bajo salario promedio (Conapo, 2004), lo cual refuerza nuestra hipótesis sobre el papel de la fuerza de trabajo mexicana en el proceso de reestructuración industrial en Estados Unidos, como se deduce del hecho de que el mayor contingente de trabajadores mexicanos en la

⁶ La participación de la fuerza de trabajo mexicana en la agricultura estadounidense es mayoritaria, no obstante la menor importancia que ha tomado en el espectro ocupacional de los mexicanos en Estados Unidos. La creciente presencia indígena y femenina en el sector evidencia un efecto de escalonamiento al seno de los trabajadores inmigrantes mexicanos. Tómese en consideración que las condiciones de trabajo son extremadamente precarias, como lo muestra el caso de los oaxaqueños que se encuentran atrapados en un círculo de exclusión transnacional.

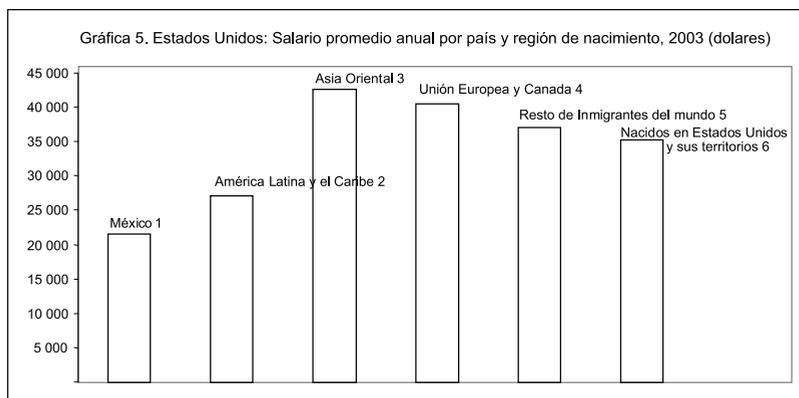
manufactura estadounidense (43%) se ubica en la industria metálica básica y en productos metálicos, maquinaria y equipo (véase tabla 2).

Tabla 2. Mano de obra migrante mexicana en el sector manufacturero de Estados Unidos, 2004.

Industria manufacturera	Trabajadores migrantes mexicanos
Productos metálicos, maquinaria y equipos	361,837
Tabaco, alimentos y bebidas	273,753
Textiles, vestimenta y cueros	163,580
Industrias metálicas básicas	140,479
Químicos, derivados de petróleo, plástico productos de goma	96,678
Productos de minerales no metálicos, excepto derivados de carbón y petróleo	45,167
Papel, productos de papel, impresión y editoriales	42,006
Otras industrias manufactureras	25,901
Madera y productos de madera	24,391
Total	1,173,792

Fuente: Estimaciones basadas en datos del Bureau of Census, Current Population Survey (CPS), Washington, March, 2004.

En términos generales, la fuerza de trabajo mexicana percibe los salarios más bajos en el espectro de la población inmigrante en Estados Unidos y muy por debajo de los trabajadores nativos (véase gráfica 5).



Fuente: Estimaciones de Conapo con base en Current Population Survey.

Más allá de las cifras anteriores, la importancia de la fuerza de trabajo mexicana en la reestructuración industrial de Estados Unidos puede apreciarse desde otro ángulo. Si bajo el concepto de sistema ampliado de manufactura estadounidense (Delgado y Cypher, 2005) se incluye tanto a los trabajadores manufactureros que se encuentran laborando en Estados Unidos (14.2 millones) como a los que laboran en la maquila (1.2 millones) y la maquila encubierta (0.5 millones) en México, la masa laboral de este sistema asciende a 15.9 millones. Esto significa que la masa laboral de trabajadores mexicanos que participan en el sistema ampliado de la manufactura estadounidense suma 2.9 millones que equivale al 18% del total, es decir, casi uno de cada 5 trabajadores.

En una visión de conjunto, podemos identificar tres engranajes clave del sistema ampliado de manufactura estadounidense donde la exportación de fuerza de trabajo mexicana juega un papel importante: *i*) la maquilización de la economía mexicana, es decir, la ocupación en territorio mexicano de fuerza de trabajo barata en procesos de ensamble vinculados a la exportación indirecta de fuerza de trabajo; *ii*) la ocupación de trabajadores migrantes mexicanos en Estados Unidos en la producción de bienes-salario, lo que contribuye al descenso del valor de la fuerza de trabajo en aquel país; se trata de procrear una ventaja comparativa en el contexto de la competencia capitalista internacional, y *iii*) el incremento ocupacional de migrantes mexicanos en sectores económicos estadounidense vinculados directamente a la reestructuración productiva.

La funcionalidad de la fuerza de trabajo migrante se advierte en distintos planos: 1) la creciente exportación de migrantes contribuye a satisfacer la demanda en determinados segmentos del mercado laboral estadounidense. Es decir, la contribución de los migrantes mexicanos en el abaratamiento de los costos de producción en la economía estadounidense se produce en ciertos segmentos del mercado laboral, afectando incluso a determinados sectores de la clase obrera estadounidense, no por su sola presencia sino por la estrategia neoliberal dirigida a vulnerar las condiciones económicas y sociales de la clase trabajadora en general; 2) la mayor cuantía del ingreso percibido por los migrantes mexicanos —que en 2003 ascendió a 122 mil millones de dólares para los nacidos en México y 361 mil millones para los de origen mexicano (Conapo, 2004)— se consume en Estados Unidos, que previsiblemente genera un importante impacto multiplicador en la economía de ese país; esto mismo dinamiza el empleo (ONU, 2004); 3) desde un punto de vista fiscal, los migrantes —como lo han demostrado diversas investigaciones (véase por ejemplo Anderson, 2005)— aportan más de lo que reciben en términos de prestaciones y servicios

públicos,⁷ por tanto coadyuvan al fortalecimiento del sistema de seguridad social de los trabajadores estadounidenses, y 4) a pesar de que se mantiene un diferencial salarial entre las economías de México y Estados Unidos —de 1 a 11 en la manufactura según datos de OIT (Howard, 2005), un dato vital para la reestructuración industrial estadounidense— y de que se acentúa la selectividad, el salario de los trabajadores inmigrantes ha venido reduciéndose sistemáticamente.⁸

Dos paradojas de la integración económica y la migración laboral

La modalidad de exportación directa de fuerza de trabajo, articulada por la integración económica vigente entre México y Estados Unidos, propicia que el fenómeno migratorio en su dinámica arroje cuando menos dos paradojas reveladoras:

Primera paradoja: La integración económica auspiciada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en lugar de promover una convergencia en términos del desarrollo entre México y Estados Unidos, contribuye a profundizar las asimetrías y desigualdades entre ambos países.

La integración económica de México a Estados Unidos ha repercutido en el estancamiento de la economía mexicana puesto que su pivote principal, el modelo exportador de fuerza de trabajo, no genera encadenamientos productivos en virtud de que su lógica operativa está vinculada a las necesidades de las corporaciones transnacionales, y, al contrario, provoca un proceso de desacumulación económica. Esto sin tomar en cuenta que se apoya en políticas macroeconómicas que afectan al aparato productivo y al crecimiento general de la economía (Calva, 2005). Todo ello redundando en la precarización y flexibilización del de por sí raquítico empleo formal, en la proliferación del empleo informal y en la expansión del flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos. Pero más aún, propicia en ensanchamiento de las asimetrías y desigualdades socioeconómicas entre México y Estados Unidos. Una forma de apreciar lo anterior es revisar el comportamiento

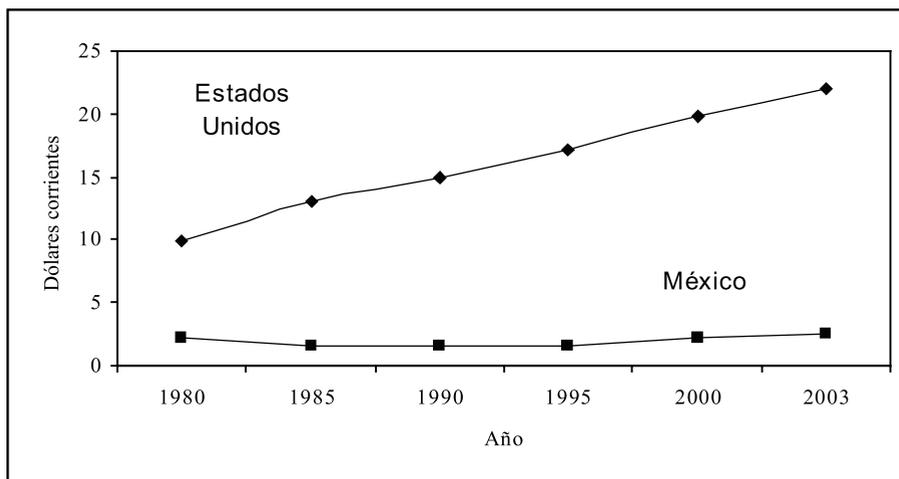
⁷Cabe acotar que la población nacida en México residente en Estados Unidos, no obstante que aporta las cuotas de seguridad social que le corresponden, acusa los índices más bajos de cobertura en salud (46.4%) entre la población inmigrante, frente a 63.3% del resto de los latinoamericanos y caribeños (Conapo, 2004).

⁸Al respecto, un estudio reciente pone de relieve que el salario promedio que reciben los migrantes mexicanos, medido a precios constantes de 2000, disminuyó en un 38% en el curso de los últimos 25 años (al caer de 11.7 a 7.2 dólares por hora) (Papail, 2005).

del PIB per cápita en ambos países. En lugar de que exista una convergencia entre ambos países por lo que hace a este indicador convencional del desarrollo, se describe una separación irreversible. Mientras que en 1994 el PIB per cápita estadounidense sumaba 25 mil 860 dólares y el mexicano tan sólo 4 mil 10 dólares, para 2004 el mismo indicador ascendía a 41 mil 400 y 6 mil 770, respectivamente; en el primer caso la relación era de 6:1, y en el segundo, de 7:1.

Con objetividad, el TLCAN se puede describir, más que como un tratado de libre comercio, como una bisagra del proceso de reestructuración industrial de Estados Unidos, en tanto mecanismo proveedor de fuerza de trabajo barata. Sin embargo, al pasar de los años, contra lo que postulaban los promotores del tratado, ha ensanchado también la brecha salarial entre ambos países (véase gráfica 6). Y no podía ser de otra forma, si la baratura de la fuerza de trabajo es un ingrediente toral de la estrategia de internacionalización del capital basada en la reducción de costos laborales vinculada a los procesos de reestructuración industrial.

Gráfica 6. Brecha salarial manufacturera nominal por hora entre México y Estados Unidos, 1980-2003



Fuente: Alianza Jus Semper (2005)

El actual proceso de integración económica concede a México el papel de proveedor nato de fuerza de trabajo barata, y no en un área de desarrollo preferente al interior de la pujante región de América del Norte. En tanto que Estados Unidos, merced a la competencia internacional que afronta, encuentra una ventaja geoeconómica que le permite imprimirle

un particular dinamismo al proceso de reestructuración económica que experimenta a partir de la década de los años 1980. Como se comprenderá, en lugar de que el TLCAN inaugurase nuevas formas de cooperación para el desarrollo de la región, en realidad teje una red de nuevas relaciones de intercambio desigual que parecieran insostenibles en el largo plazo, especialmente para México, que de esta manera dilapida uno de sus recursos más valiosos, es decir, su fuerza laboral, aunque pareciera altamente costeable en el corto y mediano plazos para una economía tan grande como la estadounidense. Esta realidad contrasta con los postulados más difundidos de la teoría del comercio internacional, y en general de la concepción neoliberal, que suponen que la apertura comercial favorecería el desarrollo de los países signantes del TLCAN, a saber: México, Estados Unidos y Canadá. Hipotéticamente, los teóricos, promotores y negociadores del TLCAN preveían, por un lado, una progresiva convergencia económica y de los niveles de vida entre los países y, por el otro, la disminución de los flujos migratorios como consecuencia de la expansión del empleo en términos de cantidad y calidad. Empero, nada de esto ha ocurrido en los hechos. Al contrario, las asimetrías y desigualdades entre los países, particularmente entre México y Estados Unidos se han ahondado significativamente al paso de los años, sin que a la fecha se haya diseñado algún mecanismo para resarcir las diferencias socioeconómicas. Por lo mismo, la migración laboral se ha disparado inusitadamente.

La evidencia empírica del desempeño socioeconómico de México y Estados Unidos muestra que lejos de una convergencia se han profundizado las asimetrías. En el periodo de aplicación del TLCAN se han ensanchado un par de brechas por demás reveladoras: la del PIB per cápita y la salarial. Mientras que en 1994, año en que se inicia el tratado, el PIB per cápita estadounidense representaba 2.6 veces el mexicano, en 2004 la relación se había ampliado a 2.9. En tanto que el salario manufacturero estadounidense medido en dólares por hora hombre representaba 5.7 veces el mexicano en 1994 y 6.8 en 2004. Gráficamente, conforme se avanza en la aplicación del TLCAN se advierte un ensanchamiento en esas dos variables clave de la asimetría económica. Otro tanto puede decirse de las condiciones ocupacionales de ambas economías, pues mientras que en Estados Unidos el subempleo es proporcionalmente marginal (8.8% en 1994 y 7.6% en 2004), en México constituye uno de los grandes receptáculos del empleo precario (43.7% en 1994 y 37.0% en 2004), lo cual denota una enorme vulnerabilidad de anchas franjas de la población mexicana, misma que ante el estrechamiento del mercado laboral en México suele recurrir a la migración hacia Estados Unidos. Y si tomamos en cuenta el perfil laboral diferenciado entre ambos países al considerar, por ejemplo, la población con licenciatura, encontramos otra más de las muchas asimetrías: en 2003 Estados Unidos registraba 38.4% de la población entre 25 y 64 años con grado de licenciatura, mientras que en México la proporción para el mismo

año apenas alcanzaba 15.4%. Las asimetrías entre México y Estados Unidos se pueden apreciar desde distintos ángulos, pero al final de cuentas constituirán apenas una radiografía del estado ominoso que guarda la integración económica, sin que necesariamente queden evidentes los intereses y estrategias que las modulan. No obstante, conviene tomar nota de algunos indicadores que hablan de la profunda zanja que se abre entre estos dos “socios comerciales”. Al respecto, véase la tabla 3.

Asimetría	México		Estados Unidos	
	1994	2004	1994	2004
Población (miles)	88 402	104 000	263 126	293 655
Tasa de crecimiento poblacional	3,2 ^a	1.3	1,2 ^a	1.0
PIB <i>per cápita</i> dólares corrientes	7332	10059	19304	29673
Subempleo (% de la PEA)	43.7	37	8.8	7.6
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	0.29	0,43 ^b	2.42	2,68 ^b
Población con estudios de licenciatura (% de población entre 25 y 64 años)	11,9 ^a	15,4 ^b	33,3 ^a	38,4 ^b
Salarios manufactureros (dólares por hora-hombre)	2.1	2.5	12	16.2
^a 1995				
^b 2003				
Fuentes: OCDE, INEGI.				

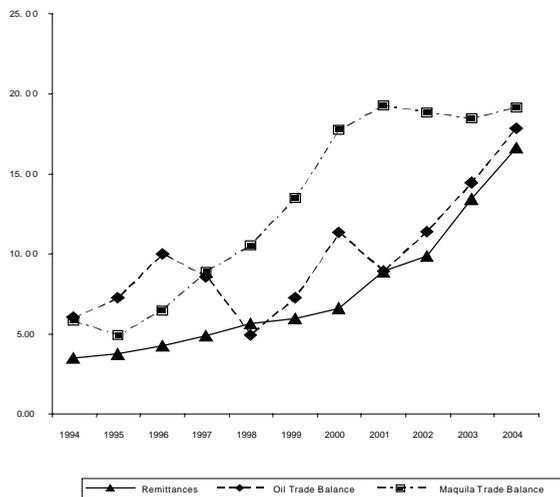
Segunda paradoja: La integración económica en lugar de generar opciones ocupacionales en México se convirtió en un motor de la exportación directa de fuerza de trabajo y acentuó la dependencia socioeconómica de las remesas.

El TLCAN ha jugado un indiscutible papel como catalizador de los flujos migratorios y no como catalizador de un esquema de cooperación internacional para el desarrollo, como reza su texto oficial. El sistema migratorio México-Estados Unidos ha prohiado un mercado laboral binacional que permite a Estados Unidos abastecerse de importantes contingentes de trabajadores mexicanos para cubrir sus necesidades y demandas laborales. A partir de la aplicación del TLCAN, la fábrica de migrantes habría exportado casi 4 millones de mexicanos a Estados Unidos y al culminar el actual sexenio foxista llegaría a más de 7 millones (Rodríguez, 2005). El mecanismo privilegiado de esta boyante industria es la conformación de un ejército laboral de reserva a disposición de la economía estadounidense, cuyos costos de formación recaen mayormente en la sociedad mexicana. En tanto que en Estados Unidos opera un sistema de explotación laboral por la vía de la

flexibilización y precarización del trabajador migrante, que le confiere, en el mayor de los casos, un estatus indocumentado y propicia su desvalorización acentuada, a la vez que se registra una diversificación ocupacional ligada a la reestructuración industrial y una expansión territorial debido a la multiplicación de los centros de atracción laboral.

Las remesas representan la fuente de divisas que registra el crecimiento más consistente, lo que se hace más visible debido a la pérdida de importancia relativa de otras vías de financiamiento externo, como la inversión extranjera directa (IED) y las exportaciones de la industria maquiladora. Durante el periodo de aplicación de la política neoliberal, según los datos oficiales, la recepción de remesas se ha multiplicado 30 veces. En 2004, Banxico (2005) registró alrededor de 51 millones de envíos, con un promedio de 327 dólares, para hacer un total de 16.6 mil millones de dólares (véase gráfica 7).⁹

Gráfica 7. México: importancia de las remesas en la balanza comercial



Fuente: Banxico (www.banxico.org.mx).

⁹ La transferencia de remesas ha sido una actividad que provee jugosas ganancias a las empresas remeseras. Una década atrás, cuando el mercado estaba altamente monopolizado por Western Union y MoneyGramm se calculaba que los costos de las transacciones oscilaban entre un 15 y 20% del valor total de los envíos. En 2003, gracias a la mayor competencia entre las remeseras, según el Banco Mundial, por cada 100 dólares incluyendo el costo de envío y la deducción del tipo de cambio, los costos oscilaron en promedio como sigue: 12.8 dólares en Cuba, 12.6 dólares en Colombia, 11.7 dólares en Jamaica, 11.2 dólares en República Dominicana, 10.7 dólares en Haití, 9.4 dólares en Guatemala, 9.3 dólares en Nicaragua, 9.1 dólares en México y 7.5 dólares en El Salvador.

En el terreno social, las remesas participativas (Márquez, 2006) o colectivas contribuyen a suplementar en algunas localidades migratorias el gasto público canalizado a obras de infraestructura social mínima (p. ej. el Programa Tres por Uno), y sobre todo las remesas familiares o salariales coadyuvan sustancialmente a sufragar los gastos de subsistencia de millones de hogares mexicanos. En ambos casos se aminora la participación del Estado en las tareas del desarrollo social. En esa medida la migración funciona como una invaluable “válvula de escape” (y de seguridad) frente a la disminuida capacidad estructural de la economía para expandir el empleo. Al respecto hay una clara correlación inversa entre pobreza e índices de marginación, por una parte, e intensidad migratoria, por la otra. Podemos sostener, en este sentido, que la migración opera, sin proponérselo y sin que sea parte de la agenda de los migrantes, como un soporte crucial del engranaje neoliberal, confiriéndole un cierto cariz de “estabilidad” y, paradójicamente, un “rostro humano”. Sin embargo, es un soporte que hace las veces de paliativo, pues está basado en la transferencia de recursos sin vínculos sólidos con el ahorro, el mejoramiento de la capacidad productiva y el crecimiento económico. Ni local ni regionalmente se están creando aún condiciones materiales para promover el desarrollo, y la actual dependencia económica respecto de las remesas nos puede conducir hacia los espejismos de una economía-ficción.

De acuerdo con datos de Conapo, de 1992 a 2004 el número de hogares receptores de remesas pasó de 660 mil a 1.4 millones. Esto significa que las remesas impactan a cada uno de 20 hogares mexicanos. A pesar de la expansión territorial de los flujos migratorios la captación de remesas se concentra en las regiones migratorias tradicional y central con poco más del 70%. En los hogares receptores, las de remesas representan el 56.5% del ingreso familiar. A su vez, en 47.2% de esos hogares, constituyen la fuente principal de ingreso, y en 27.7%, la única. Diversos estudios sobre el uso de las remesas familiares coinciden en señalar la similitud en el patrón de gasto entre hogares receptores de remesas. Mayoritariamente sus ingresos se canalizan hacia la satisfacción de necesidades básicas, incluyendo salud y educación, quedando un remanente no mayor del 10% para ahorro o pequeñas inversiones en vivienda, tierras, ganado y pequeños comercios. Además de estos usos, existen las llamadas remesas especiales destinadas a actividades de ahorro o inversión como la compra de una casa, maquinaria agrícola, participación en proyectos de inversión en programas gubernamentales, etcétera.

La mayor importancia de las remesas en la economía mexicana ha propiciado que organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Estado mexicano sugieran, sin evidenciar los fundamentos del modelo exportador de migrantes, que las remesas son fuente para impulsar el desarrollo. A esta política se le ha denominado remesas como desarrollo (Delgado y Márquez, 2006).

Conclusión

En contraste con los beneficios que la exportación laboral mexicana aporta tanto a la economía estadounidense como a la “estabilidad” macroeconómica y social en México, se verifica un nuevo curso migratorio que pone en un serio predicamento al entramado que soporta el modelo de integración económica: la creciente tendencia al despoblamiento en los lugares y regiones de origen de los migrantes. En el último quinquenio de la década de los años 1990, 755 de los 2 mil 435 municipios del país (31%) registraron una tasa negativa de crecimiento. Como correlato de esta tendencia, se vislumbra un significativo abandono de actividades productivas y la disminución de remesas por familia, que a la postre puede repercutir en una reducción sensible de los envíos. Este nuevo escenario anuncia la insustentabilidad de la “fábrica de la migración” y de su funcionalidad socioeconómica.

En este sentido, es importante evidenciar cómo la migración genera una sangría de recursos humanos vinculada a dinámicas regresivas en las regiones de origen. La migración implica, por sí misma, una pérdida de recursos valiosos para la economía en tanto exportación de riqueza potencial al tiempo que da lugar a una serie de impactos negativos en los lugares de origen. Se ubican en esta perspectiva dinámicas como la fuga de personal calificado, la ausencia de trabajadores activos jóvenes, la progresiva dependencia de las remesas, la desarticulación y estancamiento productivos, el efecto inflacionario de las remesas (dolarización), la desintegración familiar y la profundización de desigualdades sociales, entre otros. Para México, el modelo exportador de fuerza de trabajo auspiciado por la integración económica vigente representa el ensanchamiento de las asimetrías y se traduce en la profundización de un problema medular, en términos de su posible desarrollo: la pérdida de soberanía laboral (Bartra, 2003). Este fenómeno hace referencia a una debilidad estructural que imposibilita el uso de la capacidad productiva de su propia fuerza de trabajo, y en lugar de ello se recurre a la exportación laboral para, acto seguido, depender aún más de la economía estadounidense.

En esta sangría laboral se inscribe la transferencia a la economía mexicana de los costos de reproducción y calificación de la fuerza de trabajo que emigra a Estados Unidos. Este proceso presagia un uso despilfarrador del llamado “bono demográfico” cuando se toma nota de que los jóvenes mexicanos están alimentando el grueso de la exportación directa de fuerza de trabajo en beneficio de la expansión económica estadounidense sin que se generen bases para el desarrollo de México y sus lugares de origen, como no sea una dependencia económica de las remesas. Más temprano que tarde, cuando la pirámide poblacional se invierta y los jóvenes dejen de ser el sector mayoritario, México resentirá los

estragos por haber desperdiciado su actual bono demográfico. En el presente, esta situación se acentúa con la creciente selectividad del fenómeno. Además, parte de las remesas se invierten en educación, lo que abona a esta transferencia y reduce su impacto “positivo” (OCDE, 2005). En ningún caso se da compensación alguna por la pérdida o transferencia de estos recursos.

En resumen, se puede plantear una serie de conclusiones que se derivan del análisis de la integración económica de México a Estados Unidos y del papel conferido a la fuerza de trabajo mexicana, que de alguna suerte ponen en entredicho la sustentabilidad del modelo exportador de fuerza de trabajo y los argumentos que soportan la agenda de “seguridad” de la frontera sur estadounidense:

- Más que un acuerdo de “libre comercio” que beneficie a México como país subdesarrollado que se asocia con otros desarrollados, preponderantemente con Estados Unidos, el TLCAN ha dado lugar a la creación de un proceso regional de integración asimétrico y subordinado;
- el TLCAN opera como un elemento estratégico del proceso de reestructuración industrial estadounidense que reduce costos de producción en un horizonte binacional e incrementa ganancias para las empresas de Estados Unidos, particularmente las grandes empresas transnacionales;
- lejos de representar un ejemplo exitoso de exportación manufacturera, el modelo exportador de fuerza de trabajo mexicana implica una clara regresión en la evolución de la plataforma de exportación del país, en una especie de primarización que ofrece fuerza de trabajo barata como principal ventaja comparativa estática;
- el rápido y consistente crecimiento de las remesas, su importancia crítica como fuente de divisas, y su papel estratégico para la estabilidad económica y social del país ponen de relieve la verdadera naturaleza y limitaciones del modelo exportador de fuerza de trabajo;
- resulta crucial percatarse de que este modelo se asocia, en su lógica interna, a una creciente marginación social y desbordamiento de la migración internacional, al grado de generar una creciente y preocupante tendencia al despoblamiento en la tercera parte de los municipios de México, y
- por último, cabe destacar que nuestra perspectiva analítica apunta hacia un nuevo enfoque teórico en materia de comercio internacional y desarrollo, y un nuevo mirador de las migraciones internacionales, que difiere de las perspectivas dominantes, centradas fundamentalmente en la esfera de la circulación. Hemos, en contraposición, destacado los impactos del TLCAN sobre la esfera de la producción, adoptando una

perspectiva analítica que vincula directamente al fenómeno migratorio y revela nuevas modalidades de transferencia de excedente que se derivan de la forma de integración económica asimétrica y subordinada en la que se haya sumergido México.

Referencias

- Alba, F. y Leite, P. (2004). Políticas migratorias después del 11 de septiembre: Los casos del TLC y la UE. *Migración y desarrollo*, no. 2.
- Anderson, S. (2005). The Contribution of Legal Immigration to the Social Security System. <http://www.immigrationforum.org/PrintFriendly.aspx?tabid=146>. Consultado el 23 de marzo de 2005.
- Arroyo, A. (2003). Promesas y realidades: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en su noveno año. *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, vol. 9, no. 2.
- Banco de México (2005). Remesas familiares. En www.banxico.org.mx. Consultado el 3 de marzo de 2005.
- Baker, G. (1995). Sector externo y recuperación económica en México. *Comercio exterior*, vol. 45, no. 5.
- Baumann, R., Bustillo, I., Heirman, J., Macario, C., Máttar, J. y Pérez, E. (2002). Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes. Santiago: Cepal.
- Bartra, A. (2003). Cosechas de ira. *Economía política de la contrarreforma agraria*. México: Itaca / Instituto Maya.
- Banco Mundial (2005). World development indicators database. En <http://devdata.worldbank.org/data-query/>.
- Calva, J. L. (2005). México: la estrategia macroeconómica 2001-2006. Promesas, resultados y perspectivas. *Problemas del desarrollo*, vol. 36, no. 143.
- Cadena, G. (2005). Manufactura, en la ruta de la ‘desindustrialización’. *El Financiero* (16 de agosto).
- Capdevielle, M. (2005). Procesos de producción global: ¿alternativa para el desarrollo mexicano? *Comercio exterior*, vol. 55, no. 7.
- Cepal (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Conapo (2004). Migración internacional. En www.conapo.gob.mx. Consultado el 7 de enero de 2005.
- De la Garza, E. (2004). Modelos de producción en el sector maquilador: tecnología, organización del trabajo y relaciones laborales. Ponencia presentada en el IX Foro de Investigación: Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, UNAM.
- Delgado Wise, R. y Cypher, J. (2005). *The Strategic role of Labor in Mexico's Subordinated Integration into the US Production System Under NAFTA*. Documento de trabajo 12/11/2005, Doctorado en Estudios del Desarrollo-UAZ.
- Delgado Wise, R. y Márquez, H. (2005). Migración, políticas públicas y desarrollo. Reflexiones en torno al caso de México. Seminario Problemas y Desafíos de la Migración y el Desarrollo en América, Red Internacional de Migración y Desarrollo, 7-9 de abril, Cuernavaca.
- Delgado Wise, R. y Márquez, H. (2005). ¿Las remesas como soporte del desarrollo? Paradojas del papel de la fuerza de trabajo mexicana en la integración económica de México a Estados Unidos. Documento de trabajo, Doctorado en Estudios del Desarrollo-UAZ.
- División de Población de Naciones Unidas (2006). *World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*. En: <http://esa.un.org/unpp>.
- Durán, J. y Ventura-Dias, V. (2003). Comercio intrafirma: concepto, alcance y magnitud. Santiago: Cepal.
- Durand, J. y Massey, D. (2003). *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*.

- México: Miguel Ángel Porrúa / Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Dussel, E. (2005). La liberalización comercial en México. En Otero, G. (ed.). México en transición. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Dussel, E. (2004). Efectos de la apertura comercial en el empleo y el mercado laboral de México y sus diferencias con Argentina y Brasil (1990-2003). Génova: OIT.
- Dussel, E. (2003). Ser o no ser maquila, ¿es ésa la pregunta? Comercio exterior, vol. 53, no. 4.
- Dussel, E., Galindo, L. y Loría, E. (2003). Condiciones y efectos de la Inversión Extranjera Directa y del proceso de integración regional en México durante los años noventa: Una perspectiva macroeconómica, Buenos Aires: BID.
- Fujii, G., Candaudap, E. y Gaona, C. (2005). Salarios, productividad y competitividad de la industria manufacturera mexicana. Comercio exterior, vol. 55, núm. 1.
- Gereffi, Gary (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. Problemas del desarrollo, vol 32, no. 125.
- Howard, G. (2005). El papel del trabajo: México, empleos, pocos y malos. La Jornada (11 de noviembre).
- Huerta, A. (2004). Estancamiento e incertidumbre de la economía nacional. Economía informa, no. 322.
- León, A. y Dussel, E. (2001). El comercio intraindustrial en México, 1990-1999. Comercio exterior, vol. 51, no.7.
- Levine, E. (2001). Los nuevos pobres en Estados Unidos: los hispanos. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Márquez, H. (2006). El desarrollo participativo transnacional basado en las organizaciones de migrantes. Problemas del desarrollo, vol. 37, no. 144.
- OCDE (2005). La emigración de mexicanos a Estados Unidos. Comercio exterior, no. 2, vol. 55.
- ONU. (2004). World Economic and Social Survey 2004.
- Papail, J. (2002). Remesas e inversiones de los migrantes de retorno en el centro-occidente de México. En Delgado Wise, R. y Knerr, B. (ed.). Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Portes, A. (2005). Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes. Migración y desarrollo, no. 4.
- Rodríguez, H. (2005). Tendencias recientes de la migración de mexicanos a Estados Unidos. Segunda Conferencia Internacional sobre la relación Estado-Diáspora.
- Rodríguez, E. y Nájera, J. (2005). La migración de tránsito hacia Estados Unidos por la frontera sur de México. INM/ CEM. 22-11-2005.
- Russel, J. (2006). Después del quinto sol. Clase y raza en Norteamérica. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Secofi (2004). Texto oficial TLCAN, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Tello, C. (1996). La economía mexicana: hacia el tercer milenio. Nexos, no. 223.
- Villarreal, R. (2004). TLCAN. 10 años después. Experiencia de México y lecciones para América Latina. Bogotá: Norma.

Aportes de asilados y refugiados a la cultura en México a finales del siglo XX

Rodolfo Casillas R.*

Preliminares

Presento algunas notas, quizá sólo unas pinceladas, de un tema de amplio interés en México: migración y cultura en el siglo XX. El tema en sí no es nuevo. La migración internacional y sus efectos en el acontecer político, social, cultural, entre otros, ha sido objeto de atención de diversos especialistas. A manera de ejemplo, se puede recordar las obras de Daniel Cosío Villegas,¹ Moisés González Navarro,² Ricardo Pérez Montfort,³ Ma. Mercedes Molina Hurtado,⁴ Lorenzo Meyer.⁵ Testimoniales como las de Eulalio Ferrer Rodríguez,⁶ de Andrés Fábregas Puig⁷ que en su crónica de formación en antropología, presenta un listado de pensadores excepcionales y Diana Anhalt.⁸ Obras colectivas coordinadas por

* Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica de México. Correo electrónico: casillas@flacso.edu.mx

¹ Cosío Villegas, Daniel. Historia moderna de México. Vida política exterior 2ª. parte. Vol V. México, Ed- Hermes, 1960.

² González Navarro, Moisés. Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero. 1821-1970, vols II y III, México, El Colegio de México, 1994.

³ Pérez Montfort, Ricardo, Hispanismo y falange. Los sueños imperiales de la derecha española. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

⁴ Molina Hurtado, Ma. Mercedes, En tierra bien distante. Refugiados españoles en Chiapas. México, Gobierno del estado de Chiapas, 1993.

⁵ Meyer, Lorenzo, Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal. México El Colegio de México, 1991.

⁶ Ferrer Rodríguez, Eulalio. Páginas del exilio. México, Ed. Aguilar, 1999, 460 págs.

⁷ Fábregas Puig, Andrés. Los años estudiantiles (1965-1973). La formación de un antropólogo en México. México, Universidad Intercultural de Chiapas, el Colegio de San Luis y Universidad de Guadalajara. 2005, 134 págs.

⁸ Anhalt, Diana. Voces fugitivas. Expatriados políticos norteamericanos en México, 1958-1965. México, Segob, INM, DGE ediciones, colección migración. 2005, 267 págs.

Guillermo Bonfil Batalla,⁹ Judith Bokser,¹⁰ Graciela Freyermuth¹¹ y Virginia García et al.¹² Con una vida fructífera, en el Instituto Nacional de Antropología e Historia funciona, desde hace años, el Seminario Inmigrantes en la Historia de México, que en 1995 publicó la bibliografía *Extranjeros en México (1821-1990)*, que incluía 812 referencias bibliográficas sobre inmigración y emigración y 49 reseñas de libros publicados sobre el tema hasta el fin del decenio de los años 1980.

No obstante lo anterior, aún está pendiente por realizar una evaluación de las contribuciones que los asilados políticos de los años 70 y 80 del siglo pasado, procedentes del Cono Sur, y refugiados centroamericanos hicieron en particular al desarrollo de la cultura y el conocimiento social en México. En este texto, entonces, haré una aproximación a esta experiencia con el propósito de establecer un esquema de análisis de dicha presencia en particular relacionado con algunas ciencias sociales. Cabe precisar que haré mayor referencia a experiencias del asilo y en menor medida a las del refugio, entre otras razones debido a un problema, no resuelto en esta ocasión, de fuentes (orales en su mayor parte), tiempo e investigación específica que una obra de esta naturaleza ameritaría, tal y como ocurrió con *Tras la memoria. El asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*.¹³

Antecedentes

Habría al menos cuatro razones circunstanciales para hacer explícita referencia al tema de la migración internacional y la cultura. 1) En la producción de conocimiento especializado y en los ámbitos gubernamentales en general hay un énfasis pronunciado, quizá excesivo, sobre los flujos migratorios y su explicación causal por motivos económicos, así como su inserción en la agenda internacional de los países con fundamento económico por excelencia.

⁹ Bonfil Batalla, Guillermo, *Simbiosis de culturas. Los inmigrantes y su cultura en México*, México, Conaculta/FCE, 1993.

¹⁰ Bokser, Judith et al. *Imágenes de un encuentro. La presencia judía en México durante la primera mitad del siglo XX*, México, UNAM/Tribuna Israelita/Comité Central Israelita de México/Multibanco Mercantil-Grupo Financiero Probusa, 1992.

¹¹ Freyermuth, Graciela *Una década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*, México, CIESAS/Instituto Chiapaneco de Cultura y Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1992.

¹² García A., Virginia et al. *Inmigrantes y refugiados españoles en México siglo XX*. México, Ediciones de la Casa Chata, CIESAS, 1979, 369 pp.

¹³ *Obra de Silvia Dutrénit y Guadalupe Rodríguez de Ita, editada por Ana Buriano Castro, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora e Instituto de Cultura de la Ciudad de México-Gobierno del Distrito Federal, 2001, 292 págs.*

- 2) Desde la administración de George Bush padre, en los círculos gubernamentales de Estados Unidos en particular se impulsó una vinculación entre migración internacional asociada al narcotráfico. En otros momentos, cuyo antecedente se podría rastrear al menos en el origen de la constitución de los estados nacionales, a motivaciones geoestratégicas¹⁴ y más recientemente a lo que se denomina “Seguridad Nacional”, con un matiz particular con problemas de terrorismo a partir de septiembre 11 de 2001.¹⁵
- 3) Frente a este proceder de las instituciones y los estados hay una tendencia creciente hacia la diversificación y engrosamiento de la migración internacional. En efecto, la Organización de Naciones Unidas (ONU) calculaba que 130 millones de personas conformaban el volumen de las migraciones internacionales en fecha reciente, mientras que otras señalan la existencia de 97 millones de trabajadores migrantes en el mundo y de 12 millones de refugiados en las postrimerías del siglo XX.¹⁶
- 4) La migración internacional ha cambiado cuantitativa y cualitativamente en los últimos tiempos y continúa cambiando sin cesar y con gran dinamismo, poniendo a prueba las capacidades de atención y conducción de las instituciones, en particular las de los Estados nacionales. Preocupa que ante la imposibilidad de generar medidas de atención a la migración vinculadas al desarrollo, los gobiernos de los países receptores y de algunos de tránsito hayan optado en lo inmediato por diseñar y aplicar políticas restrictivas de la inmigración y de estadía en su territorio de extranjeros que no reúnen los requisitos formales para el otorgamiento de una visa o permiso de residencia prolongada, tal y como se observó en el Congreso de Estados Unidos en este abril de 2006. Ciertamente, ello no ha inhibido la emigración, pero sí ha dotado a los gobiernos de un marco legal que les permite un mayor celo en las fronteras y un notorio incremento en el número de detenciones y

¹⁴ Cosío Villegas, Daniel. Historia moderna..., Op. Cit.

¹⁵ Para el caso de la frontera mexicana con Estados Unidos, ha habido varios acuerdos de colaboración firmados en lo que va de la administración federal actual (2001-2006). Puede consultarse, por otro lado la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, de marzo 16 de 2006, firmada por el presidente de ese país. En tanto que la migración internacional indocumentada ha sido asociada a la seguridad de Estados Unidos, dos de los propósitos de política interna de dicha Estrategia deben de tenerse muy presentes: 1) Completar la transformación de los departamentos de Justicia y de Defensa, del FBI y de la Comunidad de Inteligencia y 2) Mejorar la capacidad de las agencias gubernamentales para planear, preparar, coordinar, integrar y ejecutar respuestas para situaciones de crisis y para los retos de largo plazo.

¹⁶ Ver ILO, Migrant Workers, International Labour Conference, 87th Session, 1999, Geneva.

deportaciones como se observa en los países de destino, o paso, como es Estados Unidos y México respectivamente.¹⁷

Por las cuatro razones antes expuestas hay necesidad de ensanchar el horizonte de participación social de los migrantes, a la vez que es menester superar la estrechez de enfoques y categorías analíticas del migrante y su aporte a las sociedades de origen, tránsito y destino, particularmente asociadas a lo económico y normatividad migratoria de los Estados. Una veta es la recuperación de su aporte intelectual y cultural, como se razona a continuación.

Con las dictaduras de los años 1970 en el Cono Sur, particularmente en Chile, Argentina y Uruguay, hubo un éxodo significativo de intelectuales residentes en dichos países. Para algunos de ellos no hubo tiempo de pensar a dónde ir, mientras que otros sí pudieron hacerlo; para unos fue simplemente la única opción posible de salvar la vida, pues la gran mayoría de las embajadas en Argentina, Chile y Uruguay, principalmente, cerraron sus puertas, hicieron inaccesible el otorgamiento del asilo o las condiciones materiales del entorno imposibilitaron el acceso a ellas.¹⁸ Para otros, México tenía un significado fundamental a la luz de: a) el nacionalismo mexicano frente al intervencionismo extranjero, b) la experiencia del asilo español, c) el hecho de que en México ocurriera la 1ª revolución del siglo XX, que logra avances significativos en educación, derechos laborales, sociales y culturales, entre otros. Esto llevó a que desde decenios anteriores México resultara con cierto atractivo para extranjeros disidentes con el acontecer en sus países de origen.

De esa suerte diversos flujos migratorios al país se han perdido en el tiempo, muestran caras diversas, intereses de lo más heterogéneo, preferencias territoriales donde el extranjero se mimetiza con mayor facilidad, donde su identidad social y cultural puede ser reconstruida con menores daños; también ocurre a la ciudad capital, al D. F. (¿cómo no visitar, vivir, en la gran capital azteca, centro de realizaciones y de sueños?), donde confluyen ríos sin fondo, parafraseando al peruano Arguedas, donde las identidades sectoriales, gremiales, políticas, culturales, confesionales, seculares, deportivas, económicas, estudiantiles,

¹⁷ Según cifras de las autoridades oficiales de dichos países, Estados Unidos repatrió 791 mil 256 mexicanos en 2001; 583 mil 408 en 2002; 559 mil 949 en 2003; 514 mil 944 en 2004; 542 mil 65 en 2005 y 102 mil 236 en enero y febrero de 2006. México, por su parte, devolvió 110 mil 573 extranjeros en 2002; 178 mil 519 en 2003; 211 mil 218 en 2004 y 235 mil 298 en 2005.

¹⁸ Ver *Tras la memoria. El asilo...*, op. cit.

científicas, musicales encuentran un espacio propio. Así, y corriendo el riesgo de las omisiones imperdonables, habría que recordar a personajes como José Martí en alguna etapa de su vida casado con una mexicana, que vivió en México, que aquí contrajo nupcias; a un J. Antonio Mella, otro cubano vital y felizmente recordado en *Tinísima*, de Elena Poniatowska publicada por primera vez hace más de 10 años, en cuya obra asoman el rostro infinidad de latinoamericanos ligados de distinta manera a México; a próceres de las luchas revolucionarias como Farabundo Martí y César Augusto Sandino, un Jacobo Arbenz, un Fidel Castro y los muchachos que formaron parte del grupo Moncada; a maestros de la talla de Henríquez Ureña (tan dominicano y mexicano a la vez), Cardoza y Aragón, Augusto Monterroso, Carlos Mérida, Carlos Illescas; a historiadores formados en México y que luego volvieron a su país a escribir su historia, como los cubanos Moreno Fraginals y Julio LeRiverand y algún otro historiador como el guatemalteco Severo Martínez Peláez; o personas de letras y lucha a las que, por tal, les arrancaron la vida, como Alaide Foppa, en su natal Guatemala; a deportistas que llegaron a México y de aquí ganaron mundo, como los boxeadores Ultiminio Ramos y José Ángel “Mantequilla” Nápoles; a artistas que con su alegría acompañaron a miles de mexicanos, como Ninón Sevilla; o a aquellos otros que con su letra y música, cuando no con su voz, movieron pasiones, como Dámaso Pérez Prado, Acerina (el de la danzonería, ¿cuál otro?), Bienvenido Granda, José Antonio Méndez y Chabela Vargas. Todos ellos y muchos más, con la impronta de su nación de origen y, a la vez, con la huella de vivir y llevar algo de México en su vida. Gracias a su presencia, las ciencias, artes, deportes y entretenimiento se vieron favorecidos de manera excepcional. Sin las migraciones culturales, para decirlo de otra forma, los mexicanos, por ejemplo, no bailaríamos el baile de salón, el que gozamos desde hace decenios y que nos llega del sur del continente (cumbia, ballenato, etcétera), del caribe (con su amplísima variedad de bailes afroantillanos). El enriquecimiento y diversificación de la música folclórica no hubiera ocurrido. Sin la recuperación del vestido, comidas y bebidas regionales, desde los años setenta del siglo pasado, no permitiría recuperar a Frida Khalo y su época, tan de moda en años recientes, entre otros ejemplos a la mano.

Estas referencias serían una especie de campo abonado para la feliz llegada e inserción de los asilados de los años 1970 en la vida social, cultural e intelectual nacional, aparte del momento político mexicano que era propicio para la aceptación de los luchadores y pensadores sociales, buscadores de una sociedad más incluyente y respetuosa de la diversidad; eran los tiempos del Tercer Mundo.

El entorno latinoamericano en las ciencias sociales

Uno de los efectos nocivos del establecimiento de regímenes autoritarios en América Latina en la década de los años 1970 fue el cierre de un gran número de las pocas instituciones de Ciencias Sociales en la región. Para mediados de los años 1980, el 80% de los posgrados en ciencias sociales en América Latina se encontraban en sólo dos países de la región: México y Brasil. Este reflujo tuvo otra consecuencia: en las décadas 1970 y 1980 se crearon un poco más de 40 programas de sociología, ciencia política, antropología, historia y desarrollo regional. De 47, 14 (30%) fueron creados principalmente en los años 1970 en los países citados.

El auge en el reflujo se debió, en buena parte, a la iniciativa de quien fuera hasta el primer trimestre del 2006 presidente constitucional de Chile, Ricardo Lagos, quien la transmitió a Sergio Bagú, que a su vez la compartió con asilados en la embajada mexicana en la Argentina: impulsar la creación de sedes de la FLACSO, en seguimiento de una resolución de la UNESCO de los años 1950 sobre la necesidad de impulsar la formación de especialistas para el estudio de los procesos sociales en América Latina. De ese momento datan las sedes de esa Facultad en Ecuador y México y la búsqueda de impulsar los estudios sociales y sus especialistas bajo las modalidades posibles en otros escenarios nacionales.

En México, por el contrario al acontecer latinoamericano, se da un auge en la creación de posgrados en Ciencias Sociales, que incluye la licenciatura en Estudios Latinoamericanos en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. La coyuntura internacional facilitó el fortalecimiento de las ciencias sociales y económicas en México: está la creación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 1974, la de la sede mexicana de la Flacso (1976), sin olvidar la inauguración de las nuevas y actuales instalaciones de El Colegio de México también en 1976. En conjunto, estas tres instituciones conformarán un gran espacio académico para la investigación, la docencia y difusión de conocimiento altamente especializado, con la particularidad de que en ellos se aplican criterios muy selectivos, ajenos a las prácticas de amplia e indiscriminada admisión de las universidades públicas. Aquí ocurre una llamativa coincidencia de enfoques y prácticas entre los gobernantes mexicanos, emanados de la Revolución como entonces se decía, y distintas corrientes políticas y académicas que convergieron en esas instituciones de excelencia: formación de dirigencias de alto nivel; concepción de cuadros y no masa que posiblemente a más de algún pensador marxista pudo inquietar en su proceder.

Presencias y aportes

Cabe destacar algunos rasgos distintivos en las instituciones referidas: FLACSO es la única instancia de impronta latinoamericana con vistas a la propia América Latina. El Colegio, particularmente con el Centro de Estudios Sociológicos (CES), con un cuerpo académico nutrido de latinoamericanos, algunos todavía ahí presentes, crea un espacio importantísimo para la sociología en distintas vertientes (rural, movimientos sociales, teoría, etcétera.); el CIDE, en particular con su división de estudios de América, inaugura un hito en la historia del conocimiento especializado, pues es el primero que se ocupa del acontecer interno estadounidense, bajo la conducción de quien entonces se conocía como Lucho Maira, hasta hace poco embajador de Chile en México: Dr. Luis Maira. El Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESTEM), en su corta vida, realiza y promueve diversos estudios, entre otros sobre Centroamérica, algunos de los cuales publica en su revista Informe de las relaciones internacionales de México, que entonces coordinaban Adolfo Aguilar Zinser, fallecido en 2005 y que dos años atrás desempeñara el puesto de embajador de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y Sergio Aguayo, de vieja trayectoria en la defensoría de los Derechos Humanos y que fuera uno de los principales dirigentes del partido México Posible, de corta vida. En la UNAM, las facultades de Economía, Ciencias Políticas y Sociales y la de Filosofía y Letras, serán particularmente beneficiadas. Las Universidades Iberoamericana, de Guadalajara, Autónoma de Puebla y Autónoma de Sinaloa, también abrirán sus puertas a los docentes conosureños; algunos de sus estudiantes de ese entonces engrosan los cuerpos académicos de esas universidades públicas y privadas.

Personas. Cabe hacer una aclaración: no todas las personas que aquí se mencionan llegaron con estatuto de asilados, sino que algunos fueron atraídos por el clima de libertad de cátedra, pensamiento, expresión y de vida, en general, pero que en conjunto crearon una masa de pensamiento crítico, de innovación y diálogo con su contraparte mexicana; otros más ya residían en el país y potenciaron su contribución con el arribo de los asilados. Otros llegaron porque no tenían más opción.

Así tenemos, sin pretender presentar un listado exhaustivo, a: Sergio Bagú, Juan Carlos Portantiero (El Negro, introductor de Gramsci a México. Jesús Reyes Heróles sería el otro introductor, aunque en la versión oficial: “lo que resiste apoya”), René Zavaleta (gran pensador boliviano, sin él el estudio de la ciudadanía y el intrincado social en Bolivia sería incompleto), Atilio Borón (hoy, de nuevo en Buenos Aires, exdecano de la UBA y Secretario Ejecutivo de Clacso); Emilio de Ipola; Agustín Cueva; Susy Castor y Gerard Pierre Charles que introducen el estudio sistemático del Caribe en México; Ernesto Laclou,

de corta estadía en México, señalado como introductor del análisis del discurso político en el país; Gilberto Jiménez, en su momento gran promesa del catolicismo social, ¿quién no ha leído sus trabajos sobre cultura, entre otros temas de su dominio?; Carmen Miró (sin ella, el CELADE, sede primigenia del análisis demográfico en América Latina, y precursor del CEDDU, en El Colegio de México, entre otros, no se entendería); Carlos Quijano; José María Aricó; Carlos Sempat Assadourian, profundo conocedor de la economía precolonial y colonial de la región andina; el maestro Carlos Pereyra, a quien se le recuerda periódicamente mediante un concurso periódico que lleva su nombre; Francisco C. Weffort; René Mayorga; Fernando Fajnzylber; Rodolfo Puiggrós, cuyo aporte a el diario El Día, en particular a la página internacional no puede soslayarse; Adolfo Gilly, profundo estudioso de los procesos revolucionarios, del cardenismo y la Revolución mexicana; Arnaldo Orfila, quien ya estando aquí, dio acogida en el Fondo de Cultura Económica (FCE) a autores, traductores y artistas del diseño editorial; Rubén Dri y Ana María Ezcurra, quienes impulsaron y realizaron estudios de sociología de la religión, especialidad aún hoy ausente en las aulas mexicanas; Anhele Hernández, diseñador que dejaría su impronta en las publicaciones de Siglo XXI editores; Jorge Landinelli, quien llegara como estudiante y volviera a su natal Uruguay años después a impulsar el estudio de los procesos sociales; Ivonne Szasz Pianta, cuya contribución como autora y promotora de los estudios de salud reproductiva es de singular valía. Sin muchos de ellos, los grandes pensadores sociales mexicanos de finales del siglo XX no habrían tenido una interlocución apropiada, ni tampoco las ciencias sociales en México tendrían la riqueza de propuestas y contribuciones que hoy presentan.

Ese tiempo social mexicano no se entiende sin el surgimiento y auge de librerías especializadas, como la Gandhi, hoy empresa transnacional, la Salvador Allende en las inmediaciones de la UNAM, ya algo venida a menos, la del Sótano, la de Clavería, entre otras. Editoriales como Era, Siglo XXI, El caballito y FCE. En ese entonces, entre los best sellers de la época habría que recordar los manuales del marxismo (el de Marta Harnecker, sin duda, de los más vendidos: Introducción al materialismo histórico), la colección completa de El Capital, primero la edición del Fondo en tres volúmenes, luego la de Siglo XXI, en siete, que, dicen, era mejor que la del Fondo. Las colecciones de la UAP, emanadas del centro de estudios que ahí encabezaba Enrique Semo, secretario de Cultura del gobierno del DF en tiempos no muy lejanos. Los temas, incluso que se estudiaban en el Colmex, y no sólo en la UAP, en la UAS, la ENAH o la UNAM, eran los de transnacionales, la deuda externa, problemas del desarrollo, la teoría de la dependencia, el Estado, la clase obrera, el campesinado y un serio cuestionamiento a la participación política acotada a las formas partidarias tradicionales, en amplio eco a la obra de don Pablo

González Casanova (y su libro clásico *La democracia en México*, de lectura obligatoria en muchas escuelas y facultades del país, incluyendo áreas especializadas como el CES e internacionales [CEI] de El Colegio de México); de los textos de filosofía latinoamericana de don Leopoldo Zea, que hasta días antes de su muerte deambulaba por los pasillos de Filosofía y Letras; de la historia social y política de don Luis Villoro y don Edmundo O’Gorman; de las tesis equivocadas sobre América Latina de Rodolfo Stavenhagen, entre otros de sus propositivos materiales; y, por supuesto, los eternos (e insufribles) seminarios del Capital de Raúl Olmedo en Ciencias Políticas de la UNAM, así como las discusiones sobre el eurocomunismo, avivadas por políticos e intelectuales invitados para la ocasión.

Ese tiempo se complementa con la vida social, cultural, política, musical y militante. Es el tiempo de las peñas latinoamericanas, de la música afín que se escucha en conciertos (Óscar Chávez, Gabino Palomares, los Folcloristas, la llegada de Tania Libertad, la estadia de Chabuca Granda, las presentaciones de Chabela Vargas, las audiciones incomparables de Alfredo Zitarrosa, etcétera), en fiestas, en festivales populares, cuando la Casa del Lago y sus espectáculos dominicales se componían de músicos y artistas que parodiaban el poder y sus agentes (el Llanero solitario por excelencia). Es cuando se forman, o se renuevan, los sindicatos universitarios (como el de la Universidad Autónoma Metropolitana [Situam]; el del Colegio de Bachilleres [Sintcb]; el de la Universidad Nacional [STUNAM]; el de corta y silenciada vida en El Colegio de México [Sitracolmex], etcétera) y las sesiones extraordinarias y festivas de algunas directivas sindicales en el Bar León, en pleno centro de la ciudad y a unas cuadas de la casa de formación del catolicismo militante de las décadas 1930 y 1940; los Festivales de Oposición organizados por el Partido Comunista, ilegal en ese entonces, pero inmerso en vientos renovadores y con la suficiente vida pública como para hacer estos festejos de abierta concurrencia.

Este rápido recorrido sería más limitado si no se hiciera mención alguna a los aportes del refugio. De 1982 a 1984 ocurrió el refugio masivo de guatemaltecos, pero desde años antes se inició con otros centroamericanos y, por supuesto, guatemaltecos. De los previos, cabe mencionar el de los salvadoreños, cuya presencia se observó al establecerse, de la noche a la mañana, varios negocios de “Pupusas” (plato tradicional salvadoreño) en la ciudad de Puebla lo que dio lugar en 1977 al primer estudio sobre la presencia centroamericana en el país. Posteriormente, miles de familias, hombres, mujeres, niñas y niños guatemaltecos llegaron a Chiapas, la mayoría de indígenas monolingües, analfabetos y habituados a vivir en caseríos dispersos. Aparte del apoyo gubernamental mexicano, vía la Comar (1980), internacional, vía el ACNUR, y la CEE, que en aquellos años veía con interés los procesos sociopolíticos latinoamericanos, se dieron los eclesiásticos. Por parte de la Iglesia católica se dan dos propuestas de pastoral social, diferente en concepción y práctica en las

diócesis de Tapachula (Codaif; los escalabrinianos y otros apoyos) y San Cristóbal (Comité Cristiano de Solidaridad); en esta última se establece un vínculo internacional sin el cual no se entiende el apoyo a los llamados refugiados no reconocidos, ni tampoco el amplio eco en Europa, Canadá y Estados Unidos, en redes cristianas luego del levantamiento zapatista de 1994. A su manera, cada cual contribuyó en la asistencia alimentaria, educativa, de salud y vivienda, así como en la organización comunitaria en los campamentos (más de 120) que llegó a haber, proceso que resultó más significativo en la jurisdicción eclesiástica administrada por el obispo Samuel Ruiz.

A cambio, la presencia indígena guatemalteca contribuyó en la recuperación de la lengua, tradiciones, vestidos, festividades, ritos religiosos, bailes y ceremonias de sus hermandades étnicas del lado mexicano que había tenido pérdidas en su identidad social y cultural debido a programas estatales de homogeneización que negaban las particularidades de la pluralidad étnica nacional. Las organizaciones de las Comisiones Permanentes (1987-88) y Mamá Maquín (1990) con más de ocho mil mujeres organizadas, la mayoría aún en México, han sido desde su gestación, y son, de suma importancia para las propias poblaciones de refugiados.

Consideraciones finales: la riqueza social compartida

La presencia extranjera en México, obligada por distintos conflictos político-militares en Centro y Sur América, ha sido benéfica para la sociedad mexicana, en ámbitos tan diversos como el de la producción de conocimiento social y su enseñanza en centros de educación superior en el país, en un primer momento. Posteriormente se irradiaría el aporte con alcance a distintos escenarios sociales y académicos de América Latina, producto de la formación de profesores, investigadores, líderes y funcionarios gubernamentales y de la promoción de organismos regionales, internacionales, sociales y privados gestados o catapultados en el país.

El beneficio social y cultural de ese periodo no se restringe a lo ocurrido dentro de las universidades y a la producción y venta de bibliografía especializada, sino también a quienes reciben sus efectos multiplicadores en el diario hacer público, institucional y personal en el momento y con posterioridad, sin la necesaria referencia al aporte primigenio. Es decir, se gestaron prácticas socioculturales y académicas que enraizaron cobrando carta de naturalidad que, al arribo de las nuevas generaciones, se adoptaron como recurso ordinario local.

También habría que tomar en cuenta el fortalecimiento de la cultura popular habido por los intercambios de las comunidades de refugiados y de mexicanos que desde finales de los años 1970, sin ser su propósito, cotejaron sus identidades, lenguas y culturas, renovando, recuperando y desarrollando vínculos que el mal gobierno, de uno y de otro lado, no había podido liquidar, aunque sí había dañado de manera significativa. Mas esos intercambios no se limitan a lo ocurrido en localidades fronterizas del sur mexicano, sino que se amplían a otras poblaciones que alcanzan otros flujos migratorios que ocurren al sur-sureste del país, e incluso al centro y occidente del territorio nacional, con formas y modalidades que las propias circunstancias y heraldos migrantes imprimen en cada experiencia.

El largo camino hacia la pluralidad, la respetuosa convivencia, la inclusión de la otredad en la vida social y pública, el aprendizaje de conjugar el nos con el otros en el nosotros nacional, no ha sido ni es fácil de transitar; máxime si en ella incluimos a la otredad extranjera. Aún falta mucho por recorrer y espero que la mención del aporte de estos asilados y refugiados sirva para alimentar el sentido de apertura, de oportunidad y de participación que nos debemos dar. Ciertamente, su aporte no se idealiza ni su inserción social e institucional fue, en todos los casos, fluida y exitosa. La condición humana cobró su cuota de adscripción. Empero, en lo general prevaleció la aceptación sobre el rechazo de los asilados; la inclusión sobre la exclusión. La apertura, al final de siglo XX, presenta un saldo positivo: el enriquecimiento cultural de la sociedad mexicana.

Migraciones y adaptaciones transnacionales: aproximaciones etnográficas sobre salvadoreños en Washington, D.C.

Raúl Sánchez Molina*

La migración salvadoreña al área metropolitana de Washington, D.C. constituye un caso singular para analizar y comprender las consecuencias de la globalización en el desarrollo de nuevos patrones adaptativos de carácter transnacional. Este movimiento migratorio supone, asimismo, un caso representativo para comprender la importancia que los modos de incorporación de los inmigrantes adquieren en las configuraciones socioculturales transnacionales. Éstas se desarrollan como consecuencia de los obstáculos que los actuales inmigrantes encuentran no sólo para emigrar, sino para asentarse en las sociedades de destino. Desde esta perspectiva teórica y utilizando una etnografía multisituada transnacional, este artículo describe y analiza los modos de incorporación y adaptación de salvadoreños en el área metropolitana de la capital estadounidense.

Migraciones y adaptaciones transnacionales¹

La guerra civil en El Salvador (1981-1992) desencadenó el inicio de la migración masiva de mujeres y hombres procedentes de todas las regiones del país hacia las grandes metrópolis estadounidenses. Desde entonces la migración salvadoreña al área metropolitana de Washington, D.C. se ha convertido en uno de los movimientos migratorios más

* Doctor en Filosofía, especialista en Antropología Social.

¹Este artículo está basado en el material etnográfico del proyecto de investigación “Inmigración y redes familiares transnacionales. Una etnografía sobre familias salvadoreñas en el área metropolitana de Washington, D.C.”. Este proyecto comenzó en 1999 y continúa realizándose gracias al apoyo recibido del Departamento de Antropología de Catholic University en Washington, el Departamento de Psicología Social y Antropología de la Universidad de Salamanca y del Departamento de Antropología Social y Cultural de la UNED. Quisiera expresar mi más profundo agradecimiento a las familias salvadoreñas que durante estos años, tanto en Washington como en El Salvador, me han ofrecido generosa y gratuitamente no sólo las experiencias de vida que hacen posible el desarrollo de esta etnografía, sino también sus hogares y amistad. Debo señalar que, siguiendo criterios éticos en etnografía, los nombres de informantes que aparecen en este artículo son seudónimos que no corresponden a sus nombres reales.

significativos de Estados Unidos.² Tanto factores políticos y económicos, acentuados durante la guerra civil, como el desarrollo de redes sociales explican la importancia de este movimiento así como su continuidad y actuales consecuencias transnacionales.

El desplazamiento salvadoreño al área metropolitana de Washington podría dividirse en tres periodos claramente diferenciados, marcados por condiciones estructurales y modos de incorporación cambiantes (Sánchez Molina 2004; 2005). El primer periodo abarca desde finales de la década de los cincuenta del siglo pasado hasta finales de los años 1970, en el que la presencia de salvadoreños en la capital estadounidense y sus alrededores no era significativa. El segundo periodo coincide con la guerra civil (1981-1992), en el que, de manera vertiginosa, aumenta la llegada de salvadoreños huyendo de la violencia y la pobreza. Y el tercer periodo se inicia después de la firma de los acuerdos de paz en México (1992) hasta la actualidad; marcado por la crisis socioeconómica de la posguerra y las sucesivas catástrofes naturales que han sacudido al país (el Huracán Mitch y los terremotos de 2001).

Muy pocos salvadoreños que entraron en Estados Unidos durante la guerra civil, huyendo de la violencia y de la pobreza en El Salvador, lograron conseguir el estatuto de refugiado político. Desde entonces, y a pesar de que la migración salvadoreña en esta región metropolitana se ha ido diversificando, la mayor parte de los salvadoreños inicia el proceso migratorio sin documentos para incorporarse al mercado laboral peor remunerado del área: servicio doméstico, industria del servicio y de la construcción (Repak 1995; Landolt et al. 1999). El desarrollo de extensas redes sociales en las últimas décadas permite a los salvadoreños continuar emigrando a Estados Unidos, atravesando clandestinamente los distintos países que lo separan de El Salvador (Guatemala y México) y asentarse, entre otras regiones estadounidenses, en el área metropolitana de Washington, D.C.

La comprensión de las dinámicas y consecuencias transnacionales de la actual migración salvadoreña en el área requiere, por lo tanto, tener en cuenta los distintos modos de incorporación en el país de los trabajadores salvadoreños; determinados por las políticas migratorias estadounidenses, las estructuras económicas y laborales en la región de asentamiento y el funcionamiento de las redes sociales inmediatas que los asisten,

²Las primeras cifras publicadas del Censo del 2000 estiman que actualmente viven en Estados Unidos unos 655 mil salvadoreños (U.S. Bureau Census 2000). Estas primeras aproximaciones no coinciden con las cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador que estima una población de 2 millones 250 mil (Ministerio de Relaciones Exteriores 2001). Esta última cantidad estaría más en consonancia con las cifras que distintos estudios han manejado durante las décadas anteriores (Hamilton y Chinchilla 1991; Montes y García 1988). A la espera de estudios sobre el Censo 2000, una de las razones que pueden explicar la disparidad de cifras es el alto porcentaje de inmigrantes indocumentados que no participó en el recuento cuando se realizó el Censo.

fundamentalmente familiares (Portes y Rumbaut 1996). Desde este enfoque teórico y basándose en una etnografía multisituada transnacional, este artículo pretende describir y analizar los modos de incorporación y adaptación de los salvadoreños al área metropolitana de Washington, D.C.³ Los datos obtenidos durante esta investigación destacan que tanto factores estructurales como culturales explican las configuraciones sociales y actividades transnacionales desarrolladas por los salvadoreños como patrones adaptativos. O lo que es lo mismo, mediante el desarrollo de estrategias transnacionales los inmigrantes tratan de superar los obstáculos que impiden su incorporación y adaptación a las sociedades de asentamiento.

La decisión de emigrar

Muchos salvadoreños emigran a Washington dejando a sus hijos en su país de origen (Sánchez Molina 2004; 2006). Las estructuras socioeconómicas de El Salvador, el soporte de sus redes familiares y las oportunidades de trabajo en Estados Unidos inducen la incorporación de los salvadoreños a esta región metropolitana con la intención de mejorar la calidad de vida de sus familias (Repak 1995; Malher 1995; Menjívar 2000). La decisión de emigrar no se relaciona con los patrones tradicionales migratorios. No responde a ninguna invitación estatal o de sistema de reclutamiento directo, es decir, mediado por instituciones o agencias oficiales, sino a una decisión autónoma mediada por sus redes familiares (Massey et al. 1987; Castles 2000; Portes 2000). Con todo, esta modalidad requiere de un proceso largo, calculado y negociado con la familia antes de partir, ya que los riesgos, que son muy altos, y sus consecuencias afectan a toda la familia. Por un lado, a los miembros de la unidad doméstica que se quedan; fundamentalmente hijos que dependen económicamente de sus padres. Y por otro, a aquellos miembros de la familia que invierten para que la migración pueda realizarse; cónyuges, padres o hermanos que aportan el dinero y la asistencia necesaria durante el proceso. Muchos migrantes son conscientes de los riesgos de incorporarse al lugar de destino de manera clandestina (sin documentos); invisibles tanto para el estado emisor como receptor. Al tomar esta difícil decisión son, asimismo, conscientes de que durante este largo proceso tanto ellos –los que emigran– como los hijos o familiares que se quedan, dependerán únicamente de la ayuda de sus más allegados (familiares, amigos o conocidos).

³ Entre 1999 y 2005, he realizado trabajo de campo entre inmigrantes salvadoreños y sus familias, realizando observación participante y entrevistas, tanto en Washington como en Soyapango, San Miguel y La Unión en El Salvador.

Migración, modos de incorporación y transnacionalismo

Los desplazamientos de poblaciones a gran escala hacia los países más industrializados constituyen uno de los fenómenos sociales actuales más importantes (Portes 2000; Castles 2000). Estos surgen como respuesta a las condiciones estructurales tanto en las sociedades emisoras como receptoras (Duran y Massey 1992); de ahí que la contextualización de estos movimientos migratorios en el ámbito de la globalización sea de gran importancia para comprender su incidencia en las posibles transformaciones socioculturales que se están dando tanto de países receptores como emisores de migrantes como consecuencia de los mismos. Sin embargo, y como muy bien destaca Ulrich Beck, la utilización analítica del concepto globalización implica una contradicción de significados que remite a las clásicas divergencias históricas entre las interpretaciones marxistas y weberianas del fenómeno social. O lo que es lo mismo, entre la utilización de un marco teórico centrado en lo económico o un marco plural que tenga en cuenta otras aproximaciones socioculturales (Beck 2000:30). Teniendo en cuenta esta última perspectiva, un grupo de antropólogos proponen los términos “transnacionalismo” y “transmigrantes” como herramientas conceptuales útiles para analizar y explicar las consecuencias del fenómeno migratorio actual. Desde una perspectiva cultural, entienden que la migración contemporánea constituye un proceso novedoso en el que se forjan y sostienen múltiples relaciones que vinculan a los actuales migrantes con su lugar de origen; permitiéndoles construir comunidades transnacionales más allá de fronteras geográficas y culturales. Es decir, la circulación de bienes, personas y comunicación entre contextos emisores y receptores posibilita la emergencia de ámbitos sociales transnacionales, que se definen como espacios desterritorializados, en los que los migrantes construyen puentes transfronterizos (Basch et al. 1994). Esta nueva perspectiva fue criticada por Sidney Mintz (1998) al considerar que el proceso de expansión del capital buscando su acumulación en cualquier rincón del planeta no supone novedad alguna y que, por lo tanto, el transnacionalismo tiene claros precedentes estudiados por la antropología. Sidney Mintz considera que estos cambios culturales ya se habían desarrollado en otras épocas y lugares (en el Caribe y regiones africanas durante el colonialismo) con la misma intensidad que en la actualidad; aunque entonces los inmigrantes no tuvieran teléfonos ni la posibilidad de desplazarse con tanta velocidad de un país a otro. Las nuevas comunidades transnacionales, según este autor, no hacen más que desarrollar, como en épocas anteriores, una actitud instrumental hacia la perpetuación y la innovación de la cultura. Sin embargo, las diferencias de las actuales configuraciones transnacionales, como arguye Alejandro Portes (2000:254), se establecen, precisamente, en la modalidad y la intensidad de estas

nuevas formas de transnacionalismo íntimamente vinculadas a los avances tecnológicos tanto de los medios de comunicación como del transporte, que posibilitan nuevas dinámicas y transformaciones en todos los niveles (transnacional, nacional, local y familiar). Y, por lo tanto, la emergencia de nuevas conexiones transnacionales, vinculadas a la lógica global del capital, ya que el incremento del número de migrantes transnacionales está relacionado con la intensificación de la internacionalización del capital y la consiguiente reorganización global de la producción, representa un fenómeno distintivo y novedoso que afecta singularmente a las dinámicas y variaciones de los patrones migratorios. Una de las consecuencias de estas nuevas dinámicas de internacionalización del capital, junto a otras condiciones estructurales, es la configuración de nuevos patrones migratorios en los que, frente a esquemas clásicos controlados por los Estados, las iniciativas populares, al margen de las políticas nacionales, adquieren mayor relevancia (Repak 1995; Portes 1997; Castles 2000). Como en otros estudios realizados sobre la migración salvadoreña a Estados Unidos (Repak 1995; Mahler 1995; Menjívar 2000), este es el patrón dominante que se observa en esta etnografía: los salvadoreños deciden emigrar a Estados Unidos apoyados por redes sociales informales, buscando trabajo, al margen de las políticas migratorias estatales, mediante un sistema de reclutamiento indirecto. La importancia de estas redes en la incorporación de los inmigrantes salvadoreños en Estados Unidos queda manifiesta en la mayoría de los testimonios de mis informantes. Juan, que emigra a Washington a comienzos de la década de los ochenta sin documentos, expresa la importancia de la familia para emigrar y adaptarse a las sociedades de asentamiento:

La gente que venimos para acá todos venimos buscando mejor futuro; pero hay ciertos problemitas que no se pueden entender, porque sabes el que puede viajar es el que tiene dinero. El que de verdad es pobre, si no tiene un amigo que tenga facilidad, no puede viajar. Necesitas una familia que te ayude económicamente, principalmente en este país. Si tú no tienes a dónde ir, principalmente en aquel tiempo en el que yo vine, hubiera venido directamente a la boca del lobo. Necesitas familia o amigos que te puedan buscar trabajo porque sabes que a veces el trabajo es lo primero en este país.

Juan

Los aspectos socioculturales en los estudios migratorios fueron incorporados por el estructuralismo histórico, ampliando el marco teórico propuesto por las teorías clásicas. Desde esta perspectiva se destaca la importancia que factores históricos, políticos y culturales adquieren vinculando a países emisores de emigrantes con receptores. Estos planteamientos favorecen, asimismo, el interés inicial de los científicos sociales por la teoría de las redes sociales (Massey et al. 1987), planteada, no obstante, décadas antes por la antropología social británica (Bott 1957; Philpott 1973). En ausencia de la ayuda gubernamental, las redes

sociales (familiares, amigos, conocidos...) se convierten en la parte asistencial fundamental que los migrantes poseen para desplazarse y adaptarse a los contextos de asentamiento. Con todo, estas redes sociales, como demuestra Cecilia Menjívar (2000) en su estudio sobre los salvadoreños en San Francisco, lejos de ser estáticas y mecánicas, se manifiestan fluidas, contingentes y cambiantes según las condiciones estructurales que obstaculizan o favorecen el proceso migratorio. Sus funciones asistenciales, consecuentemente, están condicionadas por las estructuras de oportunidades que los inmigrantes encuentran en los contextos de llegada: fundamentalmente como consecuencia de los modos de incorporación (Portes y Rimbaud 1996). Más aún si cuando el modo de incorporación al país se realiza de forma clandestina, como se han visto obligados la mayor parte de los salvadoreños, los nuevos inmigrantes dependen únicamente de la asistencia de las redes sociales para poder establecerse. La mayor parte de mis informantes han emigrado clandestinamente a Estados Unidos y han dependiendo de sus redes más inmediatas, familiares, vecinos o incluso coetáneos étnicos (compatriotas o latinos) para asentarse y adaptarse.

El Salvador: desarrollo de una cultura migratoria

La falta de tierras y su concentración en manos de pocas familias, la represión política que desemboca en la guerra civil durante la década de los ochenta y deteriora las condiciones económicas, así como las catástrofes naturales podrían señalarse como las causas estructurales más importantes que explican el movimiento migratorio de salvadoreños en Estados Unidos. La actual migración salvadoreña en Estados Unidos se caracteriza por una alta concentración de inmigrantes en ciudades como Los Ángeles, San Francisco, Houston, Nueva York o Washington, D.C.⁴ Estas concentraciones han posibilitado el despliegue cada vez mayor de redes sociales que permiten una mejor y menos traumática incorporación y adaptación de los nuevos inmigrantes a los contextos de llegada; prestándoles servicios asistenciales cada vez más amplios. Sin embargo, cabe destacar que antes de iniciarse el movimiento migratorio salvadoreño a Estados Unidos, los desplazamientos internos y regionales de gran parte de la población campesina tenían una tradición centenaria.

⁴ Según, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador la migración salvadoreña está presente asimismo en Miami (Florida), Nueva Orleáns (Louisiana), Dallas (Texas), Chicago (Illinois), Boston (Massachusetts), Santa Ana (California), Nueva Jersey, Las Vegas (Nevada), Atlanta (Georgia), Carolina del Sur, Charlotte y Raleigh (Carolina del Norte), Salt Lake City (Utah), Phoenix (Arizona) y Alabama (Ministerio de Relaciones Exteriores 2001).

Temporeros en el café

Lamentablemente, como nosotras somos casi mujeres y los varones nacieron después de nosotras; cuando éramos pequeñas nos tocó trabajar mucho en la agricultura (...) Todos los meses de noviembre, diciembre y parte de enero nosotros estábamos fuera del hogar con mi papá en busca de trabajo en los cafetales y mi mamá se quedaba en la casa con los más pequeños. Cuando yo estaba bien pequeña, como de unos nueve años, empezó mi papá a llevarme a los cafetales.

María

Entre los inmigrantes salvadoreños del área metropolitana de Washington se recogen historias de vidas que resaltan esta experiencia migratoria regional antes de llegar a Estados Unidos (Sánchez Molina 2006). María, junto a su familia, inicia una vida de desplazamientos en las zonas cafetaleras durante su infancia, y cuando cumple quince años emigra a San Salvador para trabajar durante sus años de juventud en el servicio doméstico. La trayectoria migratoria de María sigue algunos de los patrones de la cultura migratoria de la población salvadoreña antes de que comenzara el fuerte movimiento de desplazamiento hacia los Estados Unidos, desarrollo de patrones migratorios cíclicos entre la población campesina que busca empleo estacional en las provincias cafetaleras. La precariedad laboral de los campesinos aumenta hasta la década de 1950 cuando, según Cecilia Menjívar (2000), se da una de las principales causas de la crisis que provoca el conflicto bélico de los años ochenta del siglo pasado. Durante esta década, los distintos gobiernos del país, junto con las élites locales, intentaron transformar una sociedad fundamentalmente agrícola en una sociedad industrializada mediante políticas reformistas importadas. El resultado fue un desarrollo económico. La migración salvadoreña, tanto interna como externa, comienza a finales del siglo XIX como consecuencia de la concentración de tierras y de la expansión de monocultivos como el café. Las expropiaciones de tierras a los campesinos llevadas a cabo por las élites del país posibilita el desarrollo de una cultura migratoria estacional tanto en plantaciones internacionales (Guatemala y Honduras) como nacionales. Entre 1880 y 1912, familias pertenecientes a la clase alta y media alta del país comienzan a acaparar las tierras más fértiles situadas en las colinas volcánicas para el cultivo del café a gran escala. Se inicia así un proceso de concentración de tierras que se acentúa a lo largo del siglo XX, originando el fortalecimiento de una pequeña oligarquía de terratenientes. La introducción y expansión de monocultivos como el café, que se convierte durante mucho tiempo en el mayor producto de exportación del país, fuerza a muchos trabajadores y pequeños cultivadores a depender del trabajo estacional (Hamilton y Chinchilla 1991). Esta situación benefició a una pequeña oligarquía y empobreció a las clases rurales

y urbanas más vulnerables del país; favoreciendo el aumento del número de migrantes estacionales hacia las zonas cafetaleras y el desarrollo de nuevos modelos migratorios a las ciudades; mayoritariamente mujeres que se desplazan a San Salvador para trabajar en el servicio doméstico, y a Honduras, fundamentalmente hombres en busca de trabajo en el país vecino que experimentaba entonces un importante desarrollo agrícola y comercial. Una consecuencia significativa de estas dinámicas migratorias fue la formación y el desarrollo de nuevas unidades domésticas basadas en el acompañamiento; establecimiento de familias libres (sin vínculos legales) en los lugares donde los emigrantes iban a trabajar. El desarrollo de estas nuevas configuraciones familiares en la clase campesina es relevante para comprender algunos de los patrones migratorios de los salvadoreños a Estados Unidos (Menjívar 1999; 2000).

La trayectoria migratoria campesina experimentó un giro copernicano con la masiva huida del país de millares de salvadoreños hacia las ciudades norteamericanas cuando estalla el conflicto bélico. Los viejos modelos migratorios regionales se reestructuran para configurar nuevos patrones que afectan en la actualidad a todos los niveles socioculturales del país (Landolt et al. 1999).

Guerra civil y éxodo migratorio

Había población latina, pero no como ahora. Luego he visto el incremento de la población salvadoreña después de la guerra (...) Muchos huían de la muerte y otros huían de la economía que estaba muy mal.

José

El conflicto bélico y la crisis económica asociada al mismo propicia el desplazamiento interno de aproximadamente 700 mil personas, y el éxodo de más de un millón de salvadoreños de todos los sectores de la sociedad hacia las ciudades del norte del continente.⁵ Distintos estudios destacan que cerca de una tercera parte de la población fue desplazada por la guerra y factores relacionados con la situación política y económica del país (Montes y García

⁵ Más de 1 millón de salvadoreños buscan asilo político en Canadá, Australia, Europa y Estados Unidos (Zolberg et al. 1989; Menjívar 1999).

1988; Rodríguez 1987).⁶ Aunque muchos inmigrantes salvadoreños no fueran afectados directamente por la violencia y el conflicto armado, sí lo fueron por sus consecuencias económicas. De ahí que el alto nivel migratorio a Estados Unidos no pueda explicarse sin tener en cuenta tanto los factores políticos como económicos asociados al conflicto armado que provocan la reducción de la producción y el aumento galopante del desempleo (Rodríguez 1987; Repak 1995). Precisamente, los departamentos donde la guerra tuvo mayor intensidad, como La Unión o San Miguel, se convierten desde los primeros años del conflicto (1980-1984) en los mayores emisores de migración (Montes y García 1988).

El éxodo migratorio salvadoreño durante esta época propicia el establecimiento de redes sociales a través de familiares, amigos y vecinos en varias ciudades de Estados Unidos que permiten el mantenimiento de altos niveles migratorios hasta la actualidad. Estas redes sociales asisten a los nuevos inmigrantes con la información necesaria sobre el viaje, las condiciones del mercado de trabajo, la vivienda, las organizaciones voluntarias de ayuda, etcétera (Menjívar 2000). Además de la familia, las organizaciones comunitarias juegan un papel asistencial importante en los actuales movimientos migratorios. Tanto las comunidades religiosas como las civiles llenan el vacío en la provisión de ayuda a los inmigrantes que los estados de las sociedades del bienestar no cubren a los inmigrantes indocumentados.

En el caso de los salvadoreños, y desde una perspectiva meramente funcional o instrumental, la participación activa en las comunidades religiosas es importante para la consecución de objetivos tanto en las comunidades asentamiento como de origen. Esta participación favorece relaciones transnacionales que mantienen a los inmigrantes conectados con sus culturas y con sus sociedades de procedencia (Menjívar 1999: 589). Además de las parroquias y comunidades religiosas, en Washington se ha desarrollado una importante red de organizaciones no gubernamentales con el objetivo de mitigar, ante la invisibilidad de los inmigrantes para las instituciones gubernamentales, gran parte de las necesidades de los recién incorporados a la ciudad.⁷ La mayoría de estas organizaciones funcionan a través de subvenciones y aportaciones privadas, por lo que el mantenimiento, el alcance y la calidad de sus servicios dependen de la situación económica del país.

⁶ Durante la década de 1960 apenas 15 mil 500 salvadoreños habían emigrado a Estados Unidos; en la década de 1980 esta cantidad se multiplica hasta alcanzar los 144 mil 400 salvadoreños que entran en el país con documentos. Sin embargo, se calcula que el número de indocumentados que entró en el país durante esta misma época podría considerarse diez veces más que el número de documentados (Hamilton y Chinchilla, 1991; Montes y García, 1988).

⁷ Entre las organizaciones que se han ido estableciendo en toda el área metropolitana cabe destacar por su antigüedad y permanencia las primeras que se establecieron en los barrios de Adams Morgan y Mount Pleasant: El Centro Católico Hispano (1967) y La Clínica del Pueblo (1983) en la atención sanitaria; en la atención legal, CARECEN (1981); en la alfabetización y aprendizaje del inglés Carlos Rosario (1970).

Modos de incorporación a Washington

La población latinoamericana comienza a asentarse en Washington, D. C. a finales de la década de los cincuenta del siglo pasado, experimentando un crecimiento sin precedentes en las siguientes décadas. Entre los primeros inmigrantes salvadoreños que se asientan en la capital estadounidense destacan mujeres que llegaron a trabajar al servicio doméstico de embajadores, profesionales y funcionarios de las instituciones multilaterales que comenzaban a establecerse en la ciudad. Después de la II Guerra Mundial, se establecen en la capital nuevas embajadas de países latinoamericanos y organizaciones multilaterales como la Organización de Estados Americanos (1948), el Banco Mundial (1950) o el Banco Interamericano de Desarrollo (1959) (Repak 1995; Cadaval 1998). La demanda laboral en el sector del servicio doméstico propicia el desarrollo de incipientes redes migratorias protagonizadas fundamentalmente por mujeres hasta la década de 1970.⁸ Las primeras mujeres salvadoreñas reclutadas para trabajar en las casas de los funcionarios de estas instituciones se convertirían en las pioneras de uno de los movimientos migratorios más significativos de Estados Unidos.

Se encargaban de todo: sistema tradicional de reclutamiento

Yo no estaba en la lista para venir, pero la chica que iba a venir para acá a lo último salió enferma y no pudo viajar; una monja del colegio en el que estaba trabajando me llamó y me propuso venir. Y entonces le dije que bueno, que iría a avisar a mi familia, ya que había que hacerlo rápido. Entonces me decidí ya que no tenía que hacer nada, solamente presentarme al embajador. Ellos se encargaron de todo (...) No había muchos salvadoreños y las salvadoreñas que conocí cuando llegué trabajaban en casas sobre todo.

Consuelo

Consuelo llegó a Washington en 1959 para trabajar en el servicio doméstico de una familia de funcionarios salvadoreños. Cuando llegó no había muchos salvadoreños en la ciudad, y los pocos que conocía eran mujeres solteras que, como ella, trabajaban en el

⁸ Hasta esta década el 70% de los inmigrantes latinoamericanos en Washington estaba constituido por mujeres; fundamentalmente porque la ciudad y su área metropolitana no demandaba un mercado laboral que pudiera atraer a la población latinoamericana masculina (Repak 1995:1-2).

servicio doméstico. Según ella, las familias que las trajeron no tenían muchas dificultades para “traer gente con papeles”. El modo de incorporación de Consuelo y sus compañeras responde a un patrón tradicional de migración basado en el sistema de reclutamiento, vigente en aquella época en la mayoría de países receptores de inmigrantes (Castles 2000). Como podemos advertir, Consuelo llega a Washington con un contrato laboral a través de la mediación del colegio de religiosas donde trabajaba como empleada doméstica. Estas religiosas elaboraban listas de posibles candidatas para trabajar en el extranjero, tal y como señala Consuelo al manifestar que en un principio no estaba en la lista para trabajar en Estados Unidos. En los años sucesivos, Consuelo ayuda a establecerse en Washington al resto de sus hermanas actuando ella misma como mediadora en la contratación de sus hermanas como empleadas domésticas. Siguiendo el proceso de la familia de Consuelo se advierte la sustitución de modos de incorporación tradicionales por otros más autónomos y dependientes de las redes sociales.

Desde una perspectiva histórico-estructural, la inmigración de estas mujeres se relaciona con la baja proporción de matrimonios que se da en El Salvador, particularmente, con el desarrollo y aumento de unidades domésticas basadas en el acompañamiento durante el periodo de las migraciones regionales de carácter cíclico. Esta situación favorece que mujeres solteras, como Consuelo, o acompañadas, como algunas de sus hermanas que emigran varios años más tarde, acepten trabajos en lugares distantes de sus poblaciones de origen. Asimismo, se debe tener en cuenta la política migratoria norteamericana anterior a la reforma legislativa de 1965 que facilita la incorporación reglamentada de los primeros salvadoreños en la ciudad. Por un lado, por la exclusión de la población latinoamericana del sistema de cuotas que establece la Ley de Orígenes Nacionales de 1924 (National Origins Act 1924). Esta ley, basada en elementos ideológicos claramente racistas sobre el origen nacional, si bien limita la inmigración al país de poblaciones asiáticas, africanas y del sur y este de Europa, excluye del mismo a la población nativa latinoamericana (Kansas 1941). Y por otro lado, el estatuto diplomático de los funcionarios extranjeros en la capital. Tanto los funcionarios de las embajadas como los empleados de las organizaciones multinacionales mantienen un estatuto diplomático preferencial que se extiende a familiares cercanos y empleados del servicio doméstico. El aumento de funcionarios internacionales en la capital estadounidense posibilita, asimismo, el asentamiento de familiares cercanos y trabajadores del servicio doméstico, exentos de las restricciones inmigratorias vigentes. Estas circunstancias legales explican la llegada de las primeras mujeres salvadoreñas que, como Consuelo, se asientan en la ciudad para trabajar como empleadas de hogar (Gordon y Rosenfield 1959).

En 1952, la Ley de Inmigración y Nacionalidad (Immigration and Nationality Act), conocida como la ley McCarran Walter, realiza pequeños cambios; manteniendo el sistema de cuota, introduce el primer sistema de visados preferenciales que permite a un número limitado de inmigrantes la reunificación familiar y la concesión de visados a profesionales cualificados.⁹ Según Baghi, los cambios introducidos por esta ley pueden considerarse como los antecedentes de los profundos cambios que introduce la ley de 1965, cambiando y diversificando el origen de los movimientos migratorios, hasta entonces noreuropeo, en Estados Unidos (Baghi 2001).¹⁰ Debe destacarse que las reformas introducidas por la ley McCarran Walter mantiene, siguiendo la política de buena vecindad, la ley de exclusión del sistema de cuota de la población del continente americano, beneficiando fundamentalmente a la población latinoamericana. De hecho, constituyó hasta entonces el mayor grupo exento del sistema de cuota, experimentando, después de la promulgación de la ley, un crecimiento ascendente significativo en Estados Unidos.¹¹

La Ley sobre Inmigración y Nacionalidad de 1965 (Immigration and Nationality Act) supone una profunda revisión y cambio de la política migratoria norteamericana en el contexto de la lucha por los derechos civiles en el país (Aleinikoff et al. 1998; Castles 2000). La nueva legislación elimina definitivamente el sistema de cuota de orígenes nacionales, destacando como criterios básicos para autorizar la entrada en el país la reunificación familiar y la emigración de trabajadores cualificados.¹² Como distintos autores han destacado irónicamente, esta ley no preveía las ventajas que estos nuevos criterios podrían tener para inmigrantes profesionales asiáticos y para la reunificación familiar de residentes asiáticos y latinoamericanos (Portes y Rumabud 1996; Repak 1995). Con todo, hay que destacar

⁹ Esta ley consolida las leyes migratorias previas unificando su estatuto y preservando el sistema de cuota que discrimina a las poblaciones no anglosajonas; estableciendo un límite de 150 mil. Entre otros cambios, revoca finalmente la exclusión de la inmigración japonesa y establece una pequeña cuota para asiáticos del triángulo del Pacífico (Immigration and Nationality Act).

¹⁰ La ley permite distribuir un número limitado de visados para trabajadores altamente especializados cuyos servicios fueran escasos entre la fuerza laboral nativa del país; y otro 20% para las esposas y los hijos adultos solteros de residentes permanentes. El Congreso aprueba la ley con el veto del presidente Truman, favorable a la abolición del sistema de cuota. La oposición del presidente y el debate en torno a la misma le indica el movimiento favorable a la liberalización de los estatutos y a la eliminación del sistema de cuotas por orígenes nacionales (Gordon y Rosenfield 1959; Aleinikoff et al. 1998).

¹¹ En 1953 se contabilizaba la entrada de 58 mil 985 inmigrantes latinoamericanos admitidos; en 1954, 78 mil 897; en 1955, 78 mil 897; en 1956, 122 mil 83; y en 1957, 111 mil 344 inmigrantes (INS Annual Report, 1957:18).

¹² La ley revoca el sistema de cuota por orígenes nacionales, sustituyéndolo por un límite de 20 mil inmigrantes por cada país fuera del continente americano, estableciendo como límite total, 160 mil inmigrantes.

que la nueva legislación limita por primera vez el número de inmigrantes procedentes del continente, afectando negativamente a la inmigración latinoamericana que comienza a sufrir los primeros obstáculos legales de la política migratoria norteamericana.¹³ Esta situación ha llevado a algunos autores a considerar que la imposición de estas limitaciones legales responde a una expresión política contra el aumento significativo de la población hispanohablante en el país (Aleinikoff et al. 1998). Lo cierto es que a pesar de estas limitaciones, desde la entrada en vigor de esta ley, Estados Unidos ha experimentado uno de los niveles migratorios más importantes de su historia, tan importante como los que se dieron en los inicios del siglo XX, diversificando su procedencia, fundamentalmente de países asiáticos y latinoamericanos.¹⁴ Los cambios en las políticas migratorias realizados desde entonces constituyen elementos claves para comprender las dinámicas y desarrollo de los distintos movimientos migratorios. La legislación determina los distintos modos de incorporación de los inmigrantes en el país, y en ese sentido, las condiciones de asentamiento, adaptación e integración.

Refugiados salvadoreños y política migratoria

Como se ha destacado previamente, la mayoría de los salvadoreños que entraron en Estados Unidos durante la guerra civil, huyendo de la violencia, llegan con la esperanza de conseguir el estatus político de refugiado. No obstante, sólo una minoría logra conseguirlo.¹⁵ Esta situación desfavorable para la mayor parte de los refugiados salvadoreños hace que permanezcan durante muchos años en un estado legal ambiguo o en el limbo, como lo han calificado algunos autores (Mahler 1995; Landolt et al. 1999). El estallido de la guerra civil en El Salvador y el fuerte crecimiento de la industria de la construcción en el área metropolitana de Washington facilita el arribo de millares de hombres salvadoreños que llegan buscando refugio y trabajo (Repak 1995: 6). Estas circunstancias permiten que la inmigración masculina comience a incorporarse de manera significativa. Desde entonces, la industria de la construcción está dominada, junto con otros grupos latinoamericanos, por obreros salvadoreños.¹⁶ Sin embargo, a diferencia de las décadas anteriores, y a pesar de la

¹³ Establece un límite de 120 mil inmigrantes procedentes del hemisferio occidental, sin especificar límites por países.

¹⁴ En la década de 1980 el nivel de inmigración creció tanto como entre 1901 y 1910, cuando cerca de 800 mil personas llegaron al país (Portes y Rumbaut 1996).

¹⁵ Apenas un 3% según el National Asylum Study Project (1992).

¹⁶ Muchas de las empresas de construcción abren el mercado laboral a la población latina al estar dirigidas por empresarios latinos (Repak 1995:60).

demanda de trabajo, los modos de incorporación son mucho más duros y traumáticos, ya que la mayoría se tiene que incorporar al país sin documentos.

Auge del mercado laboral

Estuve como cuatro meses trabajando como mesero, sin hablar inglés, pero tuve problema (...) En mi país nunca había sido mesero, estaba haciendo algo que me gustaba y se sentían bien los clientes. Entonces regresaban y me decían: “Nos gusta tu atención y aquí estamos de nuevo” Eso funcionaba. Lamentable, porque me gustaba el lugar, pero tenía que buscar mejoría (...) Estoy trabajando en un restaurante chino, comida rápida para llevar. Ahí arreglo la mercadería que llega (...) Y aquí de bus-boy...

Daniel

Desde la década de los años 1960 hasta la de los años 1980, el mercado laboral experimentó un auge importante en Washington; muchos inmigrantes encontraban trabajos sin mayores dificultades, fundamentalmente en los sectores de servicios y en la construcción en el caso de los hombres. Un mercado laboral que, como podemos observar, estaba segmentado por géneros, de tal manera que las mujeres encontraban trabajo en el servicio doméstico o como limpiadoras en los nuevos hoteles y oficinas que se construían en la ciudad, y los hombres en la construcción. En el caso del sector de servicios, tanto mujeres como hombres encontraban trabajo como lava-plateos, ayudantes de cocina o como cocineros.

El gobierno americano, en sus esfuerzos por frenar la entrada de indocumentados en el país, publica en 1986 la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (Immigration Reform and Control Act). Con esta ley se pretende penalizar a los empresarios que contraten trabajadores indocumentados. A pesar de los esfuerzos y el aumento de las deportaciones tras la entrada en vigor de la citada ley, estos cambios legislativos no logran detener la migración clandestina ni evitar que muchos empresarios prefieran contratar mano de obra más barata a pesar de las sanciones. Por el contrario, la normativa lo que favorece es el aumento de la inseguridad laboral de los inmigrantes y una mayor explotación por parte de los empresarios (Repak 1995). Tampoco consigue frenar el número de indocumentados en el país, y como en otros países industrializados, la inmigración ilegal no sólo continuó creciendo, sino diversificándose (Portes y Rumbaut 1996; Castles 2000). La Ley de Reforma y Control de la Inmigración ofrecía, asimismo, un programa de amnistía general que permitió la regularización de los inmigrantes indocumentados que habían entrado en el país antes del 1 de enero de 1982; lo que favoreció la regularización de muchos salvadoreños que habían comenzado a salir del país a finales de la década de los años 1970.

Las contradicciones de esta política migratoria lo único que favorecen, como señalan algunos autores, es que, hasta mediados de la última década del siglo pasado, los salvadoreños representen el segundo grupo de indocumentados del país; únicamente superados por los mexicanos (Hamilton y Chinchilla 1991; Repak 1995). Como arguyen Douglas Massey y Kristin Espinosa (1997), el error de estas políticas migratorias consiste en que no tienen en cuenta los aspectos socioculturales de las actuales dinámicas y patrones de los movimientos migratorios al fundamentarse en los principios de las teorías neoclásicas sobre la migración; considerando la emigración como un mero cálculo de los costes y beneficios del movimiento internacional.

De Intipucá a Virginia: consecuencias transnacionales

Con el dinero que ellos han mandado han mejorado sus viviendas, hay una fábrica de lanchas de fibra de vidrio (...) La migración a Estados Unidos ha mejorado la situación porque si estas personas no tuvieran el dinero no hubieran podido comprar los servicios que les llevó el gobierno allí. Hay muchos lugares en El Salvador que no tienen luz eléctrica.

Dionisio

En muchos lugares del área metropolitana de Washington encontramos barrios prácticamente habitados por salvadoreños. Después de más de dos décadas, los salvadoreños se han convertido en la minoría inmigrante más importante del área metropolitana; altamente concentrados en Washington, D.C., y en condados de Virginia (Fairfax, Arlington, Alexandria y Prince William) y Maryland (Montgomery). Sin poder establecer con exactitud la población salvadoreña que habita en el área metropolitana, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, estima que se aproxima a 150 mil personas (Ministerio de Relaciones Exteriores 2001).¹⁷ El aumento de la inmigración responde, además de las redes familiares, a la efectividad que en las últimas décadas tienen las redes locales. Su funcionamiento ha sido tan efectivo que en algunas zonas suburbanas de la ciudad, gran parte de los inmigrantes son originarios de una misma población. Sin llegar a constituir enclaves étnicos, en muchos de estos lugares se ha dado una auténtica reapropiación cultural del espacio, hasta el punto

Esta área metropolitana se sitúa en el cuarto lugar donde reside mayor número de salvadoreños, por detrás de Los Ángeles (800 mil), San Francisco (450 mil) y Nueva York (421 mil) (Ministerio de Relaciones Exteriores 2001).

que los salvadoreños han rebautizado algunos barrios de los cascos urbanos de Virginia con los nombres de sus pueblos como Intipucá, Chirilagua o Los Pinos, un pequeño barrio de Old Town en Gaithersburg (Maryland). Estas reapropiaciones culturales reflejan las conexiones transnacionales de los nuevos movimientos migratorios, vinculando lugares receptores con emisores y desarrollando importantes estructuras económicas en el progreso local de pueblos y ciudades emisores de emigrantes, como es el caso del pueblo de Intipucá en La Unión.¹⁸

En la actualidad gran parte de los inmigrantes salvadoreños están documentados gracias al Estatuto de Protección Temporal (Temporary Protected Status) que el gobierno norteamericano les concedió tras los terremotos que sacudieron y devastaron El Salvador en el 2001.¹⁹ Con todo, la mayor parte de los salvadoreños asentados en esta región no ha experimentado una movilidad social significativa; y continúan trabajando en el sector del servicio doméstico, la construcción o los servicios (hoteles, restaurantes, etcétera) que les ofrece el mercado laboral peor remunerado del entorno metropolitano de la capital (Landolt et al. 1999:296). Únicamente un pequeño grupo de inmigrantes incorporados al país, fundamentalmente, de forma regular (documentados), han logrado prosperar invirtiendo sus ahorros en la creación de pequeñas empresas familiares en el sector del servicio (comercios y restaurantes). Por otra parte, hay que destacar que, a pesar de estas limitaciones que la mayoría de los salvadoreños tienen que franquear en su incorporación al país, la actual situación les permite establecer vínculos transnacionales con sus lugares de origen a través de remesas familiares y, los más afortunados, mediante pequeñas inversiones en la construcción o compra de viviendas en sus lugares de origen (Mahler 1995; Repak 1995; Lopez et al. 1996). Por consiguiente, desde un nivel familiar, estas remesas y pequeñas inversiones en el mercado inmobiliario, tienen ventajosas consecuencias económicas para El Salvador. Las remesas regulares que los inmigrantes envían a sus familias tienen un gran impacto en la economía del país hasta el extremo que durante todos estos años han estado equilibrando las balanzas y los reajustes de la economía nacional, además de amortiguar los efectos del estancamiento económico sufrido como consecuencia de la guerra civil y las sucesivas catástrofes naturales (Lungo 1997; Landolt et al. 1999).

¹⁸ En este sentido, cabe destacar el desarrollo sin precedentes experimentado por ciudades como San Miguel en la década de los años 1990, debido a las remesas de los inmigrantes, la construcción de viviendas y la proliferación de pequeños negocios. A nivel nacional, la fuerza económica de los migrantes ha inspirado nuevas iniciativas políticas gubernamentales, además de un cambio en las estrategias inversoras del sector privado (Landolt et al 1999: 295).

¹⁹ Este estatuto permite residir y trabajar en Estados Unidos a los salvadoreños indocumentados que llegaron al país antes del 13 de febrero del 2001 (La última extensión del estatuto finalizó el 9 de septiembre del 2003).

Familias y residencia transnacionales

La primera consecuencia del modo de incorporación clandestino imperante entre los inmigrantes salvadoreños en el área metropolitana de Washington en las últimas décadas, es la separación de los miembros que componen la unidad doméstica; separación que resulta más traumática y compleja cuando, en el caso de las familias nucleares o monoparentales, quien emigra es uno o ambos progenitores (Chavez 1991: 118). De ahí que, como se ha destacado anteriormente, la decisión de emigrar requiere de un proceso de negociación complejo en contextos plagados de incertidumbres (Hondagneu Sotelo 1994:18). Ante las grandes dificultades que los inmigrantes salvadoreños encuentran para emigrar a Estados Unidos con toda la familia, se ven forzados a conformar sus unidades domésticas en espacios multilocales en dos estados-nación; o lo que es lo mismo, familias transnacionales (Salazar 2001; Sánchez Molina 2004). La separación espacial de la unidad doméstica genera tensiones entre sus miembros. Más aún teniendo en cuenta que la separación puede alargarse por un periodo de tiempo imprevisible; hasta más de quince años. De ahí que no sólo la dispersión espacial, sino las incertidumbres sobre el retorno o la permanencia de los progenitores y sus compromisos familiares favorezcan el desarrollo y el afianzamiento de relaciones transnacionales. Así y todo, los inmigrantes salvadoreños se esfuerzan en superar esta conformación transnacional de sus familias planteándose el retorno, de uno o ambos progenitores, la emigración gradual de sus hijos de forma clandestina, sobre todo de los mayores, y sobre todo, la reunificación familiar en Washington una vez que las condiciones estructurales lo permiten.

Las primeras actividades transnacionales que los inmigrantes establecen con sus hogares en El Salvador se dan a través de las remesas que envían para la subsistencia familiar (Montes 1990; Landolt et al. 1999). Una vez que ésta queda garantizada, los inmigrantes salvadoreños destinan sus posibles ahorros a inversiones inmobiliarias destinadas a la construcción o compra de viviendas en sus lugares de origen (Landolt et al. 1999; Mahler 1999). Una vez que regularizan su situación y consiguen unos niveles de ingresos suficientes, continúan forjando una variedad de relaciones y compromisos transnacionales. Una de estas relaciones permite a muchos salvadoreños mantener una vida transnacional tras la jubilación; estableciendo una residencia transnacional “aquí y allá” en la que la idea del retorno definitivo parece difuminarse. Es importante resaltar cómo se conforma la idea del retorno que tradicionalmente la mayoría de los inmigrantes mantienen durante el proceso de migración. Según Espinosa (1998), el “mito del retorno” funciona como una metáfora ambivalente que manifiesta la obsesión de los inmigrantes por regresar a su país natal. Esta

misma obsesión posibilita una tensión entre el establecimiento y el retorno que facilita el desarrollo de relaciones transnacionales y, en este sentido, la permanencia y el desarrollo de redes sociales que vinculan a los inmigrantes con sus lugares de origen a través de las remesas y las pequeñas inversiones (viviendas o negocios). Lo cierto es que, en el caso de los inmigrantes salvadoreños en Washington, muy pocos regresan definitivamente y menos aún consiguen, como se ha señalado, llegar a ser suficientemente independientes como para crear sus propias empresas en Estados Unidos o El Salvador (Landolt et al. 1999: 303). Sin embargo, podemos observar situaciones de residencia transnacional incluso antes de la jubilación, si los inmigrantes consiguen regularizar su situación y disponer de los requisitos económicos para poder vivir en ambos lugares. Esta forma de vida constituye otro de los nuevos fenómenos de los actuales procesos migratorios. Los inmigrantes se convierten entonces en transmigrantes que viven tanto en el lugar de asentamiento como en el lugar de origen, participando activamente en ambas sociedades mediante la construcción de nuevas identidades que los capacita para adaptarse a más de un estado-nación (Glick et al. 1995: 48).

Conclusión

El proceso migratorio de la comunidad salvadoreña en el área metropolitana de Washington nos permite observar y analizar las consecuencias de la penetración del capitalismo en áreas periféricas de países como El Salvador, desestructurando los modelos de producción tradicionales y obligando a las poblaciones campesinas al desplazamiento regionales e internacionales. Con la globalización del capital y de la cultura de los medios de comunicación y transporte se reconfiguran nuevos patrones migratorios al margen de las políticas migratorias de los estados-nación. En estos nuevos patrones, las iniciativas populares, a través del desarrollo de redes sociales, adquieren un protagonismo sin precedentes no sólo en la configuración de nuevos modelos migratorios, sino en el desarrollo de nuevas estrategias de adaptaciones de carácter transnacional. Muchos salvadoreños deciden emigrar a Washington siguiendo un sistema autónomo mediado por la ayuda que le pueden ofrecer sus redes sociales más inmediatas. Esta modalidad requiere de un proceso complejo negociado con los miembros de la familia que viven en El Salvador y en Estados Unidos. Este modo de incorporación, marcado por la clandestinidad, tiene importantes consecuencias para estas familias. Por una parte, hasta que los salvadoreños pueden regularizar su situación migratoria, tienen que vivir durante muchos años invisibles tanto para las instituciones de la sociedad de asentamiento como de procedencia. Y por

otra, todos los miembros de la familia, a un lado y otro de las fronteras nacionales, tienen que depender de la ayuda que sus redes más cercanas les puedan ofrecer mientras dura su proceso migratorio. De ahí que, mediante el despliegue de estrategias transnacionales, los salvadoreños se esfuercen, consecuentemente, en superar las barreras espaciales estructurales que obstaculizan su asentamiento y adaptación en la sociedad de destino.

Referencia bibliográfica

- Aleinikoff, T.; Martin, David; Motomura, H. (1998) *Immigration and Citizenship. Process and Policy*. St. Paul, Minn.: West Group.
- Bagchi, Anne (2001) "Migrant networks and the immigrant professional: An analysis of the role of weak ties" *Population Research and Policy Review* 20:9 31.
- Basch, Linda, Nina Glick Schiller, and Cristina Szanton-Blanc (1994) *Nations Unbound: Transnationalized Projects and the Deterritorialized Nation-State*. New York: Gordon and Breach
- Beck, Ulrich (2000) *What is globalization?* Cambridge, UK : Polity Press ; Malden, MA : In association with Blackwell Pub.
- Bott, E. (1957) *Family and social network; roles, norms, and external relationships in ordinary urban families*. London: Tavistock Publications.
- Boyd, Monica (1989) "Family And Personal Networks In International Migration: Recent Developments and New Agendas" *International Migration Review*, vol. xxiii, No.3 (pp. 638-670)
- Cadaval, Olivia (1998) *Creating a Latino Identity in the Nation Capital. The Latino Festival*. New York and London: Garland Publishing, Inc.
- Castles, S. (2000) *Ethnicity and globalization: from migrant worker to transnational citizen*. London: Sage.
- Cohen, Lucy M. (1979) *Culture, Disease, and Stress among Latino Immigrants*. Research Institute in Immigration and Ethnic Studies (RIIES) Washington, D.C.: Smithsonian Institution.
- Durand, Jorge y Massey, Douglas (1992) "Mexican Migration to the United States: A Critical Review" *Latin American Research Review*, 27/2:3 42.
- Espinosa, V. (1998) "Establecimiento y retorno: dos caras del proceso migratorio transnacional". *El dilema del retorno. Migración, género y pertenencia en un contexto transnacional*. Zamora (Mich.): El Colegio de Michoacán (pp. 41-98).

- Funkhouser, Edward. 1997. "La inmigración internacional salvadoreña y las remesas: un perfil." *Migración internacional y desarrollo*. San Salvador: FUNDE (Tomo I); (pp. 43-77)
- Gordon, Charles; Rosenfield, Harry (1959) *Immigration Law and Procedure*. Albany, New York: Banks and Company.
- Grasmuck, Sherry & Pessar, Patricia R.(1991) *Between Two Islands. Dominican International Migration*. Berkeley: University of California Press.
- Hamilton, Nora y Chinchilla, Norma (1991) "Central American Migration: A Framework for Analysis" *Latin American Research Review* 26, 1:75-110.
- Hondagneu Sotelo, P. (1994) *Gendered transitions: Mexican experience of immigration*. Berkeley, Calif.: University of California Press
- Kansas, Sidney (1941) *U.S. Immigration, Exclusion, Deportation, and Citizenship*. New York: Matthew Bender Company.
- Landolt et al. (1999) From Hermano Lejano to Hermano Mayor: the dialectics of Salvadoran transnationalism" *Ethnic and Racial Studies* 22, no. 2 (1999): 290 315
- Lopez, David et al. (1996) "Central Americans: at the Bottom, Struggling to Get Ahead" *Ethnic Los Angeles*. Roger Waldinger; Mehdi Bozorgmehr (ed.). New York Russell Sage Foundation.
- Lungo, Mario. 1997. "Migración internacional y desarrollo. Una cambiante relación multidimensional" *Migración internacional y desarrollo*. San Salvador: FUNDE (Tomo I); (pp. 17-39)
- Lungo, Mario; Eekhoff, Katherine; Baires, Sonia. 1997. "Migración internacional y desarrollo local en El Salvador" *Migración internacional y desarrollo*. San Salvador: FUNDE (Tomo II); pp. 47-86
- Mahler, Sarah J. (1995). *Salvadorans in Suburbia. Symbiosis and Conflict*. Boston: Allyn and Bacon.
- Massey et al. (1987) *Return to Aztlán: The Social Process of International Migration from Western Mexico*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Massey, Douglas and Kristin Espinosa (1997) "What's Driving Mexico-U.S. Migration? A Theoretical, Empirical and Policy Analysis." *American Journal of Sociology*, 102(4).
- Menjívar, Cecilia (1999) "The Intersection of Work and Gender Central American Immigrant Women and Employment in California" *American Behavioral Scientist*, 42 4: 601 627

- Menjívar, Cecilia (2000) *Fragmented Ties. Salvadoran Immigrant Networks in America*. Berkeley: University of California Press
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2001) *Salvadoreños en el Exterior*. DGACE. San Salvador.
- Mintz, Sidney W. (1998) "The Localization of Anthropological Practice: From area studies to transnationalism" *Critique of Anthropology* 18, no. 2: 117-133
- Montes, Segundo y García, José (1988) *Salvadoran Migration to the United States: An Exploratory Study*. Washington, D.C.: Hemispheric Migration Project, Center for Immigration Policy and Refugee Assistance, Georgetown University.
- Pessar, Patricia (1995) *A Visa for a Dream. Dominicans in the United States*. Boston: Ally and Bacon
- Pessar, Patricia (1999) "Engendering Migration Studies: The Case of New Immigrants in the United States". *American Behavioral Scientist* 42, no. 4 (1999): 577-600.
- Philpott, Stuart B. (1973) *West Indian migration; the Montserrat case*. London, Athlone Press; New York, Humanities Press.
- Portes, A.; Rumbaut, R. (1996) *Immigrant America. A Portrait*. Berkeley, Los Ángeles, London: University of California Press.
- Portes, A. (2000) "Globalization from Below: The Rise of Transnational Communities" *The ends of globalization: bringing society back in*. Don Kalb et al. (ed) Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers (253-270).
- Repak, Terry (1995) *Waiting on Washington. Central American Workers in the Nation's Capital*. Philadelphia: Temple University
- Rodríguez, Néstor (1987) "Undocumented Central American in Houston: Diverse Populations" *International Migration Review* 21:4-26
- Salazar Parreñas, Rhacel (2001) *Servants of globalization: women, migration and domestic work*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Sánchez Molina, Raúl (2006) *Proceso migratorio de una mujer salvadoreña. El viaje de María Reyes a Washington*. Madrid: CIS/Siglo XXI.
- Sánchez Molina, Raúl (2005) "Mandar a traer" *Antropología, migraciones y transnacionalismo. Salvadoreños en Washington*. Madrid: Universitas.

Sánchez Molina, Raúl (2004) “Cuando los hijos se quedan en El Salvador: modos de incorporación, familias transnacionales y reunificación familiar. Estudio de casos de salvadoreños en Washington, D.C.” *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, RDTP; LIX, 2:1-20.

U.S. Bureau Census (2000). Noviembre 15, 2000 <<http://www.census.gov/population/estimates/state/st-99-5.txt>>

Zolberg et al. (1986) “International Factors in the Formation of Refugee Movements” *International Migration Review* 20:151-169.

Frontera Sur de México

Por una política migratoria integral en la frontera sur de México

Ernesto Rodríguez Chávez *

En todas las regiones del mundo, el fenómeno migratorio es complejo y difícil de abordar en cualquiera de sus manifestaciones, ya sea la salida o retorno de emigrantes, la inmigración permanente o temporal, o la migración de tránsito. Todas estas manifestaciones de la migración están presentes en México, con dimensiones y características diversas, que expresan viejas y nuevas tendencias; situación que a su vez impone la necesidad de buscar una visión nueva e integral, que permita entender y gestionar de mejor manera este fenómeno y promover las modificaciones necesarias a la legislación y a las políticas a seguir al respecto.

En particular, la frontera sur de México es un espacio, que en el sentido anterior, ha ido cobrando importancia y complejidad gradual en los últimos 20 años, aunque todavía sigue siendo un tema poco dimensionado. La transformación y el crecimiento de los movimientos poblacionales y migratorios que se dan en esta frontera, unido a la presencia de actividades como el tráfico de personas, armas y drogas, dan cuenta de esta nueva complejidad y sus implicaciones para la seguridad fronteriza y regional.

No obstante, esta frontera, como otras, marca límites a un territorio y una jurisdicción legal específica, pero al mismo tiempo representa un espacio histórico de continuidad económica, social y cultural que no puede desconocerse. Los flujos de guatemaltecos y beliceños que la transitan diariamente, como hace decenas de años, imprimen una dinámica especial en el entorno económico y social de la región sur de México.

* Director del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración

En este contexto y luego del análisis de estudios e investigaciones realizados por diversas instituciones académicas sobre la problemática migratoria en esa región, así como de las acciones emprendidas por el INM al respecto y de la realización de diversos foros de debate público, el INM publicó en noviembre de 2005 el documento “*Propuesta de política migratoria integral para la frontera sur de México*”¹, como un esfuerzo por integrar los avances de los últimos años, con las nuevas necesidades de gestión en las actuales condiciones de los flujos migratorios. Los aspectos principales de la propuesta son el objetivo central de este texto, unido a la presentación previa de algunos antecedentes sobre la situación migratoria en esta frontera.

La situación migratoria en la frontera sur

La frontera sur de México con una longitud total de mil 149 kilómetros, 956 con Guatemala y 193 con Belice², es una demarcación de enorme porosidad que posee una geografía diversa de difícil acceso en zonas de selva y montañas, así como de fácil tránsito en sus zonas bajas. La mayor movilidad poblacional está concentrada en sus dos extremos: la zona cercana a la costa del Pacífico colindante con Guatemala, principalmente por Ciudad Hidalgo y Talismán, y por el otro extremo en la frontera con Belice, por la zona de Chetumal a través del Puente Subteniente López. Estos tres puntos absorbieron el 87% de todos los cruces documentados que el INM registró en 2005 en esta frontera.

A lo largo de la frontera existen 11 puntos de internación con presencia de autoridades migratorias: 7 en Chiapas, 2 en Tabasco y 2 en Quintana Roo³, además de cientos de pasos informales de peatones y algunos de vehículos. Por estos puntos se producen cada año alrededor de 2 millones de entradas a México, incluyendo los cruces locales de guatemaltecos y beliceños que vienen de visita o para trabajar, así como las internaciones

¹ Instituto Nacional de Migración. Propuesta de política migratoria integral para la frontera sur de México. México DF, 2005. Texto completo en: <http://www.inami.gob.mx/paginas/foros/foros.htm>

² INEGI. Información geográfica. Datos generales. Superficie continental e insular del territorio nacional. En el caso de Belice no incluye 85 mil 266 km de límite marítimo en la Bahía de Chetumal. <http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/datosgeogra/extterri/frontera.cfm?c=154>

³ Los puntos de internación con presencia de autoridades del INM para septiembre de 2006, son: en Chiapas, Suchiate II, Ciudad Hidalgo, Talismán, Unión Juárez, Ciudad Cuauhtémoc, Carmen Xhan y Frontera Corozal. En Tabasco, El Martillo y El Ceibo. En Quintana Roo, Puente Subteniente López y La Unión. Otros dos puntos formales de internación señalados por la Comisión Internacional de Límites y Aguas en la frontera sur, Mazapa de Madero y Nuevo Orizabal, no están en operación por diversas causas.

de centroamericanos o de otros países, que tienen la intención de seguir en tránsito hacia Estados Unidos.

Durante 2004, el Centro de Estudios Migratorios del INM estimó las entradas a territorio mexicano por su frontera sur terrestre, en aproximadamente 1 millón 830 mil, incluyendo cruces documentados (78%) e indocumentados (22%), y sin considerar aquí los cruces que se dan en la propia ribera de los ríos fronterizos Suchiate, Usumacinta y Hondo, o a los migrantes irregulares que lograron atravesar el territorio nacional e ingresar a los Estados Unidos. Ver Anexo 1.

Es importante destacar en los cruces documentados, que más de la mitad de los mismos tienen una estancia menor a 24 horas y en su inmensa mayoría están constituidos por visitantes locales terrestres un millón 234 mil 248 en 2004, mismos que representan el 67,5 % del total general de entradas, seguido por turistas, trabajadores agrícolas y otros en menor medida.

Por su parte, los trabajadores migratorios temporales guatemaltecos son una fuerza de trabajo que cubre demandas tradicionales del sector agrícola de Chiapas, sobre todo en el café;⁴ que en los últimos años se han extendido a laborar en el comercio, los servicios y la construcción, en localidades urbanas de Chiapas, como Tapachula, Ciudad Hidalgo, Tuxtla Chico y Talismán; la mayoría de éstos trabajan sin la documentación migratoria requerida ya que entran como visitante local o sin documento alguno.⁵ Los trabajadores temporales guatemaltecos también están presentes en actividades agropecuarias en Tabasco y de la construcción en Quintana Roo.⁶

Ante esta situación se debe decidir entre documentar y regularizar a estos trabajadores migratorios guatemaltecos que diariamente están en territorio mexicano sin la autorización requerida para laborar, o prohibirles su estancia en el país impidiéndoles el paso. En este sentido consideramos que el mejor camino para tener flujos ordenados y seguros en esta frontera, es ampliar y mejorar la documentación de trabajadores temporales guatemaltecos en estrecha coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; tomando en cuenta las condiciones económicas y de mercado laboral en los estados del sur de México.

⁴ Martínez, Germán. Plantaciones, trabajo guatemalteco y política migratoria en la frontera sur de México, Ocozacoautla de Espinosa Chiapas: Gobierno del Estado de Chiapas, 1994.

⁵ De los que trabajaron en México en 2004 y regresaron a Guatemala provenientes de Ciudad Hidalgo y Talismán, el 73% había entrado a México con pase local y el 21% sin documento migratorio alguno. Estimaciones del Centro de Estudios Migratorios del INM con base en COLEF, STPS, CONAPO, INM y SRE, Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México (EMIF-GUAMEX), 2004. Datos obtenidos del cuestionario Procedentes de México a Guatemala, vía terrestre, aplicados en El Carmen y Tecún-Umán.

⁶ Centro de Estudios Migratorios, INM. Diagnóstico general del flujo de trabajadores migratorios temporales en los estados de la frontera sur de México. México DF: INM, 2006.

Respecto a los cruces indocumentados de centroamericanos por la frontera sur mexicana, es significativo el incremento sostenido que han tenido en los últimos 10 años aquellos que tienen como objetivo llegar a Estados Unidos. Entre estos podemos considerar en 2004 a los 204 mil 113 centroamericanos asegurados por las autoridades migratorias mexicanas y a 54 mil 626 detenidos por la patrulla fronteriza de Estados Unidos.⁷

Es conocido que desde mediados de la década de los años 1980, decenas de miles de migrantes centroamericanos y en menor medida de otros países, cruzan el territorio mexicano para tratar de llegar a Estados Unidos. Flujo que se ha sumado a la masa de emigrantes mexicanos que llevan igual destino procedentes de todos los estados del territorio nacional. Ambos desplazamientos están propulsando una dinámica migratoria regional en Mesoamérica que debe ser atendida en ese sentido, sin dejar de reconocer la interacción que este proceso tiene con la movilidad local de personas en la frontera de México con Guatemala y Belice.

También debe señalarse que el incremento de la migración irregular de tránsito hacia Estados Unidos, lleva consigo múltiples efectos que impactan en la seguridad en la frontera sur. Al respecto hay que considerar el desarrollo de organizaciones de tráfico y trata de migrantes, el paso de miembros de bandas juveniles delictivas, como la Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18, que asaltan y extorsionan a los migrantes o la población local, unido al incremento del tráfico de drogas y armas por esta frontera, así como la expansión de redes ilícitas transnacionales asociadas o no al fenómeno migratorio.

Otro elemento importante de señalar en la caracterización de este flujo, es el cambio gradual que se ha producido en las rutas que siguen estos migrantes irregulares. En sólo los últimos cinco años es demostrable que se han ido moviendo de la carretera de la costa del Pacífico, a lugares de más difícil acceso por la zona central de Chiapas a través de las montañas y las presas, y al corredor de Palenque en Chiapas y Tenosique en Tabasco, a donde llegan desde la selva guatemalteca de El Petén, lugares todos donde existe menos vigilancia y menos infraestructura del INM. No obstante, la ruta de la costa sigue teniendo el mayor peso, pero en menor proporción.⁸

En los cruces indocumentados que se producen por la frontera sur de México, también hay que considerar en 2004 un estimado de otros 141 mil 500 pases de carácter local,

⁷ La cifra se refiere al año fiscal 2004 (octubre 1 de 2003 a septiembre 30 de 2004).

⁸ A este planteamiento se puede llegar a partir de los datos de asegurados por las autoridades migratorias mexicanas, según puntos específicos de retención de los migrantes indocumentados y por la Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México (EMIF-GUAMEX) de 2004 y 2005.

muchos de los cuales son diarios para hacer compras o trabajar del lado mexicano. Ver anexo 1.

Las tendencias en los diferentes tipos de cruces que se producen en esta frontera apuntan hacia la reducción de la circularidad migratoria en la frontera México – Guatemala, o al menos en los registros migratorios mediante los mecanismos existentes hasta hoy, versus el incremento de la emigración guatemalteca hacia Estados Unidos, demostrado por diversas fuentes estadísticas oficiales o investigaciones académicas.

Las estadísticas disponibles corroboran que el aseguramiento (retención) de indocumentados centroamericanos por autoridades mexicanas, creció en 40% de 2000 a 2005, lo que contrasta con una reducción del 37% de las entradas documentadas en el mismo periodo. Ver Anexo 2.

Analizando todo el movimiento documentado y no documentado con los datos antes expuestos, podemos confirmar que la mayoría de los pases son de carácter local, como parte de la vida transfronteriza que caracteriza esta región. Estos cruces locales documentados y no documentados, constituyen entre el 80 y 85% de todo el movimiento fronterizo.

De manera general podemos plantear que en los últimos 15 años, hay dos fenómenos novedosos en los flujos migratorios que cruzan la frontera sur de México, uno es la expansión territorial y a más sectores económicos de los trabajadores temporales guatemaltecos, y el otro, con mucho mayor impacto, el carácter regional que ha tomado parte de estos flujos, al trascender lo binacional local para tratar de llegar a Estados Unidos cruzando el territorio mexicano, con el consiguiente desarrollo de redes regionales que conectan lugares de origen, tránsito y destino final de los migrantes centroamericanos.

En forma paralela, la condición irregular de parte de los trabajadores temporales guatemaltecos y de los migrantes de tránsito, en un contexto de incremento de las acciones de las autoridades para controlar estos flujos irregulares, con escasa infraestructura y recursos, hacen que aumente su vulnerabilidad, en especial la de mujeres y niños. Esto debido a la desprotección legal en que se encuentran ante posibles violaciones de sus derechos en cuanto a trato digno y justo con servicios básicos, atención al debido proceso de aseguramiento, alojamiento y repatriación, así como a las extorsiones y abusos cometidos por autoridades o grupos delictivos.

Foros sobre la frontera sur

Reconociendo que la migración internacional es un fenómeno complejo, en constante crecimiento, cuya atención oportuna y eficiente requiere de un enfoque de corresponsabilidad entre los diversos actores de la vida pública y privada del país, así como de los países vecinos,

en 2005 el Instituto Nacional de Migración (INM) decidió realizar tres foros de reflexión y debate para atender la dinámica migratoria en la frontera sur de México y complementar así la información existente con una perspectiva de opinión mucho más amplia.

Los foros fueron realizados en Chiapas, Tabasco y el Distrito Federal, y contaron con la participación de más de 200 personas cada uno⁹ y en ellos estuvieron presentes legisladores de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, miembros de diferentes instituciones del gobierno federal y de los gobiernos de los estados del sur, representantes consulares de Centroamérica, destacados académicos y personas de las organizaciones civiles; mismos que desde sus diferentes perspectivas y acciones de trabajo, aportaron criterios sustantivos respecto a la problemática abordada y a las propuestas presentadas por el INM para lograr una mejor gestión en este sentido.

En las mesas de trabajo de los foros se logró debatir y rescatar diversas propuestas, así como lograr consensos sobre lo que se debe realizar en el contexto actual de la migración, para consolidar un espacio seguro, viable y de convergencia de intereses más que de conflictos, donde se respeten los derechos de los migrantes a la par que se faciliten los flujos migratorios que tradicionalmente se producen en la zona, beneficiando a poblaciones de ambos lados de la frontera.

Ese acercamiento entre diferentes actores de la vida pública y privada del país, permitió avanzar en la configuración y materialización de un proyecto sobre política migratoria en la frontera sur de México, con una perspectiva plural que ayudará a su vez a la mejor administración futura de los flujos migratorios que se internan por esa frontera.

En este contexto, la elaboración de una propuesta de política migratoria integral para la región, con énfasis en las acciones a instituir en la franja fronteriza, representa un destacado esfuerzo de integración de datos, análisis, estudios y propuestas, tendientes a fortalecer la capacidad del Estado mexicano para identificar y documentar los flujos migratorios.

⁹ Primer foro, Tapachula, Chiapas, mayo de 2005; segundo foro, Villahermosa, Tabasco, julio de 2005 y tercer foro, Ciudad de México, noviembre de 2005. Ver información de cada foro y documentos adicionales en: <http://www.inami.gob.mx/paginas/foros/foros.htm>

La propuesta de política migratoria integral para la frontera sur

La propuesta comprende cuatro líneas estratégicas que responden a los antecedentes históricos y la realidad migratoria manifiesta en esta frontera:

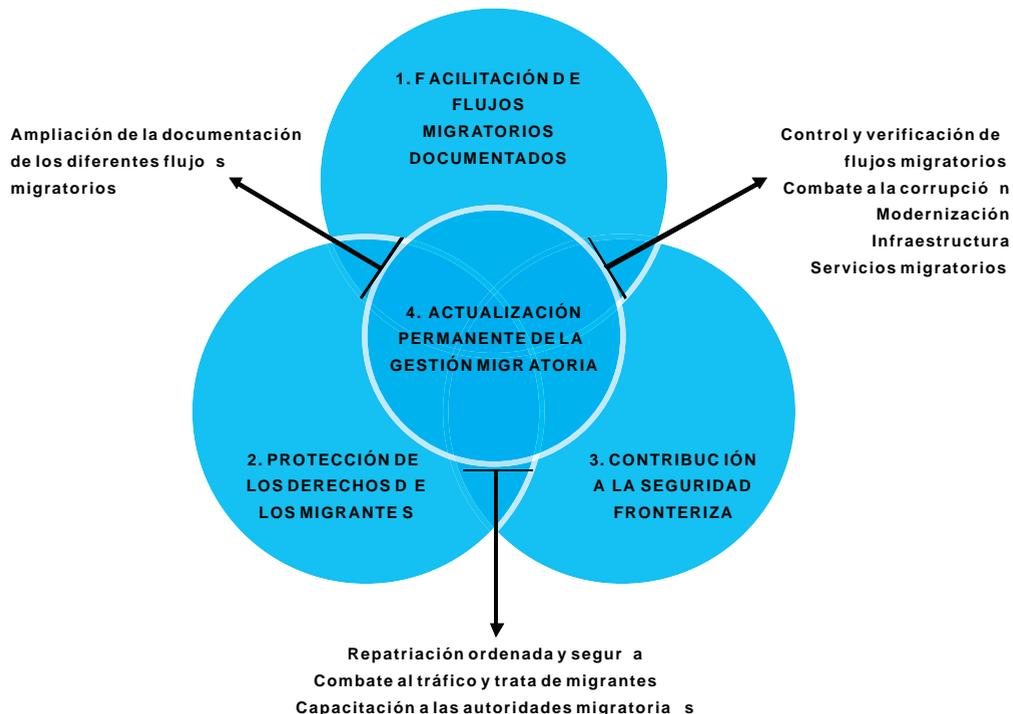
- Facilitación de los flujos migratorios documentados que tienen como destino temporal y definitivo los estados de la frontera sur de México.
- Protección de los derechos de los migrantes que se internan por la frontera sur de México.
- Contribución a la seguridad en la frontera sur de México.
- Actualización permanente de la gestión de los flujos y de la legislación migratoria, tomando en consideración las particularidades del fenómeno en la frontera sur de México.

Cada una de estas líneas estratégicas están desglosadas en programas, proyectos y acciones concretas, que dan cabida a una perspectiva de largo, mediano y corto plazo, mismas que se están ejecutando según posibilidades de infraestructura y recursos materiales y humanos en el INM.

A su vez, la forma de organizar la propuesta permite integrar proyectos que ya se están realizando en diversas áreas del INM, con otros nuevos e instrumentar acciones emergentes de coyuntura de acuerdo a las necesidades, como ocurrió en el último trimestre de 2005 con los efectos de los huracanes “Stan” y “Wilma”. Desastres naturales que modificaron la geografía de la frontera, destruyeron parte de la infraestructura de puentes y carreteras en Guatemala y Chiapas en el sur México, así como las instalaciones del INM en Ciudad Hidalgo. Todo ello afecta la gestión migratoria en esta frontera y modifica la dinámica y trayectoria de los flujos migratorios centroamericanos que se internan por la misma, tanto para las visitas o trabajo local, como para los que se dirigen hacia Estados Unidos.

Cada línea estratégica y sus acciones de alto impacto, están en interacción y funcionan de manera complementaria.

Puntos de intersección¹⁰



Línea estratégica 1

Facilitación de los flujos migratorios documentados que tienen como destino temporal y definitivo los estados de la frontera sur de México.

Tiene programas que en esencia incluyen la mejora de los procedimientos y condiciones para la documentación, registro, entrada y salida de trabajadores migratorios temporales, de visitantes locales, turistas y visitantes en plan de negocios, así como una mayor difusión

¹⁰ Instituto Nacional de Migración. Propuesta de política migratoria integral para la frontera sur de México. México DF, 2005, p.8.

e información sobre las distintas formas de documentación migratoria a lo largo de la frontera.

Dentro del primer programa de “ampliación de la documentación de trabajadores temporales”, se tienen contemplados cuatro proyectos: la creación de una nueva forma migratoria para trabajadores temporales, la regularización de estos flujos; así como la adecuación de los procesos y la coordinación entre las autoridades de México y Guatemala, todo como vías para la instrumentación posterior de un programa binacional de trabajadores temporales. Esto responde a la presencia de miles de trabajadores guatemaltecos en casi todo el estado de Chiapas, en labores no agrícolas, quienes se mueven según las demandas de este mercado laboral transfronterizo, y a la necesidad de ordenar esta situación de una manera flexible que permita el ingreso regular a México de dichos trabajadores.

En el segundo programa, “ampliación y facilitación de la documentación de los visitantes centroamericanos”, existen dos proyectos, uno se refiere a la redefinición y ampliación del otorgamiento de la Forma Migratoria para Visitantes Locales (FMVL), de manera que se incluyan algunos departamentos guatemaltecos que no lo están y se autoricen nuevos puntos de internación en México para su expedición. El segundo proyecto pretende ampliar y simplificar el sistema de otorgamiento de visas de larga duración para turistas y visitantes en plan de negocios provenientes de países centroamericanos.

El tercer programa, referente a la difusión e información para ampliar la documentación migratoria, prevé en sus proyectos, desarrollar campañas de difusión que fomenten la documentación migratoria y facilitar la información requerida para realizar cualquier tipo de trámite migratorio.

En general la facilitación de la documentación de los flujos migratorios podrá tener un impacto sustancial en la protección de los derechos de los migrantes al ampliar la documentación migratoria de los trabajadores temporales y los visitantes locales guatemaltecos y beliceños, ya que permitirá disminuir la vulnerabilidad a la que actualmente están sujetas estas personas al no poseer los documentos requeridos para una visita local o para trabajar en territorio mexicano.

La facilitación de la documentación de los flujos migratorios también permitirá contribuir a la seguridad fronteriza, ya que se podrá tener identificada a la mayor parte posible de las personas que se internan por la frontera sur, así como un mejor registro de entradas y salidas de las mismas, cuestión que permitirá un alto control y verificación de la legal estancia de los extranjeros en el país. La facilitación de la documentación migratoria contribuye también a evitar la corrupción entre las autoridades de diferentes dependencias de los gobiernos.

En esta estrategia de facilitar la documentación migratoria en la frontera sur, la modernización de los procesos migratorios y de la infraestructura, serán el soporte básico, posibilitando cada vez mejores servicios con apego a los derechos de los migrantes.

Línea estratégica 2

Protección de los derechos de los migrantes que se internan por la frontera sur de México.

El objetivo central de esta línea es el hacer valer y proteger los derechos de los migrantes, con pleno apego a la legislación nacional y a los convenios internacionales que el gobierno mexicano ha suscrito en esta materia, ello, a través de cinco programas.

El primero contempla la “mayor capacitación del personal del Instituto Nacional de Migración en materia de derechos y procedimientos jurídicos respecto a los migrantes”. De aquí se desprenden dos proyectos específicos: 1) el fortalecimiento del perfil curricular, que incluye al personal de los grupos Beta y 2) el entrenamiento y capacitación especial del personal del INM en materia de derechos de los migrantes, así como el rescate y atención de las víctimas de tráfico y trata.

El segundo programa con sus proyectos se refiere a la “supervisión del respeto a los derechos de los migrantes y la atención de las violaciones de los mismos en los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación por la frontera sur de México que realiza el INM”. Aquí hay especial atención a dar seguimiento a las denuncias de violación de derechos en los procedimientos anteriormente mencionados.

El tercer programa es la “coordinación entre el Instituto Nacional de Migración y otras instancias del gobierno, de la sociedad civil, de los organismos internacionales y otros países para la asistencia de los migrantes accidentados y víctimas de tráfico y trata”, que incluye proyectos para el fortalecimiento de la capacidad de acción de los grupos Beta, coordinación con la Cruz Roja, las organizaciones civiles y los consulados centroamericanos, fortalecimiento de los memorandos de entendimiento con los países centroamericanos, y la creación de un status especial migratorio para las víctimas de tráfico humano. Esto último es un proyecto de enorme importancia para el combate al tráfico y la trata de migrantes, así como para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, ya que les permitirá permanecer legalmente en el país a estas personas, hacer la denuncia correspondiente y estar en todo el proceso legal posterior.

Con el cuarto programa se pretende lograr la “difusión de los derechos de los migrantes y los riesgos que implica la migración indocumentada”, así como fomentar la cultura de la denuncia.

Esta línea estratégica también incluye un programa de “protección de refugiados, asilados y apátridas”, de acuerdo a lo establecido en los convenios, tratados y protocolos internacionales al respecto firmados y ratificados por México, independientemente de que en la actualidad estos casos no se manifiestan de manera frecuente en la frontera sur del país como ocurrió en la década de 1980 con los más de 46 mil guatemaltecos¹¹ que llegaron como refugiados a México, cuando no existía tal característica migratoria en la legislación vigente en esos años.

La línea estratégica 3

Contribución a la seguridad en la frontera sur del país.

Con esta línea se busca ayudar a salvaguardar la seguridad fronteriza en el sur del país, a través del reforzamiento del control migratorio de entradas y salidas por esa zona, la mejor verificación de la estancia legal de los extranjeros en el mismo, el mejoramiento de los procesos de aseguramiento (retención) y repatriación en la frontera sur, así como impulsando la lucha contra la corrupción entre las autoridades migratorias y el combate al tráfico y la trata de migrantes.

Aquí se integran proyectos tanto para el incremento de las acciones que tratan de disminuir los flujos migratorios de indocumentados con estricto apego a sus derechos, como la supervisión de los procesos de aseguramiento y alojamiento de migrantes indocumentados y el mejoramiento de los mecanismos de repatriación ordenada y segura con los países centroamericanos.

Respecto al combate del tráfico y la trata de migrantes, y otras actividades delictivas con participación de extranjeros, está prevista la creación de una comisión intersecretarial en materia de seguridad fronteriza y profundizar en los mecanismos de cooperación internacional para la seguridad en la frontera.

Para fortalecer el combate a la corrupción en el personal del Instituto Nacional de Migración, se pretende reducir la impunidad de los funcionarios involucrados, disminuir la discrecionalidad de las autoridades migratorias y fortalecer los mecanismos interinstitucionales.

¹¹ Díaz Alcázar, Fabricio Emir. “Proceso de integración de los refugiados guatemaltecos al estado de Campeche”, en Edith F. Kauffer Michel (comp.), La integración de los exrefugiados guatemaltecos en México: Una experiencia con rostros múltiples, México: El Colegio de la Frontera Sur, 2002, p.52.

La contribución a la seguridad fronteriza está relacionada también con la protección de los derechos de los migrantes, en tanto contempla acciones de conjunto como la repatriación ordenada y segura, el combate al tráfico y trata de migrantes, y una capacitación continua a los servidores públicos y las autoridades migratorias.

Línea estratégica 4

Actualización permanente de la gestión de los flujos y de la legislación migratoria, tomando en consideración las particularidades del fenómeno en la frontera sur de México.

En esta línea se encuentran programas y proyectos que vigilarán, valorarán y verificarán que todos los programas, proyectos y acciones de las tres anteriores líneas estratégicas se ejecuten.

El primero de los programas incluye “la modernización y ampliación de la infraestructura material, tecnológica y de recursos humanos para el mejoramiento de la documentación y registro de los flujos que se internan por la frontera sur de México”. Éste prevé además del reacondicionamiento de la infraestructura del INM en toda la frontera sur, la rehabilitación y creación de nuevos puntos de internación fronteriza, la modernización del sistema de documentación, registros y control de los flujos migratorios y la evaluación de las necesidades presupuestales para la implementación de la política migratoria integral en la frontera.

El segundo programa es el “sistema de información sobre el fenómeno migratorio en la frontera sur”; que deriva en la creación de un sistema de acopio y consulta de la información generada por el Instituto Nacional de Migración y otras instituciones, así como el análisis permanente del comportamiento del fenómeno migratorio en la frontera sur a través de este sistema, con el objetivo de hacer proyecciones y poder tomar decisiones en política migratoria.

El tercer programa corresponde a la “implementación y evaluación periódica de esta propuesta de política migratoria hacia la frontera sur de México”.

Como cuarto programa de esta línea estratégica se ha considerado la “adecuación de la legislación migratoria”, acorde con la realidad de la dinámica migratoria en la frontera sur de México, los convenios y tratados internacionales suscritos por el país y las necesidades legales de los migrantes y las autoridades que gestionan estos procesos; elementos que en muchos casos no están contemplados o recogidos adecuadamente en las leyes y reglamentos que hoy están vigentes en materia migratoria.

La actualización permanente de la gestión migratoria crea intersecciones con las otras líneas estratégicas, en tanto incluye en forma destacada la vigilancia y evaluación de los programas, proyectos y acciones contenidos en toda la propuesta de política migratoria integral para la frontera sur, con el fin de verificar que se lleven a cabo con eficacia y oportunidad, así como la mejora permanente de la infraestructura de las instalaciones y la legislación migratoria, aspectos esenciales para la ejecución y mejor desarrollo de las líneas estratégicas planteadas.

A manera de epílogo

En forma general hay que considerar que para ejecutar algunas de las propuestas incluidas en el documento, se requieren modificaciones a la legislación migratoria vigente. Al respecto habría que pensar no sólo en la necesidad de reformas a la actual Ley General de Población que data de 1974, sino en la elaboración de una ley específica de migración que requerirá de un largo proceso de debates y acuerdos entre el poder legislativo y ejecutivo, y entre éstos y los diferentes actores de la sociedad civil involucrados en el proceso migratorio en México.¹²

También debe tenerse presente que la ejecución y éxito de las acciones contenidas en la propuesta dependen en buena medida de la disponibilidad de recursos financieros, tecnológicos y humanos con que cuenta el INM para su realización y, por tanto, de la asignación de un mayor presupuesto y de las contribuciones que pueden ofrecer en este sentido instituciones internacionales como la Organización para las Migraciones (OIM), sus donantes u otras entidades.

La propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México, que se ha descrito, convoca a seguir buscando esfuerzos institucionales e individuales, para efectuar acciones encaminadas a garantizar el pleno respeto de los derechos de quienes dejan su tierra en busca de mejores condiciones de vida o de aquellos que sencillamente cruzan diariamente una línea fronteriza para trabajar y buscar el sustento para su familia. Los actuales movimientos migratorios de la frontera sur, con todas sus particularidades, deben de incorporarse al tradicional acento humanitario que ha distinguido la atención de refugiados y asilados políticos en México.

¹² Instituto Nacional de Migración. *Compilación Histórica de la legislación migratoria en México de 1821 a 2002*, México: INM - SEGOB, 2002. Instituto Nacional de Migración *Foros de política migratoria*, CD, México: INM - SEGOB, 2001. Instituto Nacional de Migración *Asuntos migratorios en México. Opiniones de la sociedad*, México: INM - SEGOB, 1995.

Avanzar en la formulación y aplicación de una política migratoria para la frontera sur de México que contribuya a la mejora de la seguridad fronteriza, facilitando la documentación de los flujos migratorios y el respeto a la circularidad poblacional en la frontera con protección de los derechos de los migrantes, aporta de manera sustantiva a la construcción de una política migratoria de Estado que incluye también la frontera norte y la emigración mexicana hacia Estados Unidos. A su vez, permitirá hacer mucho más sólida la postura de México frente a una negociación con Estados Unidos en materia migratoria, que aunque cada proceso lleva su propio ciclo, deben verse ambos en su contexto regional.

Anexo 1

Flujo de entradas de extranjeros por vía terrestre en la frontera sur de México, 2004*

Descripción	2004	%
Total	1,829,703	100.0
Flujo documentado ^{1/}	1,429,468	78.1
Visitantes locales terrestres ^{2/}	1,234,248	67.5
Turistas	86,967 4	.8
Trabajadores agrícolas ^{3/}	41,894 2	.3
Visitantes	40,296 2	.2
Transmigrantes ^{4/}	23,798 1	.3
Otros ^{5/}	2,265 0	.1
Flujo indocumentado	400,235	21.9
Asegurados centroamericanos por el INM de México ^{6/}	204,113	11.1
Detenidos centroamericanos por la patrulla fronteriza de EUA ^{7/}	54,626 3	.0
Cruces locales indocumentados Ciudad Hidalgo / Tecun-Uman y Talismán / El Carmen ^{8/}	79,996 4	.4
Cruces locales indocumentados por el resto de frontera México – Guatemala ^{9/}	61,500 3	.4

* No incluye cruces en la ribera de los ríos o los que logran pasar los controles migratorios de México y Estados Unidos e internarse en ese país en forma indocumentada.

1/ Incluye los estados de Chiapas, Quintana Roo y Tabasco, que es donde existen registros.

2/ Incluye los registros con la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL) y con pase local.

3/ Estas cifras no reflejan el número real de cruces de trabajadores agrícolas guatemaltecos con credenciales de Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA), ya que tienen entradas múltiples y no siempre se registran una vez obtenida.

4/ Viajeros en tránsito por México hacia otro país.

5/ Incluye a no inmigrantes (estudiantes, diplomáticos extranjeros, ministros de culto, corresponsales de prensa, visitantes distinguidos, visitantes de negocios), inmigrantes e inmigrados.

6/ Sólo incluye los aseguramientos a nivel nacional de guatemaltecos, hondureños, salvadoreños y nicaragüenses, como representativos del flujo general de migrantes indocumentados que se internan vía terrestre por la frontera sur de México. No obstante, las nacionalidades mencionadas representaron en el 2004, el 94.6% de los aseguramientos a nivel nacional y el 98.6% en los estados de la frontera sur.

7/ Considera cifras para el año fiscal (oct 2003 - sep 2004) de detenidos por la patrulla fronteriza de Estados Unidos en la frontera con México. Incluye guatemaltecos, hondureños, salvadoreños y nicaragüenses.

8/ Estimaciones del Centro de Estudios Migratorios del INM con base en COLEF, STPS, CONAPO, INM y SRE, Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México (EMIF-GUAMEX), 2004. Datos obtenidos del cuestionario Procedentes de México a Guatemala, vía terrestre. Incluye sólo El Carmen y Tecún-Umán.

9/ Estimaciones del Centro de Estudios Migratorios del INM con base en el número de cruces documentados por el INM en 2004 en Chiapas y Tabasco por lugares diferentes a Tecún-Umán y El Carmen, aplicando la proporción de cruces indocumentados que reporta la EMIF GUAMEX para los que regresan a Guatemala procedente de México.

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración con base en las fuentes señaladas.

Anexo 2

Flujo de entradas documentadas e indocumentadas de extranjeros por vía terrestre en la frontera sur de México, 2000 – 2005

Descripción	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	Var. % 2000 / 2005
Total	2,315,318	100.0	2,275,517	100.0	1,856,616	100.0	1,717,406	100.0	1,634,254	100.0	1,591,479	100.0	-31.3
Flujo documentado ^{1/}	2,153,770	93.0	2,130,877	93.6	1,724,765	92.9	1,537,561	89.5	1,429,468	87.5	1,364,940	85.8	-36.6
Visitantes locales terrestres ^{2/}	1,955,741	84.5	1,964,913	86.4	1,571,231	84.6	1,343,108	78.2	1,234,248	75.5	1,173,459	73.7	-40.0
Turistas	86,050	3.7	82,364	3.6	71,273	3.8	83,909	4.9	86,967	5.3	84,177	5.3	-2.2
Trabajadores agrícolas ^{3/}	69,036	3.0	42,475	1.9	39,321	2.1	45,055	2.6	41,894	2.6	45,518	2.9	-34.1
Visitantes	8,666	0.4	9,353	0.4	15,181	0.8	39,831	2.3	40,296	2.5	38,254	2.4	341.4
Transmigrantes ^{4/}	31,581	1.4	28,978	1.3	25,347	1.4	23,121	1.3	23,798	1.5	21,668	1.4	-31.4
Otros ^{5/}	2,696	0.1	2,794	0.1	2,412	0.1	2,537	0.1	2,265	0.1	1,864	0.1	-30.9
Flujo indocumentado	161,548	7.0	144,640	6.4	131,851	7.1	179,845	10.5	204,786	12.5	226,539	14.2	40.2
Asegurados centroamericanos ^{6/}	161,548		144,640		131,851		179,845		204,786		226,539		

1/ Incluye los estados de Chiapas, Quintana Roo y Tabasco, que es donde existen registros.

2/ Incluye los registros con la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL) y con pase local.

3/ Estas cifras no reflejan el número real de cruces de trabajadores agrícolas guatemaltecos documentados, debido a que las credenciales emitidas con la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA) es de múltiples entradas y no siempre se realiza el registro.

4/ Viajeros en tránsito por México hacia otro país

5/ Incluye a no inmigrantes (estudiantes, diplomáticos extranjeros, ministros de culto, corresponsales de prensa, visitantes distinguidos, visitantes de negocios), inmigrantes e inmigrados.

6/ Sólo incluye los aseguramientos a nivel nacional de todos los centroamericanos, como representativos del flujo general de migrantes indocumentados que se internan vía terrestre por la frontera sur de México. No obstante, no son los únicos que cruzan por esa frontera de igual forma. Los centroamericanos representaron en el 2005, el 94.3% de los aseguramientos a nivel nacional y el 97.7% en los estados fronterizos con Guatemala y Belice.

Fuente: Instituto Nacional de Migración

Migración internacional y derechos humanos, los transmigrantes centroamericanos en la frontera sur de México

María del Carmen García Aguilar*
María Tarrío García**

Migración internacional y derechos humanos¹

Resumen

Una de las paradojas que hoy caracterizan a las migraciones internacionales contemporáneas es que a pesar de que la comunidad internacional y sus Estados miembros cuentan con una amplia y sólida producción de iniciativas y normas internacionales de protección a los derechos humanos de los migrantes e incluso avances sustantivos en torno a la gobernabilidad de las migraciones (OIM, 1996; CEPAL, 2006), la dinámica migratoria real revela que los riesgos y la vulneración de los derechos humanos de los migrantes asume dimensiones alarmantes. En suma, si como señalara el doctor Bustamante (2001) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 1996), el problema de los derechos humanos de los migrantes no es la falta de normas internacionales, ¿cómo explicar el agravamiento de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes?

* Investigadora-Docente del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. E-Mail: mcgarcia2005@yahoo.com.mx

** Investigadora-Docente de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

¹ Ponencia presentada en el “foro Internacional de las Migraciones”, del 19 al 21 de abril, 2006, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.

Esta ponencia intenta contribuir a la búsqueda de respuestas a dicha interrogante. A través de un ejercicio reflexivo sobre las prácticas atentatorias de los derechos humanos de los transmigrantes indocumentados centroamericanos en la frontera sur de México, sostenemos que este agravamiento obedece a las tensiones jurídicas entre los marcos normativos nacionales e internacionales; al incremento de sólidas redes delictivas que ejercen prácticas como la trata y el tráfico de indocumentados, y a las dinámicas sociales locales que construidas por pequeños, pero numerosos grupos de “nacionales”, a lo largo del circuito migratorio, se confabulan para atentar en contra de los derechos humanos de los transmigrantes, una práctica redituable dado el crecimiento sistemático del fenómeno. Sin embargo, la restitución de los derechos humanos de los migrantes, tanto en el país de origen como en el de paso y el de destino, exige el replanteamiento normativo del Estado-nación acorde a los principios internos de una comunidad política democrática, en consonancia con los principios de los derechos humanos formulados por la comunidad internacional, de la que los países son miembros. En el campo de la migración internacional este principio exige la construcción de una ética heterónoma, que implica “ir más allá de la ley” (Donnelly, 1982), para restituir el sentido radical de la justicia y su universalidad a partir de la singularidad (Benjamín, 1992; Levinas, 1997).

I. La emigración centroamericana a Estados Unidos

La emigración centroamericana contemporánea se caracteriza no sólo por su notable incremento sino también por cambios en la composición por sexo, hechos que la colocan como uno de los problemas prioritarios de la agenda regional e internacional (FLACSO, 2005: V). De acuerdo a la CEPAL (2006) en el 2000 el número de emigrantes centroamericanos fue de 2 millones 310 mil personas, cifra que representó el 7.14% de la población total regional. A nivel de países, el porcentaje de emigrantes con respecto a la población total fue de 14.5% para El Salvador, de 9.6% para Nicaragua y de 4.7% para Guatemala, Honduras y Nicaragua, respectivamente (ibid.:15).

Cuadro 1
 Centroamérica: población total, inmigrantes y emigrantes, por país de residencia y de nacimiento, 2000.

(Estimaciones en miles personas y en porcentajes)

País	Población total	Inmigrantes	Porcentaje de población total	Emigrantes	Porcentaje de Población total
Total región	32 869	411	1.8	2 310	7.14
Costa Rica	3 926	296	7.5	86	2.2
El Salvador	6 276	19	0.3	911	14.5
Guatemala	11 225	49	0.4	532	4.7
Honduras	6 485	27	0.4	304	4.7
Nicaragua	4 957	20	0.4	477	9.6

Fuente: CEPAL. 2000.

La dirección principal de los flujos migratorios centroamericanos es hacia Estados Unidos, destino tradicional de la mayoría de éstos, aunque hoy cobran relevancia otros países, como es el caso de España. De acuerdo a la CEPAL (2006) entre 1980-1990 la población centroamericana que vive en Estados Unidos registró una tasa anual de crecimiento de 9.7 y en el periodo 1990-2000 una tasa de 6.2, que aunque menor a la década anterior sigue siendo importante. Estimaciones recientes de la Organización Internacional de las Migraciones revelan que en Estados Unidos viven hoy aproximadamente cinco millones de centroamericanos (citado por Cohen, 2006).

Cuadro 2
 Población nacida en Centroamérica censada que vive en Estados Unidos. 1980, 1990 y 2000

País de nacimiento	Población 1980	Población 1990	Población 2000	T. A. C. 1980-1990	T. A. C. 1990-2000
Total Región	270 479	1 008 192	1 873 055	9.7	6.2
Costa Rica	29 639	39 438	71 870	2.8	5.8
El Salvador	94 447	465 433	817 335	13.3	5.5
Guatemala	63 073	225 739	480 665	11.3	7.2
Honduras	39 154	108 923	282 850	9.4	8.9
Nicaragua	44 166	168 659	220 335	11.7	2.7

Fuente: CEPAL. 2006. Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Uruguay.

Una proporción importante de los inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos ingresan de manera irregular o permanecen más allá del periodo autorizado. Estimaciones oficiales calculan que aproximadamente 2.5 millones de centroamericanos viven en Estados Unidos sin estatus legal (citado por Cohen, 2006), cifra que estaría representando el 50% de la población centroamericana radicada en el país del Norte. Para el caso de América Latina y el Caribe, la CEPAL reconoce que el número de transmigrantes indocumentados es considerable y obedece a las restricciones impuestas por los gobiernos de los países de destino, particularmente el estadounidense, en su intento por contener el aumento del flujo migratorio.²

La principal vía de entrada de los migrantes centroamericanos para llegar a Estados Unidos es la frontera sur de México. De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Migración, el número de detenciones en el territorio nacional se ha incrementado en los últimos años: en el 2001 fueron aseguradas 150 mil 530 personas; en 2005 el número de detenidos fue de poco más de 240 mil, en su mayoría centroamericanas (véase cuadro 3). La frontera sur es la primera barrera para contener los flujos crecientes de transmigrantes centroamericanos con destino a los Estados Unidos. En el 2005, por ejemplo, Chiapas concentró el 43.2% de los aseguramientos y Tabasco el 8.7%.

Cuadro 3
Detenciones de centroamericanos en territorio mexicano

	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%
Tot al	150,530	100.0	138,061	100.0	187,614	100.0	215,695	100.0	240,269	100.0
Países seleccionados	144,346	95.9	131,546	95.3	179,374	95.6	204,113	94.6	225,928	94.0
Guatemala	67,522	46.8	67,336	51.2	86,023	48.0	94,404	43.8	100,948	42.0
Honduras	40,105	27.8	41,801	31.8	61,900	34.5	72,684	33.7	78,326	32.6
El Salvador	35,007	24.3	20,800	15.8	29,301	16.3	34,572	16.0	42,674	17.8
Nicaragua	1,712	1.2	1,609	1.2	2,150	1.2	2,453	1.1	3,980	1.6

Fuente: Instituto Nacional de Migración.

² De acuerdo a estimaciones de la CEPAL, para América Latina y el Caribe, “desde 1986 hasta el 2002 los indocumentados pasaron de 3.2 millones de personas a 9.3 millones, lo que significa que casi se triplicaron, si bien en el transcurso del periodo algunos estudios arrojaron diferencias de hasta 1.5 millones entre una y otra estimación (el caso del año 2000). Si se aceptan estas cifras, en la actualidad, prácticamente la mitad de los latinoamericanos y caribeños que viven en Estados son indocumentados” (Ibid.: 19).

II. La frontera sur en el contexto de la globalización

La frontera sur es hoy un territorio de recepción, origen y tránsito de migrantes. Es también la primera expresión de dominio del Estado mexicano.³ En tanto poder legítimo, a éste le compete establecer las diferencias con los extranjeros, que en principio residen del otro lado de la línea fronteriza. Los centroamericanos que ingresan a México lo hacen a través de una normativa que implica el reconocimiento legal de su estancia por parte de las autoridades migratorias del país, como es el caso de los trabajadores agrícolas temporales, los visitantes locales y residentes fronterizos extranjeros y, en su momento, los refugiados guatemaltecos. Ello no ocurre con la mayoría de los transmigrantes que realizan el cruce entre las fronteras de Guatemala y México sin documentos que le acrediten su identidad, y quienes, en la misma condición, deciden establecerse temporalmente en alguna localidad de la frontera sur con el fin de trabajar y tener los recursos monetarios para poder costear el viaje rumbo a los Estados Unidos.

En la frontera sur de México los riesgos y las situaciones de vulnerabilidad de los derechos humanos de las personas que forman este flujo migratorio alcanzan dimensiones de gravedad. A diferencia del pasado inmediato donde las afinidades históricas y socioculturales entre ambas fronteras invisibilizaba el cruce de indocumentados, hoy la frontera Guatemala-Chiapas, es considerada por los migrantes una frontera de “cuidado”, “difícil de atravesar” (Girón, 2005:82). Sin embargo, los indocumentados al decidir cruzar el límite fronterizo saben que se exponen a la violación de sus derechos humanos, están conscientes que pierden los pocos derechos adquiridos en su lugar de origen y que están expuestos al poder de las autoridades y de los lugareños nacionales.

¿Quiénes cruzan la línea fronteriza del Sur de México? Si tomamos como marco de referencia a los centroamericanos detenidos y repatriados a sus lugares de origen, estamos hablando de hombres y mujeres, relativamente jóvenes, y de niños y niñas, con un perfil socioeconómico que se define por un bajo nivel económico y una baja escolaridad

³ De las cinco entidades que forman la frontera sur de México (Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán), Chiapas es la entidad más fronteriza y más compleja, no sólo porque concentra la extensión más grande de la línea fronteriza (658.5 kilómetros de un total de 1,140), que la definen como la entrada más amplia y transitada de población centroamericana, o porque históricamente registra los mayores flujos tradicionales dados por las migraciones de trabajadores agrícolas guatemaltecos temporales, visitantes locales y residentes fronterizos extranjeros, sino también porque desde una perspectiva geopolítica, la crisis política centroamericana, particularmente la guerra civil guatemalteca, que derivó en la llegada de población de este país en calidad de refugiados, colocó a la entidad en la escena nacional e internacional, que indujeron al Estado mexicano volver la vista a la frontera sur (véase: Fábregas y Román, 1988; Villafuerte y García, 2005).

y preparación laboral. En su mayoría provienen de espacios rurales y de espacios semiurbanizados, aunque poco diferenciados por las condiciones de pobreza generalizada en los países centroamericanos, particularmente Guatemala, El Salvador y Honduras, origen de la mayoría de los migrantes indocumentados. Aunque la información no revela las proporciones del número de mujeres migrantes, existe el consenso de que su número a aumentado, al igual que el de los infantes. De acuerdo al Instituto Nacional de Migración (INM), en 2003 tan sólo en Chiapas fueron detenidos y asegurados 4 mil 70 menores de edad, en su mayoría provenientes de estos tres países. Información más actualizada del INM revela que en el primer trimestre de este año, 2006, cerca de 35 mil 502 centroamericanos fueron detenidos y deportados a sus lugares de origen, entre ellos mil 948 menores de edad que viajaban aparentemente solos, y 833 acompañados por sus padres o familiares (Cuarto Poder, 28 de marzo, 2006). En ambos casos el destino final era los Estados Unidos.

Las crónicas y fotografías de la prensa local sobre los centroamericanos detenidos, dibujan experiencias, trayectorias de vida y expresiones corporales que invocan, desde sus lugares de origen, una violencia estructural de exclusión social y de violación a sus derechos humanos primarios, como lo es el derecho a la vida familiar y al trabajo. Esta violencia manifiesta en la vida cotidiana, explica de algún modo, la osadía de los transmigrantes centroamericanos para emprender una travesía igual o más violenta, en tanto arriesgan la vida misma.

¿Cuáles son los sitios de cruce y cuáles sus riesgos? Acotando esta interrogante a los puntos fronterizos de cruce entre Chiapas y Guatemala, éstos se definen por la importancia de la población y su dinámica de intercambio comercial en ambos lados de la frontera.⁴ Los desplazamientos formales los definen las localidades fronterizas de Tecún-Umán-Suchiate y El Carmen-La Mesilla, y las localidades que se registran como punto de cruce de municipios fronterizos.⁵ El primero dinamiza la actividad migratoria de la llamada zona de la Costa que conecta a los indocumentados con las líneas del denominado “ferrocarril de la muerte” y el segundo dinamiza los flujos por la vía de la carretera Panamericana. Sin embargo, se vienen registrando movimientos migratorios de escalas cada vez mayores, a

⁴ El gobierno del estado de Chiapas registra puntos de cruce en 10 municipios fronterizos: Amatenango del Valle, Mazapa de Madero, Motozintla, Benemérito de las Américas, Frontera Comalapa, Las Margaritas, Marqués de Comilla, Ocosingo y Tapachula (Ibid.: 35).

⁵ Los municipios fronterizos más importante por el número de localidades que son punto de cruce son los siguientes: Frontera Comalapa, Las Margaritas, Las Margaritas, Mazapa de Madero. Municipios fronterizos importantes son Tapachula, Amatenango de la Frontera, Motozintla, Marqués de Comilla, Benemérito de las Américas y Ocosingo (Véase: Gobierno del Estado de Chiapas, 2006: 35-37)

lo largo y ancho de la región Selva, y en prácticamente toda la zona maya de Palenque.⁶ Después del huracán “Stan” se registra que los centroamericanos se han desplazado a estos últimos lugares con la intención de llegar al municipio de Palenque para continuar su trayectoria a Villahermosa, Coatzacoalcos, Veracruz y Matamoros.

Los riesgos de estos cruces están ampliamente reportados. El tren Chiapas-Mayab de la zona Costa, tiene tras de sí una historia de accidentes que derivan en las mutilaciones de brazos y piernas, y en la pérdida de la vida de miles de indocumentados. En las intermediaciones del paso del ferrocarril ocurre también el mayor número de atracos. Con respecto a los cruces de la parte oriental de Chiapas y los cruces en la frontera de Tabasco, Campeche y Belice con Guatemala, Olivia Ruiz (2005) reconoce que son desplazamientos informales difíciles y riesgosos. En estos territorios, además de los peligros potenciales de una naturaleza agresiva, se han formado redes de tráfico de humanos y bandas delictivas con el propósito explícito de esquilmar y violentar la vida y el sueño de miles de documentados.

III. La violación de los derechos humanos

Los migrantes centroamericanos indocumentados son los que enfrentan los mayores riesgos y situaciones de vulnerabilidad en sus derechos humanos. Al desafiar la legalidad, con el cruce de la frontera sur e internarse al territorio mexicano para cruzar la frontera México-Estados Unidos, se convierten de hecho en parias internacionales, sin derechos y expuestos al poder de los gobiernos y los “nacionales” de ambos países, hechos que explican la importancia de la comunidad internacional en la protección de los derechos humanos de estos migrantes. Sin papeles o documentos de identidad, se enfrentan al sistema legal y a las instituciones gubernamentales tanto del país por el que transitan como el de destino; se enfrentan también, a los “nacionales” que con un sentido de ventaja construyen relaciones de poder con los transmigrantes. Como transfondo que modula y orienta estos comportamientos están la geografía y la cultura que demarcan los sentimientos que definen a los “unos” y a los “otros” y explican las actitudes de racismo, xenofobia y otras formas

⁶ A los puntos fronterizos tradicionales se le suman otros localizados a lo largo de ocho municipios fronterizos y selváticos. Los ríos Suchiate y Usumacinta, y ríos como la Pasión en la región del Usumacinta y Chixoy en Lacantún y Montes Azules, son utilizados en el cruce informal. Por vía terrestre, destacan diversas localidades de municipios fronterizos como Ocosingo, Benemérito de las Américas, Las Margaritas, Frontera Comalapa, de la región Selva y Fronteriza, y de Amatenango de la Frontera, Mazapa de Madero y Motozintla de la región Sierra. El lugar destacado lo sigue ocupando la región del Soconusco, particularmente Tapachula.

de intolerancia por parte de segmentos de la población tanto del país de tránsito como la de destino.

En territorio de paso, como lo es nuestro país para los migrantes indocumentados con destino final a Estado Unidos, las violaciones a sus derechos humanos se dan a lo largo de todo el circuito migratorio. Para los salvadoreños, hondureños y nicaragüenses llegar a Guatemala se ha vuelto cada vez más difícil, sin embargo, el riesgo mayor y su efectividad práctica, inicia desde el cruce mismo de la frontera Guatemala-México. Las autoridades y los actores sociales, directos e indirectamente involucrados en el fenómeno migratorio, identifican a la frontera sur como un espacio en el que tienen lugar graves violaciones de los derechos humanos de los transmigrantes centroamericanos. Sin embargo, ambos carecen de información sistemática y de registros secuenciales y oportunos que posibilite una lectura integral del fenómeno. Por ejemplo, los gobiernos estatales pueden reconocer, como lo hace el gobierno de Chiapas, el crecimiento exponencial de la violencia y la proliferación de bandas delictivas sobre los transmigrantes; por su parte, las organizaciones y las redes de derechos humanos nacionales y regionales pueden documentar los hechos violatorios que se cometen durante las detenciones y repatriaciones e incluso precisar, a través de investigaciones de primera mano, y por ello restringidas, las afectaciones que sufren algunos indocumentados que fueron detenidos y repatriados. Sin embargo, prácticas como la trata y el tráfico de indocumentados sólo quedan registradas como denuncia, pues se carece de estudios que den cuenta de cómo estas prácticas son posibles por la configuración de redes y circuitos que operan como verdaderas “agencias”, amén de estrategias informales de los locales, que en igualdad de condiciones de pobreza, ven en los indocumentados una fuente para allegarse de recursos monetarios.

El crecimiento del flujo de transmigrantes en la frontera sur y la percepción del agravamiento de la violación de los derechos humanos de éstos, está llevando a la comunidad internacional a reconocer que el problema primario no sólo es la insuficiente disponibilidad de información, que dé cuenta de la magnitud de estos flujos, de los actores públicos y privados responsables y ejecutores de las violaciones, de los tipos de violación que se ejercen, y de los territorios donde con más frecuencia éstos ocurren, sino también a cuestionar el uso mismo del término indocumentado o “ilegal”, que ha terminado por legitimar la ausencia de información sobre dicho fenómeno y, lo más grave, la impunidad de las prácticas atentatorias de los derechos humanos de los migrantes.

¿Qué sabemos sobre la violación de los derechos humanos de los transmigrantes centroamericanos en la frontera sur?

Una fuente de información importante que ha tratado de ofrecer un diagnóstico sobre la violación de los derechos humanos de los migrantes centroamericanos es la que proporcionan las organizaciones civiles, particularmente las abogadas a la defensa de los derechos humanos de los migrantes centroamericanos, organismos que se han dado a la tarea de documentar el fenómeno. En este sentido, destaca el Grupo Regional de Organizaciones Protectoras de los Derechos Humanos de los Migrantes (GREDEMIG), formada por iniciativa de un grupo de organizaciones civiles a finales del año 2002.⁷ Este Grupo realizó un monitoreo que les permitió conocer cómo estaban teniendo lugar los procesos de deportación por vía terrestre de centroamericanos procedentes de México, durante los meses de marzo, abril y mayo de 2004.

A partir de un documento base, “Lineamientos para el retorno de migrantes digno, seguro y ordenado” arribaron a las conclusiones siguientes: i) Aunque en un número relativamente bajo, se identificaron algunos traslados de migrantes a países que no eran los suyos, hecho que los expone a un segundo proceso de verificación de su estatus migratorio ahora en el país de llegada y, con ello, a un nuevo proceso de deportación por su situación de irregularidad migratoria; ii) se registra una amplia lista de cuerpos de autoridad que intervienen ejerciendo control migratorio que termina por ampliar los márgenes de abusos hacia los migrantes, sin que éstos sepan si la autoridad que los interceptó es la autoridad correcta; iii) pese a que el tiempo que las personas migrantes aguardan su deportación en las estaciones migratorias es de un promedio de 1 a 3 días, las condiciones que ofrecen dichas estaciones afectan la dignidad e integridad física o moral de los migrantes detenidos. El hacinamiento, la falta de higiene, la falta de alimentación y las condiciones de detención que se asemejan a las cárceles comunes, son las deficiencias mayores; iv) de un total de 298 detenidos, a 256 no se les notificó del derecho que tienen de comunicarse al consulado de su país, un derecho fundamental del migrante; v) con respecto a las condiciones del

⁷ Son fundadores de GREDEMIG: El Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova” A. C., de Tapachula, Chiapas; La Casa del Migrante de Tecún-Umán de la Diócesis de San Marcos, Guatemala; la Casa del migrante de la Conferencia Episcopal de Guatemala; la Defensoría de Población Desarraigada y Migrante de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala; CARECEN-Internacional-El Salvador; y la Casa del Migrante Parroquia de “San José” de Nueva Ocotepeque, de Honduras. Posteriormente se incorporó el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, en El Salvador a través de su programa de Migrantes. Todas estas organizaciones forman parte de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) (GREDEMIG, 2004: 7 y 13).

viaje se registran respuestas que hacen referencia a la falta de alimentación, falta de agua, dificultades para acceder a servicios sanitarios, falta de medicinas, a la que se añade, la inexistencia de una entidad ante la cual se puedan expresar las quejas o las denuncias por la ausencia de mejores condiciones durante el viaje; vi) con respecto a la forma y tiempo de deportación, de un total de 127 entrevistados, destacan las respuestas de 31 hondureños referidas al hecho de que arriban a su país en horas de la madrugada (1 y 4 de la mañana), en una frontera inhóspita, sin nadie en su país que les espere u ofrezca algún tipo de ayuda. El caso de los salvadoreños es similar. Los buses usualmente bajan a los pasajeros del lado guatemalteco, entregando un listado con los nombres y las edades de las personas deportadas. Luego los migrantes deben caminar aproximadamente un kilómetro para llegar a territorio salvadoreño, donde ninguna autoridad migratoria verifica su ingreso ni las condiciones de su arribo (Gredemig, 2004).

Una de las conclusiones generales que podemos derivar de este estudio es la falta de correspondencia entre el flujo tan grande de migrantes centroamericanos y los recursos humanos y de infraestructura de las instituciones migratorias de México, observándose un relajamiento en la efectividad de las medidas de aseguramiento y deportación en atención a los principios normativos vigentes, con lo que se abren condiciones para la violación de los derechos humanos de los detenidos. No es desconocido que las instalaciones migratorias carecen de infraestructura apropiada para alojar a los cientos de migrantes detenidos diariamente. Éstas no sólo no cuentan con las instalaciones ni el equipamiento necesario para garantizar que los asegurados tengan una estancia digna, sino que tampoco sus operadores cuentan con la sensibilidad para establecer una relación fincada en el valor de los migrantes y de sus derechos fundamentales.

Por su parte, estudiosos del fenómeno migratorio centroamericano reconocen que la frontera sur se ha convertido en uno de los cruces más difíciles y azarosos para los migrantes indocumentados. En este sentido, Olivia Ruiz circunscribiéndose al estado de Chiapas registra que entre enero de 1990 y diciembre de 2000, se dieron poco más de 4 mil violaciones de derechos humanos, indicador que le permite establecer el alto grado de riesgo que hoy representa no sólo el paso por el territorio sureño de México, sino toda la ruta o trayectoria en territorio mexicano hasta llegar a la frontera norte y su posterior cruce a Estados Unidos. La efectividad del riesgo y la vulnerabilidad que decanta en la afectación de los derechos humanos del migrante, hacen referencia a los daños físicos, psicológicos y emocionales sufridos por el migrante por parte de “nacionales” y que pueden interrumpir el proyecto migratorio (2005:6).

A través de una revisión pormenorizada de la prensa de Chiapas registramos que durante los primeros tres meses de 2006, los transmigrantes centroamericanos han sido objeto de una diversidad de acciones y atropellos por parte de una también amplia lista de agentes públicos y privados. Después del cruce de la frontera Guatemala-Chiapas, que ya implica el pago de un dinero, continúa la contratación de uno o varios polleros que los transportan a Tabasco, Veracruz, al centro o norte del país. Además del pago y la extorsión, el riesgo es latente. Son trasportados en tráilers, autobuses de servicio público, Autobuses “tijuateros”, tracto-camiones cargados de materiales tóxicos como la calidra, camionetas y camiones de bajo tonelaje, combis, etcétera. A los riesgos por posibles percances en la carretera, en el que está de por medio el daño físico e incluso la muerte, se vive el riesgo de que el vehículo sea detenido por distintas autoridades: los agentes del propio Instituto Nacional de Migración, la Policía Federal Preventiva (PFN), Secretaría de Seguridad Pública del Estado (SSPE), la Policía Sectorial y la AFI, y con ello, trancar un proyecto que no sólo representó un alto costo monetario para la familia sino que también representaba una esperanza, quizá la única, para salir del círculo de la pobreza a que están sometidos en sus lugares de origen.

Las autoridades reconocen la existencia de organizaciones o bandas criminales que se dedican a la movilización de personas hasta Estados Unidos, reconociéndoles el poder que tienen para hacer de esta actividad una práctica sistemática. Identifican a organizaciones con redes internacionales y conexiones en todo el circuito migratorio, en diversos estados de México y Estados Unidos y, organizaciones intermedias, con redes regionales y locales que son facilitadoras del tráfico en algunos tramos de la ruta de tránsito. Reconocen también los llamados servicios personales que los interesados utilizan por su propia cuenta, se trata de polleros que son conectados por medio de familiares radicados en Estados Unidos. Los traslados son generalmente a la ciudad de México (Gobierno del Estado de Chiapas, 2006: 39 y 40).

A este respecto y de acuerdo a información periodística en Chiapas, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República (PGR) ha comisionado a un grupo especial de la AFI para investigar las operaciones de 12 cárteles de traficantes de indocumentados con ramificaciones en Sonora y Baja California, que están traficando personas desde Guatemala, El Salvador, Nicaragua y otras naciones sudamericanas (Cuarto Poder, 5 de abril, 2006).

IV. Las políticas migratorias en la frontera sur

*“la frontera sur de México ha ido evolucionando en los últimos años hacia un muro divisorio que va separando más y más el continente en dos mundos: el hemisferio norte donde México se salda con Estados Unidos y Canadá y el sureño que queda latino y marginado. La militarización callada de la frontera sur, anunciada y justificada en los últimos meses es más bien un recorrerse de la frontera norte de México con Estados Unidos, sellando así una política migratoria que ve los países del TLC aliados como Europa en contra de las aspiraciones del hombre”.*⁸

El migrante ilegal, dice el doctor Mármora (2002:257), es un producto de las políticas de regulación migratoria, cuya definición “gira sobre un permanente juego entre dos tipos de intereses y derechos: los de los Estados y los de los migrantes”. En el caso que nos ocupa, no podemos desestimar el peso que de manera unilateral hoy juega Estados Unidos en la definición de las políticas internacionales sobre el control de los movimientos migratorios transfronterizos de México. En efecto, a diferencia de otros tiempos en el que la frontera sur de México, particularmente Chiapas-Guatemala, era territorio manejados más con fines administrativos que de control de paso riguroso de las personas, hoy se caracteriza por el endurecimiento de las medidas de control en el tránsito de centroamericano por parte de las autoridades mexicanas que tratan de evitar que éstos lleguen a la frontera con Estados Unidos. Este endurecimiento obedece a las presiones ejercidas por el Estado norteamericano preocupado no sólo por la gobernabilidad migratoria de su país y la entrada de “terroristas” a su territorio, no obstante la subida de tono de las críticas de organizaciones civiles y de los propios países centroamericanos por la mano dura del gobierno mexicano, a quien se le acusa de estar haciendo el “trabajo sucio” de Estados Unidos para detener los flujos migratorios desde la frontera sur.⁹

Como cualquier otro Estado, el mexicano ha tenido una política de control y regulación de la inmigración centroamericana, misma que durante largo tiempo se caracterizó por un relativo relajamiento que hizo de la movilidad una práctica natural, poco regulada. Esta

⁸ Padre Flor María de la Trinidad, “La Frontera Sur: Vertiente del Mañana”, documento virtual en iteso.mx/horde/imp/view.php.

⁹ El Secretario Adjunto de la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala, lamentó que el gobierno mexicano haga la “política sucia” de Estados Unidos para detener los flujos migratorios desde su frontera sur (Cuarto Poder, 8 de mayo de 2005). Un posición similar la tiene El Grupo Regional de Organizaciones Protectoras de los Derechos Humanos (Gredemig) formada por varias organizaciones, entre ellas el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, la Casa del Migrante de Tecún-Umán de la Diócesis de San Marcos, y la Defensoría de Población Desarraigada y Migrante de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala.

situación cambió en la década de los años 1980, cuando el gobierno mexicano aplicó una política de restricción frente a los refugiados guatemaltecos, advirtiendo el peligro de la contaminación ideológica en su territorio fronterizo. Desde ese entonces, la frontera sur empieza a ser parte de una estrategia más sistemática de atención, control y regulación de los distintos tipos de inmigrantes, en el que es visible la preocupación explícita del gobierno mexicano por la defensa de los derechos humanos de los inmigrantes. Sin embargo, en el contexto actual, el problema total en la materia se centra en los transmigrantes indocumentados, cuyo crecimiento numérico es prácticamente imparable, a grado tal que hoy a la frontera sur se le reconoce como un “corredor migratorio multinacional”, pues es cada vez más frecuente el tránsito de una variedad de nacionalidades¹⁰ (Villafuerte, 2006).

Ciertamente, el rasgo más notorio de la política mexicana es el reforzamiento de las acciones de control fronterizo y contención del flujo de transmigrantes irregulares. Para alcanzar este propósito se movilizan de manera conjunta y coordinada a todos los organismos responsables como el Instituto Nacional de Migración, el Ejército, la Marina, la Policía Federal Preventiva y las policías estatales y locales. A mediados del 2002 se puso en marcha el programa denominado “Plan Sur”, un programa específico de contención de migrantes internacionales sin documentos. Las cifras sobre el número de las detenciones revelan el grado de control que hoy ejerce el gobierno mexicano sobre su territorio fronterizo sureño y prácticamente sobre todo el territorio nacional si de evitar que los centroamericanos lleguen a la frontera norte y crucen al territorio estadounidense se trata.

Los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos han trastocado las percepciones que sobre las migraciones internacionales tienen los Estados-naciones y la sociedad civil, provocando un replanteamiento de los fundamentos de las políticas migratorias internacionales que no sólo ponen en riesgo los logros, pocos si se quiere, alcanzados por la comunidad internacional en el campo de los derechos humanos de los migrantes, sino también, en abierto desafío a todo principio democrático, se recrudecen en extremo los antagonismos entre el orden legal y la justicia. Los países del mundo desarrollado cada vez más definen sus respectivas políticas migratorias como un problema de seguridad, en el que se invoca como marco legítimo la soberanía y la preservación del Estado-nación y sus propiedades básicas —territorio, reconocimiento, autonomía y control— (Krasner, 2001:309; Villafuerte, 2006).

¹⁰ Villafuerte (2006) registra que en el año 2002, el número de detenidos de nacionalidad ecuatoriana fue de 2 mil 419, superior en 33% al de nicaragüenses. Las estadísticas también registran brasileños, cubanos, peruanos, colombianos, dominicanos y chinos. En el 2005, además de las nacionalidades indicadas, cuyas detenciones se incrementaron notablemente, figuran venezolanos, bolivianos, chilenos y etíopes.

En este contexto, los términos de la relación entre migración y seguridad, en la que la primera subsume los factores negativos que la segunda combate, hacen de la migración una amenaza y desplazan toda posibilidad de sustentarla bajo criterios democráticos, esto es, que coloque a la persona en el eje referente de la seguridad en su relación con el fenómeno migratorio¹¹ (González, 2005:230). En suma, como plantea Patricia González, con la inclusión de la migración en las agendas de seguridad de los países, se establecen parámetros que convierten el fenómeno migratorio en una amenaza. El “aseguramiento” del tema migratorio en su conjunto y la criminalización automática del migrante, concluye, son desfiguraciones del tema migratorio (Ibid.:243).

Producto de la dureza de esta visión, el paso de los centroamericanos hacia Estados Unidos es obstruida y bloqueada por el principal país de tránsito: México. La frontera sur de hoy, ciertamente no es la frontera de antaño, en ésta es visible la proliferación de agentes, fuerzas y tendencias que la convierten en un territorio poroso, provocando el surgimiento de actividades que están en la agenda de la seguridad nacional como la trata de personas, falsificación de documentos oficiales, tráfico de drogas, de armas, “lavado” de dinero, así como redes internacionales del crimen organizado que articulan vínculos con los grupos locales, que la convierten en una frontera sin controles (Cuarto Poder, 6 de abril de 2006). Sin embargo, como señala González, incluir la migración en esta agenda es una decisión deliberada, sustentada en un enfoque de seguridad que hecha a la borda las dimensiones reales del fenómeno migratorio.

A la instrumentación de operativos de detección, aprehensión y expulsión de extranjeros indocumentados, la parte más visible de la política migratoria internacional del gobierno mexicano, los mandatarios de los países de Centroamérica se han orientado de manera reactiva a la promoción de la defensa de sus connacionales ante el gobierno mexicano, que culminan en tratados y acuerdos internacionales con el objetivo único de minimizar los riesgos derivados del tránsito o aseguramiento en territorio mexicano. A este respecto, se registran los acuerdos firmados con el gobierno de Guatemala que han derivado en una Propuesta Migratoria Integral México-Guatemala que señala la insuficiencia de las actuales

¹¹Patricia González señala que el debate sobre el tema de la seguridad está dominado por dos paradigmas, uno estatocéntrico, “que privilegia un enfoque político-militar y una respuesta a las amenazas de carácter reactivo, es decir, con el uso de la fuerza” y otro, antropocéntrico en el cual el referente de la seguridad es el ser humano, que además del aspecto político-militar del primero, incluye todos los factores que afecta y amenaza la seguridad de individuos y comunidades (González, 2005: 230 y 231).

políticas migratorias de ambas naciones y se plantean recomendaciones para corregirlas y mejorarlas (Gobierno del estado de Chiapas, 2005).¹²

En un marco más amplio, como miembro de la comunidad internacional, México se adhiere a los pactos, convenciones y convenios internacionales y regionales en la materia, que en distintos grados protegen los derechos de los migrantes, sin consideración de su nacionalidad o estatus migratorio. Sin embargo, se ha rehusado a sumarse a los tratados internacionales relativos a la sujeción a la legislación nacional de la extensión y modalidad del ejercicio de las garantías individuales de los extranjeros; el derecho de México de expulsar extranjeros sin juicio previo conforme al Artículo 33 Constitucional; las restricciones al debido proceso y la garantía de audiencia; y, la restricción a la libertad de tránsito (Ibid.:80).

IV. Ley, justicia y derechos humanos

*Los hombres y las mujeres sin alguna pertenencia a algún sitio son personas sin patria. [...] La condición de quien no tiene patria es de infinito peligro*¹³ (Walzer, 2004: 44).

Al intentar clarificar los problemas complejos que definen al fenómeno de la migración internacional, particularmente la de los indocumentados centroamericanos en el contexto de la frontera sur de México, una cuestión nos parece clara: el agravamiento de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes no obedece, ciertamente, a la ausencia de normas internacionales, sino a las tensiones entre el orden legal y la justicia, en un contexto de relaciones conflictivas entre democracia y globalización.

La densidad de las tensiones entre ley y justicia en los países desarrollados y democráticos, manifiesta en formas lacerantes de desigualdad social, y trato discriminatorio a los extranjeros e inmigrantes, se ha pretendido encarar desde un derecho superior al del Estado-nación, esto es, desde el derecho internacional, fincado en la noción de los derechos humanos (Bustamante, 2001). Una segunda propuesta, en un plano más general pero que

¹² “[...] a Guatemala se le recomienda incrementar el número de consulados en México, dotar de mayores recursos a la protección de sus connacionales en el exterior, y otorgar de manera “sistemática y permanente”, la matrícula consular a los indocumentados. A México, por su parte, se le pide “asegurar el principio corresponsabilidad y coherencia entre la gestión de la protección de mexicanos en el exterior y la protección de los migrantes de Guatemala y de otros países centroamericanos en su territorio” (Gobierno del estado de Chiapas, 2006:26)

¹³ “El bien primario que distribuimos entre nosotros es el de la pertenencia en alguna comunidad humana. Y lo que hagamos respecto de la pertenencia estructurará toda otra opción distributiva: determina con quién haremos aquellas opciones, de quién requeriremos obediencia y cobraremos impuestos, a quién asignaremos bienes y servicios” (Walzer: 2004:44).

toca el problema de los extranjeros y la admisión, postula para las sociedades liberales y democráticas la conciliación entre el orden legal y la justicia (Rawls, 2000, 2001; Walzer, 2004); una tercera, en el marco de una reflexión de filosofía política, sostiene que dicha tensión es irresoluble, amén de una propuesta fincada en un radicalismo político (Benjamín, 1992; Baumann, 2001).

Numerosos estudios reconocen que la comunidad internacional, expresada en las Naciones Unidas y sus órganos, dispone de un amplio conjunto de instrumentos sobre la migración mundial y todos ellos forman parte del derecho internacional. Sin embargo, también existe consenso en el hecho de la renuencia de muchos países a ratificar dichos instrumentos, traducidos en convenios y acuerdos, e incorporarlos en sus respectivas legislaciones y políticas en la materia. Se reconoce así que el gran reto es “asegurar la obediencia que los Estados deben a los acuerdos suscritos” (CEPAL: 2006:243).

No obstante, el divorcio entre las aspiraciones y la realidad llevan a la comunidad internacional a reconocer que hoy la migración mundial entraña viejas y nuevas formas de desprotección y vulnerabilidad. Recuperando los planteamientos de Bustamante (2001), las violaciones a los derechos humanos de los migrantes se explica por la situación de vulnerabilidad o “falta de poder” de los migrantes como sujetos de derechos humanos. La vulnerabilidad se entiende como “un fenómeno artificial o una condición impuesta a una persona por la estructura de poder de un país”, que produce diversos grados de impunidad,¹⁴ despotismo que se convierte en una indicación empírica de la falta de poder del migrante. La vulnerabilidad es el factor asociado a los abusos cometidos contra los derechos humanos de los migrantes, y se produce como consecuencia de la interacción social, con dotaciones diferenciales de poder de los migrantes con los “nacionales” (Ibid).¹⁵ Este hecho es visible en las relaciones entre los transmigrantes indocumentados y los locales que hacen uso de sus prerrogativas de “ser mexicano” para violentar al “extranjero”. Como señala Olivia Ruiz (2005) y otros estudiosos, el crecimiento sistemático de este flujo poblacional ha posibilitado la formación de verdaderas “agencias” con dinámicas locales que operan con relativa impunidad.¹⁶ Y es que la falta del poder del migrante, un paria internacional

¹⁴ “Por impunidad se entiende la ausencia de costos económicos, sociales o políticos para el que viola los derechos del migrante (Bustamante...).”

¹⁵ Involucra tanto a los operadores de los sistemas aduaneros, a las policías y otros agentes de otros organismos operadores, como las redes que operan al margen de estos sistemas o en estrecha vinculación y a grupos locales que vinculados a redes o de manera informal han hecho de los cruces fronterizos un espacio de riesgo para los migrantes, visibles en actos de violación, intimidación y atraco. Incluye también, las percepciones negativas que segmentos importantes de la población tiene hacia el extranjero, producto de una visión engendrada desde el discurso del Estado mexicano.

¹⁶ Los nacionales hace referencia a segmentos de la población nacional que actúa con el propósito directo o indirecto de afectar los derechos humanos de los transmigrantes

en el caso del indocumentado, está sustentada en la visión soberana del Estado-nación que legitima, como señala Bustamante, la diferencia entre extranjeros e inmigrantes y nacionales. A este respecto señala:

La distinción que -el Estado- efectúa a favor de los nacionales puede ser elaborada o transformada socialmente como base de una diferencia de poder. Los principios de nacionalidad establecen una diferencia que puede ser aprovechada indebidamente por nacionales hasta el extremo de violar los derechos humanos de los inmigrantes. Los casos de abusos son amplios: casos de tráfico de mujeres migrantes en situación irregular, de los trabajadores agrícola migrantes en esta situación y de los migrantes que son víctimas de tráfico¹⁷ (Bustamante, 2001: 36).

Definida la vulnerabilidad como un fenómeno que se produce en el país de destino del inmigrante, en tanto lo coloca en un estado de inhabilitación jurídica, Bustamante sostiene que ésta se convierte en una cuestión internacional que se refiere a los derechos humanos de un extranjero, y desde el prisma de la comunidad internacional existe la posibilidad de desestructurar la vulnerabilidad del migrante y habilitarlo apelando al derecho internacional.¹⁸ Sin embargo, prosigue nuestro autor, el desafío implica desmontar dos hechos que operan en sentido contrario. Estos son: la diferencia entre nacionales y extranjeros que está legitimada por el Estado y, la negativa de facto, por parte de algunos Estados miembros a aceptar la aplicación forzosa de normas, no ratificando los respectivos instrumentos de las Naciones Unidas. Reconocer ambos hechos le lleva a plantear que la habilitación del migrante supone: i) un proceso interno de adopción de decisiones por los Estados miembros individualmente y, ii) un mecanismo internacional creado de conformidad con las normas convencionales de decisión de las Naciones Unidas.

Sin embargo, Bustamante reconoce que romper con el círculo vicioso de la disparidad entre la norma y la práctica, implica hacer algo más afirmativo que lo realizado hasta ahora por la comunidad internacional. Cuanto más nula es la actuación de los gobiernos

¹⁷ Una hipótesis que deriva de este marco conceptual es: la vulnerabilidad atribuida a los migrantes como sujetos de derecho humanos puede asociarse con el bajo costo de los servicios o del trabajo que proporcionan, lo que a su vez está relacionado con la demanda de trabajadores de esta clase existente en los países receptores y que, a su vez, se relaciona con el aumento del número de emigrantes observado actualmente. La circularidad virtual del proceso sugerido en esta secuencia tiene numerosas consecuencias” (Ibid.: 36)

¹⁸ El derecho internacional tiene sus fundamentos en la obligación derivada del interés de los países de pertenecer a la comunidad internacional y en los principios convenidos por la comunidad de naciones como Declaración de los Derechos Humanos, en lo que se refiere a los ciudadanos de otros países. Su cumplimiento se entiende como responsabilidad del Estado a la norma establecida por la misma declaración, aceptada como responsabilidad jurídica por el hecho de ser miembro de las Naciones Unidas. Las reclamaciones legítimas del país de origen de los inmigrantes o de los propios inmigrantes son también responsabilidades del mismo tipo, su pleno cumplimiento equivaldría a la habilitación de los migrantes (Bustamante, 2001).

nacionales para aplicar normas de derechos humanos sobre inmigrantes (transmigrantes en nuestro caso), mayor es la vulnerabilidad de éstos, mayor la impunidad de los violadores de sus derechos humanos y mayor la necesidad de los migrantes internacionales de que las Naciones Unidas se ocupen de su vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos (Ibid.)

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares resulta un instrumento de primer orden, en tanto se reconoce la desprotección de los migrantes en las legislaciones nacionales, y se propone poner fin a la explotación y a todas las situaciones irregulares que hoy caracterizan a la migración internacional. Sin embargo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de septiembre de 1990, a principios de 2002, doce años después, sólo había sido aprobada por 19 Estados (CEPAL, 2002).

Las agresivas estrategias para sobrevivir a la competencia marcada por la globalización en clave neoliberal, y el replanteamiento de la política internacional a partir de 11 de Septiembre, visible en una política de “seguridad nacional”, conspiran contra el primado universalista de los derechos humanos. La agresividad de este entorno hace poco factible el éxito de la defensa de los migrantes por la vía de los derechos humanos. A este respecto, la respuestas a las interrogantes ¿quiénes son los aliados y quienes los adversarios? planteadas por Baumann (2001), son ilustrativas de las tensiones reales que privan en el proyecto universalista de los derechos humanos. En los países liberal-democráticos, sólo se puede hablar de derechos humanos dentro de los límites impuestos por los Estados-nación, y cada nación es libre no sólo de interpretar si un inmigrante se clasifica como económico o refugiado político, sino también, en atención a los intereses de los “nacionales”, de definir los términos de las políticas de admisión y pertenencia, de manera tal que la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas no es “vinculante de ley” (Ibid.), el concepto de derechos humanos reposa, así, en un maximalismo moral:

Histórica y culturalmente, reposa sobre un pensamiento mítico, por muy bienintencionado que sea; desde el punto de vista legal, sigue estando sujeto a los poderes de las elites de los Estados-nación, ya sean justas o egoístas. Los derechos humanos que podamos conseguir sólo los podremos obtener por la gracia de nuestros Estados-nación y lo único que un gobierno necesita para no respetarlos es una obediente fuerza policial en el interior, un eficaz <servicio> de inmigración en sus fronteras y un diplomático mentiroso en las Naciones Unidas (Baumann, 2001: 19 y 20).

Esta demarcación negativa de los derechos humanos es de alguna manera una lectura realista de la poca efectividad práctica de los derechos humanos en el campo de la migración internacional; una lectura que nos puede indicar el carácter y la naturaleza de sus desafíos.

En clave sistémica, Norberto Bobbio (1992), si bien reconoce que al tema de los derechos humanos como “un signo de los tiempos”,¹⁹ afirma que “su importancia depende del estar estrechamente vinculados con dos problemas fundamentales de la época: la democracia y la paz. “El reconocimiento y la protección de los derechos humanos se encuentra en la base de las Constituciones democráticas; al mismo tiempo, la paz es el supuesto necesario para la protección efectiva de los derechos humanos, tanto en los Estado como en el sistema internacional (Ibid.:195).

El talante sistémico de esta concepción de los derechos humanos, expresada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se desplaza hacia el tema de la justicia. De ello se ocupa una vertiente de la filosofía política orientada a renovar el pensamiento liberal-democrático, replanteando las relaciones entre libertad y equidad entre hombre libres en una sociedad decente, justa, plural e igualitaria (Rawls, 1971; Walzer, 2004). El tratamiento de ambos temas converge en el campo de la democracia constitucional y tienen su fundamento analítico y reflexivo en el Iusnaturalismo. En Rawls los principios de la justicia parten de una concepción de las personas: libres e iguales, capaces de actuar y decidir en torno a los principios de la justicia. La “posición originaria” de las personas involucradas en el contrato, y el recurso del “velo de la ignorancia”, posibilitan la justicia –imparcial en su origen- y el beneficio de los menos aventajados (Rawls, 1971; 2001).

En su libro, *Las esferas de la justicia* (2004), Michael Walzer desarrolla una teoría sobre el Estado-nación liberal-democrático, en clara alusión a los países desarrollados, sobre la que descansan una serie de argumentos teóricos, como la hipótesis de la igualdad compleja orientada a sustentar la posibilidad real de un trato justo a las minorías, entre éstas a los inmigrantes. Un proyecto propio de Estado como comunidad política, exige de bienes y principios irrenunciables. Señala, por ejemplo, que el bien primario de la comunidad política moderna es la pertenencia, y los extraños, siguiendo el argumento de Walzer, pueden tener derecho a nuestra hospitalidad, a nuestro socorro y a nuestra buena voluntad, bajo el principio de la “asistencia mutua”, una obligación que debemos a las personas en general, y que se extiende por medio de las fronteras políticas (Ibid.:45). No obstante, la asistencia mutua, como un principio externo para la distribución de la pertenencia, no define la admisión.

¹⁹ Recuperando la idea kantiana de la historia profética, Bobbio (1992) indica que el signo de los tiempos sirve para echar una mirada temeraria, indiscreta, incierta pero confiada hacia el futuro. La historia profética, señala, “no prevé, sino preconiza el futuro, al extraer del tiempo el evento particular, único, extraordinario, interpretándolo como una señal especialmente clarificadora de la tendencia de la humanidad hacia un fin, sin importar si éste es deseado o indeseable” (Ibid.:193).

El límite de la asistencia mutua está dado por otro principio intrínseco al Estado-nación: los países son también Estados territoriales y poseen una jurisdicción propia que define los derechos de sus habitantes y el derecho colectivo a la admisión y a la denegación de ésta (Ibid.:56).²⁰ El derecho a restringir el flujo sigue siendo una característica de la autodeterminación comunitaria; el principio de la “asistencia mutua” sólo puede modificar, pero no transformar, las políticas de admisión enraizadas en el concepto de sí misma, propio de una determinada comunidad (Ibid.:63). No obstante, Walzer hace dos anotaciones: la distribución de la pertenencia es materia de una decisión política y, “el control de territorio abre al Estado a la exigencia de la necesidad”, de la que se deriva una tercera premisa: la migración es un asunto de decisión política (Ibid.:56, cursivas nuestras). Si el Estado es democrático, los individuos participan en la toma de decisiones, pero no deciden para sí mismos, sino en general para la comunidad (Ibid.:56).

Refiriéndose a los “trabajadores huéspedes” en los países con democracia capitalista y Estados de beneficencia, Walzer indica que éstos responden a una exigencia interna: realizan un conjunto de labores que son socialmente necesarias pero que se consideran fatigosas, peligrosas y degradantes para los nacionales.²¹ De máxima importancia es que los trabajadores admitidos sean “huéspedes”, no inmigrantes, por lo que “los reglamentos que norman su admisión están planteados para ponerlos al margen de la protección de la ciudadanía. No siendo ciudadanos ni ciudadanos potenciales, no tienen derechos políticos (Ibid.:68 y 69). La “exigencia de la necesidad” posibilita que para ciertas plazas de trabajo se les concedan visados más largos, que se les permita traer a sus familias y muchos son admitidos en los programas del Estado de beneficencia. Pero su posición sigue siendo restringida. La residencia está condicionada por el empleo y quien no pueda mantenerse y mantener a su familia sin recurrir frecuentemente a los programas asistenciales pueden ser deportados. El peso de los huéspedes en la fuerza laboral genera alarma y se fijan límites

²⁰ En un sentido similar, Rawls (2001) sostiene que: “una importante función del gobierno, no importa cuán arbitrarias puedan parecer las fronteras de una sociedad desde el punto de histórico consiste en actuar como el agente efectivo del pueblo al asumir su responsabilidad por el territorio, el tamaño de la población y la conservación del ambiente” (2001 18).

²¹ [...] los dirigentes de la economía, asistidos por sus gobiernos, trasladan las plazas de trabajo del mercado laboral doméstico al internacional, poniéndolas a disposición de trabajadores de países pobres, quienes las encontrarán menos indeseables. El gobierno abre oficinas de reclutamiento en un número de países económicamente débiles y establece reglamentos para normar la admisión de los trabajadores huéspedes” (Walzer, 2004:68).

de residencia. Ligados a sus plazas de trabajo, los huéspedes se ven de un modo y otro fuertemente restringidos en la elección de un sitio donde vivir (Ibid.:69).

¿Qué hemos de decir del país anfitrión, entendido como una comunidad política?

En la teoría de la igualdad compleja, la sociedad humana es definida como una comunidad que distribuye bienes cuyos valores están dados por su significación social y sentido, propio del contexto cultural e histórico que la define como tal. La justicia distributiva opera en una comunidad política sustentada en los principios propios del Estado-nación: un territorio, una jurisdicción, un sentido de pertenencia y capacidad de autodeterminación. En esta propuesta, el Estado como la expresión política de la comunidad, es el espacio desde donde se definen las obligaciones sociales y la distribución de los diferentes bienes, el lugar desde donde se genera el reconocimiento de sus miembros y la protección de los mismos. Los derechos de admisión y denegación son una expresión de la capacidad de autodeterminación del Estado.

Frente a la exigencia de la necesidad y el trato real de los trabajadores huéspedes e inmigrantes, Walzer apela al principio de la justicia política, el cual reza:

[...] los procesos de la autodeterminación a través de los cuales un Estado democrático configura su vida interna deben estar abiertos por igual a todos aquellos hombres y mujeres que vivan en su territorio, trabajen en la economía local y estén sujetos a la ley local. Por consiguiente, la segunda admisión (la naturalización) depende de la primera (la inmigración) y está sujeta sólo a ciertas restricciones de tiempo y calificación, nunca a la restricción última de su cancelamiento. Cuando la segunda admisión es cancelada, la comunidad política degenera en un mundo de miembros y extraños sin fronteras políticas entre ambos, donde los extraños son súbditos de los miembros. [...] La justicia política es un impedimento para la permanente extranjerización –lo mismo para individuos concretos que para una clase de individuos variables-. Ello es verdad al menos en una democracia” (Ibid.:72).

Las críticas a esta propuesta bordan sobre sus insuficiencias para lograr un trato justo para las minorías. En la propuesta es visible la superposición del Estado con las comunidades culturales, cuyos significados comunes producen la conciencia colectiva común y en torno a esta suposición, su demarcación circunscrita a una comunidad política: el Estado-nación. La concepción del Estado como una estructura del bien común, con amplia capacidad de autodeterminación, no resiste las dinámicas reales que hoy caracterizan al Estado-nación y a sus respectivas sociedades. Al reconocer que la distribución de la pertenencia no está íntegramente sujeta a las restricciones impuestas por la justicia y que la autodeterminación

en la esfera de la pertenencia no es absoluta, concluye que la “admisión y la exclusión se hallan en el núcleo de la independencia de la comunidad. Sugieren el significado más profundo de la autodeterminación”; tesis de la que se deriva que la inmigración es materia lo mismo de opción política que de exigencia moral (Ibid.:73). En suma, la propuesta termina por hacer del fenómeno migratorio un problema doméstico, desconociendo la naturaleza internacional que hoy le define.

Si recuperamos las interrogantes en torno a ¿quiénes son los aliados y quienes los adversarios de los derechos humanos? y respondemos como lo hace Baumann (2001), que los aliados y los adversarios son los propios Estados-nación, productores de una dialéctica que articula para su pervivencia ley y poder, podemos recuperar un principio básico, no necesariamente reconocido: la lucha por los derechos humanos está, por esencia, más allá de la ley, apela a la justicia, y si bien se exige un minimalismo moral, encara de manera radical la alianza entre el orden legal y el poder propio del moderno Estado-nación (Donnelly, 1989:14; Mier, 1999:425). Esta propuesta nos lleva a reformular el sentido de la extraterritorialidad de justicia, esto es, situarla más allá de las fronteras de cualquier racionalidad normativa y más allá de los esquematismos del derecho y de su pretensión de universalidad.

Conclusiones

La agresividad que hoy caracteriza a la migración como un fenómeno internacional, manifiesto en abusos, hostilidades y tratos discriminatorios; el tratamiento de la migración internacional como parte de las políticas de seguridad; la renuencia de los países a ratificar los instrumentos normativos internacionales e incorporarlos a sus respectivas legislaciones y políticas migratorias internas, que derivan en los impactos precarios del derecho internacional y de los acuerdos regionales de gobernabilidad democrática, son realidades que definen, en su expresión más acabada, el antagonismo entre el mundo de las leyes y el de la justicia.

Recuperando la experiencia vivida por los transmigrantes centroamericanos indocumentados en la frontera sur de México, la política migratoria y la normativa jurídica correspondiente adopta el comportamiento siguiente: al incremento numérico de los transmigrantes se le enfrenta con una estrategia de endurecimiento de las medidas de detención y expulsión; no se logra el propósito deseado, pero sí propicia la proliferación de grupos, redes y organizaciones delictivas que ofertan sus servicios a los migrantes; ante esta investida atentatoria a la autoridad, se definen y se ponen en práctica estrategias que conjuntan a todas las policías, maximizando con ello la vulnerabilidad y el riesgo de perder

la vida misma del migrante. Es frecuente que las autoridades reconozcan que son rebasadas por los delinquentes que intervienen en el tráfico de migrantes.

Ante la visibilidad de las violaciones de los derechos humanos y la denuncia recurrente por parte de organizaciones no gubernamentales, el gobierno mexicano legitima y apoya la creación de instancias defensoras de los derechos humanos de los migrantes y se asume responsable de la defensa de éstos como un acto de justicia. Se crean así, programas como el Grupo Beta Sur; se descentraliza y regionalizan los trabajos de las Comisiones nacional y estatal de los derechos humanos; se constituyen y se forman centros gubernamentales y de organizaciones civiles de atención a grupos vulnerables como las mujeres, los niños y niñas migrantes. ¿Cuál es el balance? Si el propósito central es el de impedir el cruce a lo largo de la frontera sur y del resto del territorio nacional, digamos que las cifras oficiales registran que el número de detenciones y de retornos se ha incrementado, pero ello no significa que se hayan reducido dichos cruces. Lo que sí es cierto, es el desplazamiento de los migrantes hacia territorios más peligrosos y sujetos cada vez más a la intimidación de terceros “nacionales” que tienden a violentar a los indocumentados en sus derechos humanos más elementales.

Las violaciones que hoy sufren los indocumentados en la frontera sur, pero también en todas las fronteras del mundo, nos cuestiona como individuos y como sociedad. Frente a esta práctica y otras igual de violentas, corremos el riesgo de aceptar nuestra impotencia y, como fatalidad histórica, sucumbir a la metáfora kantiana del “árbol torcido” o del hombre como un “animal equivocado”, pero no a las razones morales y justas que, para Kant, tienen la fuerza para superar las miserias del hombre y con ello su rectificación. Sin embargo, como señala Thiebaut, estas realidades de nuestro mundo social reclaman no el escepticismo que nos garantice cierta tranquilidad, sino nuestra responsabilidad como sujeto de acciones capaces de detener las miserias de la especie humana que amenaza con su autodestrucción. Así, como propone el filósofo español, Javier Muguerza (1996), nuestra perplejidad teórica —en el mundo de hoy— invita a optar por una alternativa: la de “la razón frente a la sinrazón”. Se trata de un imperativo eminentemente práctico y exige de una postura siempre crítica.²²

En este tenor, la breve exposición sobre un problema real como la migración internacional, en la expresión de los indocumentados centroamericanos y su paso temporal

²² “Un racionalismo templado en la perplejidad nunca está excesivamente seguro de sí mismo, no deposita una ciega confianza en la supuesta —mas tanta veces desmentida— omnipotencia de la razón, será, para expresarlo en dos palabras, un racionalismo autocrítico”.

en el territorio mexicano, pues el destino último son los Estados Unidos, nos deja varias lecciones. La primera es que nos enfrentamos a un problema de causalidades múltiples; la segunda es que el derecho internacional fincado en la noción de los derechos humanos no resuelve el problema de la inhabilitación jurídica del migrante que se produce en el país de paso o de destino. Nada más alejada la legalidad de la justicia; la tercera, es que las teorías neocontractualistas de talante sistémico, así sea en su vertiente democrática o societaria, que reivindicaban la razón práctica y recuperan los principios del ideal de una sociedad decente, justa, plural e igualitaria, tampoco dan una respuesta sobre derechos reales que habiliten y den poder a los migrantes para establecer en la sociedad de paso o de destino, relaciones fincadas en la libertad y en la equidad. Los derechos de admisión y denegación son, dice Walzer, una expresión de la capacidad de autodeterminación del Estado (Ibid. 56), una función importante del gobierno —del Estado-nación democrático liberal— dirá Rawls.

¿Quiénes son los aliados y quienes los adversarios de los derechos humanos? Decíamos páginas atrás que son los propios Estados-nación, productores de una dialéctica que articula para su pervivencia ley y poder. Esta propuesta nos lleva a reformular el sentido de la extraterritorialidad de la justicia, esto es, situarla más allá de las fronteras físicas y de cualquier racionalidad normativa, esto es, de los esquematismos del derecho y de su pretensión de universalidad. Exige de la construcción de una ética heterónoma, que implica “ir más allá de la ley” (Donnelly, 1982), para restituir el sentido radical de la justicia y la universalidad a partir de la singularidad. Esto nos lleva a compartir la idea de que los derechos humanos, y su lucha, apelan a la justicia, un radicalismo político que encara la alianza entre orden legal y poder propio del moderno Estado-nación (Benjamín, 1992; Levinas, 1997).

Bibliografía citada

- Baumann, Gerd. 2001. *El enigma multicultural*, editorial Paidós Studio, España.
- Benjamin, Walter. 1992. *Discursos interrumpidos*, editorial Taurus, Madrid.
- Bobbio, Norberto. 1992. “I diritti dell’ uomo, oggi”, en Norberto Bobbio: el filósofo y la política (antología). Estudio preliminar y compilador José Fernández Santillán, FCE., México, 1996, pp. 193-202.
- Bustamante, A. Jorge. 2001. “Un marco conceptual de referencia acerca de la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de los derechos humanos”, en: *El Colegio de la Frontera Norte. 2001. Los rostros de la violencia*, México, pp. 19-53

- CEPAL. 2006. Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Uruguay.
- CEPAL. Globalización y desarrollo. 2002. (LC/G.2157 SES.29/3).
- Cohen, Salomón. 2006. CAFTA: GAT Could It Mean for Migration? Migration Policy Institute, Washintong, D. C.
- De la Trinidad, Flor María. “La frontera sur. Vertiente del mañana”, documento virtual en iteso.mx/horde/imp/view.php
- Donnelly, Yack. 1982. “Human Rights and Human Dignity: An analytic critique of non-Western conception of human rights, American Political Science Review, vol. 76, número 2, pp. 303-316
- Fábregas, Andrés y Carlos Román. 1998. La frontera sur. Cambio estructural en Chiapas: avances y perspectivas, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Girón Solórzano, Carol. “El riesgo del migrante por Centroamérica”, en: Palma C., Silvia Irene. (Coordinadora). 2004. Después de Nuestro Señor, Estados Unidos, FLACSO-Guatemala, Ciudad de Guatemala, pp. 73-90
- Gobierno del estado de Chiapas, 2006, La otra frontera. Política migratoria en Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.
- González Chávez, María Patricia. 2004. “Migración, seguridad y derechos humanos”, en Palma C., Silvia Irene (coordinadora). 2004. Después de Nuestro Señor, Estados Unidos, FLACSO Guatemala, Ciudad de Guatemala, pp. 227-248.
- GREDEMIG. “Informe sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes centroamericanos procedentes de México en el marco del proceso de <retorno digno, seguro y ordenado>”, octubre de 2004.
- Organización Internacional para las Migraciones, OIM., 1996. “OIM and Effective Respect for Migrants Rights”.
- Mármora, Lelio. 2002. Las políticas de migraciones internacionales, Ed. OIM/Paidós, Buenos Aires.
- Mier, Raymundo. 1999. “Figuras de la violencia: vertientes del radicalismo político”, Metapolítica, vol. 3, número 11, México, pp. 425-442
- Palma C., Silvia Irene. 2005. Después de Nuestro Señor, Estados Unidos. Perspectivas de análisis del comportamiento e implicaciones de la migración internacional en Guatemala, FLACSO-Guatemala/ Fundación Soros Guatemala/Fundación Ford, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Rawls, John. 1971. Teoría de la justicia, FCE, México.

Rawls, John. 2000. La justicia como equidad. Una reformación, editorial Paidós, Barcelona.

Rawls, John. 2001. El derecho de gentes y “Una revisión de la idea de razón pública”, editorial Paidós, Barcelona.

Villafuerte Solís, Daniel. 2006. “Tratados de Libre Comercio, Migrantes y Seguridad en la Frontera Sur de México”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Fronteras, Universidad de Texas-El Paso, 27-30 de marzo.

Walzer, Michael. 2004. Las esferas de la justicia, FCE, México.

Los maras:

¿Problema de seguridad pública o nacional?

J. Martín Iñiguez Ramos

Mucho se ha hablado en los medios de comunicación del problema de la Mara Salvatrucha 13 (MS 13) y esporádicamente del Barrio 18 (XV3), o confunden ambos grupos en uno solo, aun cuando son distintos en origen, estructura y funcionamiento. Muchas de estas confusiones, también han llevado a realizar errores conceptuales en torno a si son o no un riesgo para la Seguridad Nacional en México.

En este ensayo intentaremos, primero, de manera descriptiva conocer el origen de ambos grupos, para después examinar su estructura y funcionamiento (similitudes y diferencias) en torno a su organización. Posteriormente analizaremos la presencia de estos grupos en territorio nacional y se abrirá un debate al final respecto a si son o no un riesgo a la seguridad nacional o son un problema de seguridad pública.

Orígenes de Barrio 18 (XV3) y la Mara Salvatrucha 13 (MS13)

¿Qué son los llamados Mara Salvatrucha 13 (MS13) y Barrio 18 (XV3), estos jóvenes con tatuajes, que se dedican al robo, tráfico de drogas, armas y al secuestro, que están hoy desde Colombia, Perú, Centroamérica, pasan por México y se encuentran en Estados Unidos y Canadá? No son una generación espontánea, sino el producto de una serie de hechos que intentaremos describir de manera breve y concisa.¹

¹ Cfr. Iñiguez Ramos, José Martín “El origen de la Mara Salvatrucha” en Observer: The New York Times Magazine en español. Enero 2005, No. 6

Barrio 18 (XV3) o Eighteen Street

La mafia mexicana conocida como la Triple M, (Mafia Mexicana Maravilla, del barrio Wonder de Los Ángeles), es el resultado de la crisis económica de la década de los años setenta del siglo pasado y la descomposición social de las grandes ciudades urbanas de Estados Unidos, en particular en la ciudad de Los Ángeles, donde el núcleo más importante de inmigrantes es de origen mexicano. Las cárceles serán las mejores escuelas para los jóvenes delincuentes.

Hay que tomar en cuenta que la gran inmigración de origen mexicano en Estados Unidos se caracterizó, en las décadas 1960 y 1970, por ser individual. Por eso es tan importante el concepto de barrio, ante la carencia de unidad familiar, o de una familia disgregada o separada. Por eso el Barrio, ofrece identidad, protección y seguridad. Movimiento que da orgullo y dignidad, frente al pandillerismo.

“Por el barrio nací, por mi barrio moriré”, era el lema de los años 1970 y principios de la década de 1980. Sin embargo, la aparición de la droga, el crack y la cocaína, provocó que el movimiento de defensa y orgullo latino se transformará lenta y gradualmente en todo lo que se había rechazado: la delincuencia organizada. De esta manera surge una de las mafias más violentas y crueles, El Barrio 18 o Eighteen Street (XV3), llamado así por su posición territorial en el sector de Rampart, al Este de Los Ángeles. En torno a este grupo no sólo se organizaron centroamericanos sino también negros, asiáticos e incluso algunos anglosajones.

Mara Salvatrucha 13 (MS13)

Con el triunfo de la Revolución del FSLN en Nicaragua en 1979, Estados Unidos lanzó en la década de 1980, con Ronald Reagan, una ofensiva militar hacia Centroamérica que recibió el nombre, por parte de la comunidad académica, de “guerra de baja intensidad”. El objetivo de esta política era derrocar, por cualquier medio, a los Sandinistas nicaragüenses y que su revolución no se extendiera a otros países, en particular a Guatemala y el Salvador.

Esta guerra conocida por guatemaltecos y salvadoreños como la “década del terror”, por el alto grado de violencia que se vivió en sus países, tuvo como consecuencia miles de muertos. Un ejemplo fue la toma pacífica de la embajada española, en Guatemala, el 31 de enero de 1980, por parte de un grupo de campesinos, estudiantes y líderes sociales, quienes buscan llamar la atención de los medios de comunicación, para denunciar la violencia estructural en su país.

En respuesta el gobierno guatemalteco, a través de sus grupos paramilitares, atacó la embajada española, saliendo herido el embajador Máximo Cajal. En este ataque, 36 personas son quemadas vivas, entre ellos Vicente Menchú, el papá de la premio nóbel Rigoberta Menchú. El único sobreviviente, Gregorio Yuja, es asesinado en el hospital, enfrente de médicos y enfermeras, por un escuadrón de la muerte.

De esta manera, en la década de 1980, el 75% de asesinatos de toda América Latina se concentró en Guatemala y El Salvador. Los militares centroamericanos, apoyados por el Pentágono estadounidense, con armas, tanques, helicópteros, recursos y capacitados en la llamada “Escuela de las Américas” (Virginia, Estados Unidos), bajo la “doctrina de seguridad nacional”, no sólo masacraron a las guerrillas sino a la sociedad civil, en particular a las comunidades rurales. Más de 400 comunidades indígenas fueron arrasadas en Guatemala. Sin embargo, en el Salvador la diferencia fue la guerrilla, urbana (mestiza) y de clase media, mejor preparada e ilustrada, sin el componente indígena mayoritario que caracteriza a Guatemala

En este contexto, el éxodo salvadoreño, a diferencia del guatemalteco, tiene como particularidad que está mejor capacitado en estrategia militar y en táctica de guerrilla urbana. En estas circunstancias los guerrilleros salvadoreños, que fueron sentenciados por los llamados “escuadrones de la muerte” (grupos paramilitares), tuvieron que emigrar de su país, cruzando por México, para llegar como indocumentados a territorio estadounidense.

De esta manera, a principios de los años 1970, llegó a la ciudad de Los Ángeles, un ex guerrillero salvadoreño conocido como el “flaco Stoner”, que es encarcelado en el estado de California, por haber cometido varios robos. En la cárcel conoce a la llamada Mafia Mexicana, al principio él y sus compañeros salvadoreños serán los mensajeros y asistentes de este grupo dentro de la cárcel.

Sin embargo, con el tiempo y con llegada masiva de miles de centroamericanos a finales de la década de los ochenta del siglo pasado, motivados por la guerra en sus países, las cárceles estadounidenses se empiezan a llenar de nuevos inquilinos, los salvadoreños. Así surge el nombre de “Mara”, forma de decir amigos revoltosos en Centroamérica y del nombre de la película “Marabunta” (miles de hormigas que arrasan con todo), y “Salvatrucha” que significa: salvadoreño vivo o listo. El número “13”, por la calle en que se ubica la principal “Clica” (pandilla), en el Este de Los Ángeles.

El “*flaco Stoner*” que tenía preparación militar no sólo les enseña el arte de la guerra sino les da un código de comunicación con las manos. Código secreto que tiene bases castrenses, típico de la guerrilla urbana. Además, aprendieron muy bien el tráfico de drogas y armas dentro de la prisión.

De esta manera, cuando sale de la cárcel “La Mara Salvatrucha 13” (MS13), ya tiene su propia organización; han superado con creces a sus viejos maestros de origen mexicano, con los cuales, y en particular con el Barrio 18, tendrán una guerra a muerte por el control territorial.

Transnacionalización del conflicto de la MS13 y del Barrio XV3

Los miembros de la MS13, son deportados de Estados Unidos cuando se firman los Acuerdos de Paz en El Salvador en 1992 y cuatro años después en Guatemala, por el entonces Servicio de Inmigración y Naturalización que los considera un riesgo para la seguridad pública de Estados Unidos.

Éstos, al llegar a sus países de origen forman sus propios grupos, se organizan y empiezan a delinquir, en particular desde El Salvador. Se extienden de manera impresionante en la década de 1990 a toda Centroamérica y sur de México.

Por su parte, el Barrio 18 se expande con la deportación de miles de mexicanos, y de algunos centroamericanos que se organizaron en torno a ellos. En este contexto, dicho movimiento ha dejado de ser exclusivo de mexico-americanos, mexicanos y salvadoreños, hoy están presentes en toda Centroamérica, llegan incluso a países sudamericanos, como Colombia, Ecuador y Perú.

En otras palabras, un conflicto entre pandillas en el Este de Los Ángeles, California, acabó siendo un conflicto de carácter transnacional. Estados Unidos no deportó sólo a los indeseables, exportó una cultura de violencia y guerra que hoy se extiende a gran parte del continente.

Similitudes entre la MS13 y el Barrio XV3

La MS13 y el Barrio XV3 tienen ciertas similitudes pero grandes diferencias. En las primeras se encuentran los ritos de iniciación, conocidos como “El brincado”.

Trece segundos para la MS13, o dieciocho para el Barrio XV3, pueden parecer pocos, pero significan para ambos grupos la vida o la muerte. 13 o 18 segundos que el novato, que quiere ingresar a su pandilla, tiene que soportar, con mucho valor, la peor golpiza de su vida, parado y sin caerse. Estos golpes, puñetadas, trompadas, cadenzazos, mordidas, cuchillazos, no son nada comparados con la vida que han llevado.

Para ellos, la violencia es sólo un instrumento de poder, para que se les conozca y reconozca. No matan sólo por matar, sino para que se les recuerde, que sepan que están

aquí. La vida para ellos se vive segundo a segundo, con toda intensidad. Los tres puntos en sus nudillos son una representación de su filosofía: Uno: La, Dos: vida, Tres: loca. “La vida loca”. Pero también pueden significar mujeres, drogas y homicidio; o en otro caso: hospital, cárcel y panteón.

El cuerpo para estos jóvenes es sólo un fragmento de espacio, donde deben quedar sus anhelos, cada tatuaje es una representación simbólica de sus aspiraciones, sueños y devociones. Las lágrimas en las mejillas son un homenaje a los muertos que han ido sembrando en el camino. Los tatuajes de telarañas son un símbolo de orgullo para ambos grupos, significa que han estado en la cárcel.

Diferencias entre la MS13 y el Barrio XV3

1) *Organización*. El Barrio 18 (XV3) es una clica que aunque fue organizada en sus orígenes por mexicano-americanos y mexicanos emigrantes, a medida que fue creciendo aceptó a otros grupos, como los centroamericanos, incluso a negros, asiáticos y anglosajones que operan al interior de las cárceles y al Sur de Estados Unidos. Es una agrupación regional y transnacional.

La edad de sus miembros fluctúa entre los 18 y 35 años. Son más violentos y utilizan armas de grueso calibre. Se encuentran en casi todo el Sur de Estados Unidos, en el Norte y Centro de México, sobre todo en los estados expulsores de mano de obra, y cada día llegan más al Sur del continente, como Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, etcétera.

Por su parte, la MS13 es una agrupación más exclusiva en cuanto a su origen salvadoreño, aceptando sólo en ocasiones muy especiales a otros centroamericanos. Aglutina a gran parte de las clicas en la región centroamericana, cerca del 80%, aunque el Barrio XV3 ha empezado a crecer de manera sorprendente en dicha zona. Sin embargo, con la expansión transnacional de la MS13, el origen étnico cada día se diluye más, como en el caso mexicano, donde los líderes son nacionales.

La edad de los miembros fluctúa entre los 12 y 21 años. Son mucho más jóvenes que sus rivales y aunque son violentos no alcanzan el grado de virulencia que tiene el Barrio XV3.

2) *Tatuajes y colores*. El Barrio XV3 se caracteriza por tatuajes propios del grupo como el XV3, o el 18. Los muñequitos (homies) también son muy populares así como los tatuajes de tipo familiar (nombres de hijos o esposa) y religioso, entre estos últimos el de la Virgen de Guadalupe es muy común.

La MS13 se caracteriza por la M, la S y el número 13. Tiene prohibido el tatuaje de la Virgen de Guadalupe y el utilizar combinados los colores, verde, blanco y rojo, en clara alusión de su odio hacia los mexicanos. De hecho, la palabra México, también la tienen prohibida y dicen en su lugar “mexicaca”.

De manera general son estas las grandes diferencias, existen otras como su organización interna y el código de comunicación con las manos, pero para este ensayo son suficientes las antes señaladas. Ahora analicemos los mitos que hay sobre estos grupos.

Mito: el factor socioeconómico

El mito de que sólo los pobres, marginados y niños de la calle son los que integran a los grupos de la MS13 y Barrio XV3 se desmorona con las encuestas y estudios socioeconómicos realizados en las colonias con presencia de grupos de la MS13 y Barrio XV3 en el Gran Salvador, El Salvador, por la agrupación Homies Unidos (ex mareros) en colaboración con el Instituto Universitario de Opinión Pública, realizadas entre 1996 y 1997.² Un dato que ejemplifica lo anterior, se desprende de las siguientes encuestas realizadas a la MS13 y Barrio XV3, respecto al factor vivienda:

Pandilla a la que pertenece el joven entrevistado según sexo

Pandilla	Masculino	Femenino
Mara Salvatrucha	47.5%	48.4%
Pandilla Dieciocho	36.8%	42.2%
Otras pandillas	15.7%	9.4%

Disponibilidad de vivienda de los pandilleros según sexo

Vivienda	Masculino	Femenino
No tiene un lugar donde vivir	8.9%	13.9%
Si tiene un lugar donde vivir	91.1%	86.1%

² Cruz, José Miguel, Portillo Peña, Nelson (et.al) Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca. UCA, editores, San Salvador, El Salvador, C.A. 1998, Cuadros pp. 198 y 199

Como se puede apreciar, la mayoría tiene un lugar donde vivir, no son propiamente niños de la calle. Se necesita cierto nivel socioeconómico para que las pandillas aparezcan; éstas no están asociadas simple y de manera directa a la pobreza; pero tampoco están relacionadas a la desigualdad a nivel de microcomunidad. En apariencia, también se necesita cierto nivel de igualdad de condiciones económicas para la aparición de pandillas dentro de una comunidad.

Pandillas y maras estudiantiles

Hay que diferenciar, en el contexto de los jóvenes, la participación en las escuelas de los grupos llamados “maras estudiantiles” de los grupos de la calle, propiamente MS13 y Barrio XV3. Los adolescentes estudiantiles han buscado una manera de interactuar dentro de sus escuelas y otra, que no tiene nada que ver con éstas, fuera de las aulas.

En el espacio que dan la secundaria y preparatoria, los jóvenes (hombres y mujeres) se reúnen en grupos llamados “maras”, que copian ciertas actitudes (forma de comunicarse, de tratarse, etcétera) de los grupos externos, como la MS13 o Barrio XV3, pero no tienen el comportamiento delictivo de dichos grupos, o por lo menos están más controlados por las autoridades de las escuelas, como se puede apreciar en los siguientes datos, ofrecidos por la misma fuente:³

Distribución de los pandilleros de acuerdo con su pertenencia a alguna mara estudiantil, según sexo

Pertenece a mara estudiantil	Masculino	Femenino
No pertenece	89.7%	88.3%
Sí pertenece	10.3%	10.3%
No responde	0.0%	1.3%

De acuerdo al mismo estudio se desprende que:

“El porcentaje de pandilleros que estudian y pertenecen a maras estudiantiles (29.8) es levemente superior al grupo de mujeres que estudian y pertenecen a una mara estudiantil (26%)... El bajo porcentaje de jóvenes que pertenecen a ambos tipos de pandillas juveniles -probablemente a causa de la baja matrícula entre los pandilleros callejeros- Sugiere que las maras estudiantiles y las pandillas callejeras son dos expresiones distintas.”⁴

³ Ibidem.

⁴ Idem pág. 45

Por otra parte, los factores que llevan a la participación de hombres y mujeres a los grupos pandilleriles son diferentes, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

¿Por qué te metiste a esta pandilla?

Variables	Masculino	Femenino
Por el vacile	50.2%	31.0%
Problemas con mis padres	10.5%	18.6%
Mis amigos eran pandilleros	11.0%	8.0%
Falta de comprensión	6.6%	18.6%
Por protección	5.6%	6.2%
Por las hainas	2.1%	5.8%
Por venganza	2.6%	3.5%
Porque soy salvadoreño	2.6%	1.3%
Quería poder	2.4%	0.4%
Otras	5.1%	6.2%
No responde	1.1%	0.4%

Las mujeres, a diferencia de los hombres entran, no sólo por el llamado vacile, sino que aquejan más los factores familiares y la falta de comprensión.⁵

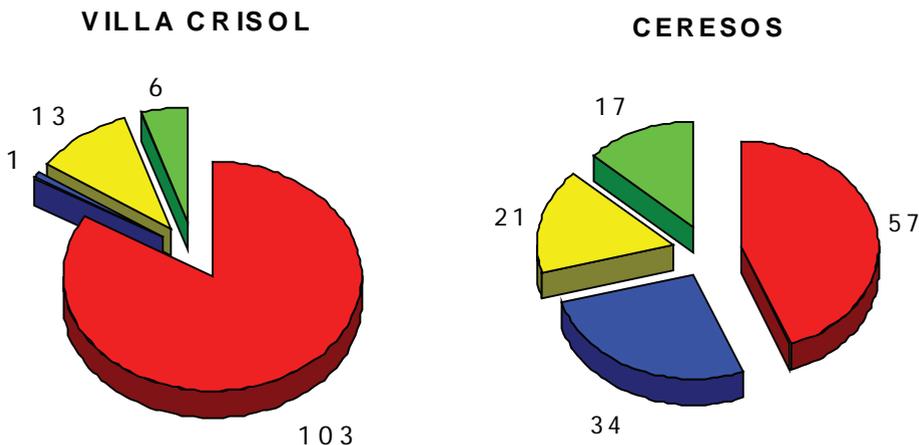
Manifestación actual del fenómeno en México (transculturación)

Sábado 20 de noviembre del 2004, día que se conmemora la Revolución Mexicana, en Tapachula, Chiapas, en pleno festival los tatuados de La Mara Salvatrucha 13 (MS13) se pelean con los del Barrio 18 (XV3), hay disparos y heridos. Jóvenes de secundaria y preparatoria, que estaban desfilando, tienen que ser atendidos por los servicios médicos. Se suspende el evento, el presidente municipal, Blas Zamora, reconoce el hecho, ya están aquí. La enorme diferencia, son mexicanos, chiapanecos. Analicemos las siguientes gráficas, de mareros detenidos en el estado de Chiapas.

⁵ Idem pág. 205

Población de mareros detenidos por nacionalidad en el estado de Chiapas (mayo 2004)

Fuente. Secretaría de Seguridad Pública del estado de Chiapas



Es importante destacar que el 63% de los detenidos son mexicanos, lo cual indica la creciente influencia e imitación

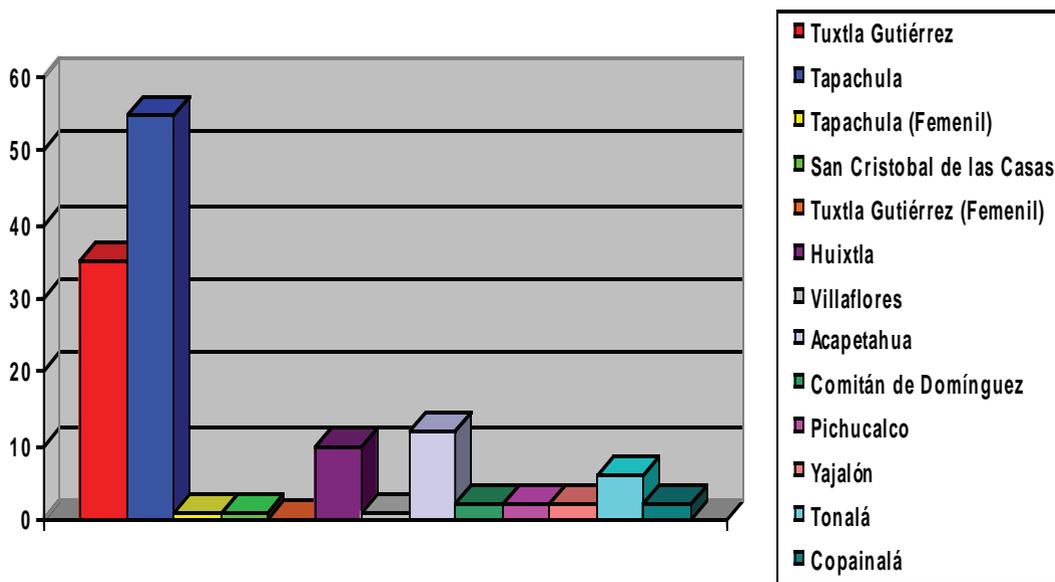
TOTALES	
MEXICANOS	160
SALVADOREÑOS	35
GUATEMALTECOS	34
HONDUREÑOS	23

En la gráfica se puede apreciar que los 160 mexicanos son la suma de 57 mareros adultos en los CERESOS (Centros de Rehabilitación Social) y los 103 del Centro de rehabilitación para menores, Villa Crisol, del estado de Chiapas, sólo del mes de mayo del 2004. Lo cual nos lleva a dos hipótesis: uno, la mayoría son jóvenes (cerca del 65%) y, dos, el crecimiento de la participación de los mexicanos en los grupos de MS13 y Barrio XV3 está en aumento.

En los inicios del año 2005, más del 70% de los integrantes de estos grupos son de origen mexicano, de acuerdo a los datos de los Centros de Rehabilitación Social (CERESOS) y del Centro de rehabilitación para menores, Villa Crisol, del estado de Chiapas.

En otras palabras, existe un fenómeno de transculturación como consecuencia del fenómeno migratorio. No sólo se envían remesas, sino culturas, modificadas, alteradas o nuevas. Este fenómeno se da, sobre todo, en los sectores marginales de las zonas conurbadas de las ciudades, donde no hay una presencia de grupos originales de MS13 o de Barrio XV3, sino que la imitación y contagio son los nuevos modelos de transculturación. La maramanía es una moda que de no atenderse podría resultar perjudicial para el país en los próximos años.

Población por CERESO

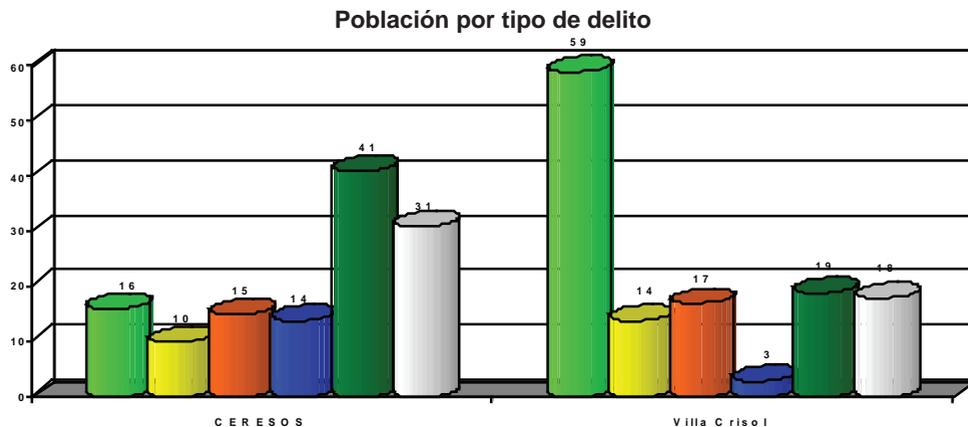


TOTAL: 129

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas (mayo de 2004)

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, la mayoría de los detenidos en los Centros de Rehabilitación Social (CERESO) se encuentran en Tapachula, en Tuxtla Gutiérrez y en el tutelar Villa Crisol. La primera es una ciudad cercana a la frontera con Guatemala y la segunda es la capital del estado. La constante en ambas ciudades es la presencia de grupos de la MS13 y Barrio XV3, con líderes ya no extranjeros sino nacionales.

Un ejemplo de lo anterior fue la detención en Chiapas, a finales de octubre del 2004, del supuesto líder de la MS13, Luis Carlos Gómez o Jonathan Alberto Chávez, de origen salvadoreño, de 22 años. Sin embargo, los hechos violentos siguen ocurriendo. ¿Por qué? No hay un líder visible y los jóvenes menores de edad son eximidos de un mandamiento judicial, son un movimiento social parecido a un grupo de presión, pero vinculados a organizaciones criminales transnacionales.



TOTALES	
ROBO	75
LESIONES	24
HOMICIDIO	32
VIOLACION	17
PORTACION DE ARMA	60
ASOCIACION DELICTUOSA	49

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del estado de Chiapas

La gráfica anterior ilustra el tipo de delito que se comete en dichos grupos. Para los jóvenes menores el principal delito es el robo (59 casos), seguido de portación de arma (19) y asociación delictuosa (18). Para los adultos es portación de arma (41), asociación delictuosa (31) y robo (16). En otras palabras, a medida que van creciendo los jóvenes empiezan a cometer delitos mayores con el uso de armas.

En este contexto, no se puede hablar de un sólo grupo sino de muchos grupos de MS13 y de BarrioXV3. No existe un sólo líder sino muchos líderes, con la particularidad de que si atrapan o matan alguno, siempre habrá un sustituto. La organización es similar a una guerrilla, no hay nadie indispensable. La diferencia es que una tiene ideología, o presume tenerla, en cambio la MS13 y Barrio XV3, sólo tiene un enorme rencor social, con un código de vida y muerte, del cual el crimen internacional se puede aprovechar.

En México se encuentran en más de 15 estados por citar: Chiapas, Tabasco, Veracruz, Oaxaca, Quintana Roo, etcétera. Por ejemplo, en el Estado de México se encuentran en los municipios de Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl. En el D.F. en las zonas aledañas a las delegaciones Iztapalapa y G. A. Madero, entre otras.

En el Norte se ubican en toda la franja fronteriza, Tijuana, Ciudad Juárez, Reynosa, etcétera. No obstante, su base de operación sigue siendo el Sur de Estados Unidos, (se encuentran en más de 27 ciudades) y en la frontera sur de México, en Guatemala y en El Salvador.

Conclusiones: ¿son un problema de seguridad nacional en México?

La MS13 y el Barrio XV3 son en la actualidad un problema de seguridad pública, pero están a un paso de convertirse en un asunto de seguridad nacional si no se les da pronta respuesta, pero no de la manera como se ha enfrentado en Centroamérica, por la vía policiaca y militar, sino todo lo contrario, son un problema originado por la falta de seguridad nacional, entendiendo a ésta bajo la definición de José Luis Piñeyro:

*“Seguridad nacional es una situación en la que la mayoría de los sectores y las clases sociales de la nación tiene garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales mediante las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado, es decir, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales o potenciales, que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado”.*⁶

En otras palabras, no se trata de enfrentar, por la vía de la represión, una situación originada por la carencia de satisfactores materiales, educativos, sociales y culturales, sino hacer un análisis profundo si estos grupos son una amenaza o un reto (reales o potenciales) a la seguridad nacional.

⁶ Piñeyro José Luis (Coordinador). La seguridad nacional en México. Debate actual. Universidad Autónoma Metropolitana. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Serie Sociología. México 2004.pág. 21.

Una amenaza implica una respuesta inmediata, muchas veces por la vía policiaca o militar. Un reto lleva a una acción, inteligente y deliberada, hacia el futuro por parte del Estado para dar solución al problema, sin hacer uso de la fuerza.

En este contexto, el estado mexicano, ya sea por la vía del gasto social, debe atender las demandas que miles de jóvenes mexicanos buscan como salud, educación, deporte, empleo, etcétera. O bien, por la vía de cooperación internacional, que en este caso sería el camino más recomendable, al no ser sólo un problema exclusivo del país, sino que involucra a varios estados de la región.

Más allá de coyunturas: pobreza y cambios en los movimientos migratorios en la frontera sur

Jorge Ignacio Angulo Barredo *

Durante un largo tiempo la población del lado mexicano de la frontera sur fungía como espectadora de las oleadas de migrantes centroamericanos que traspasaban esa línea en su camino hacia los Estados Unidos; al tiempo que se daban los trasiegos propios entre la población guatemalteca y el lado mexicano, en su intensa relación tanto de trabajo como comercial y social. Este escenario cambió en forma significativa desde hace diez años aproximadamente, cuando la población chiapaneca se sumó a las masas centroamericanas (y hasta de otros países de Latinoamérica y del mundo) en su rumbo hacia el Norte. Los panoramas regionales de Chiapas no sólo presentan un nuevo rostro y rasgos, una nueva dinámica, sino también la misma frontera sur. Este proceso redimensionado exige nuevas miradas y análisis de los actores, en particular de nuevas y más diversas y específicas políticas, que incluyan factores y acciones transversales y de aplicación en las mismas relaciones socioeconómicas de la región sur mexicana.

El desarrollo de la problemática actual y sus condiciones socioeconómicas y culturales

Si uno se investiga en las fuentes regulares y oficiales de información (principalmente los Censos de Población y Vivienda y los documentos estadísticos derivados de él), los municipios chiapanecos presentan una escasa tendencia de expulsión de población fuera del estado. Ante dicha lectura llama la atención el contraste que representa el notorio ascenso en el envío de remesas, de los Estados Unidos principalmente, hacia este estado, así como otras evidencias de la continua salida de un gran número de población, principalmente del medio rural.

Los todavía pocos y limitados estudios de casos realizados sobre esta problemática permiten observar lo contrario a lo que marcan dichas estadísticas demográficas oficiales. En las regiones Sierra, Fronteriza y los Altos, ya se pueden encontrar escenas y patrones semejantes a otras regiones y estados del país típicamente expulsores de población al

* Investigador del Instituto de Estudios Indígenas, Universidad Autónoma de Chiapas (IEI-UNACH)

extranjero, por ejemplo, comunidades semidespobladas donde predomina la población femenina y masculina infantil y mayor de cincuenta años; algunas poblaciones muy pequeñas donde se encuentran construcciones domésticas muy recientes y de materiales impecaderos, de gran tamaño y acabados y diseños con pretensiones del lujo urbano, entre otros rasgos.

En las regiones Fronteriza, Sierra y Soconusco, en particular, existe un corredor de poblaciones, a lo largo de la carretera que atraviesa la Sierra Madre de Norte a Sur y paralela a la frontera con Guatemala, donde se encuentran establecidas “agencias de viajes” que promueven salidas directas a la frontera norte de viajes en autobuses de pasajeros; son empresas de carácter informal en su gran mayoría, se pueden contabilizar hasta treinta tan sólo en ese corredor. Cada una de ellas organiza cuando menos un viaje por semana de un autobús con capacidad de cerca de cuarenta pasajeros (en otras regiones y ciudades del estado existen semejantes agencias, tal vez en un número y proporción un poco menor). En este tipo de viajes no es muy común la presencia de migrantes centroamericanos, éstos más bien utilizan otros medios y rutas (por ejemplo, el llamado tren de la muerte que parte de la frontera de Tecún-Umán y otras rutas a lo largo de la frontera y por medios, por lo general, clandestinos).

Si calculamos tan sólo de las salidas por medio de estas “agencias”, estaríamos hablando de siete mil doscientos migrantes de esta región por mes, ochenta y seis mil al año.

Este movimiento en las regiones chiapanecas, como ya hemos señalado arriba, no era una tendencia importante en volumen hasta 1998, aproximadamente. Entre otros factores del momento, en especial para la región Sierra, para esta fecha se observa la culminación de la prolongada crisis en los precios del café, combinado con los efectos del huracán Mitch.

Al mismo tiempo, en las fincas cafetaleras la mano de obra mayoritaria ya es de población guatemalteca; los muy bajos salarios y condiciones laborales ya no eran atractivos para la población local. Se puede afirmar que, en este contexto, el campesino de la Sierra, así como de otras regiones de Chiapas empezó a descubrir la ventaja relativa de ser mexicano para transitar con mayor holgura por el país, hacia el Norte, a diferencia de sus vecinos centroamericanos (que por las mismas causas atravesaban ya la frontera masivamente pero no sólo para emplearse en el Soconusco, sino para dirigirse hacia los Estados Unidos).

Hemos anotado ya, los dos factores quizá de mayor peso y notoriedad, entre las causas que influyeron para que se diera esta explosión migratoria entre los campesinos indígenas en Chiapas, especialmente de las regiones de la línea fronteriza. Sin embargo, esto no

significa que estas regiones (especialmente la Sierra y parte de la Fronteriza) tuvieran antes de esa confluencia de factores un marco de prosperidad y desarrollo. La región Sierra, por su parte, desde siempre se ha mantenido entre los índices de alta y muy alta marginación en sus municipios, con una economía local muy dependiente, predominantemente campesina, donde la venta de la fuerza de trabajo en las cercanas fincas del Soconusco era fundamental para su sostenimiento, así como su propio cultivo de café en pequeña escala. Esta estructura precaria, no obstante, mantenía un ritmo particular dentro de su propia dinámica comunitaria y en sus relaciones regionales y fronterizas; con la combinación de los efectos del huracán Mitch y el deterioro de los mercados del café (tanto de su venta como de la fuerza de trabajo asociada a éste) ese precario balance se hundió y seguir el ejemplo de los hermanos campesinos guatemaltecos y centroamericanos en general, en su éxodo hacia el Norte, no fue nada difícil.

Las remesas: oasis y espejismo

A pesar del muy corto lapso de este proceso de emigraciones masivas hacia el Norte del país y principalmente hacia los Estados Unidos, en comparación con los casos de otros estados y regiones de la República, con experiencias mucho más antiguas y consolidadas (por sus características económicas, étnicas y culturales, Oaxaca siempre será un buen referente para Chiapas), no hay nada que parezca indicar que, tanto por las formas de la práctica (tendencias, organización social) y sus impactos, los efectos de este fenómeno serán distintos en Chiapas que en esas otras regiones, al menos así lo permiten ver las observaciones y análisis realizados hasta ahora del proceso.

Emigra, principalmente, la población masculina joven de entre 16 y 30 años, en buen número solteros o con familia joven, en la mayoría de los casos solos (aunque gradualmente se dan casos de la familia completa); la organización socioeconómica de la unidad familiar sufre un reordenamiento y recomposición en sus asignaciones y tareas, y su producción y uso de la tierra se deprime o cambia de destino; a nivel comunitario se da igual una reorganización y en muchos casos un desajuste en sus relaciones; éstos entre otras manifestaciones y signos.

El destino y uso de los envíos en dinero y aportaciones en especie de los migrantes, igual, siguen principalmente el patrón que se orienta al consumo y a la restitución de los elementos básicos para un nivel de vida igualmente básico (es decir: adquisición de alimentos, vestido, mejoramiento de la casa habitación) y el mantenimiento en la participación de la dinámica social y ceremonial comunitaria. Es mínimo o poco regular el destino a usos productivos y de ahorro, e igual su manifestación en las mejoras de la

infraestructura comunitarias y regionales. A nivel de la estructura regional, el impacto de las remesas es mucho menor y diferente al impacto mediático que causa el saber el volumen que representan en conjunto.

Migraciones, pobreza y las quimeras del desarrollo en las regiones de la frontera

El fenómeno migratorio, en general, parece facturarle con ironía a Chiapas en estos momentos de la fuerte tendencia de flujos de población trabajadora hacia afuera; porque este estado ha dependido sistemáticamente del movimiento migratorio laboral de su población, además de otros tipos migratorios importantes, en sus diferentes manifestaciones y momentos. Desde los reacomodos territoriales de comunidades indígenas por causas de conflictos bélicos en el siglo XIX y principios del XX, por la implantación de la economía agrícola de exportación (café) desde fines del XIX hasta el último tercio del XX demandando la mano de obra indígena de los Altos y la Sierra; las migraciones desde los Altos, principalmente, hasta la Selva de mediados del siglo pasado, los flujos masivos de las comunidades indígenas hacia las ciudades por conflictos comunitarios y estructurales (el caso paradigmático de la población de algunas comunidades de los Altos hacia la ciudad de San Cristóbal de Las Casas) y los desplazamientos forzados por el movimiento de 1994.

De hecho, después de casi un siglo de intensa práctica migratoria interna, desde mediados de la década de los años 1970 la población indígena campesina chiapaneca empezó a salir del ámbito territorial del estado para incursionar, en principio, en los polos de desarrollo del Sureste. Esta última tendencia, hace suponer un antecedente en experiencia de organización social de la población en sus flujos migratorios, pero también destaca y simboliza la dependencia de Chiapas respecto a la movilidad migratoria de su población campesina indígena.

Más allá de políticas e intentos de planes estatales, de carácter macro, de políticas y acciones sectoriales y coyunturales, la problemática migratoria poco ha llamado la atención de manera específica; y es que (continúa la ironía) la práctica migratoria tan arraigada en estos pueblos, ha sido, a la vez soporte de la economía de este estado (en cuanto su práctica interna ya señalada antes, y los mismos flujos de la población guatemalteca en el Soconusco y la Costa) un signo de su pobreza y atraso, especialmente de las regiones con gran población indígena.

¿Qué tipo políticas y fórmulas se demandan en este contexto?

Una política integral de desarrollo de las regiones más pobres del estado. Con una concepción y fórmulas de desarrollo que emerjan de la propia población, de sus propias experiencias y organización y con el conocimiento acumulado sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de estas regiones.

(Un factor especial a incluir, en cualquier tipo de planificación en estas regiones, particularmente las fronteras, es el papel de la población migrante de Centroamérica, especialmente la guatemalteca; esto, considerando la simbiosis histórica entre las poblaciones de los dos lados de la línea fronteriza).

A nivel Sureste sería interesante, y seguramente factible, una concertación entre los estados y regiones que mantienen oferta de empleo y aquellos, como Chiapas, que ofrecen excedentes de fuerza de trabajo. Un programa de esta naturaleza sólo podría ser con la participación de los gobiernos de los estados, los representantes de los sectores empresariales y representaciones regionales de la población trabajadora. Sería un reacomodo y ajuste regulado y concertado de la fuerza de trabajo campesina indígena del Sureste. En una de las mesas de trabajo del Primer Foro para la Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera sur de México, organizado por el Instituto Nacional de la Migración, celebrado en Tapachula, un dirigente del empresariado de Quintana Roo, específicamente del sector turístico de la Riviera Maya, presentó los planes de crecimiento de su industria en ese estado, planteando las ofertas de trabajo contempladas en ese proceso, sobre todo en cuanto el ramo de la construcción.

Reconociendo la falta de mano de obra propia en la población quintanarroense proponía regular, mediante Programas específicos, estas ofertas laborales para campesinos de Chiapas e inclusive de Centroamérica; de hecho, estas migraciones, al corredor petrolero de Tabasco y Veracruz, como al turístico de la Península de Yucatán, se han venido dando de manera consistente desde mediados de los años 1970; pero no deja de ser interesante una participación planificada y concertada por los diversos actores, en un panorama de dimensiones macro regionales a nivel Sureste.

A nivel local, especialmente pensando en las regiones fronterizas, de la Sierra, Soconusco y Costa, es urgente identificar una fórmula detonante que sea equivalente al papel del café, en lo económico, acompañado de todo un proceso sociopolítico cultural de reorganización comunitaria y regional que garantice un esquema de largo aliento.

Referencias bibliográficas

Angulo Barredo, Jorge Ignacio

1995 “Población y migraciones campesino-indígenas de Los Altos de Chiapas” en Actas de Varsovia, tomo 17, Facultad de Geografía y Estudios Regionales, Universidad de Varsovia, pp. 177-187.

1997 “Algunas consideraciones sobre cultura, economía y migración en Los Altos de Chiapas” en Anuario IEI, Vol. VI, Instituto de Estudios Indígenas, Unach, pp. 161-177.

Ascencio Franco, Gabriel y Xochitl Leyva

1992 “Los municipios de la selva chiapaneca, colonización y dinámica agropecuaria” en Anuario 1991, Instituto Chiapaneco de Cultura, pp. 176-242.

Calvo Sánchez, Angelino, Anna Ma. Garza, Ma. Fernanda Paz y Juana Ma. Ruiz

1989 Voces de la historia: Nuevo San Juan Chamula, Nuevo Huixtán, Nuevo Matzam, DESMI, UNACH, San Cristóbal de Las Casas.

Calvo Sánchez, Angelino

1991 “Las colonias nuevas de migrantes y expulsados en San Cristóbal de Las Casas” en Anuario, Vol. III, Centro de Estudios Indígenas, Unach, pp. 55-65.

Fernández Liria, Carlos

1993 “Enfermedad, familia y costumbre en el periférico de San Cristóbal de Las Casas” en Anuario 1992, Instituto Chiapaneco de Cultura, pp. 11-58.

Gossen, Gary H.

1983 “Una diáspora maya moderna, desplazamiento y persistencia cultural en San Juan Chamula, Chiapas, proyecto de investigación” en Mesoamérica 5, CIRMA, Antigua, pp. 253-273.

1992 “La diáspora de San Juan Chamula: Los indios en el proyecto nacional mexicano” en De Palabra y Obra en el Nuevo Mundo, Vol. 2, Encuentros interétnicos, M. Gutiérrez Estévez, M. León-Portilla, G. H. Gossen y J. J. Klor de Alba (eds), Siglo XXI de España, Madrid, pp. 429-456.

Gutiérrez Sánchez, Javier

2000 La migración indígena en la frontera sur. Causas y perspectivas (serie migración indígena), INI, PNUD, México.

Leyva Solano, Xochitl y Gabriel Ascencio Franco

1991 “Espacio y organización social en la Selva Lacandona: El caso de la subregión cañadas” en Anuario 1990, Instituto Chiapaneco de Cultura, pp. 17-50.

Lobato, Rodolfo

1979 Qu´ixin Qu´inal. La colonización tzeltal en la Selva Lacandona, tesis de maestría, ENAH, INAH.

Morquecho Escamilla, Gaspar

1992 Los indios en un proceso de organización. La organización indígena de Los Altos de Chiapas ORIACH, tesis de licenciatura en antropología social, Unach.

Ordóñez Morales, César

1993 Eslabones de frontera. Un análisis sobre aspectos del desarrollo agrícola y migración de la fuerza de trabajo en regiones fronterizas de Chiapas y Guatemala, UNACH, Tuxtla Gutiérrez.

Peña Piña, Joaquín,

2004 “Migración laboral de las mujeres y estrategias de reproducción social en una comunidad indígena Mam de la Sierra Madre de Chiapas, México”, tesis de doctorado, El Colegio de la Frontera Sur, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

Pérez Castro, Ana Bella

1989 Entre montañas y cafetales, UNAM, México.

Pozas Arciniega, Ricardo

1952 “El trabajo en las plantaciones de café y el cambio sociocultural del indio” en Revista Mexicana de Estudios Antropológicos, Vol. XII, pp. 31-48.

1977 Chamula. Un pueblo indio de Los Altos de Chiapas, Vol. 2, INI, México.

Reyes Ramos, Ma. Eugenia

1992 El reparto de tierras y la política agraria en Chiapas, 1914-1988, CIMECH, UNAM.

Robledo Hernández, Gabriela

1997 Disidencia y religión: Los expulsados de San Juan Chamula, Unach, Tuxtla Gutiérrez.

Rubio, Miguel Ángel, Saúl Millán y Javier Gutiérrez

2000 La migración indígena en México (serie migración indígena), INI, PNUD, México.

Rus, Jan, et. al.

1986 Abtel ta pin Pinka/trabajo en las fincas, INAREMAC, San Cristóbal de Las Casas.

1990 Kipaltik: La historia de cómo compramos nuestra finca, INAREMAC, San Cristóbal de Las Casas.

Rus, Jan

1995 “La comunidad revolucionaria institucional. La subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas, 1936-1968” en Chiapas. Los rumbos de otra historia, Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (eds), UNAM, CIESAS, CEMCA, U. de G, México, pp. 237-251.

Salazar Peralta, Ana Ma.

1977 "El papel del ejido en el proceso de integración de la población indígena en Chiapas" en Ponencia presentada en la XV mesa redonda de la sociedad mexicana de antropología, Guanajuato.

Sánchez Flores, Martha Patricia

1995 "De la ciudad real a la ciudad escaparate" en Chiapas: una modernidad inconclusa, Diana Guillén (coord.), Instituto Mora, México, pp. 114-148.

Sánchez Gómez, Marco Antonio

2001 La economía informal de la población indígena y sus formas de organización social, en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, tesis de licenciatura en economía, Unach.

Valencia Rojas, Alberto

2000 La migración indígena a las ciudades (serie migración indígena), INI, PNUD, México.

Villafuerte Solís, Daniel et. al.

1999 La tierra en Chiapas. Viejos problemas nuevos, UNICACH, Plaza y Valdez, México.

Wasserstrom, Robert

1977 San Juan Chamula: situación socio-económica de una zona de emigración, INAREMAC, San Cristóbal de Las Casas.

El corredor migratorio de Tecún-Umán y Ciudad Hidalgo

Jorge Luis Cruz Burguete *

En los últimos treinta años la frontera de México con Guatemala ha convertido a Chiapas en la entidad con mayor movilidad poblacional, pues el 90% de centroamericanos que cruzan el territorio mexicano pasa por este estado.

De esta manera, la diversidad e intensidad de los flujos migratorios ha contribuido a la reestructuración del espacio regional, y ha impactado la vida económica y sociocultural de las poblaciones asentadas en ambos lados de la línea fronteriza.

Con el presente trabajo, abordo uno de los cuatro corredores migratorios más importante en los 962 kilómetros de la frontera sur de México con Guatemala, como lo es Tecún-Umán—Ciudad Hidalgo; los otros tres son La Mesilla—Frontera Comalapa, Bella Linda—San Pedro Yutnitioc y La Libertad—Benemérito de Las Américas. Se trata de mostrar los cambios sociales en esta micro-región del Soconusco, a partir de las fuerzas económicas desatadas por la globalización y estudiar sus efectos en la población local.

1. Introducción

Desde mediados del siglo pasado, los movimientos de población se incrementaron en todo el país como la vía preferida para resolver las demandas económicas de los grupos domésticos, principalmente de familias indígenas y empobrecidas, provenientes del campo y de las regiones suburbanas. Así sucedió en los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas, pero luego se sumarían migrantes de Oaxaca y el estado de México principalmente (Verduzco, 1990). Ahora observamos que emigrantes de Chiapas y varios estados del Sureste mexicano se han unido a los flujos migratorios con destino al norte del país o al extranjero (Cruz, 2000^a y 200b, 2001 y 2003).

*Doctor-Investigador del Colegio de la Frontera Sur, Unidad San Cristóbal de las Casas

Paulatinamente a este fenómeno advertimos también que, adicionalmente a la aguda pobreza en la región, fuertes contingentes de mujeres y niños se unen a las grandes transhumancias, motivados por la necesidad de emplearse y tener algún ingreso mayor al que podrían obtener en su lugar de origen.

En Chiapas esta tendencia es mucho más reciente, pero no menos intensa. Sólo en el año pasado (2004) ingresó a la entidad, bajo el concepto de remesas, la cantidad de USD 500 millones y se estima que el 80% de ese monto se destina a la subsistencia de las familias y el 20% a educación y otros servicios de la vivienda.

A la descomposición de la vida comunal en el área rural de Chiapas —por conflictos provocados por diferencias políticas o religiosas, por la disputa de la tierra o por la guerra—, ahora se añaden problemas derivados de la desintegración de los hogares, debido a la salida de uno o más de sus miembros por largas temporadas. También el desarraigo produce problemas y rupturas familiares, pues un alto porcentaje de padres de familia retornan únicamente por cortas temporadas, pero en muchas ocasiones las mujeres quedan solas con los hijos, sin saber nada del padre.

En esta ocasión, me propongo estudiar el proceso migratorio de Tecún-Umán y Ciudad Hidalgo, tanto por su gran movilidad poblacional como por su ubicación en la región económica más importante de la frontera sur. Iniciaré haciendo un bosquejo en el espacio regional la dinámica poblacional, continuaré dando a conocer algunos avances de investigación, resultado de una encuesta reciente a las dos ciudades, y concluiré con una reflexión sobre las tendencias del cambio social en esta porción de Chiapas.

2. Dinámica poblacional

Chiapas ocupa un espacio de 74 mil 415 kilómetros cuadrados, es decir, el 3.8% del territorio mexicano, lo cual lo ubica en el octavo lugar nacional. 3 millones 920 mil 892 habitantes fueron contabilizados en el año 2000, de los cuales el 25% se asentaba en la franja fronteriza con Guatemala, en 19 de los 118 municipios que conforman la entidad. Probablemente hoy Chiapas alcance la cifra cercana a los 4.5 millones de personas, si se incluyen los miles de chiapanecos en el Norte de México o en el extranjero.¹ 54% de la población habita en comunidades rurales menores de dos mil habitantes, lo que la

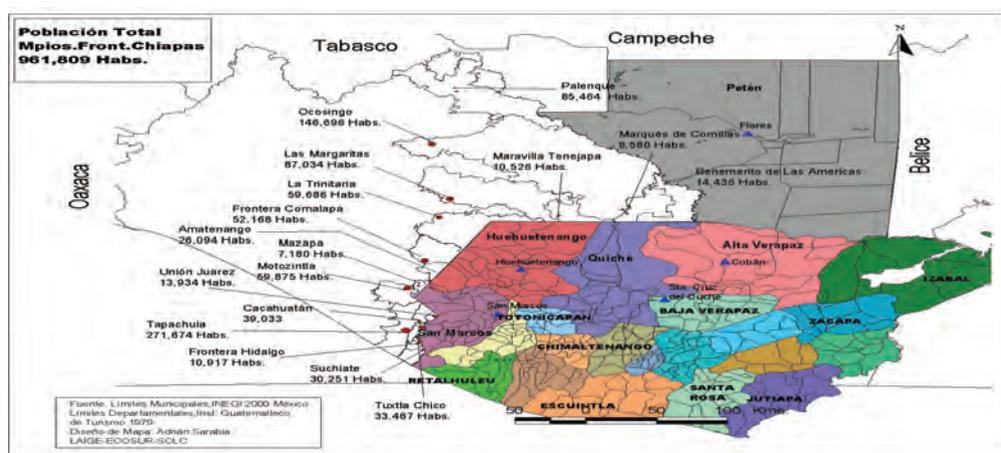
¹ Si tomamos en cuenta que en 2004 ingresó a Chiapas, por concepto de remesas, USD 500, 000,000, y dividimos esa cantidad en ingresos promedio de \$ 3 mil mensuales, podemos estimar que hay en Estados Unidos y Canadá una masa laboral de 14 mil trabajadores, sin considerar a los familiares que en muchas ocasiones acompañan a los emigrantes.

convierte en uno de los estados más rurales del país. La presión demográfica asciende a 52.69 habitantes por kilómetro cuadrado, y el 27.5% de la población es hablante de alguna lengua indígena, es decir, Un millón 078 mil 245 personas.

Además, Chiapas es la frontera sur por excelencia, pues de 1 mil138 kilómetros de límites internacionales, 962 pertenecen a los municipios limítrofes entre Chiapas y Guatemala, haciéndola una frontera con poco más de un millón de personas del lado mexicano y tres millones del lado guatemalteco (INEGI, 2000; Trabajo de campo, 2005).

Mapa I

Los municipios de la frontera sur mexicana y Departamentos guatemaltecos



En Chiapas la migración se visualiza a partir del éxodo guatemalteco, entre 1978 y 1985. Junto con los recambios de población refugiada, de Chiapas a Campeche y Quintana Roo, se suman familias chiapanecas que incursionan en los mercados laborales de Cancún, Mérida, Campeche y Villahermosa.

Posteriormente confluyen la desatención al campo, caída de precios de productos agrícolas, degradación ecológica y decremento de la productividad de la tierra, más conflictos agrarios, religiosos, políticos, militares, la sublevación indígena, los paramilitares y la descomposición de las comunidades, con su consecuente marca de la pobreza y la violencia. Todo ello propicia la migración interna e internacional, las rupturas comunitarias y el desplazamiento interno.

Por ello, es importante analizar el contexto regional que está determinando la construcción de esta realidad social en Chiapas. Para estudiar y comprender estos cambios, partimos del bloque histórico que surge en los años de 1970 y entra en crisis con las primeras manifestaciones del movimiento campesino organizado entre 1974 y 1976; luego vendría el movimiento magisterial de 1979, que integró desde Chiapas inconformidades del magisterio nacional, el campesinado y los marginados urbanos, y culminó con la grave caída de la economía nacional en los famosos sexenios de José López Portillo (1976-1982). El impacto de estos problemas nacionales se dejó sentir aquí con el movimiento universitario (Unach) de 1979 hasta 1987, que coinciden con la incipiente apertura de los mercados libres durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982 -1988).

Otra fase sobresaliente que alimenta la misma política económica nacional es el periodo de Carlos Salina de Gortari (1988-1994), con la puesta en marcha del TLC, y la reafirmación de la misma visión de Estado durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), más la continuidad de ese proyecto con el actual gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006) .

El liderazgo hábil —y a la vez ambicioso— de Carlos Salinas De Gortari, lo llevó en 1994 al Tratado de Libre Comercio con Norteamérica, justamente cuando cerraba su periodo de gobierno. La respuesta inmediata fue la apertura de un nuevo expediente para Chiapas y la frontera sur: la sublevación indígena y la emergencia del EZLN.

De esa fecha hasta el presente, además de la guerra y los enfrentamientos provocados por paramilitares encontramos:

- i) Graves conflictos intracomunitarios causados por aspectos relacionados con la economía familiar y el desempleo;
- ii) Desinterés por la producción agraria, tanto por su baja rentabilidad como por la imposibilidad de conseguir apoyos gubernamentales para trabajar la tierra;
- iii) Fuertes niveles de competitividad que no pueden enfrentar los campesinos e indígenas, ya sea por la deficiente tecnología agropecuaria, por los niveles que exigen los mercados occidentales, por el ambiente cultural con diversos tiempos y actividades productivas incongruentes con el dinamismo de las economías neoliberales, o por la falta de oportunidades para la formación actualizada de los recursos humanos en la fase más crítica de la producción capitalista: la globalización.

Nuestro compromiso es, entonces, dar cuenta de los cambios sociales ocurridos en esta fase de la historia social de Chiapas. Por ello, partimos del concepto de cambio social, entendido como la "...sucesión de diferencias en el tiempo en una identidad persistente", donde los conceptos "diferencias", "tiempo" e "identidad persistente" integran un conjunto irremplazable. Omitir alguno de ellos implicaría confusiones, ya que no estaríamos hablando del cambio social sino sólo de "formas de movimiento y de interacción que en absoluto constituyen un cambio" (Nisbet, 1985: 12).

En principio, al observar las diferencias, comprendemos y tomamos conciencia del cambio. Sin embargo, esas diferencias se suceden en una dimensión temporal, pues para que se de el cambio tendrán que ser diferencias sucesivas en el tiempo. Si sólo captamos las diferencias sin considerar el tiempo no podríamos tomar conciencia del cambio social. Además, esa sucesión de diferencias ubicadas en el tiempo deberán estar relacionadas "con algún objeto, entidad o ser cuya identidad persiste a lo largo de todas las diferencias sucesivas" (Nisbet, 1985: 13).

Entre los cambios que se están produciendo a nivel mundial sobresalen los que afectan nuestra vida privada. En primer orden aparecen "la sexualidad, las relaciones, el matrimonio y la familia—. Hay en marcha una revolución mundial sobre cómo nos concebimos a nosotros mismos y cómo formamos lazos y relaciones con los demás" (Giddens, 2003:65).

Se trata de comprender las formas reiteradas y de reafirmación de las acciones sociales que conforman una nueva temporalidad histórica, donde los individuos, las familias, así como las comunidades y la sociedad, viven de distintas maneras y con diferentes patrones culturales, económicos y sociales.

Cuando hablamos de cambio social hacemos referencia a sucesivas diferencias en el tiempo de alguna relación, norma, función, status o estructura social: por ejemplo, la familia, la iglesia, la nación, la propiedad, el rol de la mujer, el status del padre, la comunidad aldeana. Cada una de esas entidades es social en el estricto sentido de que su esencia deriva de fuerzas sociales más que biológicas, de una interacción simbólica; al conjunto del complejo proceso lo denominamos socialización (Nisbet, 1985: 13).

El cambio social que hoy vivimos tiene como contexto sociocultural el nuevo proceso civilizatorio mundial, con una creciente transculturalización de principios, valores, patrones e instituciones, producto del capitalismo occidental. Es decir, se trata de la mundialización de lo moderno, con una ideología básica neoliberal y de libre-empresa, siempre en busca de una alta productividad y consumo lucrativo, técnico y flexible. Además, se agudizan contradicciones económicas y se reorganiza la vida social con nuevas formas de actuación y pensamiento sociocultural (Ianni en Aguilar E. y C. Bueno, 2003).

Por ello, la modernización en Chiapas principia formalmente en 1970, con el inicio del sexenio de LEA y Manuel Velasco Suárez en Chiapas, pero desde 1965 empiezan a arribar a la entidad miles de trabajadores para la construcción de Centrales Hidroeléctricas en la Cuenca del Río Grijalva. Junto a ese fenómeno social principia el veloz crecimiento de las ciudades, el incremento en los costos de la renta de casas habitación, los precios de los productos básicos y el uso de transporte. Se incrementa la red de carreteras, mercados, hoteles, comedores, tiendas y tendejones, bares y lupanares que multiplican el comercio sexual.

También el advenimiento de la modernización implicó en Chiapas el reacomodo de los pueblos asentados en las áreas de inundación de las Centrales Hidroeléctricas, y la colonización inducida por el Estado hacia la Selva Lacandona. Muchas familias y hasta pueblos enteros que tradicionalmente crecieron en los márgenes de los ríos, fueron trasladados —con o sin su consentimiento— a nuevos centros de población creados ex profeso en la Selva Lacandona. A la par fueron emergiendo los conflictos agrarios, las rupturas comunitarias y los expulsados por “motivos religiosos”. La respuesta del gobierno fue la sistematización de la represión a los movimientos sociales. Después sobrevendría la sublevación indígena y la consecuente militarización.

En el marco de este desarreglo social, volcados muchos intereses económicos y políticos en el territorio y las culturas de Chiapas, se produce un conjunto de víctimas y victimarios donde la peor parte la llevan los pobres, los indígenas y —de entre ellos— los niños y las mujeres migrantes.

Al cambio demográfico corresponde un conjunto de desplazamientos y fuerte movilidad poblacional. Se modifica el mercado laboral y, los productores agrarios del sur y sureste mexicano, se convierten en asalariados agrícolas o en simples trabajadores de las maquiladoras en el Norte del país. Otro tanto sucede con los mecanismos hegemónicos para el control político y socioeconómico de la población empobrecida, a la que se cargan fuertes impuestos y se les niega atención social, lo cual ocasiona el incremento de la migración, la transformación de los patrones alimenticios que inducen al consumismo y al individualismo exacerbado por el neoliberalismo.

De ahí que nos planteemos un sistema de hipótesis que tenga la capacidad de sintetizar esa efervescencia social en Chiapas. Primero hacemos una serie de conjeturas, luego caracterizamos el escenario actual y finalmente nos planteamos un conjunto de interrogantes:

Conjeturas:

En el marco de la globalización, la migración en Chiapas es la expresión por excelencia del cambio social. Resalta la estratificación social y la polaridad en la distribución de la riqueza, la marginalidad y pobreza extrema, el incremento de las rupturas familiares y los conflictos sociales.

La migración está fuertemente asociada con el desarraigo de la población, la pérdida del patrimonio cultural a nivel familiar y comunitario, los cambios en los estilos de vida y los patrones de consumo.

También surgen nuevas formas de producción y comercialización, de trabajo y diversión, así como diversos intereses individuales que dificultan la organización social.

En la era global, con la separación entre sexualidad y reproducción, aumentan las mujeres que no desean tener hijos. Otro resultado es el incremento de los nacimientos fuera del matrimonio, así como el individualismo y la vida solitaria. A la par, se vuelcan a las calles más mujeres y menores de edad en busca de empleo, expandiendo el mercado de trabajo informal.

En Chiapas, la guerra indígena sintetiza 24 años de contradicciones (1970-1994). Muestra la abundancia de sus recursos, la importancia geoestratégica de su territorio y la disputa por su aprovechamiento.

Con el aumento de la migración aparece la trata y tráfico de personas, el contrabando de armas y estupefacientes, el incremento de la prostitución asociada al consumo de drogas, el alcoholismo y la violencia.

Escenario actual:

La guerra inconclusa, así como las fuertes concentraciones militares más las acciones paramilitares preconcebidas, siguen produciendo nuevas víctimas; por su parte, la migración masiva, el incremento del turismo y el desempleo genera desencanto por la vida moderna, confusión de valores e inconsistencia del tejido social. Todo ello va conformando un escenario complejo, agresivo y provocador para la población local y foránea.

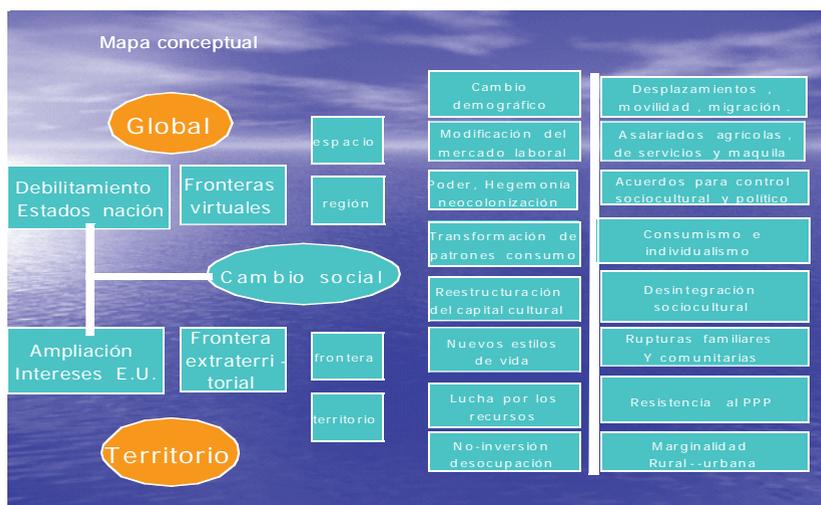
Nos preguntamos:

- ¿Qué serie de circunstancias hemos generado para llegar a la construcción de esta realidad social?
- ¿En qué sentido y magnitud se han modificado las capacidades productivas, distributivas y consuntivas?
- ¿Cuáles son y podrán ser las consecuencias del deterioro de las condiciones de vida actual?
- ¿Cómo se comporta la población nativa frente al arribo de nuevos grupos sociales, con culturas semejantes o distintas?
- ¿Cuál es el estado actual de los derechos humanos de nativos y migrantes?
- ¿Cómo los migrantes propician la cohesión social, las lealtades familiares y los vínculos solidarios que les permiten construir sus identidades individuales y colectivas?
- ¿Cuáles son las rupturas o continuidades en el imaginario social, y como se genera la recomposición de la vida comunitaria?
- ¿De qué manera se forman los nuevos actores sociales en el exilio, cuáles son sus angustias y sus esperanzas, y qué propuestas de arraigo sustentan?
- ¿Cuál es costo social y cultural de la migración y el crecimiento urbano?
- ¿Qué sucede con quienes desean regresar a sus comunidades, en términos de la aceptación y reciprocidad con el grupo de referencia?
- ¿Cómo recuperar el capital cultural de los migrantes?
- ¿Estamos en posibilidad de revertir los procesos que ahora existen, con el fin de recomponer el desgarramiento del tejido social?

Tratar de atender las anteriores interrogantes nos conducirá hacia una idea más precisa del cambio social en Chiapas. Todo ello implica la reestructuración de la economía, del capital cultural y el capital social, pues los procesos de desintegración comunitaria, las rupturas familiares, los nuevos estilos de vida y formas diversas de lucha por los recursos, marcan las diferencias en el tiempo y constituyen una nueva identidad persistente.

El resultado de todo este conjunto de cambios y procesos inconclusos ha sido el empobrecimiento de la sociedad, la desocupación de la fuerza de trabajo, el desencanto por la vida en los lugares de origen, la marginalidad urbana y rural y la emigración hacia el Norte, sea en México o hacia los Estados Unidos. Ésta ha sido la antesala de la emigración desordenada, indocumentada y violenta, que ha dado como resultado un rápido e intenso incremento de la migración interna e internacional, como puede observarse en el siguiente esquema.

Mapa conceptual II
Operacionalización de los procesos migratorios



Una revisión de la producción científica contemporánea de las ciencias sociales nos lleva directamente al tema de la globalización. Consideramos que la discusión puede centrarse en quienes la reafirman como proceso novedoso en la historia reciente de la

economía mundial, y quienes la niegan, argumentando que esta fase es sólo una más de las históricas contradicciones del capitalismo mundial. A los primeros se les denomina “radicales” y a los segundos “escépticos” (Guiddens; 2003:21). Sin embargo, más allá de esa confrontación, es importante destacar los efectos que este fenómeno mundial trae consigo en espacios como la frontera sur de México y la migración.

La causa más recurrente en los movimientos poblacionales se adjudica a la globalización, afirmación que no ha sido injusta pero sí limitada. En todo caso, hace falta estudiar la complejidad de tales causas y sus posibles consecuencias. En primer término habría que atender variables tales como la liberación de los mercados y las nuevas recomendaciones del sistema financiero internacional, quienes pusieron a varios gobiernos latinoamericanos prácticamente a “su servicio”.

Las consecuencias concretas en la frontera sur mexicana fue el incremento violento de la migración. Pero no sólo se trataba de los desplazamientos de la fuerza de trabajo, sino que empezamos a advertir la construcción de una interesante red social que funcionaba como conductor de infinidad de bienes materiales y culturales, con el objetivo explícito de fortalecer la convivencia colectiva en el extranjero y en los diversos momentos de los traslados tanto de ida como de vuelta. Es decir, se estaba produciendo un movimiento cíclico y escalonado de la migración hasta formar circuitos migratorios interconectados uniendo, mediante cartas o envíos de mensajes y recomendaciones, a familiares que se quedaron en el lugar de origen con los miembros de la familia, compadres y amigos, que habían migrado. Al respecto, Canales (2000) afirma:

Sostenemos que la conceptualización del proceso migratorio contemporáneo no puede reducirse a dar cuenta de un mero flujo de personas y/o de trabajadores, sino que debe también referirse e integrar, un no menos importante flujo e intercambio de bienes materiales y simbólicos, esto es, de recursos económicos, culturales, sociales y políticos. Asimismo, la migración no implica sólo un flujo en un único sentido, sino un desplazamiento recurrente y circular, un continuo intercambio de personas, bienes, símbolos e información (Canales, 2000:4).

Además, congruentemente con los dictados del TLC y los nuevos acuerdos de liberalización de los mercados, vinieron los cambios en las inversiones multilaterales, así como la fluidez en los movimientos del capital, sin respetar fronteras internacionales ni soberanías latinoamericanas. Todo ello asentó un fuerte golpe mortal a las economías locales, desfigurándolas o simplemente aniquilándolas. Así sucedió con el mercado del café, la caña de azúcar y el maíz; frutas como el mango, la piña, el melón y el plátano (o banano) o con la producción de ganado bovino, porcino, ovino y aviar en Chiapas.

La débil estructura ocupacional chiapaneca ha propiciado que su mayor riqueza, la

fuerza de trabajo creativa pero desocupada, se inserte en los mercados laborales nortños. De esta manera se viene desangrando el patrimonio cultural de los pueblos de Chiapas, pues los marginados del desarrollo han tenido que dejar sus tierras, familias y comunidades para emigrar. Pero se llevan trozos de su cultura, fuertes insumos simbólicos con los que harán nuevas comunidades en los lugares donde logren insertarse.

Por una parte, tendrán que olvidarse de los proyectos laborales seguros y bien remunerados, pues dentro del mercado de bienes de capital global, sólo lograrán encontrar empleos efímeros, en algún puesto de confianza y con ingresos muy modestos. Es decir, la característica fundamental del empleo, en esta fase del capital, es proveerse de trabajadores informales, eventuales y con ingresos bajos.

[Son] puestos de trabajo no calificados, sin posibilidades de capacitación, y que envuelven tareas repetitivas. En no pocos casos, se trata además de empleos “ocasionales” en industrias que aún se rigen por formas fordistas de organización del proceso de trabajo. En este sentido, la casualization, o si se quiere informalización, corresponde más bien a una estrategia de tales firmas para enfrentar los retos de la competencia, sin asumir los costos de la innovación tecnológica (Canales, 2000: 5).

Pero la mayor y más grave contradicción, a esta irrupción de la época de globalización, ha mostrado sus debilidades. La ley de la tasa decreciente de la ganancia ha hecho su aparición no sólo en el capital industrial sino en otros sectores de la economía, como en el incremento de las vías de comunicación y la necesidad de agilizar la circulación de las mercancías con nuevos medios de transporte. También ha requerido de agilizar la informática y todos los medios masivos de comunicación con el fin de abrir los mercados, las aspiraciones de los consumidores y, por supuesto, la competitividad de los productores. El resultado casi inmediato en un estado como Chiapas fue el incremento inusitado de los flujos migratorios.

Es decir —además de las necesidades económicas que impelen a emigrar— no es desatinado afirmar que los chiapanecos salen debido al acceso que ahora tienen a la información, también apoyados por instancias de las redes sociales que favorece su trayecto e instalación, y que van en busca de satisfactores de orden ideológico como el estatus o la moda. Este conjunto de elementos impacta su cultura y sus formas de organización y de relaciones sociales, pero sobre todo emergen formas contundentes de solidaridad social.

En esta era de globalización los espacios de negociación e integración que se configuraron en torno al estado de bienestar y el proceso de modernización, se desestructuran y fragmentan, reforzando con ello, los procesos de exclusión y diferenciación social. En este contexto, se puede entender el resurgimiento de formas de básicas y “primarias” de solidaridad, confianza y reciprocidad, como las que dan forma y substancia a las comunidades transnacionales (Canales, 2000:7).

Por ello, la reconstrucción subjetiva de sus identidades implica cambios de orden simbólico, transformaciones en su pensamiento y lenguaje, adaptaciones a su nueva vida, sus vínculos y lealtades en los contactos intersubjetivos y, por supuesto, todo este entorno hace que el migrante tenga distintas formas de convivencia social, haciéndolo un sujeto en constante transformación.

3. Avance de investigación en Tecún-Umán y Ciudad Hidalgo

Las experiencias de las redes sociales, la solidaridad de los grupos indígenas en el extranjero, la adversidad de las condiciones de la migración y de la instalación en un país extraño, hizo que se capitalizara, en menos de diez años, un conglomerado de chiapanecos y centroamericanos —con un fuerte componente de población indígena— en los Estados Unidos y Canadá.

Hoy día aún resulta difícil medir la magnitud de esa migración. Sin embargo, se aprecia un índice de masculinidad de hasta dos y tres dígitos menor que las mujeres en varios municipios de Chiapas.

Del 2003 al 2005 hemos venido estudiando cuatro corredores migratorios entre Guatemala y Chiapas: Tecún-Umán—Ciudad Hidalgo; La Mesilla—Frontera Comalapa; Bella Linda—San Pedro Yutnitioc y La Libertad—Benemérito de Las Américas, y encontramos similares comportamientos en la distribución de la población.

En este trabajo sólo me referiré al corredor de Tecún-Umán y Ciudad Hidalgo, pues ha sido caracterizado como el paso fronterizo con mayor afluencia de migrantes. Las autoridades municipales llegan a afirmar que el 95% de los transmigrantes cruzan por este lugar, donde confluyen hondureños, nicaragüenses, salvadoreños y guatemaltecos, además de migrantes provenientes de todas partes del mundo.

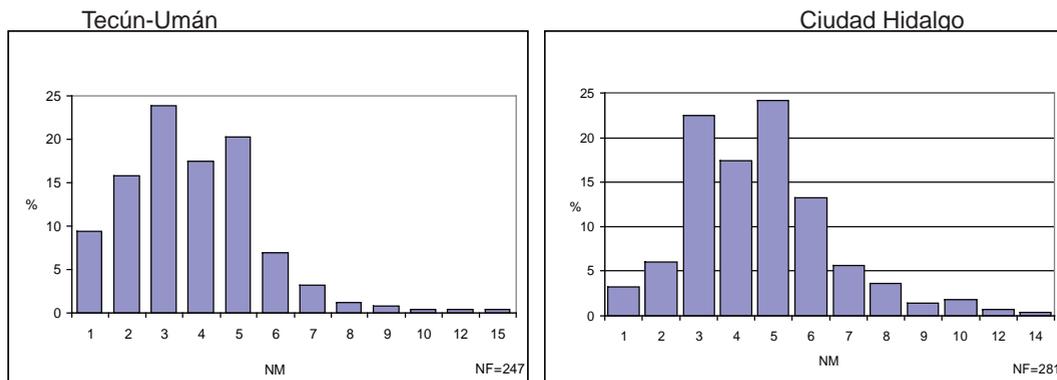
Tecún-Umán se caracteriza por ser un lugar cargado de violencia, narcotráfico y migración. Con referencia al peligro desatado en sus cenagosas calles, llenas de basura y de gente que va y viene, en medio de una inmensa suciedad y del bullir intenso del comercio en ambos lados del río Suchiate, el Padre Ademar Barilli, fundador y director de la Casa del Migrante señala:

Me decían que Tecún-Umán era una Tijunita, pero yo les corregí señalando que más bien Tijuana es un Tecún—umancito. Por aquí pasan semanalmente miles de migrantes que necesitan de nuestro apoyo, pues vienen mujeres violadas, hombres heridos que han sido asaltados y muchos golpeados, con hambre, sin documentos, sin ropa y sin dinero. Nuestro albergue tiene capacidad para 80 personas por semana, pero

siempre tenemos hasta trescientas o más, a las que hay que alimentar, proporcionarles agua y ropa, cuando menos (trabajo de campo, 2004).

La población allí asentada puede estimarse en 2 mil 470 familias. Por su parte, Ciudad Hidalgo es la “jefa de los trailers”, ya que comparte la peligrosidad, los vicios y el fuerte comercio internacional con Tecún-Umán, pero además se agudiza aquí la violencia de “maras salvatruchas”, quienes operan en la zona de los ferrocarriles y de los gigantes parques para trailers. Ciudad Hidalgo es un poco más grande que Tecún-Umán pero se respira el mismo ambiente de una cultura de frontera, fuertemente impregnada de conflictos y violencia, de alcohol, drogas y prostitución. Se estima una población de 2 mil 810 familias compuesta por tres y cinco miembros cada una, lo que parece haber cambiado, ya que acostumbrábamos a contar familias más numerosas hace pocas décadas, como podemos observar en el gráfico siguiente:

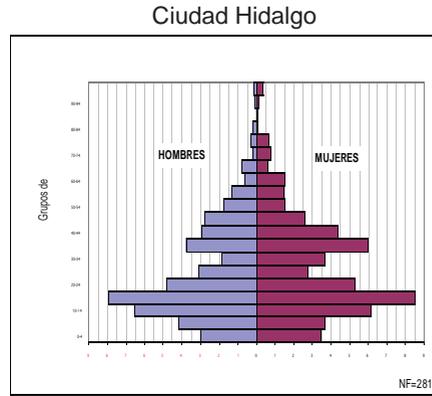
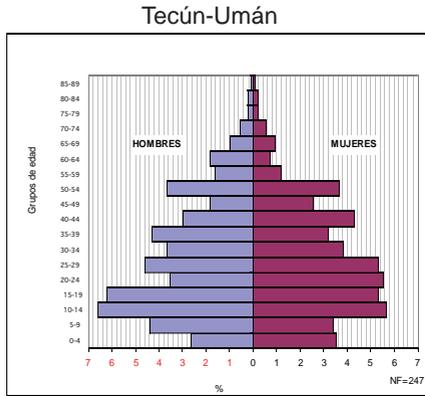
Gráfico I
Composición de la familia



Fuente: Proyecto “Procesos migratorios y dinámica regional en la frontera surfrontera sur”, ECOSUR. Elaboró Juan Santiz Girón

Por otra parte las pirámides poblacionales muestran la ausencia de población joven y niños menores de cinco años en sus lugares de origen, mientras que los rangos de edad de cero a cuatro y de cinco a nueve años, como los comprendidos de entre 20 a 24, de 25 a 29 y de 30 a 34 años muestran claramente su ausencia en las comunidades estudiadas, como se aprecia en el siguiente gráfico.

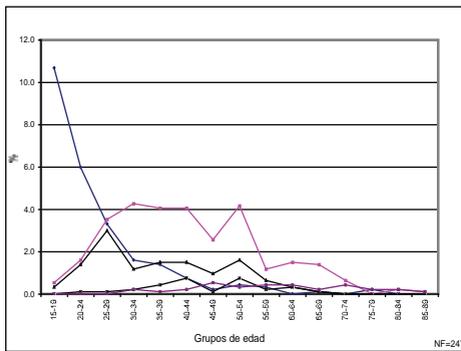
Gráfico II
Pirámide poblacional 2004



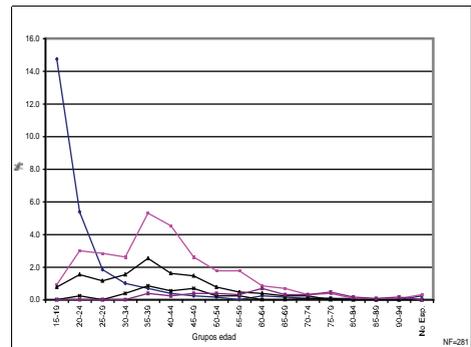
Fuente: Proyecto “Procesos migratorios y dinámica regional en la frontera surfrontera sur”, ECOSUR. Elaboró Juan Santiz Girón

Otro fenómeno interesante es la capacidad de toda esa población para asumir su condición de migrantes. En el ámbito familiar, cobra relevante importancia el hecho de que las mujeres se sumen a la migración, sobre todo cuando ha propiciado su acceso a relaciones sociales que anteriormente no tenían por los patrones culturales que se desenvolvían en sus comunidades de origen. A ello se debe también el cambio en el estado civil de los miembros de las familias, como observamos en el siguiente gráfico.

Gráfico III
Estado civil de los miembros de las familias
Tecún-Umán



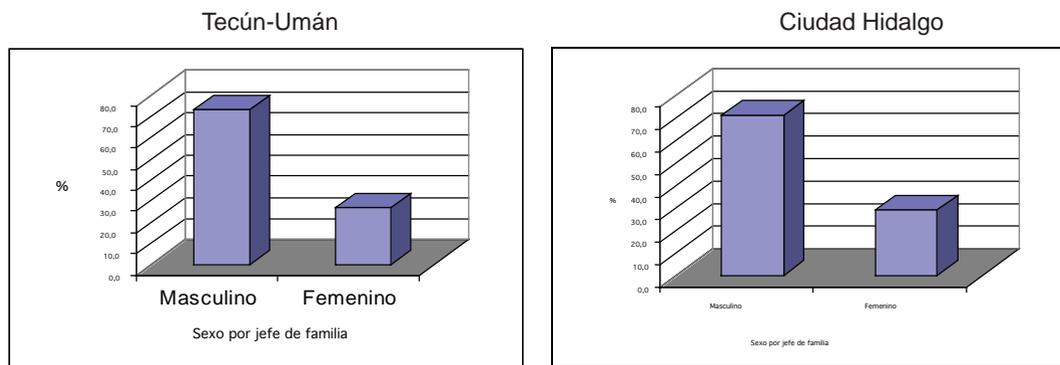
Ciudad Hidalgo



Esta situación ha abierto espacios para el ingreso de las mujeres al mercado laboral, y consecuentemente genera expectativas de participación económica y del ejercicio del poder al interior del grupo familiar; sin embargo, persisten los problemas derivados de la inequidad de género y sus consecuentes rupturas intrafamiliares. Pareciera que el costo de esos espacios de libertad femenina se está convirtiendo en un mayor número de hijos sin padres o de mujeres jefaturando sus propios hogares. Desde luego, hay que reconocer que existen muchísimas mujeres que hoy en día argumentan una nueva oportunidad para romper con la opresora estructura masculina que las oprimía y les imposibilitaba dirigir personalmente sus vidas.

Por una parte se observa que en las comunidades de origen prevalecen hogares sin la presencia de varones al frente de ellos. Es decir, va aumentando la jefatura femenina en los hogares, así como la ausencia de familiares varones que se encuentran distantes, y ahora se suman también mujeres jóvenes. En nuestra encuesta, Tecún-Umán y Ciudad Hidalgo nos sorprendimos por el alto porcentaje de jefas de hogar, como podemos observar a continuación:

Gráfico IV
Jefaturas de hogar



Hasta el año 2000 encontrábamos una mujer por cada diez varones migrantes, pero ahora la relación es de tres mujeres por cada diez hombres migrantes. Este incremento probablemente esté asociado a las jefaturas de hogar, como se observa en las gráficas anteriores; pero también sigue disminuyendo el rango de edad de ambos géneros, ya que los adolescentes se muestran cada vez más interesados —que otros rangos de edad— por migrar hacia el Norte. No podría ser de otra manera ya que el ingreso familiar es muy bajo,

en ambas ciudades poco menos del 25% (que es el sector mayoritario de la población, gana a duras penas de un mil a Mil 500 mensuales), como puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico V
Ingreso familiar en Tecún-Umán

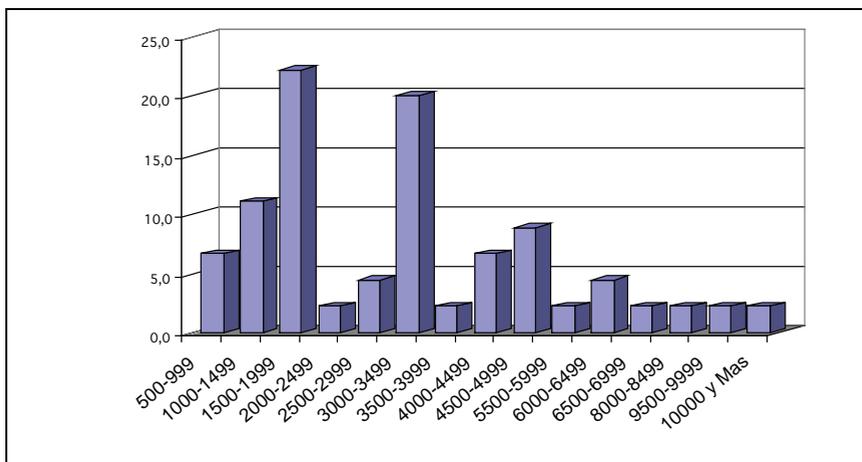
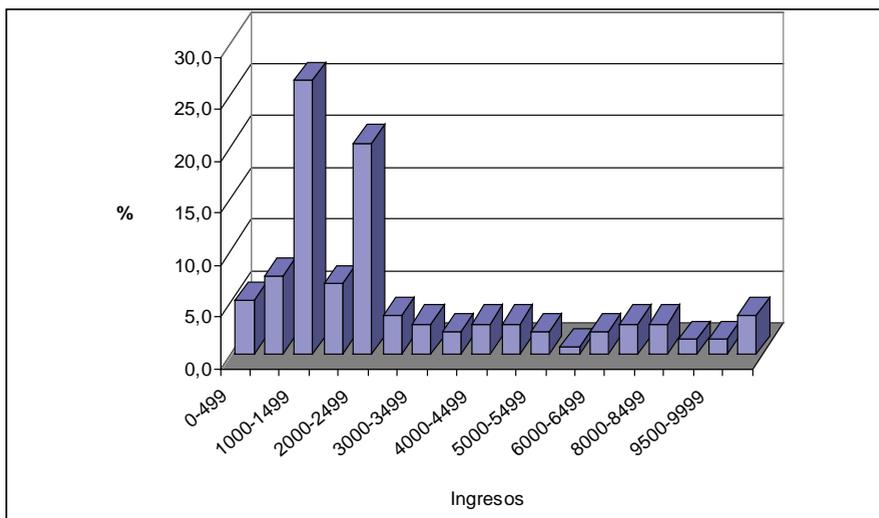


Gráfico VI
Ingreso familiar en Ciudad Hidalgo



El otro aspecto es el de la capacidad de adaptación que tienen los chiapanecos en los países de destino. No cabe duda que la necesidad de organizar sus vidas, ante las nuevas condiciones económicas y socioculturales, es sorprendente, pues lejos de “desterritorializarse” de las comunidades de origen, bien podríamos afirmar que se “reterritorializan”, llevando trozos de su cultura y formas de vida y organización hacia los lugares de destino. Todo ello sin romper definitivamente con su patria, tanto la grande como la chica y la pequeñuela.

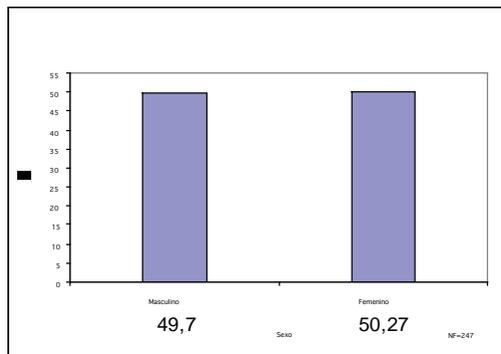
Esta situación de la vida moderna ha obligado a la fuerza de trabajo a desplazarse entre varios países y construir dos —y a veces hasta tres— lugares de residencia. Organizan sus vidas de tal forma que puedan articularse sus tiempos de trabajo fuera de su lugar de origen, con actividades propias de la familia y el grupo de referencia en su tierra natal. La concepción de residencia local y definitiva ha sido superada por la de tiempo de trabajo en el extranjero y tiempo de descanso familiar en el lugar de origen, donde también se realizan otras actividades productivas. En suma, el territorio donde solían asentarse las familias chiapanecas ha sufrido una fuerte “expansión”, pues las transhumancias van dejando sus huellas y marcan una nueva geografía humana.

[...] la noción de residencia habitual usada tradicionalmente en demografía, prácticamente pierde su anterior significado y relevancia como categoría analítica. Se es “residente” de una comunidad transnacional, aún cuando se haya migrado de un país a otro, a la vez que se forma parte de una comunidad de transmigrantes, aún cuando no se haya modificado el lugar de residencia. La pertenencia a una comunidad transnacional, y por tanto, la participación de este proceso de transmigración, no implica necesariamente un desplazamiento continuo. Basta formar parte de una comunidad donde la transmigración le ha permitido expandir sus ámbitos territoriales de reproducción social y económica. En una comunidad transnacional no todos los miembros son transmigrantes, pero la transmigración es una práctica social que está presente en el horizonte de vida de todos y cada uno de los miembros de dicha comunidad (Canales, 2000:19).

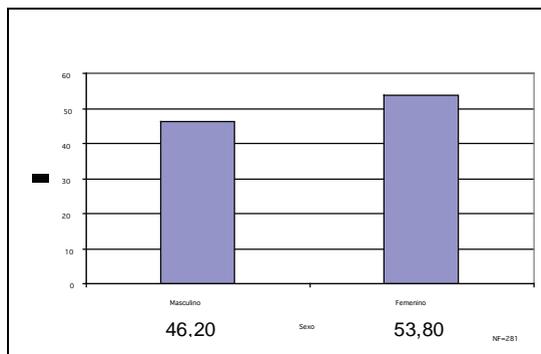
Estudiar a las “comunidades transnacionales” implica cambios en la unidad de análisis y de registro durante los estudios sociales, pues ya no se trata del viejo esquema bipolar de migración permanente o migración temporal, como si el proceso fuese lineal y concluido en un sólo sentido. Esto ya no funciona ni teóricamente ni empíricamente. En el corredor Tecún-Umán—Ciudad Hidalgo encontramos índices de masculinidad decreciente, lo que nos muestra que los varones siguen saliendo en busca de empleo. Veamos el siguiente gráfico:

Gráfico VII

Distribución de la población por sexo
Tecún-Umán



Ciudad Hidalgo



Fuente: Proyecto “Procesos migratorios y dinámica regional en la frontera surfrontera sur”, ECOSUR.
Elaboró Juan Santiz Girón

Ahora nos encontramos frente a procesos y contextos marcados por la globalización, que bien pueden ser tratados como fenómenos sociales de transmigración, transnacionalismo y comunidades transnacionales.

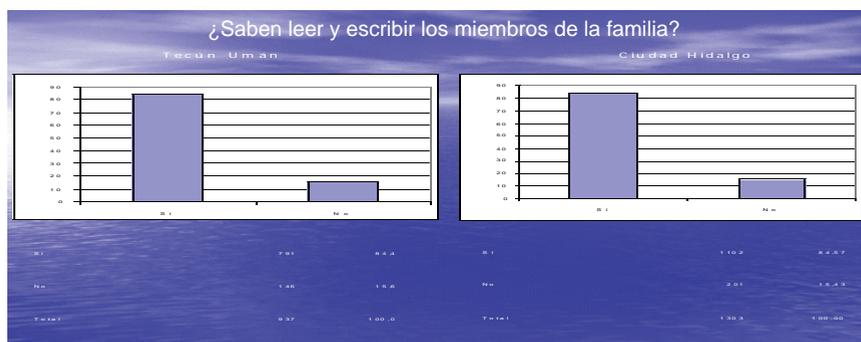
Pero ello requiere una reflexión seria, pues también se puede caer en generalizaciones como las de la escuela de Huntington, quien afirma que no es posible la asimilación cultural de los mexicanos a Estados Unidos, por el peso “y rezago” de su cultura, por su negligencia laboral y por su apatía a la responsabilidad del único bien en que se desenvuelven los norteamericanos: su vocación incondicional al trabajo.

Así, Huntington, apoyándose en el filósofo Armando Cántora (citado por Claudio Lomnitz, en el libro coordinado por Fernando Escalante, 2004) afirma que los mexicanos tienen serias “deficiencias educativas”, las cuales se expresaban en tres expresiones:

Sin una educación occidental ¿qué podemos esperar de los mexicanos? Trabajan como tortugas y se reproducen como conejos. A diferencia de los estadounidenses, que <con respecto a las personas de otras sociedades comparables> tienen <jornadas laborales más largas y vacaciones más cortas, menores subsidios de empleo y menores pensiones por invalidez o por jubilación, así como una edad de retiro más avanzada> [pág. 55]. ¿Por qué? Es obvio, por supuesto: por la vieja cultura angloprotestante [La cultura de los mexicanos es de] Ahí se va (¿a quién le importa? Ya está bien así); Mañana se lo tengo (Mañana estará listo), y El Valemadrismo (no hay nada que valga realmente la pena) (Escalante, 2004:294).

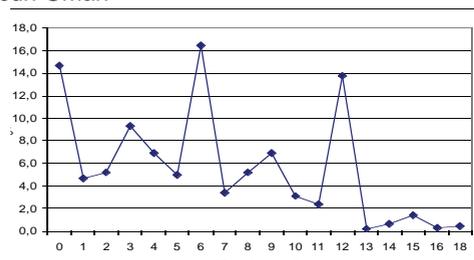
Pero puede leerse de otra manera, pues a pesar de no contar con altos grados de escolaridad, eso no quiere decir que no haya educación, capacidad de establecer redes y relaciones sociales con un alto sentido de solidaridad, y por lo tanto, un conjunto de valores culturales circulando con una amplia frecuencia en un espacio expandido entre Mesoamérica y Aridoamérica. Con respecto a las ciudades fronterizas de Tecún-Umán y Ciudad Hidalgo, aún cuando los flujos migratorios continúan expandiéndose e intensificándose, encontramos también graves datos de analfabetismo y muy baja escolaridad, como puede observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico VI
Analfabetismo

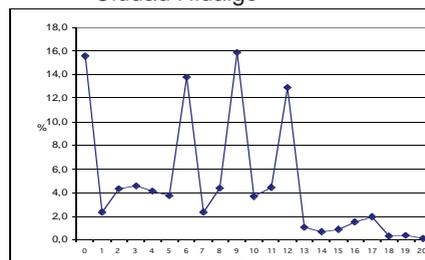


Fuente: Proyecto “Procesos migratorios y dinámica regional en la frontera surfrontera sur”, ECOSUR.
Elaboró Juan Santiz Girón

Gráfico VII
Escolaridad de la familia
Tecún-Umán



Ciudad Hidalgo



Fuente: Proyecto “Procesos migratorios y dinámica regional en la frontera surfrontera sur”, ECOSUR.
Elaboró Juan Santiz Girón

Así que las llamadas “comunidades transnacionales” podrían entenderse mejor si se analizan desde un enfoque histórico y cultural, marcando esa capacidad de las comunidades mesoamericanas de sobrevivir ante la adversidad, retrotraer la memoria colectiva para seguir manteniendo la comunalidad y reinventarse como colectivo hacia el futuro, antes que pensar en un fenómeno lineal, nuevo, inédito e irreversible. Eso de señalar que los migrantes “no son ni de aquí ni de allá, pero a la vez son de aquí y de allá” y que sus miembros viven dos vidas y dos culturas diferentes, dos idiomas y dos sociedades distintas, no es cierto del todo (Smith, 1994).

Los chiapanecos viven su vida, tienen que salir para conseguir lo que no pueden encontrar en su propia tierra y se llevan en el viaje su cultura, su costumbre y los trozos de familia, vivencias, dolores y festejos. Con ello reconstruyen en el extranjero un espacio simbólico que los conecta con su tierra y añoran regresar, lo cual los comunica con este cosmos que aún no los abandona.

Seguramente eso es lo que molesta al señor Samuel P. Huntington, cuando critica que los mexicanos son difíciles de asimilar. La idea central es “americanizar al inmigrante”, es decir, que el inmigrante debe adoptar la forma de vestir y comer, así como los usos y costumbres de Norteamérica. Tendrá que cambiar su lengua natal por la lengua inglesa y hacer que tanto sus intereses como sus afectos hayan “echado raíces profundas”, de tal forma que el inmigrante pueda vivir “en perfecta armonía con nuestros ideales y aspiraciones, y coopere con nosotros en el logro de los mismos [así,] tendrá la conciencia nacional de un norteamericano” (Huntington, 2004:162).

Pero más que criticar la forma de vida —y la estrategia de reproducción— de las familias mexicanas en los Estados Unidos, de lo que se trata es de comprender el fenómeno migratorio, tratarlo de explicarlo y buscar alternativas para recuperar esa enorme cantidad de energía humana, tanto como esos sólidos cuerpos de conocimiento y procesos culturales que están siendo transformados y probablemente tiendan a desaparecer.

Si bien las familias se están fracturando y se transforman rápidamente, pues la vieja concepción del matrimonio y la familia se ha vuelto obsoleta, también es cierto que las relaciones entre parejas se fundan ahora en un amplio y fuerte sentido de comunicación, de un gran entendimiento fundamentado en el diálogo abierto y la confianza mutua (Giddens, 2003). Ésta puede ser la fortaleza de las redes sociales que ahora construyen cotidianamente los migrantes de Chiapas en el extranjero, pero también persiste el reto de la recomposición de las identidades colectivas, la reconstrucción de los patrimonios culturales y la reconceptualización del territorio.

4. Reflexiones sobre la nueva frontera sur

Desde una perspectiva histórica, México jamás ha sido un país homogéneo sino lo contrario. Sus contrastes son la característica principal de este país. Desde su geografía, pasando por sus diversos desarrollos económicos y su pluralidad cultural, étnica y social, son la riqueza de los pueblos que conforman esta gran nación. Así ha sido desde la diferenciación natural entre Mesoamérica y Aridoamérica (la Tierra Nómada o la Gran Chichimeca).²

Cuando nos ubicamos en sus extremos fronterizos se aprecian la riqueza o la pobreza de los recursos naturales, así como sus formas de apropiación, de producción y de concepción del mundo y de la vida. En el Norte destacan la racionalidad económica, el desarrollo tecnológico y las inversiones de capital, así como las tendencias hacia la uniformidad del crecimiento de la sociedad moderna.

En cambio, en el Sur prevalecen rasgos de la cosmogonía maya—zoque que aluden a otra racionalidad, fundada en el ser más que en el “deber ser”. Es decir, se trata de actuar para el desarrollo humano integral —vida familiar, armonía con el entorno, producción para la vida más que vivir para producir— y no sólo pensar en el crecimiento económico. Por ello, al compararse económicamente con el resto del país, Chiapas aparece con rezago socioeconómico y pobreza extrema, con una gran diversidad lingüística y sociocultural, en una mezcla de modernidad tardía y herencia mesoamericana, como si fuese lo peor del modelo que hay que combatir.

Por razones históricas y de carácter geográfico, económico y político, el Norte es la zona privilegiada del “desarrollo nacional”. Allí se han establecido empresas agro—exportadoras que emplean la fuerza de trabajo de jornaleros migrantes, provenientes de los estados del Sur y Centro del país, los cuales conviven con transmigrantes internacionales que ingresan por la frontera con Guatemala y Centroamérica. Tan es así que, si bien la migración tiene trayectorias diversas en el interior del país, la corriente predominante converge hacia la zona fronteriza con Estados Unidos, la cual —después de dejar abandonados distintos contingentes a su paso— se une en un gigantesco flujo migratorio con las diversas vertientes que recorren entidades y regiones del Golfo al Pacífico y de Sur a Norte.

En oposición, el Sureste y Sur de México posee los mayores recursos naturales del país, entre otros, petróleo, agua, uranio, plata, además de su gran diversidad de flora y

² Paul Kirchhoff definió con el nombre de “Mesoamérica a la gran región geográfica en donde habitaron los cultivadores complejos del México prehispánico” (Fábregas, 2003:15).

fauna. Sus ricos litorales y hermosas playas con variados paisajes, que atraen al turismo nacional e internacional, constituyen un privilegio que pocos lugares del país pueden tener, aunque paradójicamente es la zona de “mayor pobreza” en el sentido monetario criticado anteriormente.

De los estados sureños, Chiapas, Guerrero y Oaxaca tienen el más alto índice de marginación a nivel nacional (Conapo, 1995; INEGI, 2000).³ Según el diagnóstico previo del Plan Puebla Panamá, entre las características sociodemográficas de la región destacan: una alta proporción de población indígena, un bajo nivel educativo y una alta ruralidad, como si ser indio y vivir en el medio rural necesariamente lo conduce a uno a ser marginado y caer en el pecado de no incorporarse al mercado. Por su parte, el sector agropecuario e industrial es de baja productividad, poco diversificado y orientado al mercado interno.⁴

Si el Sureste mexicano cuenta con todos estos recursos, entonces ¿Por qué ese triste pasado y este cruel presente, por qué un destino tan incierto o —mejor dicho un futuro de proveedores y maquiladores, cuando se puede pensar en el desarrollo humano con calidad de vida, sin ser necesariamente consumista?

Por eso, puedo afirmar que la frontera sur de México no es ni el límite final de un pueblo culturalmente diferenciado de su vecino colindante, ni el último reducto de una nación homogénea, ni el traspatio de un Estado superpoderoso, ni la región fronteriza que basado en inversiones de capital podrá servir de dique contenedor a las migraciones centroamericanas, ni el área que logrará el desarrollo sustentable gracias a su biodiversidad, ni mucho menos la vía hacia la integración económica y sociocultural del Caribe, Centro y Sudamérica.

La frontera surfrontera sur es un espacio de convergencia de múltiples espejos que hacen soñar y recrear lo mejor de los viejos y nuevos modelos de economía, política, cultura y sociedad. Pero en ningún momento es sólo uno de ellos. Por eso, su estudio no requiere de disciplinas, multidisciplinas, interdisciplinas o transdisciplinas, ya que la suma de parcialidades reunidas en un enfoque sólo denota burdos eclecticismos, necesidades instrumentales, acomodamientos y modas académicas o simples ingenuidades.

Desde esta perspectiva, lo que requerimos para comprender la dinámica social de la frontera sur —y con ello quiero decir tanto los problemas económicos como culturales y políticos— son estudios con una orientación teórica unidisciplinaria, integradora y crítica.

³ De las 18 entidades federativas con mayor índice de marginación, que se califican con muy alta, alta y media (y con índices que van de 2.36 el más alto, a -0.22 el nivel medio), Chiapas ocupa el primer lugar con el índice de 2.36, le sigue Guerrero con 1.91 y en seguida Oaxaca con 1.85, es decir, los tres primeros lugares con muy alta marginación (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, 2000).

⁴ Véase Excélsior,

Es decir, situar a los pueblos y culturas de la frontera sur en la justa dimensión de su agencia social, en el marco del actual desarrollo de las economías y políticas regionales y mundiales, pero sin perder de vista —en ningún momento— la importancia histórica de los patrimonios culturales de cada pueblo, cultura y región.

Tres dimensiones del conocimiento social no pueden dejar de atenderse, de las cuales podrán derivarse un conjunto de propuestas de análisis, ellas son:

1. La frontera sur como portadora de ricos y diversos recursos naturales y humanos, pero con fuertes contradicciones por su ubicación estratégica y por su naturaleza geopolítica. Desde los intereses hegemónicos del poder global, hasta los intereses nacionales y locales.
2. Estudiar los procesos migratorios desde una perspectiva histórica, considerando variables económicas, culturales, políticas, sociales y demográficas, y no sólo como un fenómeno aislado y numéricamente importante.
3. La dinámica regional podrá comprenderse si se toma en cuenta las transformaciones del espacio, el territorio y la región. De esta manera la migración puede periodizarse, conocer sus características cambiantes en el tiempo y el espacio, así como su impacto a nivel subjetivo, familiar, comunitario y social.

Bibliografía

- Bueno, Carmen y Encarnación Aguilar (Coordinadoras), 2003
Las expresiones locales de la globalización: México y España, Universidad Iberoamericana, Ciesas y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, 1ª. Reimpresión, 2002
Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus, México
- Canales Alejandro I., y Christian Zolniski
Comunidades Transnacionales y migración en la era de la globalización, ponencia presentada en el SIMPOSIO SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LAS AMÉRICAS. San José, Costa Rica, 4 al 6 de Septiembre de 2000.
- Cruz Burguete Jorge Luis, 2002
“Acerca de las identidades étnicas de Chiapas”, en Edith F. Kauffer Michel

(editora) *Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México*, El Colegio de la Frontera Sur, Chiapas, México.

Escalante Gonzalbo, Fernando (Coordinador), Claudio Lomnitz, Carlos Arriola, Marco A. Alcázar y Mauricio Tenorio, 2004

Otro sueño americano. En torno a ¿Quiénes somos? De Samuel P. Huntington, CROMA, Paidós, México.

Giddens, Anthony, 2003 (3ª. Reimpresión)

Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas, Taurus, México (trad. De Pedro Cifuentes).

Hernández Palacios, Luis y Juan Manuel Sandoval (Compiladores), 1989

El redescubrimiento de la frontera sur, Ancien Régime, Universidad Autónoma de Zacatecas y Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Huntington, Samuel P., 2004

¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense. Paidós, Estado y Sociedad 122, trad. Albino Santos Mosquera, México.

Nisbet, Robert, Thomas S. Kuhn, Lynn White y otros, 1985

Cambio social, Alianza Universidad, México.

Smith, Robert, 1995

Los Ausentes Siempre Presentes: The Imagining, Making, and Politics of a Transnational Community Between New York and Ticuani, Puebla. Ph.D. Dissertation in Political Science, Columbia University.

Verduzco Igartúa, Gustavo, 1990

“La migración urbana a Estados Unidos: un caso del occidente de México”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. VIII, núm. 22, enero-abril, págs. 117-139, El Colegio de México, México.

Wallerstein, Emmanuel, 2005

La crisis estructural del capitalismo, Prólogo de Carlos A. Aguirre Rojas, Colección Los libros de contrahistorias, Centro de estudios, información y documentación “Emmanuel Wallerstein”, CIDECEI, Las Casas, A. C. Unitierra, Chiapas, México.

La política migratoria en Chiapas

Carlos Miranda Videgaray*

Jorge Marengo Camacho**

En este trabajo presentamos los ejes que dan cuerpo a la política migratoria de Chiapas, sus impactos y los escenarios que, a partir de la experiencia en la operación de esta política, consideramos hace falta abarcar.

Tres son los fenómenos que, a nuestro parecer, caracterizan al siglo XXI e involucran a todas las sociedades del planeta: el envejecimiento poblacional, el tema de los recursos naturales y la migración. Con respecto a este último fenómeno, debemos reconocer que aún y cuando los movimientos poblacionales han sido parte inherente en la historia del hombre, los alcances globales que ha adquirido no tienen precedente, como tampoco lo tiene el impacto social, económico y cultural que ha alcanzado, afectando tanto a las sociedades receptoras como a aquellas de donde provienen.

En el mundo contemporáneo los movimientos migratorios son un fenómeno que involucra a todos los países, no hay un solo país en el que no se vean; hoy en día la migración no es más una característica de las sociedades de países en desarrollo desplazándose hacia las naciones más poderosas y encontramos también flujos migratorios entre países en desarrollo.

Las motivaciones de los migrantes son complejas y multidimensionales, en algunos casos responden a situaciones de tipo económico, en otras más son el resultado directo del deterioro en el medio ambiente. De acuerdo con el Fondo de Naciones Unidas para la Población, las principales causas que motivan la migración son la búsqueda de una vida mejor para la persona y su familia, las disparidades de ingresos entre las regiones, las políticas laborales migratorias de los países de origen y destino, los conflictos sociales y políticos que impulsan la migración transfronteriza, la degradación del medio ambiente, que incluye la pérdida de tierras de cultivo, bosques y pastizales y la migración de jóvenes con mayor nivel de calificación académica.

* Coordinador de Relaciones Internacionales, Gobierno del Estado de Chiapas

** Enlace de Estudios y Proyectos de la Unidad de Atención a Migrantes, Coordinación de Relaciones Internacionales.

En los países en desarrollo los procesos migratorios obedecen en mayor medida, aunque no exclusivamente, a sus condiciones de pobreza, agudizadas por la crisis social ocasionada por las políticas neoliberales, incrementándose de manera importante el número de personas que se desplazan hacia los países industrializados en busca de mejores condiciones de vida. Hoy en día, según las estimaciones de la OIM, 150 millones de personas viven fuera de su país de origen, cifra que pudiera ser mucho mayor debido al subregistro que significan la clandestinidad en que se da el movimiento de miles y miles de indocumentados que se mueven permanentemente por todas las latitudes del planeta; al respecto, diversos especialistas coinciden en señalar que “buena parte de la migración internacional contemporánea ha quedado sin registrar y no se refleja en las estadísticas oficiales”.¹ Por su parte, la organización Sin Fronteras nos dice que el 60% de los migrantes reside en los países desarrollados mientras que el 40% se encuentra en países en desarrollo, y calculan que una de cada 10 personas en los países desarrollados es migrante, mientras que una de cada 70 personas en los países en desarrollo, es un migrante.

En cualquier caso, es importante tener claro que en la actualidad la migración desempeña un papel fundamental en la mayoría de las transformaciones sociales contemporáneas. Es el resultado del cambio global y una fuerza que genera una serie de cambios tanto en las sociedades de origen como en las receptoras. Sus impactos inmediatos se han querido circunscribir al ámbito económico, pero no son los únicos, quizás los más importantes sean las afectaciones en las relaciones sociales (la descomposición de las familias, las transformaciones en los roles sociales y familiares, las afectaciones en las relaciones intraétnicas, entre otras), la cultura, la política nacional y las relaciones internacionales. Las migraciones llevan inevitablemente a una mayor diversidad étnica y cultural, transformando las identidades y desdibujando las fronteras tradicionales.

Más allá de la danza de los millones de dólares que año con año significan las remesas que hacen llegar los migrantes a sus familias, y que tanto impresionan a todos, hablar de migración es hablar, necesariamente, del tema de la inclusión y la exclusión, de la tolerancia y la intolerancia, en donde los individuos que poseen las características necesarias para participar en el nuevo orden económico (bienes laborales, bienes de capital, etcétera) son incluidos como ciudadanos con derechos y, por el contrario, quienes no poseen estas ventajas, son excluidos e inclusive violentados en sus derechos.

Debemos reconocer que muchos de quienes se encuentran fuera del territorio nacional perciben su situación como el resultado de la exclusión económica y social que los ha

¹ Cfr. La introducción del libro *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, Stephen Castles y Mark J. Millar, Comp., Editado por Porrúa/INM/SEGOB/Universidad Autónoma de Zacatecas/Fundación Colosio, México, 2004.

orillado a abandonar sus lugares de origen, al sentir que ya no hay lugar para ellos. Las migraciones internacionales están vinculadas a estos procesos de inclusión y de exclusión, pero también es al interior de los lugares de origen de nuestros migrantes que se reproduce esta condición de excluidos.

En países en desarrollo como México, donde la magnitud de la pobreza hace que los recursos no alcancen para satisfacer las necesidades de todos, pareciera que la ausencia física de los migrantes los excluye de toda planeación y las políticas y los programas de atención a la pobreza no los contemplan como sujetos de atención, más allá del ámbito de la seguridad; sus familias son también excluidas de estas políticas al ser concebidas como beneficiarias de los recursos que a través de sus remesas cada migrante les hace llegar, por lo que no requieren de otros apoyos gubernamentales. La consideración de esta sola característica es excluyente y discriminatoria y nos deja ver como es que todavía existe una fuerte tendencia invisibilizar al migrante y a considerarlo como una carga en las políticas públicas, situación que se agudiza si se trata de inmigrantes, a quienes por lo general se concibe como individuos contaminantes cuyo principal elemento lo constituye su no pertenencia a, siempre a los ojos de los otros, sujetos provenientes de otros grupos étnicos y otras razas, que flotan en los limbos de la identidad y las fronteras geopolíticas. Este sujeto transicional no tiene nada, no posee status, ni propiedad, ni insignias, ni vestidos normales, ni rango o situación de parentesco; tanto es así que en los municipios fronterizos de Chiapas es común escuchar decir a la gente que los inmigrantes son personas con malas costumbres, que vienen a malinfluenciar a nuestra gente y a ocasionar destrozos.

La desvalorización de los migrantes encuentra en uno de sus orígenes no tan solo al migrante como tal, sino la existencia de una pérdida generalizada de valores que la sociedad contemporánea padecemos y que tienen que ver con una creciente actitud de intolerancia, exclusión y la conformación de diferentes sistemas valorativos que intervienen en los procesos de construcción de la noción de persona y, desde luego, la noción del “otro” y su valorización o desvalorización.

David Rieff nos deja ver lo anterior de manera muy clara cuando señala que la migración trastorna cualquier sociedad “la presencia de personas que hablan una lengua distinta y (...) pertenecen a un grupo étnico diferente y con frecuencia otra raza, convierte las certezas culturales de los oriundos en objeto de cuestionamiento y polémica (...) sobretodo porque una parte del ADN fundamental del sentimiento nacional es la diferencia esencial entre nosotros y ellos”.²

² David Rieff, “Una fórmula ingenua”, en: Letras Libres No. 87, Marzo 2006

Para construir e impulsar políticas migratorias que signifiquen al migrante y a su familia verdaderas oportunidades de garantía de su seguridad y apoyo para su desarrollo, es fundamental que reconozcamos en ellos a sujetos de pleno derecho, debemos dejar de politizar el tema migratorio y reconocer que el fenómeno de la migración es una realidad, que los migrantes son, como cualquier otro, sujetos con derechos cuya única osadía ha sido la de haber tomado la decisión de dejar tras de sí a su familia, con todo lo que ello significa, para dedicar lo mejor de sí mismos, su experiencia, su fuerza, sus habilidades, su mejor tiempo de vida, en la búsqueda de mejores formas de vida, pero también en beneficio de las sociedades que los acogen y que se traduce en un mejor y mayor crecimiento y desarrollo.

Lo que se requiere ahora son políticas de inclusión aún y cuando el migrante no esté físicamente en su lugar de origen, que consideren al migrante y a su familia, al inmigrante y al transmigrante en los procesos de planeación y puesta en marcha de programas y acciones. Políticas públicas que partan de una convicción y del reconocimiento real de esta problemática, que destinen recursos y acciones acordes con las particulares características de este sector de la población, que acompañen y fortalezcan los logros y los alcances de la población migrante y sus familias, que de manera paralela incidan en la disminución de los flujos migratorios a partir de la generación de ingresos y mayores oportunidades en los lugares de origen.

Sin lugar a dudas, la intensificación de los flujos migratorios supone un reto para las políticas públicas y representan una oportunidad para el desarrollo. La creciente salida y llegada de población migrante requiere una transformación de los programas sociales y medidas especiales orientadas específicamente a la inclusión social de los migrantes y de sus familias, con las consecuencias resultantes de la revitalización de los mercados laborales, el crecimiento económico, etcétera.

Debemos quitar el velo catastrófico al tema migratorio. La mayor parte de las cifras y reflexiones que encontramos nos plantean escenarios que nos ponen en alerta ante una oscura sombra de impactos negativos que conlleva este fenómeno. Sin embargo, debemos también hacer énfasis en que la migración ha sido y continúa siendo, un importante vehículo de transmisión de ideas, costumbres, intercambio de conocimientos, manifestaciones artísticas, culturales, etcétera.

Es común que se analicen las migraciones y sus impactos en su nivel nacional, pero sus efectos más profundos se reproducen en el ámbito local. En las comunidades de origen la salida de un importante número de personas en edad de trabajar tiene efectos en la producción agrícola y en otros ámbitos económicos, sociales, culturales y políticos de la vida local, en donde las relaciones de género y las estructuras familiares experimentan un cambio drástico. Lo que resulta sorprendente es que aún y cuando esta problemática sea

conocida y reconocida por todos, el Estado no destine los programas y recursos necesarios para contrarrestar los efectos negativos de esta realidad.

Para nosotros, el Estado se encuentra en una encrucijada que aún no logra resolver, reconociendo de un lado esta situación, las dimensiones que ha adquirido ya el fenómeno migratorio y los escenarios que se avizoran en el futuro inmediato, pero de otro lado no ha encontrado aún los mecanismos con los cuales hacer frente a estas realidades más allá del ámbito de la seguridad. Una política migratoria debe apuntar necesariamente hacia la atención primordial de esta problemática, involucrando en estos procesos a los gobiernos locales y fronterizos, pero también a la sociedad en su conjunto.

Debemos aceptar nuestras nuevas realidades. Hoy en día, y en el devenir de nuestro inminente futuro, estamos obligados a revalorar a los migrantes, a aceptar que el fenómeno de la migración es una parte natural de nuestro curso de vida y a aprender a vivir y convivir con esta realidad en cada rincón de nuestras cotidianidades.

La situación geográfica del estado hace que Chiapas sea la única entidad en México que vive la migración como receptor, paso y salida de personas, debido a esta característica a Chiapas corresponde encontrar formas y mecanismos que permitan una coherencia política con sus planteamientos, abogando por los inmigrantes de igual manera que lo hace por los chiapanecos que migran desde las diferentes regiones del estado. Es por esta razón que la política migratoria de Chiapas dirige sus esfuerzos hacia tres universos de población fundamentales: los emigrantes, los inmigrantes y los transmigrantes. Para estar más cerca de los actores que viven la migración de manera directa, es la Unidad de Atención a Migrantes el espacio del Gobierno responsable de coordinar la política migratoria y crear lazos con todas las regiones de la entidad con el fin de crear acciones específicas acordes a cada región, que consideren a los migrantes pero también, en el caso de la población local, a sus familiares en sus lugares de origen.

La política migratoria del Estado considera como su sustento principal el respeto a la persona por encima de su condición migratoria, buscando siempre un trato justo y el respeto pleno a sus derechos humanos. Como ya se explicó con anterioridad, concebimos al fenómeno migratorio como una consecuencia de los bajos niveles de desarrollo que históricamente han vivido los países centroamericanos.

A casi 10 meses de creada la Unidad de Atención a Migrantes, en congruencia con una de las tareas que tiene que ver con incentivar en las regiones del estado y entre los diferentes actores de la sociedad en el diseño y desarrollo de estrategias de atención a la población migrante, hemos logrado un acercamiento con autoridades municipales, organizaciones sociales, gobiernos extranjeros, universidades y centros de investigación, líderes comunitarios y representantes de la sociedad civil; con lo cual hemos conseguido

poco a poco colocar el tema de la migración y sus impactos como uno de los principales temas de atención.

En el marco de los derechos humanos, atendemos las necesidades de la población migrante, independientemente de su nacionalidad y condición migratoria, apoyándoles en la atención de sus necesidades jurídicas y administrativas.

A iniciativa de este Gobierno, se convino con los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras, a través de sus consulados en la entidad, la celebración de reuniones mensuales para la atención de necesidades específicas de sus connacionales que por alguna razón se encuentran en territorio chiapaneco, de esta manera hemos podido apoyarles en la atención de casos emergentes de salud y en la agilización de diferentes procesos legales.

Impulsamos acciones tendientes a dignificar al migrante, en español y en lenguas, dirigidas hacia las autoridades de los tres órdenes de Gobierno pero también hacia la sociedad en general, con el ánimo de incidir en la conformación de una nueva imagen del migrante que les signifique, entre otros beneficios, mayores garantías en seguridad y en el cuidado de su integridad física. Estas acciones no solamente se llevan a cabo en el estado, hemos conseguido difundirlas también entre los chiapanecos que se encuentran en diversas ciudades de La Florida, Estados Unidos, mediante la transmisión de spots de radio que hemos preparado ex profeso y que gracias a las voluntades de varias radiodifusoras en aquel estado y el apoyo de los consulados de México han podido darse a conocer entre la comunidad hispana.

En este sentido, somos el único gobierno en México que ha destinado sus esfuerzos para acercarse a sus paisanos en Estados Unidos, conocer sus necesidades y desarrollar estrategias pertinentes para poder atenderlas de manera oportuna. Este esfuerzo ha sido reconocido por los consulados de México en Miami, Orlando y Los Angeles, lo que ha permitido que seamos una contraparte directa de trabajo para la atención de los chiapanecos en esas tierras. Es también gracias a este esfuerzo que conseguimos formalizar en La Florida relaciones de trabajo con diversos despachos jurídicos certificados por los consulados que, con una visión humanitaria, dedican su trabajo a la defensa de los derechos de los migrantes mexicanos. También hemos conseguido establecer relaciones de trabajo con organizaciones de migrantes que dedican su labor a la defensa de sus derechos laborales en Estados Unidos, lo que permitirá que en adelante los chiapanecos puedan acercarse a sus oficinas y obtener una serie de ventajas, desde la capacitación en el conocimiento y la defensa de sus derechos hasta cuestiones más prácticas, como es la expedición de una identificación con la cual poder cobrar sus cheques con mayor facilidad, por mencionar tan sólo una.

Esta nueva ventana de oportunidades nos permitirá, en breve, la conformación de una red de organismos no gubernamentales en La Florida, que paulatinamente crecerá a otros

estados, como espacios de apoyo, asesoría y defensa de los chiapanecos que migren hacia Estados Unidos. Esta red atenderá sus necesidades y los canalizará hacia las instancias competentes con lo que, a falta de recursos y personal, el Estado logra extender su apoyo y sus programas para los chiapanecos, más allá de sus fronteras.

Realizamos visitas periódicas a los centros penitenciarios estatales con el fin de verificar las condiciones en que se encuentran los presos centroamericanos y crear estrategias que permitan el mejoramiento de su condición y un flujo ágil y directo de información hacia sus respectivos gobiernos.

Hemos impulsado además acciones tendientes al empoderamiento de los migrantes a partir de su capacitación en materia de sus derechos legales en Estados Unidos. Comenzamos con la capacitación de las autoridades locales y municipales de los tres órdenes de gobierno, con el ánimo de que sean ellos los multiplicadores de este conocimiento en las principales regiones de salida de chiapanecos. En breve, comenzaremos la capacitación con jóvenes y mujeres en estas localidades, buscando con ello incidir en la disminución de casos de abuso de autoridad por parte de patrones y autoridades americanas, so pretexto de su condición de indocumentados. Estos talleres fueron impartidos por el despacho del hijo de uno de los más grandes luchadores por los derechos de los migrantes en la frontera norte, César Chávez.

La unidad territorial y de gobierno más sensible a la salida de migrantes lo es sin duda el municipio, por lo que consideramos prioritaria su vinculación directa en la atención de las necesidades, no solamente de los migrantes sino también de los familiares que dejan en sus localidades de origen, por lo que impulsamos permanentemente la creación de un espacio dentro de la administración municipal, que se responsabilice de recibir y atender las necesidades de los migrantes, es así que creamos, con el apoyo de los ayuntamientos, la figura del enlace municipal a través del cual atendemos y canalizamos la problemática más urgente de los migrantes y sus familiares. La ventaja de trabajar en esta modalidad de enlace municipal estiba en la cercanía que tienen con las comunidades de origen, el conocimiento de los usos y costumbres pero también a la existencia de diversos programas de beneficio social que operan los gobiernos municipales.

En coordinación con centros de investigación, instituciones académicas y organismos no gubernamentales celebramos mesas periódicas de trabajo y desarrollamos mecanismos para actualizar y documentar las características del proceso migratorio en la entidad, con el ánimo de poder convertirnos, de manera paulatina, en una fuente de información hacia la cual pueda acercarse la comunidad académica interesada en la temática y encontrar información de primera mano.

Aún y con todos estos esfuerzos, la dimensión que el fenómeno migratorio ha adquirido en la entidad en los últimos 10 años hace que resulten insuficientes; esta realidad y la experiencia de nuestro quehacer nos permiten reconocer la existencia de grandes lagunas que no pueden esperar más a ser atendidas. Corresponderá a las administraciones que nos sucedan comenzar a llenar estas lagunas.

Debemos colocar al tema migratorio como una prioridad transversal a todo el quehacer gubernamental. Consideramos que es éste uno de los pocos temas que se presenta en todos los municipios de la entidad y que afecta a todas las estructuras de la sociedad, por lo que debe, necesariamente, ser abordado como un tema prioritario a partir de una política integral y multisectorial.

Debemos conseguir la participación directa y permanente de los representantes ante el Congreso del Estado y de los gobiernos municipales, en el diseño de fórmulas que permitan la asignación de presupuestos con los cuales podamos estar en condiciones de hacerle frente al fenómeno migratorio, pero también para el impulso y la creación de observatorios que vigilen la operación de la política migratoria, en donde participen el gobierno y la sociedad de manera conjunta.

Habrá que fortalecer los enlaces municipales e impulsar a través de ellos estrategias operativas que permitan identificar los problemas más comunes que aquejan a los migrantes y sus familias, para poder estar en condición de dar respuesta a sus necesidades; en coordinación con las universidades y los centros de investigación; a través de los enlaces municipales podremos realizar censos regionales y conocer los principales puntos de salida de los chiapanecos, las causas por las que se van, las condiciones en que se quedan sus familiares, las dinámicas migratorias de cada región; a través de esta información estaremos en posibilidades de desarrollar acciones a partir de ejercicios de planeación estratégica, evaluación y mediciones de impacto. Hasta ahora académicos e instituciones de gobierno nos vemos obligados en muchos casos a manejar cifras sin tener la certeza absoluta respecto a cual de ellas es la correcta, por lo que no podemos seguir así. Mediante los enlaces municipales y los agentes estaremos en posibilidades de hacer llegar a la población acciones de capacitación en los diferentes programas que de manera conjunta el gobierno federal y estatal impulsan para apoyo de los migrantes.

Es necesaria también una vinculación más coordinada con las delegaciones del gobierno federal que tienen que ver con el tema migratorio, como una opción que permita potenciar los esfuerzos que los tres órdenes de gobierno destinamos en esta materia.

En materia de inmigración, en particular de Centroamérica, la protección de los ciudadanos centroamericanos se gestionaría de manera más positiva en el marco de un incremento en el apoyo que los consulados otorgan a sus conciudadanos. Centroamérica

debe comprender la importancia geopolítica de sus consulados en México y principalmente en Tapachula para poder realizar un mejor trabajo en su seguridad. Del mismo modo, los gobiernos de Centroamérica deben asumir su responsabilidad en la creación y el impulso de políticas públicas que logren de manera paulatina incidir en la disminución de sus flujos a partir de la creación de oportunidades de desarrollo local y la generación de ingresos, que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de sus connacionales.

A través de la coordinación del gobierno federal, se podrá crear una mesa permanente de trabajo en la que México y los gobiernos de Centroamérica, en particular los de Guatemala, Honduras y El Salvador, se sienten a discutir y diseñar las líneas estratégicas y de acción que apunten hacia una política migratoria para la frontera sur, en el marco del desarrollo regional y en la permanente observancia de los derechos humanos.

Es impostergable ya la necesidad de destinar importantes esfuerzos y recursos a la investigación, considerándola como fuente de conocimiento para la planeación estratégica, en donde investigadores y tomadores de decisiones sumen esfuerzos para el mejoramiento permanente de estas políticas.

Por último, queremos referirnos a dos temas fundamentales que exigen una atención inmediata. El primero de ellos tiene que ver con el impulso de una política migratoria con perspectiva de género, que mandate y vigile la atención particular a las mujeres migrantes. Hoy día y ante los ojos de todos, el crecimiento en el número de mujeres migrantes aumenta, sin embargo, no hemos puesto la mirada para conocer cuáles son sus formas de inserción en las sociedades receptoras y sus procesos de movilidad, que necesariamente contrastan con las de los varones.

Fundimos en una masa amorfa a los migrantes e insistimos en considerarlos de manera indistinta y homogénea cuando, debido a la situación de vulnerabilidad que ya padecen por las desigualdades de género; la mujer migrante requiere una vigilancia especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos, además, los efectos e implicaciones negativas que tiene en el seno de la familia y la comunidad, no se pueden comparar con el de los varones. De esta manera, consideramos fundamental la creación de espacios de atención a mujeres migrantes.

El otro tema es el de las remesas que es una fuente importante de ingreso para las familias de los migrantes que les permite mejorar su vivienda, el pago de servicios de salud y contar con recursos la alimentación de la familia. El año pasado entraron a Chiapas, por concepto de remesas, 650 millones de dólares. Según un artículo de Jerónimo Cortina, et.al., publicado en *Foreign Affairs*³ en español, las remesas que entran por Chiapas suman solamente el 7% de las remesas nacionales y más adelante nos hace ver que la relación entre pobreza y remesas no necesariamente se cumple y nos dice que “la ciudad de México y Chiapas recibieron un monto muy similar de remesas per cápita en el 2004 (110 dólares per cápita el primero y 117 dólares per cápita el segundo), cuando Chiapas presenta uno de los más bajos índices de desarrollo humano del país, 0.69 contra 0.93 que tiene el Distrito Federal.

Coincidimos con Cortina et.al. en considerar que por sí mismas las remesas no son suficientes para elevar el ingreso de la población y superar sus condiciones de pobreza, este recurso les sirve para satisfacer sus necesidades básicas y “debe entenderse como un complemento y no como un sustituto de políticas nacionales en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad”.⁴

Sin embargo, poco o nada sabemos sobre el uso que se le da a este recurso, pero tampoco hemos sido capaces de desarrollar estrategias financieras y de capacitación que permitan a las familias hacer rendir más el dinero que les llega, en cantidad y en calidad. El reto está en encontrar las maneras para hacer coincidir a las remesas con diferentes políticas públicas a fin de poder dar sustentabilidad financiera a este recurso y, por tanto, mayores impactos sociales.

Hasta aquí hemos expuesto los elementos de contexto que sustentan la política migratoria en Chiapas, presentamos también los impactos más relevantes alcanzados a partir de su aplicación en la entidad, tanto para los chiapanecos que salen en busca de mejores condiciones de vida como para los inmigrantes y transmigrantes. Como se ve, falta mucho por hacer y en este andar muchos somos quienes debemos sumar esfuerzos no solamente para hacer frente a esta realidad, sobre todo para poder sacar las mayores ventajas de un fenómeno que más que una amenaza, representa enormes oportunidades para el crecimiento y el desarrollo de los pueblos, en los nuevos escenarios de la multiculturalidad.

³Jerónimo Cortina, Rodolfo de la Garza y Enrique Ochoa-Reza, “Remesas. Límites al optimismo, en: *Foreign Affairs* en Español, Vol. 5, Núm. 3, ITAM, 2005.

⁴*Ibidem*

El Caribe

Migraciones y relaciones internacionales: un proyecto de investigación desde el Gran Caribe

Antonio Aja Díaz *
Antonio Gaztambide-Géigel**

**Grupo Inter-Civil (Relaciones Intersociales en el Caribe)
del PROYECTO ATLANTEA (Intercambio Académico con el Caribe - UPR)**

La Habana, San Juan, diciembre 2005

En los últimos años la migración se ha transformado en uno de los asuntos más delicados en el escenario internacional, debido a la creciente inquietud que reflejan las alusiones a sus consecuencias en los países desarrollados. Sin embargo, la incorporación de la migración en la agenda global es un elemento importante de un sistema internacional destinado a superar las asimetrías del orden mundial.

CEPAL, 2004¹

Las migraciones internacionales se encuentran entre las principales preocupaciones de largo alcance con que la humanidad entró en el tercer milenio. El nuevo orden o desorden internacional ha encendido la alarma de las migraciones, ubicándolas entre los principales temas de las relaciones internacionales de nuestros días.

La principal propuesta de este proyecto es que las migraciones internacionales deben de ocupar un lugar destacado en cualquier nuevo paradigma de las relaciones internacionales, especialmente si el mismo se propone lograr la solución pacífica de conflictos. Y a la

* Profesor titular del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales de la Universidad de la Habana

** Doctor en Historia Contemporánea de Estados Unidos. Catedrático de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico recinto de Río Piedras, y profesor del Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y El Caribe (CEA), San Juan.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Desarrollo productivo en economías abiertas: Síntesis, Trigésimo periodo de sesiones de CEPAL, San Juan, P.R., 28 de junio al 2 de julio de 2004, LC/G2247 (SES.30/4), p. 22.

inversa, este proyecto plantea que las migraciones internacionales van a resultar cada vez más difíciles de entender, y mucho menos de explicar, a menos que se aborden en el contexto de las relaciones internacionales.

Al mismo tiempo, los estudios sobre las migraciones han seguido focalizando, por lo general, en la experiencia e impacto de los inmigrantes en las sociedades receptoras y en sus relaciones con su sociedad de origen. Inversamente y parafraseando a un científico político mexicano-italiano, los estudios sobre la cooperación no son “amistosos” hacia aquellos sobre las migraciones. Efectivamente, algunos estudios de las relaciones internacionales apuntan en la dirección opuesta como es el caso del Choque de Civilizaciones de Samuel Huntington.

No obstante, últimamente va ocupando un espacio el concepto de que las migraciones constituyen un componente de las políticas internacionales de los países, perdiendo exclusividad el enfoque que vincula a los movimientos poblacionales internacionales con las políticas internas, ya sea de población, laborales o culturales. Este fenómeno se evidencia tanto en las políticas migratorias de los países europeos con sus ex colonias como en los procesos multilaterales de integración y en las políticas bilaterales, por ejemplo hacia los refugiados e inmigrantes laborales en los Estados Unidos.

Así, el impacto de las migraciones en las relaciones internacionales ha comenzado a estudiarse. El efecto de las mismas en las relaciones entre los dos estados involucrados, sin embargo, todavía se estudia poco, con comprensibles excepciones, como el caso de México y Estados Unidos. Menos aún se examina el impacto de las migraciones sobre las relaciones multilaterales y sobre los movimientos de cooperación e integración. El espectro de dimensiones que inciden sobre unas y otras interacciones va desde las más formales, como es el caso de las políticas migratorias, hasta las más fluidas, como en el caso de las percepciones y actitudes.

Tampoco se visualizan las migraciones desde la sociedad civil. Ello a pesar de que muchos de los migrantes y los familiares que quedan en sus sociedades de origen pertenecen, no meramente a la sociedad civil, sino a los sectores menos privilegiados de la misma. Se puede, por lo tanto, abordar las migraciones como otra expresión de su participación en las relaciones internacionales.

Todo lo anterior es particularmente pertinente para el Gran Caribe. Las migraciones externas son universales, así como la creciente gravitación de las comunidades de emigrantes sobre la sociedad de origen, y sobre las relaciones entre los dos estados involucrados. Aunque lo anterior comienza a estudiarse, casi no se ha investigado el impacto sobre las relaciones multilaterales y sobre los movimientos de cooperación e integración.

Este trabajo combina una reflexión sobre el tema, a la vez que propone un proyecto para enlazar diversos esfuerzos, todavía escasos y aislados, de enfocar estas y otras dimensiones de la relación entre las migraciones externas y las relaciones internacionales.

I. Trasfondo

El problema no es nuevo, ha estado presente con el devenir del desarrollo humano. En diferentes etapas de la historia se ha intentado actuar sobre los flujos migratorios en función de objetivos de distinta índole. Los egipcios establecieron migraciones forzadas como reserva de mano de obra para sus construcciones faraónicas; los árabes acompañaron su expansión con movimientos migratorios de esclavos; los gobiernos europeos retenían selectivamente a su población, durante la primera época de la colonización de América, para promover luego colonias de asentamiento y movilizar grandes masas de indígenas y de esclavos africanos como fuerza de trabajo; los turcos implementaron dentro de su imperio una permanente migración selectiva para sus centros administrativos; las jóvenes repúblicas americanas promovieron, unánimemente, las grandes inmigraciones del siglo XIX; y en el siglo XX, algunos Estados restringieron la salida de sus nacionales como parte de sus políticas, mientras que otros promovieron migraciones temporales frente a la demanda laboral insatisfecha o bien aplicaron restrictivas políticas de entrada a sus espacios nacionales.²

Estas políticas tuvieron fundamentos ideológicos y teóricos y se construyeron a través de procesos políticos particulares. Diferentes lógicas orientaron sus estrategias y establecieron sus objetivos.

En nuestros días se puede encontrar un gran número de migrantes internacionales en países tan distintos como Costa Rica, Alemania, India y Estados Unidos. El contexto ha cambiado drásticamente en las últimas décadas. Los cambios tecnológicos y en las comunicaciones no sólo han facilitado los desplazamientos sino que permiten a los migrantes mantener contactos regulares con sus comunidades de origen, al tiempo que posibilitan al futuro migrante acceso sin precedentes a la información sobre otros países.

La migración internacional puede contextualizarse en cinco grandes sistemas migratorios: América del Norte, Europa, Golfo Árabe Pérsico, Asia y Pacífico y América

²Mármora Lelio “Las Políticas de Migraciones Internacionales”. OIM / Editorial Alianza .S.A. Madrid – Buenos Aires. 1997, pp. 24.

Latina y el Caribe.³ La globalización económica y la integración no sólo suponen una mayor libre circulación de bienes y capitales, sino también de servicios y de trabajadores. El fin de la Guerra Fría redujo en apariencia los obstáculos ideológicos de cara a la migración internacional, pero también hizo aflorar tensiones nacionalistas subyacentes que han dado lugar a limpiezas étnicas y a otras clases de movimientos forzados.

El número de migrantes internacionales a largo plazo aumenta a un ritmo constante. Según la División de Población de Naciones Unidas, en 1965 sólo 75 millones de personas entraban dentro de esta categoría, aumentando a 84 millones en 1975, para llegar a los 105 millones, diez años después. En 1990 había aproximadamente unos 120 millones, en el 2000 más de 175 millones y en el 2005 se estima una cifra entre ciento 82 y 192 millones de migrantes.⁴

Las tendencias mundiales de los flujos migratorios señalan, entre otros elementos de consideración, que la migración se ha convertido en una avenida hacia la movilidad tanto social como económica. Existe una alta disposición hacia la migración y se espera el momento adecuado para protagonizarla. En la dinámica de la migración cada vez más se interrelacionan el elemento internacional, el nacional y las necesidades personales del migrante.

Los cambios globales han afectado el orden económico, la división del trabajo y los controles legislativos, induciendo al movimiento de obreros hacia las fronteras nacionales deseadas para emigrar. La migración se constituye en un conjunto complejo de dinámicas de negociaciones en todos los niveles: nacional, internacional y personal.

Una parte importante de los países desarrollados es que son sociedades diversas, multiétnicas e incluso aquellos que aún no alcanzan ese estadio, se mueven en esta dirección. En el otro extremo, están los países en desarrollo, atrasados, dependientes, que aportan los actores de este movimiento mediante un profundo proceso de descapitalización humana y reciben los impactos de la “transnacionalización”. Se presenta la emergencia de la migración como una característica estructural básica de un grupo importante de los países industrializados o no.

Existen conflictos de intereses entre las naciones emisoras y las receptoras sobre los costos y beneficios. En términos de la nación emisora el problema se plantea en función

³Douglas Massey S, Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pelegrino, J.Edward Taylor. *Worlds in Motion. Understanding Internacional Migration at the End of the Millenniun*. Clarendon Press Oxford.1998,pp. 16.

⁴Migración Internacional. Hechos y Cifras. Washington. OIM 2005.

de obligaciones, responsabilidades, expectativas y poca condición negociadora. Para las receptoras la cuestión se enfoca mediante sus leyes de migración y las formas de recepción de los inmigrantes.

Por otra parte, las corrientes migratorias siguen predominantemente los polos de atracción de la migración laboral, a la vez que continúa la concentración de los migrantes internacionales en un grupo de países, el 75% se concentra en un 12% de éstos. La migración no se comporta en un solo sentido. La mayoría de las naciones son tanto emisores como receptores de migración.

En el caso de las remesas, aumenta su importe total hacia los países en desarrollo. Se estima que en el 2005 llegó a 126 mil millones de dólares estadounidenses.⁵ Persiste el aumento de la migración calificada y los retos que ella representa para las sociedades emisoras.

La migración continúa desempeñando un importante papel en la demografía de varios de los principales países receptores y emisores. Es renovado el interés por los aspectos regionales de la migración internacional. En particular por el creciente peso de las regiones en las políticas de migración, por la voluntad de garantizar que todas se beneficien de la migración internacional y por los efectos potenciales de la concentración de extranjeros o inmigrantes en grandes ciudades, su integración en el mercado laboral y en general a nivel social.

Una de las tendencias más destacadas ha sido la feminización de las corrientes migratorias internacionales, donde hasta ahora predominaban los hombres. De modo significativo, muchas de las mujeres migrantes se sitúan como principal fuente de ingresos en lugar de ser simplemente un miembro acompañante en la familia.

En diferentes medios sociales ha ganado espacio el concepto de transnacionalidad, no sin amplio debate en el caso de las ciencias sociales. Se intenta buscar una explicación a las nuevas dinámicas de la migración, con el propósito de abordar el fenómeno donde los inmigrantes crean relaciones sociales, de múltiples aristas que vinculan a las sociedades de origen y asentamiento, procesos que traspasan fronteras geográficas, culturales y políticas.

La importancia de la transnacionalización ya es evidente en los pequeños países exportadores de fuerza laboral, este es el caso de la Cuenca del Caribe, donde la economía tiende a remodelarse por el proceso paralelo de la globalización del capital y las comunidades transnacionales. Sin embargo, el debate para definir las consecuencias de tal fenómeno a

largo plazo está abierto, lo que indica una amplia esfera de interés investigativo.

Existe un grupo de cuestiones de fondo para debate y análisis del tema de la migración internacional, entre ellas: los factores que promueven la movilidad y su heterogeneidad, los efectos de los flujos migratorios internacionales, las remesas de los migrantes, el fenómeno de la transnacionalidad, la feminización de las corrientes migratorias a escala mundial, la participación de jóvenes y niños y el tráfico de personas.⁶ Finalmente, la generación de conocimiento para explicar y diseñar políticas está determinada no sólo por paradigmas que intentan dar una explicación lógica del fenómeno, también por la exigencia no satisfecha de datos apropiados, relevantes y oportunos.

II. Migraciones externas y relaciones internacionales

El nuevo orden o desorden internacional ha encendido la alarma de las migraciones, que la ubica entre los principales temas de las relaciones políticas y de las relaciones internacionales de nuestros días. Desde diferentes sectores sociales y de la opinión pública reclaman de los gobiernos respuestas políticas más efectivas frente al acontecimiento migratorio. Cabe preguntarse hasta qué punto el problema tiene la dimensión que muestra la percepción generalizada, en qué medida las políticas que se proponen constituyen respuestas adecuadas o erradas, no realistas, que contribuyen a transformar el tema de las migraciones en fuente de conflicto social.

En diferentes momentos de la historia del siglo XX los gobiernos intentaron actuar sobre los flujos migratorios en función de objetivos de diferente índole. La década de los años veinte se inicia en algunos países con el cambio de signo de las políticas de promoción por el de la aceptación selectiva de los migrantes y la lógica generalizada de la protección. Dicha corriente se instala en los treinta con la finalidad de proteger a la mano de obra nacional frente a la competitividad de la inmigración. A mediados del pasado siglo prevalece un enfoque de protección de los valores nacionales, que se complementa a partir de la década de los setenta con la perspectiva laboral de la migración en el accionar de las instituciones gubernamentales que se relacionan con el tema migratorio. Finalmente, en los años noventa prevalecen los elementos vinculados con la seguridad y protección de las fronteras nacionales ante amenazas como el narcotráfico, el terrorismo internacional y el tráfico ilegal de seres humanos a nivel internacional.

⁶Aja Antonio, "Las Migraciones Internacionales: Temas en torno a un debate". Revista Contracorrientes. 2004. No. 21 Segundo Semestre, pág. 54.

Ante el tema se abre un grupo de interrogantes que incluyen: ¿cómo se construyen las políticas de migración?, ¿qué papel cumplen, en su construcción, la percepción social y las presiones de los diferentes sectores sobre el Estado?, ¿cómo se definen estas políticas?, ¿cuáles son sus estrategias y objetivos?, ¿qué programas se desarrollan dentro de cada una de las políticas y cuáles son sus particularidades, problemas y formas de implementación?, ¿qué alternativas de políticas pueden implementarse para la actual situación migratoria internacional?

La construcción de las políticas migratorias se asienta, por un lado, en las diferentes percepciones que sobre las migraciones tienen distintos sectores de las sociedades de origen y destino; por otro, en los argumentos que dichos sectores o los gobiernos utilizan para sustentar la adopción de políticas. Las percepciones a nivel social sobre la emigración o la inmigración constituyen la principal fuerza que incide en la decisión política. La imagen que se tiene del extranjero que llega o del nacional que emigra juega un papel importante en la definición de estas políticas. El análisis de costo-beneficio de las migraciones, sea económico, político, social o cultural, se ha constituido en otro de los fundamentos de dichas acciones. Su impacto es un argumento cada vez más considerado por otras políticas, tales como las de crecimiento o composición de la población, servicios sociales, seguridad, medio ambiente, desarrollo económico, mercado de trabajo y relaciones internacionales.

La necesidad del respeto a los derechos humanos del migrante, sustentado por la comunidad internacional, aparece a veces cómo enfrentada al concepto de soberanía de los Estados. Algunos gobiernos, a su vez, tienen sus propias interpretaciones sobre qué es una política migratoria y la reducen frecuentemente sólo al control o a la elaboración de instrumentos jurídicos, muchas veces inaplicables e inefectivos, que producen efectos diametralmente opuestos a los buscados.

Históricamente, los Estados prestan distinto grado de atención a las políticas de las migraciones internacionales. Sus estrategias han cambiado en diferentes épocas, sus objetivos se han centrado, ya sea en promover los flujos migratorios o retenerlos, regular su dirección o intensidad, incorporar al migrante a la sociedad de llegada o bien recuperarlos de alguna forma para las sociedades de origen.

Diversas alternativas se abren como posibles en esta encrucijada de un mundo donde las migraciones internacionales surgen como el síntoma del desorden y la globalización. El migrante, en muchas ocasiones, es a la vez excluido de la sociedad de origen y rechazado por la sociedad receptora. El extranjero es utilizado como el chivo expiatorio por los políticos, sectores sociales y gubernamentales. De esta forma la circulación de seres humanos por el mundo se ha vuelto un problema de difícil solución.

En las últimas décadas ha ido ganando espacio el concepto de que las migraciones constituyen un componente de las políticas de relaciones internacionales de los países, perdiendo exclusividad el enfoque que vincula a los movimientos poblacionales internacionales con las políticas internas, ya sea de población, laborales y culturales. Este fenómeno se evidencia tanto en las políticas migratorias de los países europeos con sus ex colonias, en los procesos multilaterales de integración, y en las políticas bilaterales, por ejemplo hacia los refugiados e inmigrantes laborales en los Estados Unidos. Dos elementos centrales que confluyen en este proceso son el incremento relativo de los movimientos internacionales de población y la carga política que los acompaña.

De esta forma, al igual que las condicionantes internas, las internacionales establecen permanentemente las modalidades y límites de las políticas migratorias en función de la situación política económica y en este caso específico de la relación entre los Estados.

La presencia de tales fundamentos en las políticas migratorias ha hecho que diferentes autores⁷ la caractericen según las diferentes modalidades de relación a saber:

- La contribución de las relaciones internacionales a la forma de la migración internacional
- La influencia de las migraciones en el diseño de los objetivos de política exterior de un país
- La proyección en las relaciones internacionales de las leyes y políticas migratorias de los Estados
- El papel de las políticas económicas en la relación entre la política exterior y la política migratoria Las explosiones migratorias como consecuencia de contradicciones en las relaciones internacionales y el papel de los movimientos migratorios permanentes o no.

Las condicionantes internacionales pueden dar lugar a políticas orientadas a la incorporación, retención, promoción, regulación y recuperación migratorias. Sus objetivos pasan por los compromisos internacionales asumidos y por las estrategias de política exterior que tiene determinado gobierno.

En el caso de los compromisos internacionales como fundamento de la política migratoria, pueden manifestarse por medio de la inclusión de la variable migratoria en

⁷Mármora Lelio "Los Movimientos Migratorios Internacionales en los países andinos" Revista de la OIM sobre Migraciones Internacionales en América Latina. Edición Especial – Julio 1999

procesos de integración regional a través de acuerdos, tanto bilaterales como multilaterales entre los Estados, que regulen los movimientos de personas. En el caso de los procesos que agrupan a varios Estados de una región, los objetivos de las políticas migratorias se definen en términos de integración regional.

Las relaciones internacionales vinculan a las políticas migratorias con las estrategias de política exterior. La utilización de las políticas de migraciones, como parte de las estrategias de las políticas de relaciones exteriores de los Estados, es un hecho cada vez más visible en la medida en que avanza el proceso de globalización de las relaciones internacionales. Cada vez es mayor el papel de las instancias administrativas gubernamentales de política exterior sobre la política interna, en materia de migración internacional. De esta forma se pueden diferenciar cuatro tipos de mecanismos dentro de esas estrategias: los de presión, retribución, represalia y negociación.

En el caso de las políticas de migraciones internacionales es menester reconocer como en la medida en que se va conformando la percepción de las migraciones y que el Estado decodifica las opiniones, actitudes y presiones internas y externas, el proceso de elaboración de las políticas migratorias entre en la etapa de su definición. Es decir, la formalización de la propuesta de política migratoria en términos de la modalidad que asumirá, el patrón migratorio en el cual se encuadra y la intencionalidad que se otorga a sus objetivos. Los fundamentos de estas políticas recogen aspectos centrales tales como derechos humanos, desarrollo económico y social, mano de obra, estructura social, espacio físico, medio ambiente y explotación de recursos naturales.

Finalmente, las políticas migratorias abarcan un espectro amplio en su diseño que incluye tanto la retención de la población potencialmente migrante, la promoción migratoria, elementos de regulación, de recuperación del emigrante, hasta aquellos referidos a la incorporación del inmigrante.

III. La sociedad civil en el Caribe

En el Caribe, los cambios geopolíticos de la posguerra Fría dan mayor relevancia y pertinencia al tratamiento no-tradicional de problemas antiguos: ¿qué se discute, quiénes participan y cómo se desarrollan las negociaciones en las cuales está involucrada la región? Una discusión temprana de dichos problemas, en lo que atañe a la región tanto como a la sociedad civil, fue El ocaso de las islas de Andrés Serbín⁸. Serbín explora las

⁸Andrés Serbín (1996) El ocaso de las islas: El Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales. Caracas: Editorial Nuevas Sociedad.

“perplejidades e incertidumbres” de los imaginarios y discursos teóricos del estudio de las relaciones internacionales en el mundo de la posguerra Fría y la globalización. En la primera de tres interrogantes teóricos-conceptuales examina los debates entre aquellos que destacan la globalización “desde arriba” y los que la examinan “desde abajo”. Reseña también la discusión, entre los que subrayan frente a ésta —pero también como resultado de ella— un proceso de integración regional o regionalización, suponiendo este segundo el plano ideológico —cultural y simbólico de “un nacionalismo regional superador de los nacionalismos reducidos al marco de los Estados-nación.”⁹

La segunda interrogante traza y evade la ruta de los que proponen soluciones unívocas a la crisis de paradigmas, recalando en su propio enfoque, “multidimensional y holístico” a la vez que diversificado y pluralista, que da cuenta, entre otros factores, de una “sociedad civil . . . transnacional.” La tercera vía interpretativa se cuestiona la vinculación entre las ideas y los procesos políticos, culminando ese “mapa de navegación” conceptual con la necesidad de una “comunidad epistémica” que se constituya en eje del proceso de integración regional.¹⁰

Una perspectiva parecida, también de cierta inspiración en la imaginativa obra reciente de James Rosenau¹¹ adopta, centrada sin embargo en las discusiones “no tradicionales” sobre los procesos y prácticas del multilateralismo, así como acerca de la naturaleza de los actores que participan en dichos procesos. Yonis¹² discute los cambios generados en la composición y naturaleza de los interlocutores —incluyendo las ONG’s y la sociedad civil en general— así como la conformación de agendas regionales en el marco de las relaciones internacionales del Gran Caribe.

Ninguna de estas discusiones abordan, sin embargo, lo que nos parece la principal divisoria en las exploraciones sobre la sociedad civil en las relaciones internacionales: la distinción entre la llamada incidencia de la sociedad civil en las relaciones hasta ahora presuntamente reservadas a los estados y las relaciones directas entre las sociedades civiles. Por la inercia natural del estudio de las relaciones internacionales, los autores suelen insistir en las primeras, que podemos denominar de la sociedad civil en las relaciones interestatales. Se habla mucho menos o se confunden en un estudio indiferenciado, las interconexiones e

⁹ Ibid p. 27, énfasis añadidos. Para una discusión más detallada, véase: Antonio Gaztambide Géigel, “La Caribbean Studies Association y el mito fundante del Gran Caribe,” DIÁLOGO (mensuario UPR), septiembre de 1997.

¹⁰ Ibid., pp. 36 y 45. Énfasis añadido

¹¹ James Rosenau, (1997). “Demasiadas cosas a la vez: La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales”, Nueva Sociedad 148 (marzo – abril de 1997): 70-83.

¹² Mirma Yonis Lombano, (2003), “ Interlocutores y agendas en las relaciones internacionales del Caribe” en Gaztambide y Hernández (2003)

interacciones entre las sociedades —donde el apoyo y participación del estado puede ser un hecho accidental o subsidiario— y que podemos llamar las relaciones internacionales de la sociedad civil o relaciones intersociales.

Las relaciones intersociales son casi tan antiguas como la irrupción de los europeos no ibéricos sobre la región, si no queremos incluir las interacciones antiguas ¿Por qué entonces se plantea la inserción de la sociedad civil como algo novedoso? Porque se ha tendido a privilegiar unos niveles de relaciones sobre otros. Un excesivo énfasis en las fuerzas gubernamentales desatiende las múltiples comunicaciones entre los seres humanos quienes cultivan o erosionan con su práctica los esquemas de cooperación que acuerdan los gobiernos. Estas fuerzas no gubernamentales, desde las compañías extranjeras hasta los deportistas, fraguaron las relaciones internacionales del Caribe y han estado fraguando las del futuro.

Aunque llevamos un tiempo hablando de su importancia, en la práctica seguimos estudiando primordialmente a los gobiernos. Y es natural, pues la mayor parte de las relaciones internacionales hasta la Segunda Guerra Mundial fueron relaciones entre estados nacionales. Uno de los cambios significativos de nuestro tiempo es precisamente que los pueblos se han ido haciendo dueños de sus historias, incluyendo sus relaciones. El propio imperialismo se ha transformado en lo que algunos bautizan de “hegemonismo”, alejándose del colonialismo “clásico” y reconociendo —al menos formalmente y no en todos los casos— una comunidad de pueblos con los mismos derechos colectivos e individuales.

La sociedad civil emergió como uno de los conceptos emblemáticos de la Revolución Cultural mundial en los años setenta.¹³ En ese momento se renovaron y diversificaron las relaciones intersociales. Estimulados también por el apoyo de la ONU a las ONG's, surgieron los movimientos por la paz, la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales y comenzaron a organizarse regionalmente.¹⁴ Entre las ONG's, cobraron particular fuerza y ascendencia una fuerza de larga tradición: las religiones y sus iglesias.

En torno a esta renovación y diversificación puede hacerse una cierta diferenciación entre las relaciones tradicionales y las relaciones no tradicionales. Entre las primeras sobresalen, por supuesto, las interacciones religiosas y las empresariales, pero pueden

¹³Antonio Gaztambide (1996) “La Revolución Cultural mundial” en historias vivas: Historiografía puertorriqueña contemporánea . Eds. Antonio Gaztambide Géigel y Silvia Alvarez Curbelo. San Juan: historias (A.P.H.) y Postdata.

¹⁴Andrés Serbín, (1991) Coord. Medioambiente, seguridad y cooperación regional en el Caribe, Caracas : INVESP/ CIQRO/ Ed. Nueva Sociedad

incluirse las de organizaciones políticas afines, así como de ciertos grupos profesionales y obreros. Valga destacar también las interacciones académicas y las organizaciones de profesionales e intelectuales que se organizaron bajo una identidad caribeña, como la Asociación de Estudios del Caribe (CSA) y la Asociación de Historiadores del Caribe (ACH), fundadas ambas en Puerto Rico en 1974 y 1978, respectivamente.

Las relaciones no tradicionales resultan más novedosas y, por lo tanto, interesantes y sintomáticas. En los años 1970 se dieron contactos y organizaciones de mujeres, jóvenes y estudiantes. También se desataron nuevas fuerzas culturales como la Salsa del mundo cultural hispanohablante y entre la diáspora caribeña en Estados Unidos y el Reggae del anglófono, entrelazadas por redes migratorias cada vez más intensas. En los años 1980, se desarrollaron relaciones entre los “movimientos populares” de base comunitaria y también redes académico–profesionales de apoyo a los anteriores. Tal es el caso del Caribbean Policy Development Centre (CPDC), con sede en Barbados, y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), antes mencionada. Recientemente, ha surgido un híbrido en el Proyecto Atlantea con redes de trabajo entre universidades y organizaciones comunitarias, como la que coordina Roberto Mori (2003): “una verdadera red internacional de relaciones de la sociedad civil, que incluye hasta a las diásporas caribeñas en la Ciudad de Nueva York.”

IV.... y las migraciones externas en el Caribe

Tampoco se visualizan las migraciones desde la sociedad civil. Ello a pesar de que muchos de los migrantes y los familiares que quedan en sus sociedades de origen pertenecen, no meramente a la sociedad civil, sino a los sectores menos privilegiados de la misma. Se puede, por lo tanto, abordar las migraciones como otra expresión de su participación en las relaciones internacionales.

Durante las últimas cuatro décadas, la región del Caribe ha crecido a un ritmo más rápido que América Latina, pero no tan rápido como lo necesario y lo ha hecho más despacio desde los años 1970. El crecimiento del PIB per cápita promedio fue de 2,8% al año entre 1961 y 2002 y se espera que alcance 2,3% en el periodo 2001-2010. Los países que lograron el más alto crecimiento a largo plazo son San Kitts y Nevis, St. Vincent y

las Granadinas, Granada y Antigua y Barbuda. Los países con el menor crecimiento en la región durante las últimas cuatro décadas fueron Haití, Jamaica y Guyana. El crecimiento de los países osciló entre 1,0% en Haití y 4,8% en St. Vincent y las Granadinas¹⁵.

En 2003, el promedio de la deuda de los países del Caribe fue 96% de su PIB respectivo (Antigua y Barbuda, 142%; Bahamas, 48%; Barbados, 84%; Belice, 100%; Dominica, 122%; Granada, 113%; Guyana, 179%; Haití, 44%; Jamaica, 142%; República Dominicana, 56%; San Kitts y Nevis, 171%; Santa Lucía, 69%; St. Vincent y las Granadinas, 73%; Surinam, 44%; Trinidad y Tobago, 54%).

Los altos niveles de deuda han puesto a siete países caribeños entre los 10 países más endeudados del mundo y a 14 entre los 30 más endeudados del mundo, lo cual afecta el crecimiento sostenible y empeora las expectativas de estabilidad macroeconómica. El mejoramiento del perfil de la deuda tendrá ganancias significativas, especialmente para Jamaica, San Kitts y Nevis, Granada, Antigua y Barbuda y Belice.

Con la excepción de Haití, donde los niveles de pobreza se mantienen altos en 76%, la pobreza en los demás países se encuentra entre 12% en el caso de Antigua y Barbuda y 35% en el caso de Guyana. A pesar de que los datos son escasos, parece ser que la pobreza ha disminuido en el caso de la República Dominicana (de 33,9% en 1993 a 28,6% en 1999), Jamaica (de 44,6% en 1991 a 19,7% en 2002), y Guyana (de 43,2% en 1992 a 35% en 1999), pero ha aumentado en el caso de Haití (de 65% en 1988 a 76% en 2003).

A pesar de que la desigualdad de ingresos en el Caribe es más baja que la de América Latina, algunos países padecen mayor desigualdad, como es el caso de Haití (0,65), St. Vincent y las Granadinas (0,60), Antigua y Barbuda (0,50) y República Dominicana (0,47).

Pese a un cierto declive en la última década, los índices de desempleo en la mayoría de los países, excepto en la República Dominicana (5,9%) y San Kitts y Nevis (5,1%) tienden a ser altos (Barbados, 10,3%; Belice, 10%; Jamaica, 15,1%; San Kitts y Nevis, St. Lucía, 18,9%; St. Vincent y las Granadinas, 21,1%; Trinidad y Tobago, 10,8%). A su vez, altos niveles de desempleo urbano prevalecen en los países más grandes, mientras que el desempleo rural y el subempleo existen los países de la Organización de Estados Caribeños del Este.

¹⁵Para este y los próximos cuatro párrafos ver Datos destacados. Caribe en el siglo XXI. www.bancomundial.org.

En este escenario, la migración juega un rol muy importante en el desarrollo económico y social. La mayoría de los emigrantes se encuentran generalmente en su años más productivos, o sea entre 20 y 45 años (haitianos 63%, dominicanos 53% y jamaicanos 48%) y por lo general tienen un alto nivel de educación. La región del Caribe ha recibido crecientes montos de remesas a través de los años, de cerca de US \$400 millones al año a comienzo de los años noventa a cerca de US\$4.000 millones en 2002. Los flujos de remesas representaron un promedio del 6% del PIB de la región entre 1998 y 2003, y ahora sobrepasan los influjos de inversión extranjera directa (IED) y la asistencia oficial de desarrollo. Existe variación entre los países; por ejemplo, Haití es el que más remesas recibe (14% del PIB) y Trinidad y Tobago es el que recibe menos (cerca de 1% del PIB). Por otro lado, la migración representa una fuga de cerebros, lo cual debilita las habilidades y la capacidad del país. Un caso extremo es el de Guyana, donde el país ha estado perdiendo maestros y enfermeros a niveles altos e insostenibles. En Jamaica, cerca del 80% del número de graduados potenciales de la universidad han abandonado el país. Además, en la República Dominicana así como en Jamaica, hasta los graduados de la escuela secundaria se van del país.

Los territorios del Caribe registran algunos de los índices más altos de emigración del mundo (OIM, 2001). Los cuatro países más importantes de emigración de la región a los Estados Unidos —Cuba, la República Dominicana, Haití y Jamaica— conforman alrededor del 75% de los 36 millones de habitantes del Caribe. Desde ellos migraron también hacia antiguas colonias de las grandes potencias europeas, a Centro y Suramérica, y al Canadá. En 1998, los Estados Unidos acogieron a 75 mil inmigrantes de los países caribeños: 20 mil dominicanos, 17 mil cubanos, 15 mil jamaicanos y 13 mil haitianos. La región es también utilizada por los traficantes de migrantes clandestinos procedentes de China con destino en los Estados Unidos, fundamentalmente.

En el área, Cuba ha sido el principal país de emigración, cerca de un millón de personas nacidas en la isla viven en los Estados Unidos,¹⁶ lo cual significa más del 10% de los cubanos de nacimiento. A partir de los Acuerdos Migratorios entre Estados Unidos y Cuba, se regulariza la migración legal desde la Isla, con cifras mínimas de 20 mil personas, lo cual lleva a un flujo de migrantes en la segunda mitad de la década de los años 1990 cercano a las 100 mil personas.¹⁷ La mayoría de los inmigrantes cubanos continúa reproduciendo el patrón tradicional de asentamiento en los Estados Unidos, en el enclave del sur de la Florida,

¹⁶Antonio Aja (1999) “Cuban Emigration in the 1990s” Cuban Studies, No 30

¹⁷Antonio Aja (2002) “La emigración cubana entre dos siglos” Revista Temas, No.26

aunque se viene produciendo un proceso de diversificación de otros asentamientos en territorio estadounidense.

Los impactos de los cambios internacionales de la década de 1990, la crisis de la economía cubana en la etapa y las redes sociales de la emigración, condicionan las características del potencial migratorio externo de Cuba. Las contradicciones en las relaciones políticas e internacionales entre el país de origen y de destino de estos migrantes, marcan definitivamente las particularidades de esta migración. La Isla presenta destinos de interés en el área, tales son los casos de Puerto Rico a inicios de la década de los sesenta del siglo pasado y República Dominicana en la segunda mitad de los años noventa del siglo XX.

Alrededor de 350 mil haitianos han emigrado a los Estados Unidos, un tercio de los cuales llegó en la década de 1990. El PIB per cápita en Haití es el más bajo del hemisferio occidental, lo cual se une a periodos de represión y desorden social y político. Desde 1981, Haití autoriza a los guardacostas estadounidenses a detener a las embarcaciones en aguas jurisdiccionales haitianas e internacionales para determinar si transportan haitianos en dirección a los Estados Unidos. En 1998, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Haitian Refugee Immigration Fairness Act, que permitió a 50 mil haitianos residentes en los Estados Unidos desde 1995, convertirse en inmigrantes.

Los haitianos también emigran a la vecina República Dominicana, donde se calcula que viven 500 mil; se estima que alrededor del 6% de los residentes dominicanos son haitianos.¹⁸

Tanto los haitianos como los cubanos siguen emigrando al Sur de Florida de manera ilegal. Sólo durante 1998, los guardacostas estadounidenses interceptaron a mil 25 cubanos y mil 26 haitianos en el mar. Ambos grupos fueron devueltos a sus lugares de origen. No obstante, aquellos cubanos que consiguen llegar a la Florida sin ser descubiertos en el mar, pueden permanecer en territorio estadounidense y aplicar para la residencia bajo la clasificación del refugio político que le concede la Ley de Ajuste Cubano de 1966 y la política de “pies secos–pies mojados” instrumentada por la administración Clinton.

Otra importante fuente caribeña de inmigrantes en los Estados Unidos es la República Dominicana. Alrededor de 765 mil dominicanos han emigrado legalmente, la mayoría desde 1985, y casi todos se establecieron en la ciudad de New York. La República Dominicana cuenta con alrededor de ocho millones de habitantes y los consulados de Estados Unidos reciben, cada día, una media de 500 solicitudes de visado de inmigración y de turistas,

¹⁸Para este y los próximos dos párrafos ver Informe de la Organización Internacional de las Migraciones. OIM. 2000. Naciones Unidas.

lo cual sitúa a ese país en el tercer lugar en número de visados para los Estados Unidos, tras Filipinas y México, que tienen una densidad superior de población. La migración dominicana está presente también en Puerto Rico, con cifras y cualidades de particular significación. Alrededor de 536 mil jamaicanos emigraron a los Estados Unidos en lo que fue una de las últimas migraciones de la región; sólo un 20% de los jamaicanos llegaron en la década de 1990.

Puerto Rico constituye un caso especial en la migración caribeña. Los puertorriqueños han sido ciudadanos estadounidenses desde 1917. En el 2000 había más de 3.4 millones de residentes de origen puertorriqueño en los Estados Unidos y más de 3.8 millones en Puerto Rico.¹⁹ Son múltiples las razones de este proceso con profundas raíces históricas, que hacen del caso Puerto Rico una variable particular. Los datos censales confirman que los migrantes puertorriqueños representan uno de los grupos étnicos más desventajados de la sociedad norteamericana. Las estadísticas sobre participación laboral, desempleo, ingreso, pobreza, deserción escolar y otros indicadores sociales y materiales sitúan a estos inmigrantes en los lugares inferiores de la estructura social de los Estados Unidos. La bibliografía más reciente plantea serios problemas de adaptación económica entre los migrantes de retorno a Puerto Rico.²⁰

En el caso de los inmigrantes dominicanos en Puerto Rico superan a la mayoría de los puertorriqueños en sus características socioeconómicas, tales como niveles de educación, ocupación e ingresos. Sin embargo, cuando se incluye a los inmigrantes indocumentados para el análisis, el perfil de la población dominicana resulta mucho más desventajado que el de la población puertorriqueña. La mayoría de los inmigrantes dominicanos ha llenado un vacío en la economía puertorriqueña, particularmente en el sector de los servicios personales de poca calificación.

A lo largo del pasado siglo, la tasa de crecimiento poblacional de Puerto Rico se ha reducido considerablemente. Las estadísticas muestran un descenso constante en la tasa de natalidad desde la década de 1950. Ante ese patrón, los movimientos migratorios cobran mayor auge como factores decisivos en el tamaño y la composición de la población. Así, desde los años sesenta los flujos migratorios hacia la Isla han contribuido sustancialmente al crecimiento poblacional, especialmente en el área metropolitana de San Juan.

La población puertorriqueña ha experimentado cambios esenciales en su composición por género y lugar de nacimiento en los últimos 40 años.²¹ Las estadísticas censales

¹⁹United Status Census 2000 data for Puerto Rico. www.census.gov/census2000/states.

²⁰Jorge Duany. “ Nación, migación, identidad. Sobre el transnacionalismo a propósito de Puerto Rico”. En Nueva Sociedad 178 (marzo – abril 2002) pp. 56 – 69.

²¹Ibid 22

muestran un envejecimiento progresivo, un predominio creciente del sector femenino y una diversificación en los orígenes nacionales de la población residente en la Isla. La migración masiva a los Estados Unidos contribuyó a reducir el número de hombres jóvenes, de tal suerte que se produce una transición hacia una población más madura y predominantemente femenina. De tal forma, el envejecimiento de la población causa una contracción en la fuerza laboral disponible y un aumento en el costo de los sistemas de bienestar público.

Ante circunstancias económicas inciertas, continúa el aumento del número de puertorriqueños que circulan incesantemente entre la Isla y la diáspora. Una creciente masa de población circula en ambas direcciones en busca de oportunidades económicas diferentes, mientras que los lazos transnacionales entre las comunidades puertorriqueñas se afianzan con el movimiento de personas, ideas, bienes y capitales entre Puerto Rico y los Estados Unidos, a la vez que persiste la condición colonial puertorriqueña.

En el caso del Caribe anglófono se reproducen algunos de los patrones que caracterizan al movimiento de población en el resto de la región, en tanto otros difieren. La edad y sexo de los migrantes varían de acuerdo a las razones para la migración. La mayoría de las migraciones de las dos últimas décadas indican una población madura. La distribución de sexo cambia de lugar en lugar, dependiendo de las ocupaciones de los emigrantes. Es elevado el nivel educativo promedio entre los que emigran e inmigran. En la mayoría de los casos el nivel de educación de los emigrantes es mayor que la de los nacionales,²² y se mueven en variables ocupaciones para aprovechar las oportunidades que la nación receptora ofrece.

Las migraciones fuera del Caribe anglófono se distinguen por visitas regulares a sus lugares de origen y el retorno definitivo después de un tiempo prolongado fuera, mantienen residencia en dos naciones y sus remesas son continuas, asociadas con un posible regreso o no. No obstante, en ocasiones los migrantes prefieren invertir su capital en otras naciones para una inversión segura.

Las remesas de los migrantes que trabajan en los Estados Unidos son la mayor fuente de divisas del Caribe; “la mano de obra” constituye la principal exportación de muchos de los países de la región. Las enviadas a Cuba pueden haber representado en 1998, alrededor de ochocientos millones de dólares de los Estados Unidos. El flujo de remesas de México y en algunos países de Centro América y el Caribe creció de un mil millones en 1980 a 3.7 millones en 1990 y ascendió a más de 10 mil millones en 1999.²³

²²Elizabeth Thomas-Hope Elizabeth, “Trends and patterns of migration to and from Caribbean countries”. Simposio sobre migración internacional en las Américas. OIM. CEPAL. 2000. pp. 1.2

²³Manuel Orozco “Integración desde abajo: el impacto de la migración en las economías de Centro América y el Caribe” Revista Pensamiento Propio no.12, julio – diciembre 2000.

Muchas de las familias que reciben las remesas afirman que ese dinero que les llega del extranjero representa entre el 30 y el 50% de todos sus ingresos; las remesas expresadas en dólares han acelerado la llamada “dolarización” de las economías de América Latina y el Caribe, la utilización del dólar estadounidense como medio de pago legal con miras a la estabilidad monetaria.

Los vínculos que se crean a través de las remesas sugieren que han ocurrido cambios radicales que reconfiguran las economías de varios de los países caribeños. Pareciera que las remesas rescatan las economías, a la vez que se crean nuevas formas de dependencia sobre la base de viejos canales de dominio geopolítico.

V. Un proyecto macro de investigación

Para los países del Caribe, la relación migración internacional-desarrollo tiene un significado especial debido a las dimensiones geográficas de la mayoría, la proporción de su población que vive en la diáspora, el lugar principal que ocupan las remesas en el total de sus exportaciones y la creciente transnacionalización de su migración (Rodríguez Chávez.2001). De esta forma, la migración actúa directamente en toda la vida de la región y los proyectos sociales, modelos económicos y el accionar de sus relaciones internacionales no deben desconocer esta realidad.

La historia del Caribe la caracteriza el intercambio poblacional interno y externo, donde hoy las poblaciones migrantes mantienen relaciones políticas y económicas con más de un estado nacional, y en algunos casos poseen más de una ciudadanía legal. Así los cubanos, puertorriqueños y dominicanos tienen una relación particular con este concepto de la ciudadanía estadounidense que permite la circulación entre el país de origen y Estados Unidos como si se tratara de una migración interna, hasta la existencia de una doble ciudadanía que distingue entre el momento migratorio y la experiencia de retorno en la identificación legal del mismo individuo.²⁴

Se presenta una cultura del desplazamiento donde se hace posible unas identidades nacionales que se forjan en colaboración con poblaciones móviles propias y ajenas, a partir de las cuales se postulan las coordenadas de procesos de identificación locales y transnacionales.

²⁴Yolanda Martínez San Miguel “Caribe Two Ways”: cultura de la migración en el Caribe insular hispánico. Tesis doctoral. 2000. Fondos

Múltiples interrogantes se derivan de la situación migratoria en el área. Un intento de identificación nos conduce a las siguientes:

En el caso de los países de origen de las migraciones:

¿Cuáles son los efectos de la emigración sobre las estructuras económicas, sociales y las relaciones internacionales? ¿Cómo evaluar en el plano de las relaciones económicas las siguientes variables: creciente dependencia a las transferencias externas producto de las remesas familiares, posible existencia de economías rentistas, exportación de fuerza de trabajo como una de las áreas de mayores ventajas comparativas, dependencia del bienestar y de la vida cotidiana al envío de remesas, manifestación del fenómeno de la fuga de cerebros, políticas que se aplican y redes sociales de los emigrantes en el país de origen? ¿Qué redes sociales establecen los migrantes para mantenerse en contacto con su familia y la comunidad del país donde proceden? ¿Cómo afecta la emigración y el retorno de los emigrantes al comportamiento político y a las relaciones de poder en el país de origen? ¿Cuál es el comportamiento de los derechos jurídicos y políticos de los emigrantes en el país de origen y qué políticas de protección aplican con sus emigrantes? ¿Qué impactos se producen a nivel cultural y de la identidad nacional?

Para los países de destino las interrogantes marchan en el camino de analizar: ¿Cuál es el mercado de trabajo y la posición social de los inmigrantes? ¿De qué derechos disfrutaban los inmigrantes en su participación social, política, económica y cultural? ¿Constituyen los grupos étnicos minoritarios y los inmigrantes comunidades separadas? ¿Cuál es la situación respecto a la educación de los hijos de los inmigrantes? ¿Qué efectos tiene la educación sobre la pervivencia cultural, la integración y la movilidad social? ¿Sufren inconvenientes o son discriminadas las mujeres inmigrantes, pertenecientes a minorías? ¿Qué políticas se establecen para la recepción de inmigrantes? ¿Cuáles son los derechos jurídicos y políticos que se otorgan a los inmigrantes? ¿Existen formas de discriminación por la condición de inmigrantes y descendientes de éstos? ¿Qué lugar ocupa el tema en el diseño y ejecución de las políticas dirigidas a relaciones internacionales con el país emisor y en el contexto internacional de forma general?

Desde la perspectiva de las relaciones entre los países de origen y de destino se pueden presentar los siguientes cuestionamientos:

¿Puede observarse la formación de redes de comunicación basadas en la migración?
¿Cuáles son sus características y efectos? ¿Cómo ha afectado la migración y cómo se ha visto ella misma afectada por las relaciones económicas, sociales, culturales y políticas entre países de origen y destino de los migrantes? ¿Hasta qué punto la migración configura el desarrollo de relaciones internacionales y la aparición de instituciones supranacionales?
¿Cómo abordar la presencia de posibles rasgos de transnacionalidad a partir de la presencia de las relaciones migratorias?

El propósito es realizar proyectos de investigación comparada sobre las dimensiones económicas, sociales y políticas de la migración en el área. Desarrollar las capacidades de investigación dentro de la región y fomentar la investigación empírica y teórica de la migración y de las relaciones políticas e internacionales, a través de intercambio de ideas, seminarios y proyectos conjuntos de investigación. El marco teórico de éstas, permite la presencia de diferentes áreas de las Ciencias Sociales, tales como la histórica, política, la económica y la sociológica.

Los resultados deben contribuir al aumento de información y análisis destinados tanto a diferentes áreas tales como políticos, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones locales y las propias del trabajo científico e intelectual. Inicialmente se trabaja en una propuesta que abarque el estudio de casos de los cinco países de las Antillas Mayores: Cuba, Haití, Jamaica, República Dominicana y Puerto Rico, en su relación migratoria hacia los Estados Unidos y entre estos propios países. Hasta el presente han sido definidas cinco líneas de trabajo: Políticas Migratorias en el Gran Caribe, Migración y Cooperación en el Caribe, Migraciones y Derechos Humanos, Migraciones y relaciones entre Haití, República Dominicana y Puerto Rico y Migraciones y cultura en el Gran Caribe.

El siglo XXI recibió el impacto de los profundos cambios en las relaciones internacionales, donde los procesos de globalización afectan a las relaciones económicas, políticas y sociales. Se evidencia la necesidad de replantearse los conceptos tradicionales que sirvieron de marco para el análisis de la realidad mundial: Estado, nación frontera, soberanía, tráfico de personas, seguridad, tráfico de drogas y sin dudas las migraciones internacionales, donde el Gran Caribe permite particulares lecturas.

Las caras de la migración

Annette Insanally*

Por seis años consecutivos, la Universidad de West Indies, por medio de su Centro para Latinoamérica y el Caribe, ha venido estudiando los más de ciento cincuenta años de migración intrarregional y su impacto sobre los aspectos fundamentales de la vida en el Caribe y América Latina. Los procedimientos acumulativos de siete seminarios anuales (hasta la fecha) Caribe anglófono y siete países de habla hispana (Panamá, Cuba, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Belice y Honduras); así como el francófono Haití han servido de documentación para la publicación del libro “Regional Footprints: The travels and travails of early Caribbean Migrants” (Huellas Regionales: Los viajes y las penas de los primeros emigrantes caribeños).

Organizado por el Centro para América Latina y el Caribe (LACC) ubicado en el Campus de Mona en la Universidad de West Indies (UWI) en Jamaica, los seminarios forman parte de un esfuerzo continuado para lograr una mejor comprensión del alcance en que la emigración debe conformar nuestro pensamiento y enfoque tanto del pasado como del presente de la sociedad caribeña. Estos seminarios anuales sobre emigración han atraído una amplia gama de académicos e investigadores, no sólo dedicados a estudios sobre América Latina y las ciencias sociales, sino también de una amplia gama de disciplinas; incluyendo la lingüística, el periodismo, la religión, el derecho, la medicina y el arte. La serie ha incluido tanto presentaciones académicas como testimonios personales.

La cuestión de la cooperación en el Gran Caribe se encuentra en la palestra una vez más con el establecimiento de la Asociación de Estados Caribeños y el advenimiento de la Economía y el Mercado únicos en el Caribe (CSME) y la Corte Caribeña de Justicia (CCJ). Si, de hecho, la globalización es la tendencia socio-económica más poderosa en el mundo de hoy, teniendo la integración regional como fuerza motriz, entonces el estudio de la migración en áreas como el Gran Caribe se torna de crucial importancia dado que aquellos

* Investigadora del Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad de West Indies Mona, Kingston 6 Jamaica

países con “relaciones de raíces profundas y similitud histórica” tratan de comprender mejor su historia y la de sus vecinos con el fin de acercarse más unos a otros en una forma más significativa y productiva, teniendo la integración regional como la fuerza motriz.

PARTE 1

La migración y los asuntos de raza, identidad y cultura

A lo largo de la serie sobre Migración ha emergido un número de temas recurrentes. Estos han incluido los factores económicos a favor y en contra (aquellas dificultades en el país que han motivado el deseo de emigrar; las oportunidades en el extranjero que han llevado a los emigrantes hacia ciertos destinos) y el contacto de adherencia-asimilación entre la cultura anfitriona y la visitante. La manera en que estos factores han influido en los respectivos contextos histórico-geográficos, el hecho de que han coincidido con una parte del periodo “watershed” de la historia y los híbridos únicos que se han desarrollado resultan todas lecturas interesantes.

Se ha dicho que los antillanos tienen una mentalidad migratoria. Ellos, quizás como los habitantes de otras islas en el mundo, aparentan estar siempre dispuestos a mudarse hacia una vida mejor. También intrínseco a los caribeños, especialmente las mujeres, aparenta ser aquel deseo de sacrificarse para beneficio de la familia y no sólo por conveniencia personal. La idea parece ser que la próxima generación debe vivir mejor que la precedente. Aparentemente, también, ellos consideran que están pasando una temporada; pero, a diferencia del visitante temporal típico, ellos se comportan como pobladores dada la forma en que “adoptan” su nuevo país. Compran casas, tienen hijos y los crían, participan en la política, mientras que a menudo sueñan con —y hasta planean— el día en que “regresarán a su tierra”. Su emigración fue causada por los antes referidos factores a favor y en contra. Ellos cambiaron las islas superpobladas y los bajos salarios de plantación por la aventura y la oportunidad de una remuneración mayor. No emigraban hacia un lugar mejor como tal sino hacia una vida mejor, y en esto hay una diferencia.

El Caribe frecuentemente se describe como un paraíso y la mayoría de los caribeños concuerdan con esta descripción. Los emigrantes de manera consistente muestran preocupación por el país natal así como el martiniqueño Aimé Césaire; lo que se refleja en el alto nivel de sus remesas. Su sueño es ganar dinero, construir una casa “en su tierra” y regresar para disfrutar de un largo y feliz retiro: Ésta es la verdadera Utopía que muchos buscan. Aquellos que han decidido hacer una nueva vida en su nuevo país con frecuencia

comen comidas típicas, escuchan su música y adoran a sus dioses, tal como lo hacían “en su tierra”.

Los caribeños que viven en el extranjero parecen estar agarrados firmemente a su identidad y al final este hecho de proteger su identidad ha resultado ventajosa para nuestros emigrantes. Una hebra recurrente que ha emergido de los seminarios es la importancia adscrita a inculcar los valores “caribeños” a las nuevas generaciones, según se manifiesta a menudo en la educación transmitida por los padres, la insistencia en la instrucción religiosa y el fuerte enfoque en la educación formal. Franklin Knight afirma que, tradicionalmente, los emigrantes caribeños hacia los Estados Unidos mostraban una educación superior que sus compañeros afroamericanos; y el Proyecto Segunda Generación que se realiza en el City University Graduate Center en Nueva York está estudiando la manera en que la retención de la identidad caribeña influye positivamente e los resultados.

Una de las razones de la autosegregación caribeña en enclaves étnicos resulta de la hostilidad o la falta de familiaridad con el nuevo entorno cultural. Por ejemplo, la lengua inglesa ha resultado una gran barrera para los emigrantes latinoamericanos. No obstante, otra razón importante es el deseo de continuidad, de permanecer juntos y mantener su cultura e identidad vivas. Parece que asimilan aquello de la nueva cultura que les es necesario para lograr sus objetos; a la vez que continúan comiendo la comida caribeña, hablando sus dialectos y disfrutando de la música caribeña. Como siempre, ellos permanecen esencialmente caribeños, aun cuando solicitan la ciudadanía extranjera o se casan con personas de otros lugares. Además de ésto, ellos transmiten su cultura a sus hijos (no es extraño oír a la segunda generación de jamaicanos referirse a ellos como “jamericanos”).

Dada la tendencia de los emigrantes de buscar la continuidad, su irrupción crea un cambio en el país anfitrión que permanece aún cuando “regresan a su tierra”. El enriquecimiento cultural es quizás el corolario más visible y reconocido de la emigración. La música y el baile, la comida, emigran; pero también la lengua, la literatura y la religión – resulta una gran polinización cruzada. El Caribe es notable en todo el mundo por sus ritmos musicales – la Steelband, el Calypso, La zouk, el Reggae. El Cha Cha Chá, originado en Cuba, viajó a Estados Unidos y de regreso a Jamaica como corolario del rock-and-roll, y todo esto influyó indirectamente en el desarrollo de la música reggae a través del ska y el rock steady.

Algunos pudieran argüir que la naturaleza positiva de esta identidad ha sido erosionada en los tiempos recientes debido al incremento del crimen, la caída de los valores tradicionales y las imágenes recurrentes de los repatriados, los mulos de la droga y los yardies (comportamiento típico de los caribeños). Por otra parte, es importante considerar que nuestras(os) enfermeras y maestro(a)s –capacitados en instituciones caribeñas– están

siendo ávidamente reclutados por los países del “Primer Mundo”, especialmente los Estados Unidos y el Reino Unido. Al considerarnos dentro de un más amplio contexto histórico de la emigración, nos encontramos tal vez en otra encrucijada de nuestro desarrollo en la cual los a menudo citados factores a favor y en contra (la emigración de maestra(os) y enfermera(o)s, la deportación de “indeseables” desde los Estados Unidos, el propuesto movimiento libre de ciertas categorías de trabajadores dentro de los estados miembros de CARICOM, etcétera) y sus consecuencias resultarán en interesantes análisis para futuros estudiosos.

Un desafío común que ha afrontado la gran mayoría de los emigrantes negros es el racismo. Éste es quizás un factor contribuyente de la preservación de una fuerte identidad cultural. Resulta también de interés la conducta de los primeros emigrantes con respecto al racismo y el maltrato. Algunos aceptaron su suerte y se concentraron en lograr los objetos que se habían propuesto. Otros protestaron en la forma “típicamente” asertiva del caribeño y demandaron el respeto a sus derechos. De hecho, hubo jamaicanos y otros grupos de trabajadores negros que se unieron a las ramas locales de la UNIA (Asociación para el Progreso del Negro) de Marcus Garvey en Panamá y Costa Rica.

Se puede debatir que la experiencia migratoria caribeña y la resultante “polinización cruzada” nos han dejado con fuertes sentimientos de solidaridad hacia los emigrantes de otros lugares, gente oprimida en busca de refugio. Existe una tradición de ofrecer refugio, y recordamos el caso de líderes cubanos, haitianos y latinoamericanos que han llegado a nuestras islas en busca de un refugio seguro. Recientemente en Jamaica, la bienvenida ofrecida por la gente común de los pueblos costeros a los haitianos indocumentados que desembarcaban allí, ha sido un reflejo de esa tradición. A menudo, algunas personas a pesar de encontrarse sumidas en la pobreza han ofrecido alimento, ropa y hasta matrimonio a los haitianos. Quizás esta gente pobre se percate intuitivamente que nuestras relaciones son más estrechas de lo que generalmente se piensa. Estos lazos trascienden las estrechas nociones de lengua, raza y nacionalidad; mostrando un rico tapiz de “caribeñidad” que se extiende hasta América Latina.

PARTE 2

La emigración, el desarrollo y el cambio social

La relación emigración-desarrollo es un área de interés creciente. Ha existido un gran debate sobre el impacto negativo de la emigración sobre el desarrollo y viceversa. Por otra parte, se arguye que el subdesarrollo es una causa de la emigración, y además que la

emigración impide el desarrollo dado que priva a los países en desarrollo de la contribución de sus ciudadanos altamente calificados.

La emigración puede actuar en detrimento de la comunidad de origen si el mercado laboral se reduce como resultado de la partida de sus miembros más productivos y/o calificados (el robo de cerebros). No obstante, los emigrantes que han desarrollado y perfeccionado sus habilidades en el extranjero pueden ser los promotores de una “ganancia de cerebros” al transferir e infundir conocimiento, habilidades y tecnología en sus países de origen. Las economías de los países desarrollados necesitan la habilidad, el sudor y la dedicación de los trabajadores procedentes de los países de América Latina y el Caribe; los cuales, a su vez, no están generando suficiente empleo y remuneración para sus habitantes. Un beneficio potencial de la emigración para los países de origen pudiera ser la reducción de las tensiones entre sus habitantes y la disminución del desempleo. Sin embargo, la emigración puede constituir un costo sumo para esos países que pierden con ello sus ciudadanos más valiosos. Los cientos de dólares desembolsados para la formación de médicos o ingenieros desaparecen cuando éstos se llevan consigo sus habilidades al extranjero. La principal ventaja para los países de origen es que los emigrantes envían una gran parte de sus entradas económicas a sus países en forma de remesas; ofreciendo así una fuente importante de la tan necesitada moneda extranjera.

La emigración es por ello en cierto sentido una forma de intercambio comercial. Y el comercio justo debe resultar en ganancia para ambas partes. En este contexto, el manejo de la emigración es un asunto primordial y un gran negocio. En el pasado, algunos países de origen han prestado muy poca atención a su diáspora, pero muchos de ellos, tales como la India, están desplegando grandes esfuerzos para establecer contacto. Esto en parte estimula el envío de remesas y el retorno de los emigrantes pero también debido a que estas comunidades trasnacionales están ganando terreno político – una fuente útil para la generación de fondos para las campañas y de votos (menos frecuente aunque igualmente importante). Las reuniones familiares y de las escuelas están ahora de moda. Las instituciones académicas cuentan con robustos eventos e iniciativas de su alumnado. La emigración internacional está creando nuevos espacios sociales. Jamaica, por ejemplo, como monumento al considerable y creciente éxodo de sus ciudadanos desde el sigloXIX, ha creado el Instituto de la Diáspora ubicado dentro de la Escuela de Comercio de Mona, en la Universidad de West Indies.

En su presentación sobre Las Remesas de América Latina y el Caribe: los próximos cinco años, (Lima, 27 de marzo del 2004), Donald F. Terry, Gerente de la compañía Multilateral Investment Fund, expresó:

El dramático crecimiento de las remesas internacionales es testimonio del arduo trabajo y la dedicación de los trabajadores que buscan una vida mejor para ellos y sus familiares. Este fenómeno, escondido a simple vista durante décadas, está siendo descubierto, enfatizando en el papel de millones de familias trasnacionales que contribuyen en dos países, dos economías y dos culturas.

Según Terry,

Para el 2003, las remesas de América Latina y el Caribe alcanzaron más de \$38 mil millones de dólares estadounidenses. Esta suma excede el flujo combinado de toda la Inversión Directa Foránea (IDF) y la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) neta para la región. En el 2004, el Banco Mundial asumió el liderazgo de las remesas emitidas sobre una base mundial, junto al DFID y la Organización Internacional para la Emigración (OIE).

Terry pronostica un incremento del volumen actual, dado que las economías de los países desarrollados continúa necesitando aquellos trabajadores que los países de América Latina y el Caribe no pueden emplear. Concluye: “Entonces la gente continúa mudándose por millones hacia el norte y el dinero continúa fluyendo por millones hacia el sur – al menos durante el futuro más inmediato.”

Las remesas de los emigrantes han tenido un “efecto multiplicador” beneficioso para la economía como un todo. El dinero se utiliza para comprar alimentos y otros artículos esenciales para el hogar; así como la educación de los niños. Una parte de estos ingresos se utiliza para adquirir viviendas, la agricultura o para inversiones. Al reconocer que las remesas son una fuente importante de capital, los países se comprometen a acometer acciones concretas para manejar el ingreso proveniente de la emigración. En el 2004, la Cumbre de los Países de las Américas, por medio de la Declaración de Nuevo León, acordaron reducir el costo de las transferencias monetarias al menos en un 50% y mantener la supervisión financiera.

Una pregunta importante es ¿Acaso los beneficios de la emigración, tales como las remesas, las exportaciones de las diásporas y la reducción de la población excedente, sobrepasa la pérdida de trabajadores económicamente activos (el robo de cerebros) y la aparición de nuevos riesgos de salud y de seguridad (VIH/SIDA; los deportados (repatriación de criminales)? ¿Acaso la emigración trasciende el aseguramiento de un nivel de vida superior para algunos emigrantes, sus familias y comunidades, para extenderse hasta la contribución al desarrollo nacional y regional? En su artículo, Diáspora, Emigración y Desarrollo en el Caribe (Trabajo sobre Política para FOCAL, 2004), Keith Nurse apunta que hay importantes desafíos y oportunidades relacionados con el crecimiento de la economía

de diáspora y que se necesita un enfoque estratégico para mejorar las opciones de desarrollo para los países exportadores de fuerza de trabajo. Concluye que la cuestión principal es que el crecimiento de la economía de diáspora no cambia la estructura y el funcionamiento fundamentales de economía periféricas tales como la del Caribe. Posiblemente él tenga la razón.

Aparentemente existe un crecimiento en la conciencia de los funcionarios gubernamentales acerca de la importancia de los emigrantes que trasciende las historias y estudios antropológicos de mero “interés humano”. Esto se evidenció en Jamaica con la organización por parte del gobierno (conciente de la importancia económica de las remesas de los jamaicanos que viven en el exterior) de la Primera Conferencia sobre la Diáspora Jamaicana, en Kingston en junio del 2004. De hecho, el Primer Ministro habló en la conferencia como un “modelo para toda la región en el cual cada nación estado dentro de CARICOM trate de optimizar la utilización del talento, los recursos y las contribuciones de sus ciudadanos, bien residan en el país o en el extranjero.”

Las asociaciones de residentes que retornan son un fenómeno relativamente nuevo en las islas caribeñas. Éstas ayudan a los emigrantes que retornan para readaptarse o adaptarse a sus países natales; ofrecen un espacio donde estos emigrantes pueden conocer otros con experiencias similares; y les ofrecen importantes consejos en asuntos de reasentamiento. Es importante notar, sin embargo, que estas asociaciones no benefician solamente a sus miembros sino también participan cada vez más en el desarrollo de sus comunidades, especialmente en las áreas rurales. Durante la Conferencia de Jamaica, los delegados refutaron con firmeza el término “residentes que retornan” por no tener un significado suficiente con respecto a su permanencia o compromiso con la construcción de la nación y prefirieron el término sustituto “residentes que han retornado”.

Migración y cambios sociales

La emigración es un hecho de autoselección, por ello los emigrantes a menudo son más creativos y ambiciosos, más trabajadores y más orientados hacia los éxitos que sus colegas de los países anfitriones. Dado que ellos emigran en busca de su propio mejoramiento, la economía es de suma importancia para ellos. Tómese por ejemplo el caso de Cuba en 1933. La Gran Crisis de 1929 en Estados Unidos provocó un aumento en el desempleo, y por ello se aprobó una ley que estipulaba que los empleados extranjeros no podían sobrepasar el 50 por ciento de la fuerza laboral. Como resultado, en 1943 cerca de 25,000 inmigrantes fueron deportados o regresaron a sus islas de habla inglesa. Los haitianos que

llegan a Jamaica en esta época serían bienvenidos, si el crimen y el desempleo no fuese un problema, especialmente entre los hombres jóvenes. Luego del desastroso huracán Iván, las Islas Caimán enviaron rápidamente a los jamaicanos de regreso a su país, y sólo los invitaron de regreso después que había pasado la crisis. A pesar de su ávido reclutamiento de enfermera(o)s y maestra(o)s, los Estados Unidos en el presente repatrian a los criminales - “deportees” – de regreso al Caribe – a pesar de que a menudo muchos de ellos no tienen parientes que les reciban.

En el país de origen, se espera que el emigrante regrese en una posición mejor que la que tenía cuando partió. El “Hombre Colón” fue muy famoso, incluso se escribió una canción sobre él. Regresó de Panamá a su país natal en el Caribe con una ostentosa imagen de riqueza, vestido con trajes finos y bonitas camisas de seda, mostrando su nuevo reloj y un revolver para su protección. Para aquellos que se habían quedado en su nación, este hombre era símbolo de éxito y muchas personas pobres del país lo veían como el modelo adecuado a imitar y soñaban con poder viajar. La mentalidad de Hombre Colón permanece hasta el día de hoy. Debido a que el emigrante se encuentra “lejos”, los miembros de la familia en “la tierra” a menudo no se percatan de cuanto debe luchar para lograr sus sueños. Muchos llegan a adoptar la mentalidad de enriquecimiento rápido que asimila rápidamente el tráfico de drogas y otras actividades criminales.

La vida familiar es un aspecto de la sociedad natal que ha sufrido sumamente a causa de la emigración. Mucho se ha escrito sobre los “niños del barril” en el Caribe, o los niños dejados al cuidado de los abuelos u otros suplentes mientras los padres, especialmente las madres, han emigrado. En parte, a causa de sentirse culpables, estos padres envían regularmente barriles de “cosas,” en ocasiones mucho más de lo que los niños realmente necesitan. Aun cuando la reunificación familiar fue una de las razones planteadas para el cambio en las leyes de inmigración de los Estados Unidos, a menudo estos padres pasan años tratando de “enviar por” sus niños. A veces estos niños llegan a ser adultos que ya no necesitan “patrocinio” y da como resultado una gran frustración. Otro aspecto negativo de la emigración es el síndrome de ‘sobre el arco iris’, por el que la gente busca constantemente una mejor vida en otro lugar en vez de quedarse y mejorar su vida en su país natal. Muchos de los “niños del barril” pierden interés en la escuela, en ocasiones desertando, mientras esperan su salida del país.

El Caribe de hoy tiene un número de problemas sociales indeseables –alta tasa de criminalidad, especialmente el asesinato y desempleo; bajo nivel educacional; y pobre infraestructura-. El científico social jamaicano, Senador Anthony Johnson siente que los problemas de disfunción social se relacionan con la continua y turbulenta emigración de las comunidades caribeñas, lo cual ha obstaculizado el proceso de estabilidad social

que conlleva al crecimiento sostenible. Habla sobre la “necesidad de un sentimiento de autovaloración” entre los antillanos, quienes deben aprender a apreciar lo distintivo de su cultura e identidad y no verse a sí mismos solamente como una suma de un popurrí de diferentes culturas y razas, el resultado de un accidente histórico. Cree que “uno de los más grandes problemas afrontados por la gente del Caribe” es la falta de un sentimiento de logros. La “falta de reconocimiento” de la contribución de los emigrantes a sus sociedades anfitrionas es “parcialmente responsable de la falta de autoestima” entre sus descendientes. El señor Johnson siente que es de importancia crítica, para estos descendientes, comprender los esfuerzos de sus antecesores en el pasado a fin de vencer los obstáculos en el presente y futuro.

La Conferencia sobre la Diáspora de Jamaica enfatizó principalmente en los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá, principales países a los que han emigrado los jamaicanos y otros antillanos. No obstante, hay otros antillanos en América Latina que también pueden ofrecer su talento, recursos y otras contribuciones.

Los seminarios del LACC, celebrados hasta la fecha, han contribuido a aumentar la visibilidad de la población caribeña inmigrante en América Latina. Una mayor comprensión de esta migración y su contribución a los conceptos de raza, cultura, identidad y desarrollo dentro de la región es definitivamente bienvenida en la medida en que el Caribe trata de ubicarse dentro del mundo globalizado de hoy.

Tendencias de la emigración desde Cuba a inicios del siglo XXI

Antonio Aja Díaz *

Durante el año 2000 fueron registradas en el Censo de los Estados Unidos un millón 241 mil 685 personas de origen cubano.¹ Esa cifra sobrepasa la población total de la segunda provincia en importancia de la isla, Santiago de Cuba, y sólo es superada por la Ciudad de La Habana. Este comportamiento se inserta en una dinámica universal, donde el entorno más cercano, el caribeño y centroamericano, presenta casos similares debido a la presencia de mexicanos, dominicanos, puertorriqueños, salvadoreños y guatemaltecos en los Estados Unidos.

A lo largo del siglo pasado y en particular en su última década, las estadísticas indicaron amplias oleadas migratorias, donde las personas se desplazan a ritmo nunca antes visto. El carácter masivo de las migraciones aumenta, motivado entre otras causas por la diferencia en el nivel de vida entre países, la inestabilidad política, la pobreza y la búsqueda de mejores condiciones económicas y sociales en general. Se diversifican los lugares emisores de migrantes y nuevas corrientes se establecen desde el sur al norte, del centro a la periferia, e incluso al interior del sur y del norte, de los países centrales o periféricos (Aja 2002:1).

La migración internacional configura un complejo sistema de redes de intercambio y circulación de personas, dinero, bienes e información, que supone un desplazamiento recurrente y circular. Alcanza particular significación la construcción de redes sociales y comunitarias en espacios transnacionales, que cruzan las fronteras políticas, creados por los migrantes en la búsqueda de reconocimiento social y desarrollo económico.

* Profesor Titular del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales. CEMI. Universidad de La Habana.

¹ Ver U.S Department of Commerce. Economics and Statistics Administration. Hispanics. Cuban Immigration. U.S Census Bureau.2000

Balance de la emigración desde Cuba

En el escenario antes presentado, la migración desde Cuba se distingue por sus condiciones históricas, económicas y geopolíticas. No es un fenómeno nuevo; y aunque ha estado presente en la historia de Cuba desde el siglo pasado, adquiere rasgos diferentes con el proceso iniciado con el triunfo de la Revolución cubana, y después de más de cuarenta años continúa presente (Aja 1999:4) No obstante, el caso cubano según las cifras que aporta en el contexto de los grandes flujos migratorios internacionales, no clasifica entre los primeros lugares en el mundo.

La modificación de los componentes migratorios tradicionales de Cuba se produce con el triunfo de la Revolución en 1959, al cobrar un papel central los elementos políticos y económicos motivados por la propia evolución del proceso revolucionario. La ruptura del patrón migratorio tradicional, incluye el aumento de las cifras de personas que emigran, y el cambio de los actores sociales envueltos en dicho fenómeno. Entre 1959 y hasta 2004 habían emigrado por todas las vías posibles y hacia diferentes lugares del mundo, cerca de un millón 359 mil 650 personas nacidas en Cuba.²

En la actualidad, Estados Unidos continúa siendo el principal país receptor de la emigración cubana y maneja el factor emigración en el contexto de su política de hostilidad hacia la Revolución cubana. A los inmigrantes cubanos se les aplica la condición de “refugiados”, en unión de políticas de recepción, estímulo y restricción selectiva, acordes a diferentes etapas de la relación antagónica entre los dos países, a la situación interna de la sociedad cubana y a las tendencias y prioridades de la política inmigratoria norteamericana.

En particular para el caso de la Ley de Ajuste Cubano,³ sólo un cambio en la situación del conflicto bilateral, que signifique la eliminación del bloqueo y una incidencia concreta en el tema migratorio, podría modificar el tratamiento a nuevos inmigrantes de este origen que haga cambiar el status preferencial de que son objeto en el ámbito inmigratorio de ese

² Cifra integrada por el autor a partir de datos obtenidos de fuentes públicas y oficiales de Cuba y Estados Unidos. Tienen como base metodológica las estimaciones realizadas en 1995 y 1996 por en el Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, CEMI, de la Universidad de La Habana.

³ Se refiere a la Ley aprobada en 1966 en los Estados Unidos por la cual fue ajustado el estatus inmigratorio de todos los cubanos que se encontraba desde 1959 en un limbo legal migratorio. Bajo esta Ley se les consideró refugiados políticos. El marco de acción de la Ley de Ajuste Cubano quedó abierto, por lo que hasta el presente esta vigente y se le aplica a todo inmigrante de origen cubano que ingrese a territorio estadounidense, lo solicite, sea inspeccionado y admitido.

país. La aplicación de esta Ley abarcó a 597 mil 200 cubanos que arribaron a territorio estadounidense entre 1966 y 1999⁴ sin incluir a más de 18 mil 500 cubanos inmersos en el fenómeno de las salidas ilegales por vía marítima desde Cuba hacia los Estados Unidos entre 1995 y 2004.⁵

Al mismo tiempo, se mantiene el proceso de diversificación de los países receptores de cubanos. Las cifras indican lecturas diferentes, en función de las regiones de recepción, en la mayoría de los casos la presencia de estos emigrantes no es significativa en tales contextos. Sin embargo, otro enfoque se impone desde la perspectiva de Cuba como emisor y las implicaciones de tener una parte de su población en la emigración. Tomando sólo en consideración los datos que aportan los Consulados de Cuba hasta inicios del 2005⁶, la distribución de asentamientos de cubanos por regiones geográficas fuera de los Estados Unidos muestra los casos de Europa, más de 105 mil 800 personas; América del Sur, más de 23 mil 700 personas; Centroamérica más de 21 mil y el Caribe con más de 5 mil 700 personas. Las regiones de África y Asia agrupan a más de 2 mil 800 personas. En resumen, se reportan cubanos en 148 países, el 98% se concentra en 20 naciones, a saber: Estados Unidos, España, Venezuela, México, República Dominicana, Costa Rica, Alemania, Italia, Canadá, Colombia, Nicaragua, Francia, Chile, Argentina, Suecia, Suiza, Rusia, Ecuador, Panamá y Brasil.

La presencia de otros asentamientos en el exterior responde a la determinación de residir en escenarios geográficos diferentes a los Estados Unidos, la existencia de redes de parentesco, la tradición en el flujo migratorio hacia estos lugares y los cambios en la política migratoria de Cuba. A esa dinámica se añade la utilización de países “puentes” para arribar a los Estados Unidos y las trabas encontradas por los inmigrantes para su traslado hacia territorio estadounidense, lo que continúa provocando la presencia permanente de emigrantes cubanos en esos territorios.

Los flujos migratorios desde Cuba se caracterizan por la multiplicidad de causas que lo explican al vincularse con factores internos de la sociedad, tales como las transformaciones políticas y económicas, las contradicciones socio - clasistas, las cadenas

⁴ Cifra obtenida por el autor a partir del análisis de Statistics Yearbook of Immigration and Naturalization Service Refugees. 2000

⁵ Según datos de fuentes públicas y oficiales de Cuba y Estados Unidos. No se incluyen a los que arribaron a Estados Unidos entre 1995 y 1999

⁶ Se refiere a estudios sobre la emigración cubana asentada en los registros de los Consulados de Cuba, que realiza el Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, CEMI de la Universidad de La Habana.

migratorias que se establecen y el desarrollo de redes sociales. El contexto a partir de 1959 abarca a estas dinámicas, con particular incidencia en las relaciones familiares y en la subjetividad de las personas.

Los rasgos del flujo migratorio externo en la década del 90 del pasado siglo combinan la emigración legal definitiva y temporal, las salidas ilegales del territorio nacional y la emigración de retorno temporal mediante las visitas de emigrados cubanos a su país. (Aja 2002:7)

Durante esta etapa la composición y motivaciones de los emigrantes cubanos se diferencian respecto a otras oleadas ocurridas con anterioridad a 1990. Predominan los elementos económicos - incluyendo la movilidad laboral- en combinación con factores de orden político y otros como la reunificación familiar y las posibilidades de desarrollo del proyecto social de la Revolución.

Sobre esta dinámica es necesario apuntar dos factores de especial significación. El primero se refiere al ciclo migratorio del cubano, a partir de la relación entre el proceso de migración interna y externa en la Isla, de la continuación de uno en el otro. Tal y como lo demuestran investigaciones sobre el tema, ante la crisis iniciada en 1990, una de las salidas de la población es la búsqueda de nuevos espacios geográficos donde poder solucionar las difíciles situaciones de la vida cotidiana e incluso, hallar una nueva orientación y perspectiva de futuro para su vida. “La decisión de emigrar es una elaboración racional, en la cual la unidad que toma tal determinación es el individuo, pero no como actor aislado, sino con la intervención de conjuntos de personas relacionadas, principalmente a escala familiar, entre quienes existe la distribución de roles, por lo que a determinado sujeto le puede tocar emigrar” (Martín, C 2000:10).

El otro factor se refiere a la movilidad laboral, debido al impacto que la evolución de los procesos de trabajo ha ejercido sobre las migraciones externas en la pasada década en Cuba. Es necesario valorar los probables efectos de esa y anteriores oleadas sobre la vida laboral de los que migran, así como sobre los conceptos e imágenes de trabajo que tienen los cubanos, sean o no emigrantes potenciales. El problema convoca a una búsqueda más acuciosa de las conexiones entre migración y trabajo, y de modo inverso, entre trabajo y migración, en un escenario donde obstáculos de toda índole tornan imposible la regeneración del patrón anterior de crecimiento (Martín, J y Aja 2001:15).

El carácter más joven de la emigración cubana de mediados de los años 1990 en adelante, responde a los conflictos de la crisis económica que ha estado viviendo la isla y a circunstancias generacionales donde puede primar en determinados sectores de los jóvenes la desmotivación, el desinterés y la desconfianza en el proceso social cubano para la realización de su proyecto individual.

La evaluación en los emigrantes cubanos del posible “retorno a Cuba” y las condiciones que deben existir para que se produzca (Aja 2002:8) muestra que el 40% de las personas que había valorado su posible retorno, o no pensaron en la opción, lo harían si se produce una mejoría económica, o no logran realizar sus proyectos de vida en el exterior. En el caso del tema político, el 80% de los sujetos para los que el retorno no estaba descartado, lo hacían sin otorgar un peso de significación a los posibles cambios en el sistema político del país. Este análisis pudiera complementarse y llamar a la reflexión cuando observamos el aumento en los últimos cuatro años de los intentos de “retorno” desde los Estados Unidos y otras regiones del mundo. Sus protagonistas son esencialmente personas de la tercera edad y emigrantes que salieron del país a mediados de la década del 90´ en adelante.

La emigración de retorno temporal (entendida por aquellos que han emigrado definitivamente de Cuba y visitan el país) ha sido evaluada (Martín, C y Aja 2004) en el caso de personas radicadas en los Estados Unidos y Puerto Rico. Sus resultados apuntan hacia un sostenido crecimiento del interés por viajar de visita y enviar remesas a familiares en Cuba. Asimismo, quieren que se levanten las restricciones y se reduzcan los costos de viaje, se incrementen las facilidades para desarrollar las relaciones familiares y se amplíen las opciones turísticas durante su estancia en Cuba.

El análisis de la Emigración Temporal —según la legislación cubana de Permiso de Residencia en el Exterior (PRE)— verifica lo expresado en la Estimación del Potencial Migratorio (Aja y Milán 1996), a partir de los hallazgos encontrados por estudios realizados en el 2001 por el Centro de Estudios de Migraciones Internacionales.⁷ Las personas que han optado por esta vía (PRE) se caracterizan por ser mayoritariamente mujeres jóvenes entre los 21 y los 40 años. Su ocupación principal al momento de realizar los trámites migratorios era de ama de casa, aunque por el nivel educacional que poseen, es probable que no fuera el status laboral de partida. Predominan también los desocupados. Los grados de instrucción más frecuentes son medio y medio superior. Proceden principalmente de los más importantes centros urbanos, aunque la mayoría vive en ciudad de La Habana. En el resto del país la tendencia es proceder de los municipios, cabeceras de provincia. Estas personas se dirigen en su mayoría a países europeos que se caracterizan por ser grandes emisores de turistas y en ocasiones socios comerciales de Cuba (Casañas 2001).

Entre los que optan por el PRE, predominan las motivaciones familiares, económicas y profesionales, donde el matrimonio con un extranjero propicia en su mayoría este tipo de emigración. La razón fundamental para residir fuera del país, estriba en causas

⁷ Se refiere a resultados de trabajos de diploma de estudiantes de Psicología, bajo la tutoría de la Dra. Angela Casañas, en el curso 2000-2001. En Fondos del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales CEMI. Universidad de La Habana.

de tipo económico y optan por esta vía la mayor parte de ellos para evitar los altos costos emocionales que implica la emigración definitiva.

En la emigración desde Cuba, sea temporal o no, se aprecia la presencia de sujetos jóvenes y grupos de profesionales que pertenecen a esta clasificación. En el caso de los profesionales, representan el 12% del total de esta emigración en el último lustro, lo que ubica a Cuba dentro de las corrientes migratorias actuales de robo y pérdida de importante capital humano.⁸

Este fenómeno evidencia que se exporta fuerza de trabajo fuera de las fronteras nacionales, proceso que no necesariamente se encuentra dirigido ni es aprovechado en función del país. Así, la apropiación social de parte del valor que genera la fuerza de trabajo que emigra de Cuba, queda limitada al movimiento de remesas y a los impuestos que se le aplican de variadas formas a una parte importante de sus protagonistas. El caso especial de las remesas para la economía y sociedad cubana exige, en los actuales momentos, estudios que la sitúen en el lugar real que ocupa y sus perspectivas dentro de la economía del país, donde posibles escenarios transnacionales sean críticamente evaluados.

En cuanto a la emigración ilegal por vía marítima hacia los Estados Unidos continúa siendo un componente de las tendencias de los flujos migratorios externos de Cuba. Un estudio recién concluido (Aja. Martín, C. Martín, M 2005) demuestra que este fenómeno se incrementa a partir de 1998, de manera ascendente en 1999, 2001, 2004 y los primeros nueve meses del 2005, considerando las salidas exitosas —arribo y aceptación en los Estados Unidos— las devoluciones efectuadas por el Servicio de Guardacostas de ese país y otros países a donde se dirigen o se desvían los que intentan llegar a territorio estadounidense. Según cálculos realizados por el CEMI, el total de participantes entre 1995 y 2004 es superior a las 21 mil 900 personas, sin incluir las posibles cifras de aquellos que arribaron a otros lugares y no han sido devueltos. Tales pueden ser los casos de Islas Caimán, Honduras, México y Belice (Aja. Martín, C. Martín, M 2005:40).

Del total de los participantes en este tipo de emigración desde Cuba, 11 mil 914 arribaron a su destino final y fueron aceptados por los Estados Unidos entre 1995 y 2004, 10 mil 011 fueron devueltos a tenor de los Acuerdos Migratorios entre Estados Unidos y Cuba, así como por otros países como Bahamas, Islas Caimán y Jamaica. A partir de 1999 se incrementan los que logran arribar a suelo estadounidense, debido al auge de la actividad de tráfico de personas.

⁸ Se refiere a investigaciones en curso que se realizan en el Centro de Estudios de Migraciones Internacionales CEMI, de la Universidad de La Habana.

En el estimado y análisis de las salidas ilegales por vía marítima hacia los Estados Unidos debe tomarse en consideración tanto las realizadas, exitosas o no, como las que se frustran en el territorio nacional por diversas causas y que podría indicar un rango de por cada persona que realiza una salida ilegal, otras tres participan en un intento que se frustra. Otro elemento a tener en cuenta es que, ante la imposibilidad de llegar a las costas de Estados Unidos por ser interceptados por el Servicio de Guardacostas, se han abierto nuevas rutas por el sur. Se utiliza la ruta sur que conduce a Centroamérica como ruta alternativa. “En los dos últimos años se han incrementado las salidas ilegales con destino a Honduras, directamente o pasando por Islas Caimán, para transitar la frontera de México con Estados Unidos” (Martín, M 2005).

Las características de las personas que optan por esta vía para emigrar desde Cuba (Aja. Martín, C. Martín, M 2005:60) indican que son mayoritariamente hombres jóvenes (el 68% entre 15 y 35 años) con nivel escolar medio a medio superior, marcado índice de desocupación (cerca del 50%), alto índice de antecedentes penales (20%) y un 8% de personas que repiten en la utilización de esta vía para emigrar desde Cuba. El análisis de las causas y motivaciones para la toma de la decisión de emigrar señala la presencia de elementos económicos, en un contexto donde otros factores sociales y políticos ocupan un espacio según las características de los protagonistas. La razón que exponen mayoritariamente para escoger la vía ilegal es que “no tienen otra alternativa”, al no recibir visados por Estados Unidos, no clasificar para ese proceso y por ende no solicitarlo o estar “cansados de esperar por el sorteo”. Otros, simplemente, señalan que la escogen por ser la vía más rápida.

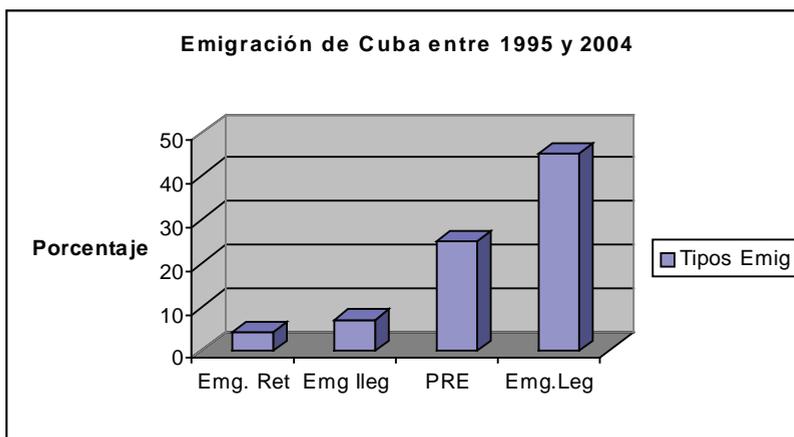
En Cuba se realiza un conjunto de cambios a partir de 1995 que inciden directamente en el tema de la emigración. Estos elementos abarcan no sólo el contexto interno, sino también aquellos que significan pautas relacionadas con el escenario externo, en particular con la política migratoria de Cuba y hacia la emigración; la dinámica de la emigración y la relación migratoria con el principal receptor de los migrantes cubanos. A partir de esos cambios se pueden definir factores, cuya naturaleza objetiva y subjetiva, influye en el movimiento o traslado de personas, como sus causas o consecuencias. Factores de tipo económico, familiar, psicosocial, político y jurídico, entre otros (Aja. Martín, C. Martín, M 2005:58).

Para el estudio de la emigración cubana en el siglo XXI es preciso abordar estos factores en toda su magnitud; relacionando los análisis macro y micro sociales, con énfasis en los aspectos de la decisión individual de los emigrantes y desentrañar la dinámica propia de esta emigración.

Un balance final de la emigración cubana, a partir de la verificación de los resultados de la estimación del potencial migratorio externo para la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado, muestra en primer orden el aumento de la emigración legal hacia diferentes regiones y países, aunque Estados Unidos se mantiene como principal destino de esta emigración. En segundo orden aparece la tendencia de los cubanos a emigrar temporalmente, amparados por los cambios introducidos en la legislación migratoria de Cuba. La emigración ilegal (balseros) con destino hacia los Estados Unidos, aunque disminuyó su presencia en el espectro de la emigración del país, provocado por los cambios y la aplicación de los Acuerdos Migratorios entre Cuba y los Estados Unidos de 1994, a partir de 1998 exhibe cifras en ascenso y nuevas formas de accionar. Las manifestaciones de este fenómeno durante el 2004 y 2005 indican el aumento en la cifra de personas implicadas, así como aquellas que deciden utilizar nuevas rutas ante la imposibilidad de arribar a las costas de Estados Unidos.

La tendencia creciente de una emigración de retorno continúa. Hoy sólo puede tomar la forma de visitas temporales, acorde a las normas migratorias vigentes, salvo casos excepcionales. No obstante, su presencia evidencia un posible comportamiento similar a otros casos en el mundo de modificarse las condicionantes que impiden el retorno definitivo para la mayoría de la emigración.

En resumen, a fines del siglo pasado e inicios del siglo XXI, Cuba presenta los rasgos que continúan tipificándola como país de emigrantes, aunque no aporte grandes cifras al flujo migratorio en el planeta. (Gráfico 1)



Fuente: Elaborado por el autor a partir de resultados publicados en Cuban Studies, No. 30, 1999

Finalmente, tanto la política migratoria como hacia la emigración siguen un proceso de flexibilización y adecuación a tono con la característica de país de emigración y la realidad política nacional e internacional en que se desenvuelve Cuba.

Es reconocido que la Política hacia los Cubanos Residentes en el Exterior ha estado condicionada por los cambios operados dentro de la propia emigración y el diferendo con Estados Unidos, siendo este último factor, el principal obstáculo para la normalización de las relaciones entre la nación y sus emigrados. A partir de los avances obtenidos en la política hacia la emigración en los últimos años, tal y como se comprobó durante la III Conferencia “La Nación y la Emigración” pareciera existir condiciones para pasar a una etapa superior.

El escenario de la migración internacional en el segundo lustro del presente siglo⁹

El escenario mundial seguirá potenciando la creciente integración económica, la globalización y los cambios en los intereses geopolíticos de la época, lo que tendrá un impacto creciente sobre el comportamiento de la migración, el fenómeno del transnacionalismo, el cambio en las pautas demográficas y en los roles del hombre y la mujer como protagonistas de la migración.

La mayor parte de los movimientos de población, tanto voluntario como forzado, seguirán las pautas de fines del siglo XX e inicios del XXI. Algunos cubrirán grandes distancias para llegar a países lejanos, sin embargo, la mayoría se desplazará dentro de límites regionales delimitados por factores de diferente naturaleza.

No se advierten indicios de una disminución de las grandes desigualdades en el grado de desarrollo relativo de los países y las redes y comunidades de migrantes muestran un gran vigor en su accionar. Todo hace prever que un eventual aumento de las oportunidades laborales (incluyendo las mejoras relativas de salario) en un mundo de mayor información e intercomunicación servirá de acicate a las propensiones de los países tradicionalmente emisores de fuerza de trabajo, lo que generará un ambiente propicio para la emigración.

Frente a los procesos económicos y políticos contemporáneos, las políticas migratorias tradicionales basadas en estrictos controles de las fronteras parecen perder legitimidad y eficacia. El diseño de políticas en materia de movilidad de la población es

⁹ Se basa en el análisis que se presenta en el ensayo del autor: “La Emigración Internacional. Temas en torno a un debate”. 2004 Contracorriente. No21. Segundo Semestre. La Habana.

una tarea pendiente y su prioridad se evidencia en la dificultad para reconocer y enfrentar realidades que continuarán comprometiendo a la comunidad internacional.

Se mantendrá la actual ausencia de una globalización migratoria debido a la persistencia de restricciones (explícitas o no) a la movilidad, que se contraponen a la acción de las fuerzas del mercado que propician la migración.

La cooperación entre los países será fundamental para encarar fenómenos de alcance mundial como lo es la migración internacional. Las acciones unilaterales han demostrado ser, por lo general, inadecuadas y poco o nada efectivas ante la situación migratoria. Pocos países podrán levantar suficientes barreras para detener la migración ilegal. Dada la naturaleza de los movimientos migratorios internacionales, determinados gobiernos podrían encontrar cada vez más beneficios en la cooperación y coordinación bilateral y multilateral.

No obstante la inquietud y aparente resistencia que despierta la migración internacional, especialmente en las naciones desarrolladas, podría mantenerse la casi sistemática omisión del tema de la migración en las negociaciones conducentes a la suscripción de acuerdos multinacionales de comercio y aranceles, lo que implica dejar de lado el reconocimiento de una realidad —la movilidad de recursos humanos— cuyas manifestaciones entrañan problemas que podrían abordarse mediante esfuerzos conjuntos, como los relativos a las mejoras de las condiciones laborales y la genuina vigencia de los derechos de los migrantes.

El enfoque de la migración transnacional continuará planteando importantes desafíos teóricos, metodológicos y políticos para analizar el fenómeno y comprender las formas de organización y acción social, cultural, política y jurídica de los que migran en los contextos globalizados. Se precisa realizar un balance de costo–beneficio de la existencia de tales comunidades tanto desde la óptica de los países receptores como de los emisores, considerando en particular la situación de subordinación y desventaja en que se encuentran los países que aportan emigrantes. Es necesario valorar los aparentes y coyunturales beneficios en unión de los posibles costos estratégicos de este fenómeno.

Para los países en desarrollo, las remesas continuarán siendo una de las principales fuentes de ingresos nacionales. A escala mundial países tan diferentes como la India, México y Egipto podrían continuar al frente de los principales receptores de remesas en el mundo, no obstante lo difícil de calcular el volumen de las remesas es debido a su carácter informal.

El uso productivo de las remesas se mantendrá como uno de los temas de prioridad en las relaciones económicas e incluso políticas en los países receptores de estos envíos. La atención no estará sólo centrada en las remesas familiares y en los receptores de esos tipos

de ingresos, sino también en otras corrientes de divisas y en otros actores e instituciones que abarquen también a los lugares donde se originan las remesas.

La feminización de las corrientes migratorias continuará, concentrándose en los países con mayor migración global. Esta tendencia seguirá asociándose a una escasa diversidad de oportunidades laborales, a cambios en las estructuras familiares y a la evidencia del creciente tráfico internacional de mujeres y niños.

La migración de jóvenes proseguirá su presencia activa en los procesos de migración internacional. La forma en que lo hagan y los factores que determinan su participación, se relaciona con situaciones de protagonismo y vulnerabilidad frente a los escenarios específicos regionales y de los países emisores y receptores.

El predominio de los trabajadores migrantes en la migración internacional se mantendrá. La migración laboral presentará diferencias en sus competencias, la duración de su permanencia en el país de acogida y su situación legal. En el extremo superior de la escala de competencias continuarán ubicándose los trabajadores altamente calificados, con impactos diferenciados en los emisores (pérdida de capital humano) y receptores de estos (dependencia del mercado de fuerza laboral calificada inmigrante)

Por países, los Estados Unidos, Japón, Canadá, el Reino Unido, Australia y Alemania podrían continuar ocupando los principales lugares entre los receptores. En tanto las regiones de Asia, América Latina y África estarán entre los principales emisores de esa emigración.

La migración irregular seguirá siendo un fenómeno complejo, difícil de cuantificar de manera exacta y fidedigna. Los Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y los países de la Unión Europea cubren los principales destinos de esta corriente migratoria. Por sus características, el tráfico de personas seguirá siendo un negocio sumamente lucrativo que genera miles de millones de dólares de ingresos anuales. Las tarifas pagadas a los traficantes continuarán aumentando proporcionalmente, según la distancia entre el país de origen y el de destino, y la complejidad de la operación de tráfico de personas.

En el caso de la migración forzada, el escenario internacional permite pronosticar su presencia provocada por la persecución, la violación de los derechos humanos, la represión, los conflictos, la degradación del medio ambiente, catástrofes naturales o las tragedias provocadas por el hombre.

Para el escenario particular de América Latina y el Caribe se mantendrá la tendencia de restricción de sus flujos inmigratorios, en unión de la permanencia de la migración intrarregional y el continuo aumento del patrón migratorio extrarregional.

Aunque el destino de esta emigración seguirá siendo tan diverso, como Australia, Europa y Asia, la gran mayoría se concentra en los Estados Unidos y en menor medida

Canadá. Se mantendrán las múltiples repercusiones para los países de Latinoamérica y el Caribe, en tanto la pérdida de recursos calificados, mano de obra barata y la exposición de los emigrantes al riesgo de no lograr una efectiva inserción en los lugares de destino.

Esta emigración proseguirá la formación de comunidades de migrantes —que pueden redundar en mayor migración— y la generación de un potencial económico asociado a las remesas que los emigrantes envían a sus lugares de origen, en particular los casos de México, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Honduras.

La cuestión migratoria podría ser parte constitutiva del escenario centroamericano y caribeño, para permanecer estrechamente ligada a sus posibilidades de transformación y desarrollo, a partir de la pérdida de población como consecuencia de los flujos fundamentalmente hacia los Estados Unidos y los intra-regionales.

Posibles tendencias de la emigración desde Cuba entre 2006 – 2010

A partir del balance del comportamiento de la emigración desde Cuba en la década de los noventa del siglo XX e inicios del XXI, y de un probable escenario de la migración internacional, se conforman las posibles tendencias del flujo migratorio externo desde Cuba para el periodo señalado.

El Potencial Migratorio General¹⁰

La relación entre etapas y coyunturas de la situación económica y político social en el país y la presencia del fenómeno de la emigración, ya sea hacia los Estados Unidos, como al resto del mundo, continua siendo uno de los elementos centrales a considerar para el análisis del potencial migratorio externo de Cuba.

En este sentido, no obstante los estratégicos cambios que se introducen en el panorama económico, político y social de la sociedad cubana en los dos últimos años del primer lustro del siglo XXI (significan nuevas perspectivas de desarrollo macro y micro

¹⁰ Se parte de la definición asumida por Aja y Milán 1995, donde se plantea la definición de Potencial Migratorio como personas que deciden o puedan decidir emigrar, sin que tengan que hacerlo público o comenzar trámites oficiales, que tienen condicionantes económicas, políticas y sociales, que inciden en la determinación de emigrar y aumenta la probabilidad de decidir llevar a vías de hecho su propósito por cualquier forma, en las actuales circunstancias o en un plazo fijo mediato.

económico), aún subsistirán elementos estructurales disfuncionales, en muchos casos acumulados en estos mismos niveles, que provoquen tomar la decisión de emigrar en grupos de la población. Tales elementos afectan diferenciadamente a regiones, provincias y municipios del territorio nacional.

Otras condicionantes de importancia son las cadenas migratorias y redes sociales (familiares en particular), las cuales se han potenciado y diversificado desde 1995 a la fecha, a partir de las nuevas migraciones, la migración de retorno temporal a través de las visitas de emigrados cubanos y el envío de remesas a la familia en Cuba.

La tendencia histórica a una sistemática movilidad de la población cubana se mantendrá. No obstante las regulaciones introducidas a la migración interna, el ciclo migratorio de la población cubana debe continuar manifestándose en los movimientos migratorios internos y externos.

El monto total de la emigración que se registra desde Cuba entre 1995 y 2003 (más de 280 mil 650 personas por todas las vías posibles para emigrar, cerca del 50% con destino a Estados Unidos), aún está muy por debajo del estimado de potencial migratorio realizado en 1996 —entre 490 mil y 733 mil personas—. También es menor a los datos de la última información que se tiene de población inscrita en el Programa Sorteo-Lotería 1998,¹¹ a tenor de los Acuerdos Migratorios de 1995 entre Estados Unidos y Cuba, que fue de cerca de 900 mil personas.

En consecuencia, el potencial migratorio continuará manifestándose. Las cifras podrían no superar las registradas en el periodo anterior, a través de las diferentes vías y formas de emigración conocidas hasta el momento. Como resultado, la imagen y percepción nacional de Cuba como país de emigración se fortalece.

La dinámica migratoria externa continuará siendo de poca significación en el contexto de los flujos de migración internacionales. No obstante, otras lecturas pueden realizarse en el contexto de la migración en el Caribe y de éste hacia los Estados Unidos, en especial según vías y formas de emigración, así como en función de las cualidades de los sujetos migrantes.

De igual forma, otro debe ser el análisis en el orden demográfico de la sociedad cubana, a partir del actual escenario de bajas tasas de crecimiento poblacional, el envejecimiento de la población y el mantenimiento de un potencial migratorio externo. Se precisa evaluar las estrategias de enfrentamiento ante una erosión poblacional producto de

¹¹ Se refiere al programa de otorgamiento de visas a inmigrantes de origen cubano incluido como parte del Acuerdo Migratorio entre Estados Unidos y Cuba de 1994 y 1995. Se presentan ciudadanos cubanos residentes en la Isla bajo un sorteo que elige según las características de las personas para otorgar el visado.

la emigración, ya sea temporal o definitiva, de vital importancia para el futuro de la nación, que tome en cuenta los rasgos de la edad, de género, profesional, técnico y selectivo por regiones del país.

Destinos principales de la emigración cubana

Los destinos principales de la emigración cubana se deben seguir analizando según las formas y vías de emigración desde la Isla. No obstante, de forma general y en orden cuantitativo descendente los destinos principales podrían ser: Estados Unidos, Europa, América del Sur, Centroamérica, Caribe y el resto del mundo.

El tema migratorio hacia los Estados Unidos continuará siendo parte consustancial de la seguridad de la nación cubana, no sólo por el tema de las salidas ilegales por vía marítima hacia ese país. Existen otros puntos sensibles como la forma selectiva con que se otorgan los visados para emigrar los cubanos a ese país, las convocatorias al Programa de Sorteo y las redes sociales establecidas entre la población de la Isla y la asentada en territorio estadounidense.

Formas y vías de emigración

La emigración legal persistirá como principal forma de emigración desde Cuba hacia diferentes regiones y países. Los Estados Unidos se mantendrán como principal receptor de esta emigración. Por regiones, Europa, Centroamérica y el Caribe deben continuar siendo destinos importantes.

En el caso peculiar de Estados Unidos no se aprecian signos de modificación de su doble rasero y selectividad en el tema de su política inmigratoria hacia Cuba, inmersa en el contexto de la beligerante y agresiva política de la actual administración republicana. El estancamiento de las Conversaciones Migratorias,¹² provocado por dicha política, el otorgamiento selectivo de los visados para emigrantes cubanos, el manejo arbitrario del otorgamiento de visa para visitas temporales por asuntos familiares, de intercambio cultural y social, no parecieran tener modificación en el contexto migratorio de los dos países en los próximos tres años.

¹² Se refiere a las Conversaciones sobre el tema migratorio que Estados Unidos y Cuba pactaron realizar en el contexto de los Acuerdos Migratorios de 1994 y 1995, con el propósito de efectuar un sistemático balance del cumplimiento de los Acuerdos. Fueron suspendidas a partir de 2002.

La emigración temporal continuará una tendencia creciente y alternativa a la emigración definitiva, amparada en los cambios introducidos en la legislación de Cuba. La extensión de esta figura migratoria no sólo a los matrimonios de cubanos y cubanas con extranjeros, podría potenciar aún más su utilización y evitar un mayor éxodo definitivo de población. Europa, América del Sur, Centroamérica y el Caribe deben ser sus principales destinos.

La emigración ilegal desde Cuba mediante la vía marítima se mantendrá como opción para grupos del potencial migratorio externo del país, que no tienen en la emigración legal una salida concreta y en un espacio de tiempo específico, a sus aspiraciones de migrar. Por los argumentos ya señalados en torno a la relación migratoria con los Estados Unidos, y en especial la permanencia de la Ley de Ajuste Cubano, la aplicación de la política de “pie seco, pie mojado”¹³ y el tráfico de personas desde ese territorio, el fenómeno de las “salidas ilegales por vía marítima” continuará.

La tendencia de los últimos dos años de utilizar la “ruta del sur”¹⁴ con el propósito final de arribar a territorio estadounidense, podría seguir manifestándose, en un contexto donde se mantenga por Estados Unidos el nivel de devoluciones a Cuba de personas interceptadas en el mar y no sea posible llegar a acuerdos con el resto de los principales países involucrados.

La disminución de la emigración ilegal por vía marítima se relacionará además, con el análisis y posibles acciones estratégicas y coyunturales sobre factores económicos y sociales; que inciden en los territorios donde residen sus protagonistas y tiene mayor presencia esta forma de emigrar en el país.

El tráfico de personas, aunque su modalidad principal sea a través de las salidas ilegales por vía marítima, podría retomar otras variantes (presentes en los flujos internacionales) relacionadas con la emigración legal, en especial la temporal, donde sus protagonistas fueran sectores jóvenes del potencial migratorio, en particular las mujeres.

La utilización de terceros países (países puentes) continuará presente, tanto en la emigración legal como la indocumentada desde Cuba, en función de las cadenas migratorias

¹³ Radica en la interpretación particular que el Gobierno de Estados Unidos da a los Acuerdos Migratorios entre los dos países de 1994 y 1995, por la cual aquellos inmigrantes de origen cubano (balseros) que no sea interceptados por el servicio de Guardacostas y logren arribar a territorio estadounidense, son elegibles para aplicarles la Ley de Ajuste Cubano y ser admitidos como inmigrantes en ese país. Según el referido Acuerdo, aquellos que son interceptados, son devueltos por las autoridades norteamericanas a las autoridades cubanas.

¹⁴ Se refiere a la ruta que vienen utilizando aquellos inmigrantes “ilegales” de origen cubano que tiene por objetivo final arribar a Estados Unidos y contrario a la vía marítima mayormente utilizada hacia la Florida, emigran desde el occidente y centro de Cuba por la costa sur con rumbo a Centroamérica, para desde allí continuar por tierra y a través de las fronteras hasta llegar a México. Finalmente intentan cruzar la frontera hacia Estados Unidos, con la seguridad de que por ser cubanos, no serán devueltos por la acción de la Ley de Ajuste Cubano.

existentes, las redes sociales establecidas, las relaciones migratorias con estos países y las ventajas comparativas que puedan existir. Centroamérica y Europa deben ser destinos de prioridad.

Dada la magnitud de la colaboración internacional que protagoniza Cuba, el tema del “abandono de misiones” podría estar presente en el contexto de los flujos de emigración del país, con cifras (de poca significación) que no superen la manifestación de ese fenómeno hasta el momento, en tanto el tratamiento político y migratorio establecido para estos casos.

La emigración de retorno temporal a través de las visitas al país de cubanos residentes en el exterior, en el caso de la que proviene de Estados Unidos y Puerto Rico, continuará afectada por las restricciones a los viajes introducidas por la actual administración norteamericana. No se vislumbra para la etapa un cambio en esta política. La utilización de vías alternativas podría continuar afectándose por la situación económica internacional, en especial el alza del precio del combustible y su impacto en los costos de los boletos aéreos. El uso de las licencias religiosas es otra alternativa, en tanto la existencia de redes sociales que propician su proliferación en ambos países.

La manifestación de las visitas a Cuba de cubanos residentes en el resto del mundo, podría continuar produciéndose acorde a las posibilidades económicas, laborales, redes de parentesco de sus protagonistas y el estatus migratorio tanto en Cuba como en los países donde se encuentren. Todo ello se relaciona además con la oleada migratoria a que pertenezcan. La mayoría de estos elementos son también aplicables al caso de los residentes en Estados Unidos.

La problemática del retorno toma las características de la migración cíclica y contempla los procesos de inadaptación a la sociedad receptora, lo cual también se evidencia en el contexto del estudio de las visitas de los emigrados a Cuba. Como todo fenómeno multicausal, la dinámica de las relaciones humanas es determinante en las motivaciones para viajar de visita, las cuales trascienden el ámbito familiar, económico o político y atañen a la cultura, a la necesidad de contacto con el país de origen, la patria, como referente y eje del proceso migratorio en la sociedad cubana actual (Martín, C y Aja 2004:7). En este contexto, las solicitudes de regreso definitivo al país podrían ir en aumento en los próximos años, originadas desde grupos sociales de emigrados cubanos asentados en diferentes países, con predominio en la tercera edad y en aquellos que han emigrado desde la década del noventa del siglo pasado en adelante.

Características sociodemográficas y principales regiones / provincias emisoras

La emigración desde Cuba continuará siendo una migración joven entre 20 – 40 años, acorde a las tendencias de la migración internacional, en particular del área del Caribe y Centroamérica. No debe descartarse la presencia potencial de niños acompañando a sus padres en la emigración legal definitiva¹⁵.

Se fortalecerá el proceso de feminización de la emigración cubana, tendencia presente a partir de 1995 en todas las categorías de emigración de Cuba, con la excepción del abandono de misiones, donde predomina el sexo masculino.

El color de la piel de los emigrantes continuará siendo predominantemente blanco, con diferenciaciones si su destino es Estados Unidos o el resto del mundo. En la emigración definitiva o temporal. En esta última podría continuar aumentando la presencia de personas mestizas o negras.

En los migrantes proseguirá el predominio de niveles de instrucción medio y medio superior. Según categorías de emigración en Cuba, los universitarios seguirán mayormente representados en el abandono de misiones y negativas de regreso, así como en los solicitantes y beneficiarios del Programa Sorteo —Lotería por el Acuerdo Migratorio entre Estados Unidos y Cuba. En el caso de la emigración ilegal, los niveles de instrucción de sus participantes serán inferiores al de los que participan en las otras formas y vías de emigración.

La emigración de profesionales continuará presente en flujo de migración externa del país, sin sobrepasar los niveles precedentes en tanto la aplicación de un grupo de medidas de la política migratoria cubana, su presencia estará en dependencia además de las vías y formas de emigración, con predominio de la emigración legal, sea temporal o definitiva.

La región occidental de Cuba seguirá aportando los mayores índices de migrantes en todas las categorías de emigración. Fuera de esta área se destacan los casos de las provincias Villa Clara y Camagüey. Las principales provincias emisoras podrían continuar siendo ciudad de La Habana, Villa Clara, Habana, Pinar del Río, Camagüey y Matanzas, en este orden.

¹⁵Según la legislación cubana vigente, los menores de edad no pueden emigrar temporalmente, solo pueden hacerlo de forma definitiva, a diferencia de los padres que si les esta permitido emigrar de forma temporal.

Deben mantenerse las diferencias al interior de las formas y vías de emigración. La emigración temporal será predominantemente de ciudad de La Habana y en el caso del resto del país de los municipios cabecera de provincia. La emigración ilegal debe continuar ubicada desde el centro y occidente de la Isla.

Relaciones migratorias de Cuba con los principales países receptores de sus emigrantes

La realidad de Cuba como país de emigración, con una presencia de cubanos asentados en el exterior que supera a los 1.7 millones¹⁶ de cubanos y sus descendientes, impone la necesidad de en todos los casos posibles, mantener una relación sistemática y armónica en el tema migratorio con los principales países receptores de esa emigración. Como ya se ha indicado para la situación con los Estados Unidos en los próximos tres años no se vislumbra esa posibilidad, más allá de las que mantiene a partir del Acuerdo Migratorio de 1995. Las opciones pueden ser México, España, algunos países centroamericanos, del Caribe y de América del Sur.

Política migratoria y hacia la emigración

Para el presente siglo se presentan importantes retos para Cuba en el tema migratorio, en los órdenes individual, social y nacional; donde lo familiar, cultural y demográfico ocupan espacios de vital importancia por los problemas que implica el fenómeno migratorio en cada una de estas esferas y trasciende al plano de la política.

En el orden jurídico los cambios en la dinámica y patrón migratorio de Cuba no tienen relación con las normativas actuales, por lo que se requiere una nueva legislación migratoria, a partir de la importancia política, económica y social del tema de la emigración en el país. El estado actual del sistema normativo cubano sobre la migración externa indica la necesidad imperiosa de la existencia de la rama jurídica del derecho migratorio, dentro del ordenamiento jurídico cubano, con el propósito de hacer más eficaz el sistema jurídico como vía de perfeccionamiento social.

¹⁶ Estimado del autor a partir de fuente oficiales de Cuba y estudios realizados durante 2005 por el Centro de Estudios de Migraciones Internacionales CEMI, de la Universidad de La Habana.

La Política Migratoria continúa determinada por el estricto control de las fronteras nacionales, a partir de una sustentación en elementos de la seguridad nacional desde 1959 a la fecha, aunque en medio de un proceso de reformulación o más bien de flexibilización en la última década del siglo pasado. Es una política que tiene elementos e impactos diferenciales en determinados sectores profesionales, académicos e intelectuales, entre otros, los que inciden de alguna manera en el posible replanteo como tendencia de la emigración definitiva hacia la temporal.

En cuanto a la Política de Cuba hacia la Emigración, constituye un proceso de tendencia dinámica en el que interactúan diferentes momentos que reflejan la complejidad y el carácter contradictorio de las relaciones implicadas. En esta política confluyen tres factores primordiales: el estado del conflicto bilateral entre Cuba y los Estados Unidos, la situación interna de la emigración cubana en el exterior y en especial en ese país, y no menos importante, la dinámica del clima socio político de Cuba. La actuación de cada uno de ellos ha sido definitiva en la política cubana hacia su emigración, donde aparecen definiciones del acto de emigrar como abandono de la patria, la salida definitiva sin retorno, la confrontación, el diálogo y el proceso de normalización de las relaciones con la emigración, aparejado de una creciente presencia de visitas de los emigrados a la isla. Todos son elementos de una historia de más de cuatro décadas, con sólidas interrelaciones en el orden político e ideológico.

En los últimos 10 años se ha producido un grupo importante de acciones y medidas, algunas de las cuales responden al sentido de flexibilización de la política migratoria. El reto radica en por una parte, continuar y potenciar aún más esta tendencia sobre la base de diferenciar su aplicación, a la vez que se normaliza y desarrolla la relación humana y objetiva con aquellos cubanos asentados en diferentes confines del mundo. Se trata de propiciar el necesario flujo de cubanos en el mundo, en contraposición a una emigración definitiva, con las consecuencias negativas que desde todos los ángulos tiene para Cuba.

El realismo político y los intereses del país podrían continuar marcando la guía en este proceso, donde resalta de inmediato, la aprobación de una nueva Ley Migratoria y el continuo proceso de convertir a la Emigración en una fuerza a favor de los intereses de la nación cubana.

Referencias

Aja, Antonio. Milán, Guillermo. 1995. "Estimación del Potencial Migratorio Externo de Cuba". Informe final de investigación. En Fondos del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales. CEMI. Universidad de La Habana.

- Aja, Antonio. 1999. "Cuban Emigration in the 1990s". Pp1-25. Cuban Studies. No. 30
- _____ 2002. "Tendencias y Retos de Cuba ante el tema de la emigración". Pp.1,7, 8 en Fondos del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales. CEMI. Universidad de La Habana.
- Aja, Antonio. Martín Consuelo. Martín Magali. 2005. "Informe final de investigación sobre las salidas ilegales por vía marítima desde Cuba hacia los Estados Unidos. Continuidad de un análisis". En Fondos del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales. CEMI. Universidad de La Habana.
- Casañas, Ángela. 2001. "Informe de investigación sobre los Permisos de Residencia en el Exterior". Fondos del Centro de Migraciones Internacionales. CEMI. Universidad de La Habana.
- _____ 2003. "La Emigración Calificada de Cuba entre fines del siglo XX y principios del XXI". Anuario Centro de Estudios de Migraciones Internacionales. CEMI. Universidad de La Habana. www.uh.cu
- Martín, Consuelo. 2000. "Emigración y Vida Cotidiana en Cuba". Pp. 10 en Tesis doctoral en Ciencias Psicológicas. Fondos del Centro de Migraciones Internacionales. CEMI. Universidad de La Habana.
- Martín, Consuelo y Aja, Antonio. 2004. "Informe de investigación Visitas de los cubanos residentes en Estados Unidos y Puerto Rico". En Fondos del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales. CEMI. Universidad de La Habana.
- Martín, J, L. Aja, Antonio. 2001. "Notas para el estudio de las trayectorias laborales de los migrantes cubanos en los Estados Unidos. Semejanzas y diferencias a su interior". Pp. 15 en Anuario del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales. CEMI. Universidad de La Habana.
- Martín, Magali. 2005. "La emigración ilegal por la ruta del sur. Balseiros en México". En Fondos del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales. CEMI. Universidad de La Habana. www.uh.cu

Cruzando de la frontera al batey: los haitianos en Quisqueya

Vanessa Pascual Morán*

Cuando la raza humana levantó por primera vez una frontera artificial entre las tierras antes compartidas, se inició la separación de la humanidad entre pueblos y naciones. Hoy, en el umbral del siglo XXI, todavía la humanidad no ha podido dar marcha atrás a este brutal distanciamiento. (Pascual, 1990: 78)

I. La elusiva y mítica frontera

Una larga trayectoria de luchas fratricidas en una frontera casi mítica y elusiva ha ido fraguando una extensa y profunda intolerancia, que raya en la xenofobia hacia los inmigrantes haitianos en la República Dominicana, también conocida históricamente como Quisqueya. La constante transformación de dicha frontera ha marcado los siglos de historia compartida por ambos pueblos. La división entre el este y el oeste de la isla Hispaniola surgió de un acuerdo entre el gobernador José Solano y el Conde de Annery en el año 1776. El mismo fue ratificado el 3 de junio de 1777, a través del Tratado de Aranjuez y se fijó como frontera el Río Masacre en la parte norte y el Río Pedernales en la parte sur.

El Río Masacre, también conocido como Dajabón, delimita la frontera entre la República Dominicana y Haití en 55 de sus 338 kilómetros de longitud. El Masacre ha sido fiel testigo de la odisea que han vivido los haitianos en los últimos tres siglos. El incidente más dramático de la historia fronteriza ocurrió en el año 1937 cuando el dictador dominicano Rafael Leonidas Trujillo expulsó alrededor de 18,000 haitianos y masacró entre 15,000 a 20,000 de ellos.

A partir de este trágico evento, la migración haitiana a la República Dominicana ha generado una candente controversia. La porosa frontera terrestre que separa a Quisqueya

*Coordinadora de la Red de Migración en el Caribe del Proyecto Red ATLANTEA, Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras.

de Haití coadyuva a que este fenómeno sea uno fluido y continuo, impactando de manera contundente todos los ámbitos de la vida cotidiana, tanto de la población haitiana como de la dominicana.

De acuerdo al informe *Migración haitiana y derechos humanos en la frontera haitiano-dominicana* del Grupo de Apoyo a los Repatriados y Refugiados (GARR) (2004), las violaciones a los derechos humanos de los migrantes haitianos incluyen, entre otras: el tráfico humano, la trata de niños, las repatriaciones y expulsiones masivas que violan las leyes internacionales, las condiciones inhumanas de los prisioneros haitianos en las cárceles fronterizas y las crasas violaciones a los derechos humanos, tales como asesinatos, secuestros y faltas de garantías judiciales a los detenidos.

Desde el punto de vista historiográfico el devenir de la frontera terrestre que separa a la República Dominicana de Haití ha sido dividido en tres grandes ciclos: frontera histórica, frontera política y frontera social (Moya Pons, 1992). Aclara el historiador dominicano Frank Moya Pons que esta nomenclatura responde al hecho de que: "...las obras sobre el tema han sido producidas en tres grandes oleadas que son productos vehementes, hijos del compromiso con una causa nacional, política, económica o intelectual" (Moya Pons, 1992:21).

En la categoría de escritos de la "frontera histórica", Moya Pons ubica lo producido en los siglos XVIII y XIX, cuyos materiales primarios fueron realizados por las autoridades francesas y españolas en el siglo XVIII. Puntualiza el historiador que durante algún tiempo en el siglo XIX "la frontera que gran parte de los dominicanos percibía era justamente la frontera histórica de la línea de Aranjuez" (Moya Pons, 1992:23). Los territorios que anteriormente estaban incluidos en la parte dominicana de dicha frontera fueron perdidos en 1794, en manos de Toussaint Louverture, a raíz de la Guerra Dominico-Haitiana. Moya Pons plantea que:

... la noción de la "*frontera histórica*" gravitó sobre la conciencia nacional durante décadas y convirtió en un proyecto nacional el propósito de volver a la línea de Aranjuez. Este proyecto tuvo que ser abandonado después de la Guerra de Restauración, cuando los dominicanos comprendieron que los territorios de la Plaine Central se habían perdido para siempre, y, por ello, tenían que llegar a un entendido de límites con los haitianos, si querían vivir en paz con sus vecinos (Moya Pons, 1992: 22).

Ante la aceptación de que el Estado dominicano ya no tenía la capacidad para recuperar los territorios perdidos, surge la "frontera política" como realidad y como necesidad. El

tratado de 1874 inicia un largo proceso que tomó 62 años en completarse, hasta el 1936. La literatura de este periodo tiene como ingredientes comunes: (1) la defensa de la línea divisoria como “frontera política” y como elemento de definición ideológica entre ambos países; (2) el nacionalismo y la exaltación del Estado ante la cuestión fronteriza; y (3) la aspiración de las élites nacionales por construir dos estados soberanos. Este último elemento se manifiesta a pesar de las limitaciones impuestas por el protectorado y la ocupación norteamericana en República Dominicana entre 1905 y 1924, y la ocupación militar norteamericana de Haití entre 1915 y 1934.

El tratado definitivo de límites, firmado en 1929, contenía una contradicción fundamental y era que los territorios que caían bajo la soberanía de la República Dominicana estaban ocupados o dominados por haitianos. Este problema no se resolvió en el protocolo de 1936. Moya Pons indica que:

Le tocó a Trujillo hacer efectiva la “frontera política” en 1937 con la matanza de los haitianos y consolidarla más adelante, a partir de 1941 con la campaña de dominicanización. A partir de la matanza y durante esta campaña, la “frontera política” adquiere sustancia territorial y se consolida ideológicamente como sustancia nacional. La frontera se hace consustancial con las llamadas “esencias nacionales” de la hispanidad, catolicidad y blancura (Moya Pons, 1992: 24).

A partir de 1964 la concepción trujillista comenzó a ser revisada. Los escritores de formación marxista de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, junto a sus colegas haitianos Suzy Castor y Gerard Pierre Charles, empezaron a explorar el tema de la formación de los estados haitiano y dominicano dentro del contexto más amplio de las relaciones raciales: “el prejuicio racial, la dominación económica, la nacionalidad, las relaciones de clase, y la presencia haitiana en la industria azucarera” (Moya Pons, 1992: 26). En la década de 1970 la “frontera quedó definida como un tema social” y así nació historiográficamente la “frontera social” (Moya Pons, 1992: 26).

A finales de los sesenta y principios de los setenta se realizan unos primeros esfuerzos por cuantificar la mano de obra haitiana en el mercado laboral dominicano. También se empiezan a realizar trabajos de campo acerca de la industria azucarera.

En las décadas de 1980 y 1990 se producen cambios significativos en los estudios que se orientan en dos sentidos diferentes: un mayor interés en la descripción explicativa de la presencia haitiana y un papel más destacado de la sociología y la antropología en lugar de la historia y la crítica histórica. Durante la década de 1980 se comienzan y se terminan los estudios sociológicos y antropológicos de la presencia haitiana en los ingenios

azucareros de la República Dominicana. Posteriormente, a lo largo de la década del los años 1990, se investigan otras áreas de la economía dominicana donde se va extendiendo la mano de obra haitiana: la producción cafetalera, la producción del arroz y la industria de la construcción, entre otros. Además se inicia el estudio de los hijos de los haitianos que nacen en la República Dominicana, “ya sea de parejas de haitianos, de parejas de haitianos y de dominicanos, e incluso de parejas de descendientes de haitianos, o sea, de parejas de dominicanos de ascendencia haitiana” (FLACSO y OIM, 2004: 167).

Una publicación realizada en 2004 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) intenta ampliar el estudio de los eventos migratorios más recientes. Ahí se señala que todavía no se ha llevado a cabo en la República Dominicana una encuesta nacional, representativa y abarcadora que incluya las áreas económicas donde laboran los migrantes haitianos: la caña de azúcar, el café, el arroz y las construcciones, tomando en cuenta que “los inmigrantes haitianos están presentes en todos los oficios de baja calificación y en todas las áreas residenciales deprimidas del país” (FLACSO y OIM, 2004: 168).

II. Economía, política y diáspora haitiana

Aún reconociendo que los cambios de política efectuados por el Estado dominicano han impactado el movimiento migratorio haitiano, no podemos soslayar el hecho de que las condiciones económicas y políticas prevalecientes en Haití, a través de su historia, han sido los factores determinantes en la decisión de un sector numeroso de la población haitiana de emigrar hacia la República Dominicana.

Franc Báez Evertsz, en su libro *Braceros Haitianos en la República Dominicana* (1986: 37-38), establece cuatro periodos básicos en relación a la migración haitiana:

- impacto del capitalismo dependiente y ocupación norteamericana (1915-1934)
- breve auge exportador y manufacturero (1946-1957)
- crisis estructural y dictadura duvalierista (1957-1971)
- nuevo proyecto industrial y agudización de la crisis agrícola (1971-1983).

A principios del siglo XX, como consecuencia de las guerras civiles y su concomitante miseria, enormes contingentes de haitianos emigraron a las islas del Caribe. El desbarajuste fiscal gubernamental, el desempleo y las extremas condiciones de vida, junto al trabajo

forzoso producto de la ocupación norteamericana (1915-1934), obligaron a muchos ciudadanos haitianos a emigrar a la República Dominicana, a Cuba y a otras islas vecinas.

La depresión mundial de los años treinta tuvo un impacto dramático en Haití. Dicha crisis desalentó la instalación de nuevas empresas extranjeras en el país, lo cual, a su vez, incrementó la crisis económica debido al rápido descenso del valor de las exportaciones haitianas. A partir de esta situación, se estima que alrededor de 300 mil haitianos desembarcaron en Cuba, entre 1913 y 1934, atraídos por la zafra azucarera. Debido a la crisis mundial surgida a finales de la década de los veinte y principios de los treinta, en 1936 y 1937 el gobierno cubano repatrió cerca de 30 mil haitianos. Así se cierran los canales de la emigración haitiana hacia Cuba y se incrementa la emigración a través de la frontera dominico-haitiana hacia la República Dominicana.

Durante los siglos XIX y principios del XX, los haitianos acudieron masivamente a la República Dominicana al corte de caña y a realizar otros trabajos agrícolas. En 1884 había alrededor de 500 haitianos en Santo Domingo, mientras que en 1920 la cifra sobrepasaba los 38 mil 225 y en 1925 llegaba a más de 100 mil. Para el año 1937, el dictador Trujillo expulsó del territorio dominicano a miles de haitianos y exterminó bárbaramente de 15 mil a 20 mil de ellos (Castor, 1983).

Durante la década de los años 1940, en la época de la posguerra, Haití experimentó un gran empuje exportador el cual impulsó su economía. Entre los factores asociados a esta bonanza se encuentran: el alza de los precios del café y del azúcar y la expansión de la producción bananera (Báez Evertsz, 1986: 46). En el año 1957, a raíz de la instauración del régimen dictatorial de Francois Duvalier, los campesinos haitianos comenzaron de nuevo a cruzar la frontera ilegalmente, mientras otros accedieron a formar parte de los contingentes de cortadores de caña que el gobierno haitiano proveía a las centrales azucareras dominicanas. Los “bateyes” dominicanos se convirtieron en un infierno humano para estos migrantes, los cuales alcanzaron la cifra de 300,000 al comienzo de la década de los años 1980.

En los años que siguieron, la instauración del régimen de Duvalier (1957) y la sangrienta represión de sus nefastos guardias, los Tonton Macoutes, la diáspora haitiana invadió todos los confines del Nuevo Mundo. Además de la República Dominicana, las ciudades de Nueva York, Montreal, Chicago y Washington fueron algunos de los destinos más favorecidos.

Hasta mediados de la década de los años 1980, Haití contaba con una economía agrícola estable, que le permitía exportar alimentos. No obstante, el proceso de globalización y la economía del mercado capitalista trastocaron dicho orden. La producción de azúcar para

el mercado mundial y nacional también se vio afectada por las importaciones de dicho producto que inició la burguesía nacional, aduciendo que salía más barata.

Actualmente, una parte sustancial de la producción agrícola está controlada por corporaciones estadounidenses. Por tal razón, los campesinos se ven obligados a sembrar productos de exportación como mango y café. Aunque tienen algunos terrenos, no cuentan con los medios de producción: agua, semillas, fertilizantes e insecticidas. Agrava esta situación el hecho de que los organismos internacionales envían alimentos envasados, abonando así a la destrucción de la agricultura haitiana. En 1994, tras la invasión de Estados Unidos para reinstalar al presidente Jean Bertrand Aristide, los donativos de alimentos bajaron los precios de los productos agrícolas, obligando así a un mayor número de campesinos a abandonar la tierra. Además, el cultivo del arroz, que había sido un importante producto en Haití, fue arruinado luego de que el gobierno de Estados Unidos obligó al gobierno haitiano a bajar los impuestos de importación del arroz estadounidense. Debido a que este último era subsidiado en su punto de origen, resultaba tener un precio más bajo que el arroz haitiano. Al inundar a Haití de arroz norteamericano abaratado, lo convirtieron en el quinto importador de arroz de Estados Unidos. Como resultado de la destrucción de la agricultura haitiana en los últimos 30 años, Haití tiene que importar la mayoría de los alimentos.

Paralelo a la destrucción de la agricultura en la década de los años 1980, Estados Unidos fue construyendo maquiladoras. Miles de campesinos que habían sido expulsados de sus tierras encontraron trabajo en ellas, recibiendo salarios de hambre. Durante los años del golpe de estado (1991 a 1994), los inversionistas estadounidenses y de otros países trasladaron las maquiladoras establecidas en Haití a la República Dominicana, Honduras, Costa Rica y otros países latinoamericanos. De 80 mil personas empleadas en esta industria en 1980, sólo quedaban 400 en 1994. Para el año 2000, aunque reabrieron algunas maquiladoras, sólo 20 mil personas pudieron ser empleadas. Como consecuencia de todas estas acciones, tanto la industria como la agricultura casi desaparecieron del suelo haitiano (Obrero Revolucionario, 2004).

En términos generales, los indicadores económicos sobre Haití para el 2004 son sobrecogedores: el 80% de la población estaba desempleada; el promedio de vida era de 52 años; la mitad de la población tenía menos de 20 años de edad; la mayoría pasaba hambre y tenía un ingreso diario de menos de un dólar. Las remesas enviadas por los haitianos que laboran en el extranjero, principalmente en la República Dominicana, Estados Unidos y Canadá, han suplido unos ingresos de subsistencia para la población (Obrero Revolucionario, 2004).

Cabe señalar que los grandes ingenios azucareros y las plantaciones dominicanas son responsables, en gran medida, del tráfico de trabajadores haitianos, pues lo promueven para

beneficiarse de una mano de obra barata y vulnerable. En dichas plantaciones los haitianos trabajan hasta 17 horas diarias —incluyendo sábados, domingos y días feriados— por un salario promedio de 40 pesos dominicanos, equivalente a menos de dos dólares americanos (GARR, 2004:17). En estos casos los menores haitianos de 13 a 17 años también son víctimas del tráfico humano y la explotación laboral.

En años más recientes, la migración haitiana a la República Dominicana se ha ido diversificando. Los migrantes agrícolas que se instalaban en los bateyes de las centrales azucareras han permanecido como sector sobresaliente pero menguante, por el cierre y privatización de muchos ingenios pertenecientes al Consejo Estatal del Azúcar (CEA). No obstante, se ha producido una migración relativamente nueva de otros grupos laborales, muy particularmente aquellos vinculados al comercio, a la construcción y al turismo, los cuales se han ido estableciendo en los centros urbanos. Allí residen, casi con exclusividad, en determinados asentamientos y laboran en actividades asalariadas que ya muchos dominicanos no desean realizar.

III. Abordajes teóricos al proceso migratorio

Los desarrollos más recientes en el Caribe quiebran los esquemas teóricos tradicionales, mediante los cuales se explican las migraciones masivas como movimientos que responden a factores que “empujan” desde las sociedades emisoras y “halan” desde las sociedades receptoras a sus protagonistas. La teoría económica neoclásica sostiene que las diferencias económicas entre los países emisores y los receptores, muy particularmente las oportunidades de empleo, son los factores determinantes de la migración. No obstante, en la actualidad, dichas corrientes no se comportan como las oleadas europeas de siglos pasados, principalmente debido a las innumerables restricciones impuestas por las leyes laborales y migratorias de Estados Unidos de Norteamérica y de otros países altamente industrializados (Pascual Morán, 1994: 275).

Por otro lado, el paradigma marxista ortodoxo ha ido perdiendo terreno debido a los nuevos desarrollos mundiales en los campos económicos y políticos. El fenómeno absorbente de la globalización y la transnacionalización del capital y de la fuerza trabajadora han ido limitando la capacidad explicativa de la teoría migratoria basada en el marxismo ortodoxo. Aunque la migración laboral aún exhibe elementos explotativos, en lo que concierne tanto a los recursos humanos como los naturales de los países periféricos, se han añadido otros elementos a la situación. Entre éstos podemos identificar el impacto de las remesas (transferencias de dinero a familiares en el país de origen) y la inversión de

capital producto de la migración en las sociedades de origen de los trabajadores. Debemos aclarar que estos dos fenómenos no son representativos de la totalidad del Caribe, pero sí se evidencian en varias comunidades migratorias, particularmente la haitiana y la dominicana (Pascual Morán, 1994: 275-276).

El estudio de los movimientos migratorios no puede ser patrimonio exclusivo de ninguna teoría o perspectiva. Cada una de ellas ha aportado elementos explicativos, a la vez que ha carecido de ellos o descuidado otros. Aunque existen unas bases comunes en todas las migraciones, cada una exhibe sus propias particularidades, tales como las relativas a la época histórica; el entorno geográfico; las condiciones prevalecientes en el mercado mundial; la situación económica y política de los países emisores y de los receptores; las características demográficas de los migrantes; la opinión pública prevaleciente; los conflictos bélicos existentes; las relaciones étnicas, raciales y religiosas; la situación del balance de poder en la diplomacia internacional y otros elementos intrínsecos y extrínsecos al proceso (Pascual Morán, 1994: 89-90).

Los movimientos migratorios pueden tener tanto efectos positivos como negativos. Entre los primeros destacan las remesas enviadas por el migrante a su país de origen, el alivio momentáneo a las presiones económicas y políticas dentro de cada país y el crecimiento económico de la sociedad emisora como producto del capital acumulado por los migrantes en el exterior y su posible reinversión.

Entre sus resultados negativos podemos mencionar la fuga de cerebros técnicos y profesionales (“brain drain”) del país emisor, el tráfico de seres humanos y la explotación descarnada de un sector de los migrantes en el país receptor. Igualmente, estos movimientos migratorios pueden violentar psicológicamente y desarticular a la familia de origen; incrementar la dependencia económica de los familiares en las remesas y, consecuentemente, impactar a los adultos dentro del núcleo familiar que están en edad productiva, pero desempleados. Además, la migración laboral frecuentemente promueve la inacción gubernamental en el país de origen, al depender de ésta como solución mágica al desempleo, a la pobreza y a otros problemas que impactan a la población. Haití, como país emisor de grandes olas migratorias, no se escapa de estas observaciones (Pascual Morán y Figueroa, 2005: 255-256).

IV. Presencia haitiana: frontera, bateyes y otros rumbos

La explotación descarnada de la fuerza laboral y los recursos por parte de los grandes intereses transnacionales ha provocado el estancamiento de la economía de Haití y la pauperización progresiva de la mayor parte de su población. Las críticas condiciones de salubridad e infraestructura, la deforestación rampante, el alto nivel de analfabetismo, entre otros, son factores que agravan la situación y propulsan el incremento en la salida de haitianos hacia la República Dominicana.

De hecho, el estudio realizado por la FLACSO y la OIM (2004:24) reveló que los motivos más relevantes que llevaron a los haitianos encuestados a emigrar a la República Dominicana fueron: el empleo (73.9%), el deseo de vivir en el vecino país (14%), el ir a pasear (4%), el comprar (1%) y el vender mercancía (1.8%).

En el pueblo haitiano fronterizo de Ouanaminthe se pueden observar las condiciones infrahumanas en que viven los haitianos en el área fronteriza. Allí, la miseria cotidiana se manifiesta de inmediato al ojo observador en las calles sin pavimentar, las cunetas llenas de aguas desechadas y la ausencia de una infraestructura pluvial y eléctrica. Ouanaminthe es un municipio ubicado en el noreste de Haití, en el cual viven cerca de 60 mil personas. Contando los 11 municipios periféricos que rodean a Ouanaminthe se estima que la población supera los 100 mil habitantes. Las principales actividades económicas en esta región son la agricultura y el comercio informal. Debido a su ubicación fronteriza allí se realiza comercio y tráfico de una gran variedad de productos.

Cabe señalar que las únicas dos estructuras que tienen facilidades de electricidad permanentemente son la iglesia católica del pueblo y la casa parroquial. Los medios de transportación prácticamente se circunscriben a pequeñas motoras que llevan a los ciudadanos desde el cruce de la frontera hasta el centro del poblado y viceversa y carretillas para traer hielo, electrodomésticos y materiales de construcción desde la frontera.

Igualmente se observa el mercado del pueblo repleto de gente y contaminado a la saciedad. La carne, el pescado, los vegetales y las frutas se fraccionan para venderse a precios que los habitantes del pueblo puedan pagar, pero todos ellos van con las huellas de las miles de moscas que adornan todos los productos agrícolas y la comida preparada que se vende en el lugar. Como único sitio de entretenimiento hay una plazuela en cemento con bancos en medio del mercado, el cual está cargado con aire de la quema de madera para carbón; éste es apilado en montañas grises que reflejan su color en los rostros, el cuerpo y la ropa, tanto de los vendedores como de sus clientes (Pascual Morán y Figueroa, 2006).

El ambiente natural está totalmente desprovisto de árboles, como producto de la deforestación masiva de que ha sido objeto todo el país a favor de los grandes intereses

económicos. La insuficiencia y el deterioro de las facilidades de vivienda y el hacinamiento están a la orden del día. Sobresalen en este empobrecido panorama algunas pocas viviendas de cemento y un sinnúmero de casuchas hechas de zinc, madera y paja.

De acuerdo a la Dra. Maritza Jiménez Polanco, Directora del Proyecto Todo por la Salud implantado en Ouanaminthe, la miseria que los arropa junto con la mala alimentación son los causantes de que haya una alta incidencia de enfermedades gastrointestinales. Por su parte, las hermanas Juliana y Dania de la Congregación San Juan Evangelista en Ouanaminthe destacaron el problema de desnutrición que padece esta población.

El Honorable Jean Baptiste, entonces Cónsul de Haití en Dajabón, ciudad dominicana fronteriza (Entrevista, junio 1999), nos explicó la situación de los migrantes haitianos en dicho sector de la frontera dominico-haitiana y la labor que realiza el Consulado en apoyo a dichos ciudadanos. Hizo hincapié en los abusos sistemáticos que se cometen y las dificultades que experimentan tanto los trabajadores como los comerciantes ambulantes que cruzan la frontera por temporadas y aquellos que se les permite cruzar solamente los lunes y los viernes de cada semana a vender sus productos en el mercado binacional de Dajabón.

Añadió que no existe presencia haitiana fija en Dajabón. Los haitianos cruzan diariamente para realizar labores de albañilería, ventas ambulantes y servicio doméstico. En la zona periférica de Dajabón trabajan como jornaleros pero no residen allí. Entre otros productos, siembran arroz en la zona más cercana a Dajabón y en áreas más lejanas cultivan café, cacao, guineo y melones.

El Cónsul destacó que los haitianos en Quisqueya confrontan un gran sentimiento antihaitiano, mientras que en Haití también existe un marcado antidominicanismo. Indicó que la burguesía haitiana y la burguesía dominicana quieren poner a los dos pueblos a pelear “mientras ellos beben vino juntos”. Fomentar estas divisiones es de su interés, pues abona a la preservación de sus respectivos campos de acción.

Además señaló que en la frontera los haitianos tienen que pagar un peaje al Centro Dominicano de Promoción de la Exportación (CEDOPEX), esto es un 1% de impuesto, si van a exportar mercancía hasta Haití. El funcionario comentó que “los militares también piden pesos, los golpean, abusan, les quitan el dinero a la mala” (Entrevista, junio 1999). Igualmente denunció que no hay apoyo sólido del Estado dominicano para resolver estos problemas.

La ciudad de Santiago de los Caballeros, ubicada en una región primordialmente agrícola, constituye otro de los puntales de la presencia haitiana en la República Dominicana. En los últimos años su población se ha multiplicado debido a que Santiago es punto de llegada de migrantes de todos los pueblos haitianos. Allí existe un comercio, primordialmente

generado por el flujo migratorio haitiano y caracterizado por una economía subterránea de mercancía (ropa, zapatos, cremas, adornos, etc.). Esto ha venido acompañado de un notable incremento de vendedores ambulantes haitianos en pequeños comercios popularmente conocidos como los “agáchate boutiques”, pues los haitianos colocan la mercancía en las aceras y los compradores, generalmente dominicanos, se tienen que agachar para poder ponderar adecuadamente sus compras. Usualmente la ropa que se vende allí es traída del estado norteamericano de la Florida por mujeres haitianas que la consiguen a peseta (25 centavos de dólar) el bulto, para luego revenderla en las calles de Haití y República Dominicana. Este comercio ambulante también se lleva a cabo en Dajabón los días lunes y viernes.

Gurabo es una de las comunidades santiagueras donde se concentran los migrantes haitianos. Para detener el acelerado crecimiento de dicha población algunos grupos de dominicanos con actitudes xenofóbicas han propuesto levantar una frontera física (pared o muro) entre Haití y la República Dominicana. No obstante, la visión de la migración haitiana ha ido transformándose debido a que una variedad de sectores económicos, tales como el agrícola y el de la construcción, ven la presencia haitiana como algo imprescindible al bienestar de la economía dominicana. Igualmente, existen organizaciones no-gubernamentales, como el *Centro de Reflexión, Encuentro y Solidaridad “One Respe”*, dirigida por el puertorriqueño Américo Badillo, que realizan una extraordinaria labor en defensa de los derechos de esta población y ofrecen servicios educativos, de salud y otros.

Aunque la presencia haitiana en los bateyes ha ido menguando debido a la privatización y cierre de muchos de los ingenios azucareros, podríamos afirmar que a través de la historia éstos han sido los focos más notables de concentración de dicha población. En 1964 la población de trabajadores haitianos en los bateyes alcanzaba la cifra de 60 mil al comienzo de la década de los ochenta llegaba a los 300 mil y en años más recientes estaba cerca de los 200 mil; distribuidos en los 200 bateyes que pertenecían a los 10 ingenios del Consejo Estatal del Azúcar (CEA). El cierre y privatización de dichos ingenios es uno de los factores que han provocado que la migración haitiana se haya diversificado y haya aumentado en otros sectores económicos, tales como el de la construcción, el comercio ambulante, el servicio doméstico y el turismo.

En visitas efectuadas a un sinnúmero de bateyes e ingenios azucareros donde residen y laboran miles de migrantes haitianos en Santo Domingo, Santiago de los Caballeros, Puerto Plata, San Pedro de Macorís, Hato Mayor, el Seibo y La Romana, se pudo constatar que estos migrantes viven en condiciones infrahumanas. Los bateyes se pueden describir como una comunidad donde la población trabaja mayormente en el campo, así como en fábricas relacionadas a las zonas de cultivo y manufactura de la caña de azúcar. Los bateyes

nacen con las centrales azucareras. Los dueños de éstas edifican casas y la infraestructura para hospedar a los trabajadores y sus familias, quienes tradicionalmente han dependido casi totalmente de la plantación. El ingenio azucarero les provee precarios servicios de salud, educación, agua potable, electricidad y venta de productos de primera necesidad. La dependencia de los ingenios todavía existe, aunque en muchos bateyes los trabajadores del azúcar ya no representan la mayoría de la población (Báez, 2004: 3).

Usualmente se distingue entre dos tipos de bateyes. El batey agrícola es una comunidad rural cuya población mayormente trabaja en la siembra, el corte, la carga, el pesaje y la transportación de la caña de azúcar en los ingenios. Este perfil ha ido cambiando porque los bateyes agrícolas se han convertido en comunidades con unas dinámicas socioeconómicas que se derivan de la plantación (Báez, 2004: 4).

Una alta proporción de sus habitantes es de origen haitiano o de ascendencia haitiana. Esta característica comenzó a fraguarse durante la década de 1920, durante la primera ocupación militar de Estados Unidos, debido al reclutamiento de braceros haitianos promovido por dichas autoridades (Báez, 2004: 4).

Por otro lado, el batey central está localizado en los alrededores de la fábrica y es de carácter urbano o parcialmente urbano. Su población tiene el hábito de estar conectada a la labor industrial propia de la molienda. Las familias, cuya fuente de ingreso no es exclusivamente del ingenio, se establecen en los bateyes centrales (Báez, 2004: 4).

Es importante señalar que un alto porcentaje de las familias en condiciones de extrema pobreza en el país está localizado en zonas donde se produce la caña de azúcar. Típicamente los asentamientos humanos conocidos como bateyes son lugares donde la pobreza alcanza niveles extremos (Báez, 2004: 4).

Un estudio auspiciado por el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) (Báez, 2004: 4-6), el cual cubrió 10 ingenios azucareros del CEA y sus respectivos bateyes, reveló que:

- Vivienda: Las viviendas están en condiciones deplorables y de hacinamiento. La mayoría de éstas están construidas con materiales de baja calidad vulnerables a ciclones. Los tipos de vivienda se desglosan de la siguiente manera:
 - 53% casas independientes
 - 30% barracones
 - 17% casas duplex

- Agua potable: En lo referente a infraestructura del servicio de agua para los residentes el informe indica que:
 - 32% no tiene infraestructura, de los cuales

- Más del 50% busca agua en el río o riachuelo más cercano
- Menos del 18% recibe el agua de los camiones de reserva incidental que son enviados por el ingenio
- El restante 68% cuenta con alguna infraestructura para el servicio de agua, pero la misma es deficiente o inadecuada. De este porcentaje:
 - > 23% tiene sistema de acueductos
 - > 33% tiene pozo
 - > 24% tiene pluma pública
 - > 11% tiene molinos de viento
 - > 9% tiene sistema con bombas eléctricas

- Sanidad ambiental: Sobre los servicios sanitarios se encontró que:
 - 66% de los bateyes no tienen
 - 34% cuentan con los siguientes:
 - > 18% letrinas privadas
 - > 14% letrinas públicas
 - > 2% inodoros privados

- Servicios de salud: Sobre los servicios y facilidades de salud en los bateyes se encontró que:
 - 16% no tiene
 - 26% tiene cuartos para consulta médica
 - 4% cuenta con habitaciones para los enfermos
 - 3% cuenta con clínicas rurales
 - 2% cuenta con farmacias populares

- Servicios de educación: En lo que respecta a la educación formal la investigación reveló que:
 - 30% de los bateyes no la ofrece
 - 33% de la población de 10 o más años no sabe leer ni escribir
- Mano de obra: En términos de la Población Económicamente Activa (PEA) de los bateyes de la CEA se encontró que:
 - 17% (21,074) son trabajadores agrícolas en las plantaciones
 - 83% no hace labores relacionadas con las plantaciones de azúcar y se dedican a actividades tales como:
 - > Construcción

- > Transportación en motocicletas
- > Ventas al detal
- > Zonas francas
- > Agricultura independiente

Vale la pena destacar que las luchas continuas de los migrantes haitianos han encontrado un gran apoyo en las organizaciones internacionales especializadas en la protección de los derechos humanos. Algunas de éstas son las uniones laborales de Estados Unidos, Europa y Canadá. Estas intervenciones le han costado al Gobierno dominicano numerosas denuncias y sentencias legales debido a que ha auspiciado este tipo de explotación hacia los trabajadores migrantes haitianos y sus familias (Silié, 2004: 12).

V. La respuesta del estado dominicano

La política pública asumida históricamente por el Estado dominicano en relación a la migración haitiana ha sido una de carácter ambivalente, xenofóbico y, en gran medida, fundamentada en los intereses económicos de sectores dominantes, tanto norteamericanos como nacionales. El primer ejemplo dramático de esta política fue la expulsión del territorio dominicano de miles de haitianos y el bárbaro exterminio de 15,000 a 20,000 de ellos en el año 1937, bajo la dictadura del General Trujillo (Castor, 1983). Este último dio una orden al Ejército para que procediera a “matar a todo haitiano que no pudiera demostrar su condición de dominicano... (aquellos) que no tuvieran documentos de identidad, asumiéndose que todos los dominicanos poseían tal documento” (Wooding y Moseley-Williams, 2004: 19-20). Estos acontecimientos fueron el resultado de la política de dominicanización de la frontera.

La orden de la masacre excluía a los trabajadores cañeros de los ingenios, siendo la mayoría de éstos últimos de propiedad estadounidense. En las localidades fronterizas donde se produjo la masacre no había ingenios. A tales efectos:

...los haitianos víctimas del “corte”, no eran los braceros que laboraban en los bateyes de los ingenios norteamericanos...Eran los que se dedicaban a otras actividades productivas, entre las que podemos mencionar las agropecuarias, que no tenían ninguna ligazón con el sector azucarero. Entonces, la masacre fue selectiva: dirigida a los haitianos que trabajaban fuera de los ingenios propiedad de los norteamericanos, respetando así el interés extranjero (Muñoz, 1995:162).

En el 1939 la dictadura trujillista promulgó una nueva Ley de Migración cuyo objetivo primordial era impedir la entrada de haitianos al país. La misma, protegía los intereses estadounidenses, excluyendo a aquellos trabajadores que en un momento dado fueran necesarios para el corte de la caña.

La política de exclusión, discriminación y defensa de los intereses económicos nacionales y extranjeros se continuó evidenciando a través de la historia dominicana. El Decreto 233-91 del 13 de junio de 1991, promulgado por el Presidente Joaquín Balaguer, ordenaba la expulsión de todos los haitianos indocumentados menores de 16 y mayores de 60 años, bajo el disfraz de medida humanitaria que eximía a jóvenes y viejos del trabajo en los campos de caña. Al implantarse dicho decreto, se estima que unas 35 mil personas fueron deportadas y otras muchas se fueron voluntariamente evitando la persecución y abuso de los militares (Wooding y Moseley-Williams, 2004: 79). Estas repatriaciones, al estar basadas en el criterio de edad “no afectaron necesariamente la economía dominicana, porque la gran masa productiva de braceros extranjeros quedó prácticamente intacta” (Muñoz, 1995:197). Además, en noviembre del 1999, en marzo del 2000 y en mayo del 2005 se efectuaron otras deportaciones masivas en la zona fronteriza del país.

GRÁFICO 1a: Distribución por género de los haitianos expulsados de la República Dominicana: 1999-2000 (Universidad de California, 2002: 25)

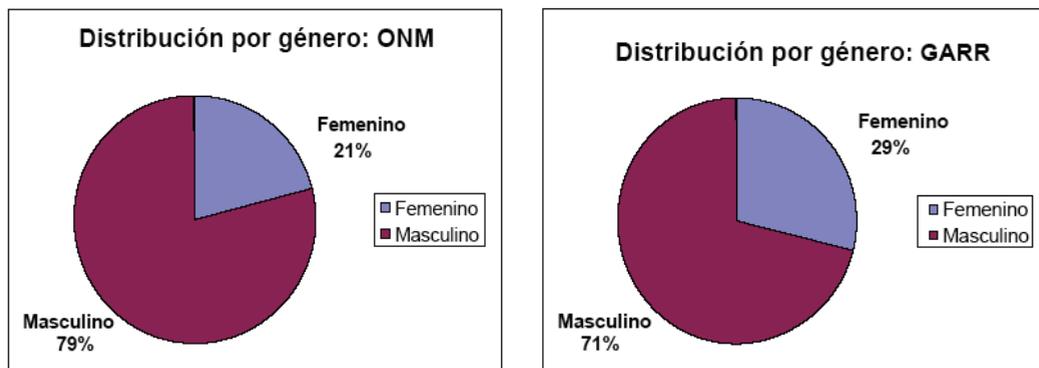
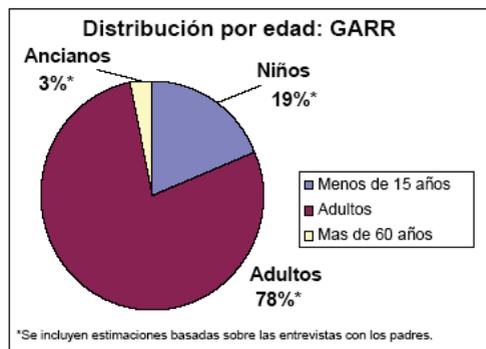
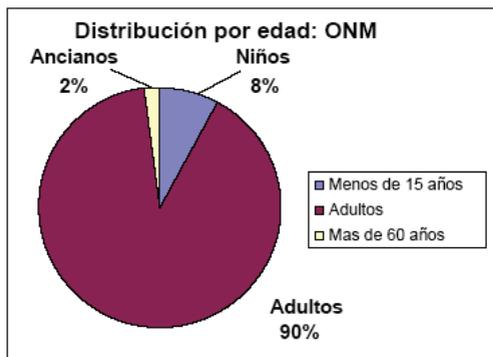


GRÁFICO 1b: Distribución por edad de los haitianos expulsados de la República Dominicana: 1999-2000 (Universidad de California, 2002: 26)



Un estudio titulado *Huéspedes mal recibidos* (Universidad de California, 2002: 23-30) reveló que los varones constituyen la gran mayoría de la población haitiana expulsada de la República Dominicana entre el 1999 y el 2000, entre los 20 a 40 años de edad (Ver gráficos 1a y 1b). Los datos comparados fueron recogidos por la Oficina Nacional de la Migración (ONM) —organismo del Gobierno de Haití responsable de asuntos migratorios— y el Grupo de Apoyo a los Refugiados y Repatriados (GARR) —una ONG haitiana que asiste a inmigrantes forzosos de la República Dominicana a Haití—. Según los datos de la ONM, cerca del 80% de los expulsados son varones y casi la mitad son menores de 27 años. Aproximadamente el 8% son niños menores de 15 años y el 2% son adultos mayores de 60 años. Un dato que resalta en el informe es que cerca del 4% de los expulsados nacieron en la República Dominicana. Los datos del GARR son muy similares, excepto por el cálculo del número de niños, pues aparentemente la manera de contarlos “no es fiable” (Universidad de California, 2002: 24).

GRÁFICO 2a: Distribución por ocupaciones de los haitianos expulsados de la República Dominicana: 1999-2000 (Universidad de California, 2002: 29)

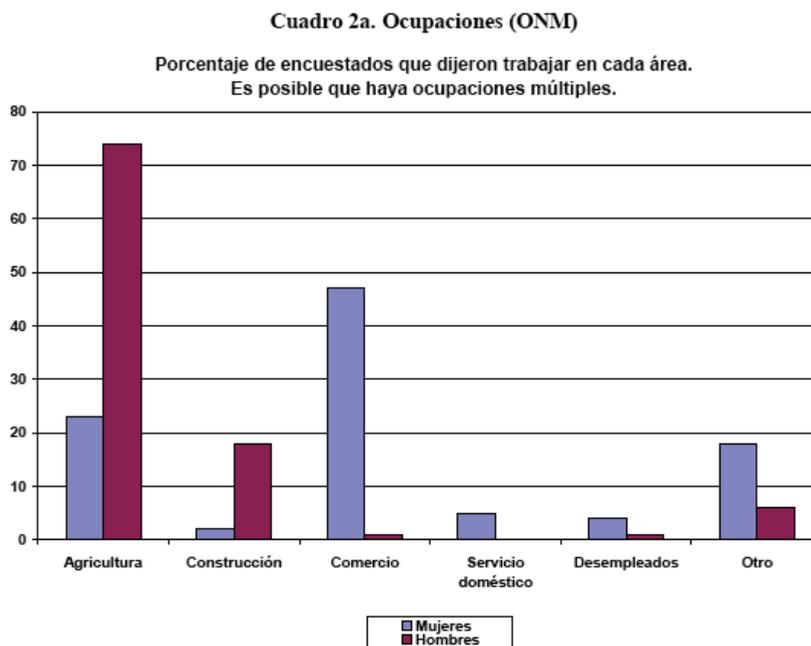
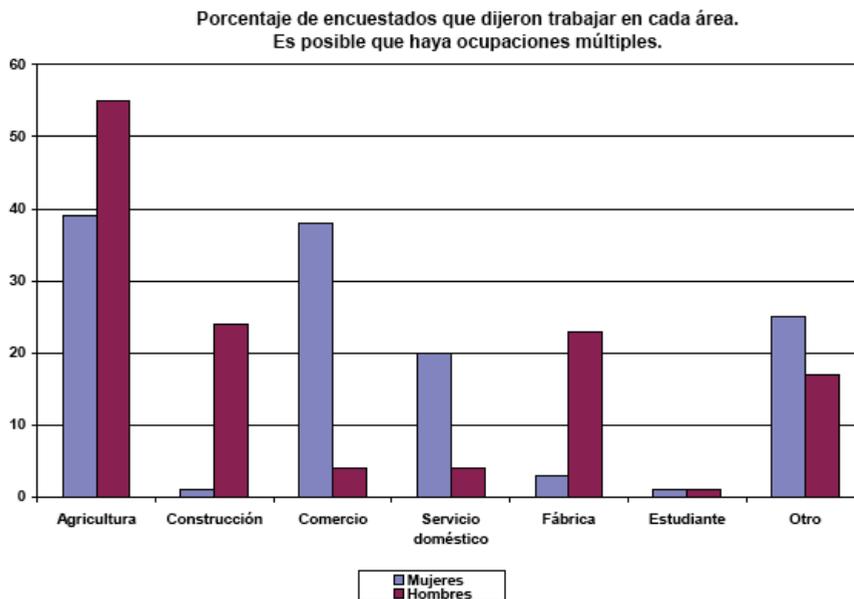


GRÁFICO 2b: Distribución por ocupaciones de los haitianos expulsados de la República Dominicana: 1999-2000 (Universidad de California, 2002: 30) (GARR)

Cuadro 2b. Ocupaciones



En el citado estudio (Universidad de California, 2002:28-30) también se analiza la variedad y relativa concentración de actividades económicas en las que participaban los expulsados (Ver gráficos 2a y 2b). En términos generales, tanto los datos de la ONM como los del GARR revelan que la mayoría de los hombres estaban empleados en el sector agrícola antes de la expulsión. El 26% de los encuestados por la ONM y el 45% en el caso del GARR informaron que trabajaban en actividades no agrícolas. De acuerdo a los autores, esta variación se puede deber a los patrones de empleo dentro de las propias muestras de acuerdo a las zonas encuestadas. Cerca del 25% de los varones encuestados por el GARR estaban empleados en la construcción y un porcentaje similar dijo estar trabajando en fábricas. Mientras que entre los encuestados por la ONM, el 18% trabajaba principalmente en la construcción.

En lo que concierne a las mujeres encuestadas el estudio señala que estaban empleadas en una gama más amplia de actividades económicas. Aproximadamente la mitad de las mujeres (47%), según la ONM, informaron que trabajaban en el comercio, mientras que la cifra del GARR es del 38%. Una quinta parte (20%) de las encuestadas por el GARR dijeron estar empleadas en el servicio doméstico.

Por otro lado, en lo que se refiere al tráfico sexual de mujeres, República Dominicana es el cuarto país con mayor cantidad de víctimas, después de Tailandia, Brasil y Filipinas. Según un informe del año 2000, de UNICEF y la OIM, al menos 2 mil niños y niñas haitianos cruzan cada año la frontera dominico-haitiana con ayuda de traficantes, quienes explotan de manera temporal a los menores en actividades como la agricultura, la construcción y la mendicidad (Unid@s por la vida, 2006).

Para lidiar con este grave problema, el Gobierno de la República Dominicana promulgó la Ley Número 137-03 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, la cual entró en vigor el 7 de agosto de 2003. Según el Artículo 1 de la Ley se define el tráfico ilícito de migrantes como:

la facilitación de la entrada, salida, tránsito o paso ilegal de una persona en el país o en el extranjero, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio financiero u otro beneficio, para sí u otros (Gobierno de la República Dominicana, 2003:3).

La Ley establece, en su Artículo 2, penas de 10 a 15 años de reclusión y multa no menor de 150 ni mayor de 250 salarios mínimos al autor del delito del tráfico ilícito de migrantes. El responsable del delito de trata de personas será condenado a penas de 15 a 20 años de reclusión y multas de 175 salarios mínimos (Gobierno de la República Dominicana, 2003: 3). Para el cálculo de las multas se utilizará como base el salario mínimo establecido por la autoridad competente en materia laboral, en la fecha que se cometa la infracción (2003:6).

Para los fines de la Ley la trata de personas es definida en el Artículo 1 como:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza, a la fuerza, a la coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder, o situaciones de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación, para que ejerza cualquier forma de explotación sexual, pornografía, servidumbre por deudas, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil,

adopción irregular, esclavitud y/o prácticas análogas a ésta, o a la extracción de órganos (2003:2).

De acuerdo al informe de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA, 1999), en la República Dominicana residían alrededor de 500,000 trabajadores haitianos indocumentados para el año 1999. El estudio señala que muchas de estas personas han residido en la República Dominicana entre 20 y 40 años y algunos hasta han nacido en dicho país. Una gran mayoría de éstos viven en una condición de “ilegalidad” permanente, la cual transfieren a sus descendientes. A estos últimos se les impide obtener la nacionalidad dominicana porque, según una interpretación restrictiva del Artículo 11 de la Constitución de la República Dominicana (2004) por parte de las autoridades de ese país, son hijos de “extranjeros en tránsito”. El concepto es contradictorio con el hecho de que estas personas han residido por años en un país, donde han desarrollado innumerables relaciones de todo tipo. Como consecuencia de esta interpretación se les niega a numerosos niños de origen haitiano sus derechos fundamentales tales como la nacionalidad del país donde nacieron, el acceso a servicios de salud y de educación. Esta acción del gobierno no solamente violenta el Artículo 15 de la Constitución sino de manera muy particular los Artículos 25 y 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (1948-1998), cuyos ejes principales son “el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar...” y la afirmación de que “toda persona tiene derecho a la educación”.

Luego de la visita de observación y de las recomendaciones hechas por la CIDH de la OEA en su Informe Anual para 1991, el gobierno de la República Dominicana informó su decisión de suspender las expulsiones desde el 30 de septiembre de 1991. No obstante, diez meses después el Fiscal Público se negó a aceptar la petición para la declaración tardía de nacimiento, argumentando que la misma “no está protegida en la documentación y el procedimiento que gobierna en tales casos” (ICHR–OAS, 1999:8).

En lo que respecta a los derechos humanos de la infancia haitiana, un estudio reciente (Tejeda, Pilles y Artola, 2002 citado en Wooding y Moseley-Williams, 2004:65) reveló que muchos menores haitianos son traficados por redes organizadas en complicidad con el personal militar de la frontera. El estudio indica que sobre dos mil menores cruzan de esta forma la frontera y generalmente lo hacen con el conocimiento y consentimiento de los padres, quienes pagan a los traficantes, que usualmente son personas conocidas o recomendadas por terceros. Los padres informan que diversos familiares y personas de su confianza atienden a los menores en la República Dominicana. Ante el hallazgo de que todos

los menores de la muestra estaban siendo explotados, mientras trabajaban en áreas rurales, en el sector informal o en redes de mendigos, los progenitores alegaron que en los hogares pobres es usual que los niños trabajen durante sus vacaciones escolares. No obstante, una amplia mayoría de estos menores viven en circunstancias altamente vulnerables. “Sus condiciones de vida y dieta son terribles y su acceso a servicios de salud es mínimo o inexistente” (Wooding y Moseley-Williams, 2004:65). También están expuestos a abusos debido a su origen y status irregular en el país. Aunque luego de permanecer durante los tres meses de vacaciones de verano, la mayoría regresa a Haití para el inicio del año escolar, un tercio de la muestra permaneció en la República Dominicana, laborando en el sector informal o en el trabajo agrícola. Además, el estudio reveló que gran parte de los menores presentan “inestabilidad emocional y problemas psicosociales” (Wooding y Moseley-Williams, 2004:65).

Por otro lado, un estudio reciente de la OIM y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) reveló que anualmente unos 4 mil niños son llevados desde Haití hasta Santo Domingo para ser utilizados como mendigos en las calles (Nina Gómez, 17 de junio de 2005: 68). Las dos entidades afirmaron que las autoridades dominicanas no han tomado medida alguna para detener esta situación. La directora del Movimiento de Mujeres Dominico-Haitianas (MUDHA), Sonia Pierre confirmó dicha denuncia e indicó: “Todo el mundo sabe que hay sectores que se benefician con esa terrible situación de estos niños, la cual es criminal” (Nina Gómez, 17 de junio de 2005:68). Además de la capital dominicana, los menores son ubicados en otras ciudades como San Pedro de Macorís y La Romana. El sub-director de Inmigración, Juan Isidro Pérez, confirmó dichas denuncias e indicó que “una banda se dedica al alquiler de niños y niñas de nacionalidad haitiana para ponerlos a mendigar” (Nina Gómez, 17 de junio de 2005: 68).

En junio de 1991, la organización no-gubernamental America’s Watch denunció ante la Cámara de Representantes de Estados Unidos las violaciones a los derechos humanos de los cortadores de caña haitianos empleados en la República Dominicana, destacando lo que se considera un régimen de labor forzado que afecta a los niños haitianos en las plantaciones del Consejo Estatal del Azúcar (CEA). Días después de las denuncias reiteradas de maltrato de haitianos y luego de que una cadena de televisión difundiera imágenes de las deplorables condiciones de vida de los cortadores de caña haitianos, el presidente dominicano Joaquín Balaguer promulgó el Decreto 233 del 13 de junio de 1991, el cual resultó en la repatriación de más de 35 mil personas (IACHR, 1999: 2).

Resulta significativo el hecho de que “...entre el 26 de julio de 1867 y el 23 de febrero del 2000, Haití y la República Dominicana han firmado veinte tratados, acuerdos, convenios y protocolos oficiales, sin que en ninguno de ellos se haya formalizado uno de carácter

migratorio” (Estrella Veloz, 1 de octubre de 2001:5). Desde la perspectiva dominicana se alega que:

...Haití siempre se ha opuesto a un acuerdo de ese tipo, en vista de que sus autoridades saben que si se pusieran en práctica estrictas regulaciones migratorias se limitaría considerablemente el flujo de migrantes haitianos.

Sus autoridades están conscientes de que mientras más haitianos descontentos haya en Haití, por la ineptitud de sus gobernantes en crear y fortalecer un régimen democrático en el que imperen la libertad y la justicia social, más posibilidades existen de un estallido violento. La República Dominicana, en ese caso, es la válvula de escape más viable para evitar la presión (Estrella Veloz, 1 de octubre de 2001:5).

La nueva Ley de Migración dominicana número 285-04 (2004) fue aprobada por el Congreso Nacional el 15 de agosto de 2004, el día anterior a la transmisión de poder del gobierno de Hipólito Mejía al de Leonel Fernández.

Aunque esta ley constituye una modernización sumamente necesaria a la antigua legislación de 1939 que regularizaba el reclutamiento y la inserción al trabajo de extranjeros en República Dominicana, fuerza laboral constituida principalmente por haitianos(as), la nueva legislación implícitamente limita y excluye en muchos aspectos a los trabajadores haitianos. En este sentido, esta ley es criticable a la luz de la Constitución Dominicana y de muchas Convenciones Internacionales (GARR, 2004: 15).

De acuerdo a esta legislación, los extranjeros no residentes son considerados automáticamente como personas en tránsito, por lo tanto sus hijos nacidos en suelo dominicano quedan excluidos del derecho constitucional a la nacionalidad dominicana. La denegación ocurre cuando se les solicita el acta de nacimiento en las oficinas de la Junta Central Electoral (JCE). Allí la política es negar sistemáticamente actas de nacimiento a los hijos de haitianos. La decisión de si a un niño se le puede negar dicho documento debido a que uno o ambos de sus padres son haitianos es arbitraria. La misma puede fundamentarse en el hecho de que:

...los padres no tienen cédulas dominicanas o en que tienen nombres que suenan como haitianos, o en que son negros y hablan español con acento. Esta discriminación es sistemática en el sentido de que es la política institucional de la JCE y como tal ha sido defendida en los tribunales por sus abogados. (Wooding y Moseley-Williams, 2004: 53)

La anterior fue la política oficial durante el mandato de Joaquín Balaguer. No obstante, los gobiernos que le sucedieron han intentado disimular su respaldo a la misma pues están conscientes que dicha política de la JCE es incompatible con los acuerdos internacionales endosados por la República Dominicana. Líderes dominicanos argumentan que la JCE es una entidad autónoma y la situación pertenece al ámbito judicial. Añaden que la Suprema Corte es la que finalmente debe decidir. Sin embargo, dicha Corte ha sido tímida en emitir un fallo en relación al Artículo 11 de la Sección 1 De la nacionalidad, bajo el Título III Derechos Políticos de la Constitución Dominicana, el cual establece en su primera parte que:

ART.11.- Son dominicanos: Todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que están de tránsito en él.

De hecho, esta interpretación de lo que es ser dominicano(a) ha provocado un sinnúmero de acciones y protestas que han tenido eco en los medios noticiosos:

Las violentas protestas registradas en Puerto Príncipe contra la visita del presidente dominicano Leonel Fernández y una decisión de la Suprema Corte de Justicia dominicana que dejó establecido que los hijos de inmigrantes ilegales nacidos en el país no son dominicanos, han tornado tensas las generalmente delicadas relaciones entre Haití y la República Dominicana (González, 14 de febrero de 2006:78).

Por otro lado, la Ley de Migración en su Artículo 49 prohíbe a los trabajadores temporales trabajar en las zonas francas o en las empresas turísticas, lo cual contradice el Artículo 9 de la Constitución Dominicana que estipula que cada persona tiene derecho a dedicarse a un trabajo de su elección. En cuanto al trato que se le da a los trabajadores fronterizos, la nueva ley dispone que estén autorizados a trabajar sólo en cierto perímetro de la frontera y deben regresar diariamente a su residencia (Artículo 58). El Artículo 62, por otro lado, estipula que, contrario a otros migrantes, la única manera de que estos trabajadores fronterizos introduzcan una solicitud de residencia dominicana sería regresando a su país de origen y solicitándola ante el Consulado dominicano allí establecido (GARR, 2004: 15-16).

El Informe del GARR se posiciona ante esta realidad señalando que:

La casi institucionalización del sistema de reclutamientos, con la complicidad de las autoridades, se vuelve hipócrita cuando se deja en toda libertad los traficantes que, según la nueva ley dominicana 137-03 (votada en julio de 2003), deberían ser perseguidos por la ley. A pesar de la nueva ley de migración dominicana y de las reiteradas declaraciones de las autoridades haitianas para adoptar medidas de control en la frontera, se continúa reclutando y abandonando a las personas en una situación de no derecho y sin estatus legal, para explotarlos mejor, repatriarlos y sacarles el poco dinero que hubieran ganado (GARR, 2004: 20).

VI. Alternativas y propuestas

No hay duda alguna de que la miseria rampante que azota a Haití es el factor principal que impulsa la emigración masiva de sus ciudadanos. Esto nos obliga a pensar en respuestas contundentes y urgentes para detener la acelerada pauperización de este pueblo. Sin embargo, primero hay que abordar la situación de inestabilidad política de esa convulsionada nación, para entonces poder desarrollar un proyecto económico extenso e inclusivo.

Es evidente que la creación de empleos es uno de los pilares de esa transformación económica. A tales efectos, sería indispensable implantar un proceso de reforma agraria amplia y profunda, y un esfuerzo masivo para combatir la deforestación desenfadada de ese país. Para lograr estos dos objetivos habría que llevar a cabo un proceso intensivo de reacondicionamiento del terreno y una siembra extensa y bien planificada de plantas y árboles por todo el país y, de ser necesario, implantar un proceso de expropiación masiva de tierras a los grandes terratenientes y la redistribución de éstas a los campesinos haitianos.

De acuerdo al Honorable Jean Baptiste, ex Cónsul de Haití en Dajabón, la ayuda extranjera se debería concentrar en los siguientes objetivos: ayudar a implantar la reforma agraria, construir canales de irrigación, proveer instrumentos y maquinaria a precio subsidiado, adiestrar a los técnicos, ofrecer asistencia técnica a los campesinos y proveer fertilizantes. Al mismo tiempo, señaló que la visión del gobierno debe conseguir recursos para los campesinos, haciendo énfasis en la reforestación del país, lo cual permite que un sector del pueblo se pueda emplear; la construcción de escuelas y la construcción de locales para proyectos que generen empleos, basados en la autogestión popular.

Al otro lado de la frontera se hace necesario delinear una política migratoria justa y razonable que permita la incorporación de los haitianos residentes o nacidos en la República Dominicana como ciudadanos plenos con todos los derechos. Agripino Nuñez Collado, Rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), recomendó que

si los productores agrícolas necesitan trabajadores para sus fincas “que los haitianos vengan a laborar aquí con un contrato y que éste sea justo y les garantice un pago mínimo, porque se cometen muchas injusticias” cuando el inmigrante es ilegal (Hoy Digital, 19 de mayo de 2005).

El gobierno y el pueblo dominicano deben reconocer las aportaciones que hacen los haitianos a la economía dominicana y, a través de la aprobación de leyes adecuadas y rigurosamente aplicadas, proteger los derechos de los trabajadores haitianos en todos los sectores productivos. Además, se les debe proveer contratos de empleo con todas las garantías contempladas en dichas leyes y oportunidades de adiestramiento para mejorar sus destrezas técnicas y profesionales.

De igual forma, se deben desarrollar campañas de orientación y educación al pueblo dominicano en torno a lo destructivo del prejuicio y la discriminación hacia sus hermanos haitianos. Tanto el sistema educativo como los medios de comunicación masivos, deben proveer un espacio para la reflexión en torno al racismo y la xenofobia para promover un cambio de actitud. Partiendo de su propia experiencia histórica como pueblo migrante y explotado en otras partes del mundo, se esperaría que los dominicanos fueran más solidarios con los haitianos, reconociendo su humanidad y respetándola. Esto, a su vez, se debe traducir en la provisión adecuada de servicios educativos y de salud, entre otros.

Por otro lado, el gobierno haitiano, con el apoyo de entidades internacionales y países solidarios, debe realizar un esfuerzo contundente para que la masa de gente pobre tenga más opciones económicas en su propio país. Al mismo tiempo, se debe articular una política conjunta entre las autoridades haitianas y dominicanas que impacte el flujo migratorio fronterizo y establezca unas protecciones a los derechos humanos de los migrantes.

La Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos en su Informe Anual para 1991 (1999:2) plantea que el Gobierno de la República Dominicana debe:

1. Tomar medidas dirigidas a regularizar el status de los haitianos que todavía no han podido tomar ventaja de las provisiones del Decreto 417-90 del 15 de octubre de 1990.

2. Revocar cualquier legislación o medida administrativa dirigida a menoscabar los derechos de los extranjeros o dominicanos de origen haitiano y suspender inmediatamente las expulsiones masivas de nacionales haitianos.
3. Proveer los medios necesarios para los nacionales haitianos que voluntariamente soliciten su regreso a Haití con todas las garantías y consideraciones, sin perjudicar sus derechos básicos y otorgar los beneficios de empleo pertinentes.
4. Pagar compensación por aquellos nacionales haitianos que fueron expulsados de la República Dominicana sin sus correspondientes beneficios de empleo. Según se indica en el Decreto 233-91.
5. Conceder todas las oportunidades dirigidas a permitir que aquellas personas que alegan que son dominicanas puedan regresar al país para que así puedan ejercer su derecho a probar su ciudadanía dominicana (Traducción por la autora).

Al respecto, dicha Comisión asumió los siguientes compromisos:

1. Urgir al Estado dominicano que adopte medidas orientadas a mejorar y regularizar la situación de los trabajadores haitianos indocumentados, distribuyendo permisos de trabajo y tarjetas de residencia; legalizar la situación de sus hijos, en aquellos casos que proceden de acuerdo al principio de jus soli, sostenido en el Artículo 11 de la Constitución.
2. Reiterar su preocupación por las condiciones precarias e insalubres en que viven los trabajadores haitianos y sus familias y recomendar al Estado que adopte medidas que garanticen, sin ribetes discriminatorios, los derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores. Destacar la necesidad de mejorar las condiciones de vida en los bateyes y proveer las necesidades básicas, tales como agua potable, electricidad, servicios médicos y programas de educación.
3. Expresar su preocupación en relación a las expulsiones masivas de trabajadores haitianos y recalcar que las expulsiones colectivas son una violación flagrante

de las leyes internacionales que impactan la conciencia de toda la humanidad. Reiterar que las expulsiones individuales se deben efectuar a través de los procedimientos que garanticen los medios defensivos cónsonos con las mínimas reglas de justicia, y que prevengan errores y abusos. (Traducción por la autora)

Resulta incuestionable el hecho de que la República Dominicana necesita la mano de obra haitiana para mantener su competitividad en algunos sectores económicos, como el de la caña de azúcar y la agricultura en general, y que el Estado haitiano necesita los empleos para reducir la alta tasa de desempleo que afecta al país e impulsar artificialmente su economía a través de las remesas. A tales efectos, el Informe del GARR (2204:26) recomienda que las negociaciones entre ambas naciones podrían ser reorientadas con el objetivo de que los haitianos que van a laborar a la República Dominicana puedan beneficiarse de un estatus legal y disfrutar de sus derechos fundamentales. Si los reclutamientos de miles de personas se llevaran a cabo dentro de un marco legalmente adecuado, todo el sistema de corrupción y de extorsión generalizado en la frontera, ya no tendría razón de ser. A la vez, estas medidas facilitarían la identificación y la prosecución de los responsables del tráfico humano quienes llevan por la fuerza o el engaño a sus víctimas.

VII. Reflexión final: en la sombra

Haciendo nuestro el dolor de otros y la lucha por ponerle fin a la deshumanizante realidad aquí evidenciada, nos hacemos eco del reclamo y sed de justicia de Víctor Beltrán, un migrante haitiano víctima de la destructiva xenofobia y su innegable hermana, la explotación:

Nosotros hacemos todo el trabajo, pero no tenemos derechos. Nosotros hacemos todo el trabajo, pero nuestros hijos no pueden ir a la escuela. Nosotros hacemos todo el trabajo, pero nuestras mujeres no pueden ir al hospital. Nosotros hacemos todo el trabajo, pero tenemos que permanecer ocultos en la sombra. (Thompson, 4 de diciembre de 2005: 90)

Referencias

- Báez Evertsz, Franc. 1986. Braceros haitianos en la República Dominicana. Santo Domingo: Editora Taller.
- Báez Evertsz, Franc. 2001. Vecinos y extraños: Migrantes y relaciones inter-étnicas en un barrio popular. Santo Domingo: Servicio Jesuita a Refugiados.
- Caraballo, Ignacio. 2002. Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas (2da parte). En Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas de Rubén Silié y Carlos Segura. Santo Domingo: Editora Búho (pp. 240-246).
- Castor, Suzy .1983. Migración y Relaciones Internacionales: El Caso Haitiano Dominicano. México, DF: Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Universidad Autónoma de México.
- Dore Cabral, Carlos. “Migración, raza y etnia al interior de la periferia (o los haitianos en la República Dominicana”. Ciencia y Sociedad, Volumen XX, Números 3 y 4
- El Nuevo Día. “Perjudicial parecer haitiano”. 15 de mayo de 2000: 123.
- El Nuevo Día. “Clamor por los haitianos ilegales”. 31 de octubre de 2002: 130.
- El Nuevo Día. “Mueren 24 haitianos en cruce ilegal”. 12 de enero de 2006: 80.
- El Siglo. “En los bateyes los servicios son muy precarios”. 5 de julio de 1999: D1.
- Facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales (FLACSO) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2004). Encuesta sobre Inmigrantes Haitianos en República Dominicana. Santo Domingo: Editora Búho.
- Fonseca, Felicia y Sue Major Holmes. “Bajo estudio el programa de braceros”. El Nuevo Día. 4 de diciembre de 2005: 83.

- Gobierno de la República Dominicana. Consejo Estatal del Azúcar (CEA). Contrato de trabajo (para obreros agrícolas).
- Gobierno de la República Dominicana. Constitución de la República Dominicana (Revisión de agosto de 1994).
- Gobierno de la República Dominicana. Ley de Migración Número 95 (14 de abril de 1939).
- Gobierno de la República Dominicana. Ley de Migración Número 285-04 (15 de agosto de 2004).
- Gobierno de la República Dominicana. Ley sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas Número 137-03 (7 de agosto de 2003).
- Gobierno de la República Dominicana. Código de Trabajo de la República Dominicana: Ley 16 - 92 (Edición 1993) Santo Domingo.
- González, Ruddy L. “De mal en peor los vínculos con Haití”. El Nuevo Día. 4 de diciembre de 2005: 83.
- Hoy. “Haití y RD crean policía mixta cuidará la frontera”. 20 de junio de 1998:5.
- Latortue, Paul R. y Luis Luna Rosado. octubre de 1985. “Los comerciantes ambulantes en Puerto Rico”. Centro de Investigaciones Comerciales, Facultad de Administración de Empresas, Recinto de Río Piedras, Universidad de Puerto Rico.
- Listín Diario. “La OPS apoyará los programas comunes de salud entre RD y Haití: Guzmán dice que se busca combatir la malaria en todo el territorio isleño”. 17 de junio de 1998:15-A.
- Lozano, Wilfredo (Editor). 1992. La cuestión haitiana en Santo Domingo. Santo Domingo: FLACSO.
- Lozano, Wilfredo y Frank Báez Evertsz. 1992. Migración Internacional y Economía Cafetalera. Santo Domingo: Editora Taína.

- Madruga, José Manuel. 1986. Azúcar y haitianos en la República Dominicana. Santo Domingo: Editora Amigo del Hogar.
- Moreno, Guillermo. Derechos de los detenidos en la República Dominicana. Santo Domingo: Ediciones Gaceta Judicial.
- Moya Pons, Frank. 1992. "Las tres fronteras: Introducción a la frontera dominico-haitiana." Pp. 17-32. La cuestión haitiana en Santo Domingo. Wilfredo Lozano (ed.), Santo Domingo: FLACSO.
- Muñoz, María Elena. 1995. Las relaciones dominico-haitianas: geopolítica y migración. Santo Domingo: Editora Alfa & Omega.
- Nina Gómez, Carlos. "UNICEF denuncia tráfico de 4,000 menores cada año: Utilizan a niños haitianos para mendigar." Primera Hora .17 de junio de 2005: 68.
- One Respe: Centro de Reflexión, Encuentro y Solidaridad. 1996. El Prejuicio. Santo Domingo.
- Pascual Morán, Vanessa. 1994. "Investigaciones en las comunidades étnicas: Algunas consideraciones éticas y metodológicas". Río Piedras: Facultad de Educación e Instituto de Estudios del Caribe, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
- Pascual Morán, Vanessa. 1996. "La migración dominicana indocumentada a Puerto Rico: ¿marginación o movilidad social?" Revista de Administración Pública, Vol. 26, Edición Especial en torno al tema de La pobreza en Puerto Rico y América Latina.
- Pascual Morán, Vanessa. 1990. "La política inmigratoria de Estados Unidos y la crisis actual en América Latina". Revista de Estudios Generales, Año 4, Número 4, julio 1989 - junio 1990.
- Pascual Morán, Vanessa y Figueroa, Delia I. 2000. Islas sin fronteras: Los dominicanos indocumentados y la agricultura en Puerto Rico. San Juan: CISCLA, Universidad Interamericana.

- Pascual Morán, Vanessa y Figueroa, Delia I. 2005. "La porosa frontera y la mano de obra haitiana en la República Dominicana." *Caribbean Studies*. Instituto de Estudios del Caribe. Vol. 33 Núm. 1, enero a junio 2005.
- Pierre-Charles, Gerard. 1987. *El Caribe Contemporáneo*. México, DF.: Siglo XXI Editores.
- Pierre-Charles, Gerard. 1997. *Haití: Pese a todo, la utopía*. Río Piedras: Instituto de Estudios del Caribe.
- Silié, Rubén. 2002. "Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas" (1era parte). En *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas de Rubén Silié y Carlos Segura*. Santo Domingo: Editora Búho (221-239).
- Silié, Rubén y Carlos Segura. 2002. *Una isla para dos*. Santo Domingo: FLACSO
- Thompson, Ginger. "Emigrantes haitianos en doloroso limbo". *El Nuevo Día*. 4 de diciembre de 2005: 90-91.
- Ultima Hora. "Policía mixta vigilará frontera". 19 de junio de 1998: 4.
- Universidad de California. 2002. *Huéspedes mal recibidos: Un estudio de las expulsiones de haitianos y dominicanos de origen haitiano de la República Dominicana a Haití*. Berkeley.
- Veras, Ramón Antonio. 1983. *Inmigración, haitianos, esclavitud*. Santo Domingo: Editora Taller.
- Veras, Ramón Antonio. 1985. *Migración caribeña: Un capítulo haitiano*. Santo Domingo: Editora Taller.
- Wooding, Bridget y Richard Moseley Williams 2004. *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*. Santo Domingo: Cooperación Internacional para el Desarrollo y Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes.

Artículos en formato electrónico:

1948-1998. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Enero 12, 2006. <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

Interamerican Commission on Human Rights – Organization of American States. 1999. “Chapter IX: Situation of Haitian Migrant Workers and their families in the Dominican Republic”. Agosto 31, 2005.

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/DominicanRep99/Chapter9.htm>

Estrella Veloz, Santiago. 2001. “La doble cara de la diplomacia haitiana”. En La Hora.com.do. octubre 1 2001: 5. Noviembre 16, 2005.

<http://www.ahora.com.do/Edicion1222/SECCIONES/actualidad.html>

Báez, Víctor Manuel. 2004. “Dominican’s Bateyes: A New Reality”. The Batey Relief Alliance (BRA) 1st International Conference”. Noviembre 16, 2005.

<http://www.batgeyrelief.org/archives/000040.php>

Silié, Rubén. 2004. “The Batey in Transition to a New Kind of Community. The Batey Relief Alliance (BRA) 1st International Conference”. Noviembre 16, 2005.

<http://www.batgeyrelief.org/archives/000040.php>

Grupo de Apoyo a los Repatriados y Refugiados (GARR). 2004. Informe 2004: Migración haitiana y los derechos humanos en la frontera haitiano-dominicana. Diciembre 15, 2006.

<http://www.garr-haiti.org>.

2004. “La miseria de Haití: Made in USA.” Obrero Revolucionario #1239, mayo 9. Junio 13, 2005. <http://www2.adital.orgbr/site/noticias/15573.asp?lang=ES&cod=15573>

2005. El Caribe CDN, mayo 16. Marzo 16, 2006. http://google.com/search?hl=end&lr=&q=relates:www.elcaribecdn.com/autpr_caribe

2005. Hoy Digital, mayo 19. Marzo 20, 2006. <http://www.hoy.com.do/app/search.aspx?s=19%20mayo%202005>

NOTAS

1. Delia I. Figueroa, Asistente de Investigación del Instituto de Estudios del Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras colaboró en la investigación de campo como parte del trabajo de la Red de Migración del Proyecto ATLANTEA de la Oficina del Presidente de la Universidad de Puerto Rico.
2. Entre los entrevistados en esta investigación destacan: el Honorable Jean Baptiste, Cónsul de Haití en Dajabón; los sociólogos Franc Báez Evertz, Rafael Durán y Bienvenido Cabrera; el economista Pedro Juan del Rosario; el historiador Emilio Cordero Mitchell; el científico social y Director del Centro de Reflexión, Encuentro y Solidaridad “One Respe”, Américo Badillo; la Dra. Maritza Jiménez Polanco, Directora del Proyecto Todo por la Salud en Juana Méndez (Quanaminthe); el periodista investigativo Esteban Rosario; los investigadores Nicomedes Castro, Director del Centro de Investigación y Apoyo Cultural (CIAC) y Brígida García Romero, investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

América del Sur

Densidad, integración y conflicto en la triple frontera (Perú, Bolivia y Chile)

Sergio González Miranda *

La unidad de su historia, la unidad de propósito en la vida política y en la intelectual hacen de nuestra América una entidad, una Magna Patria, una agrupación de pueblos destinados a unirse cada día más y más.

PEDRO HENRÍQUEZ UREÑA La Utopía de América

I. Densidad e integración

La densidad socio-cultural de las relaciones entre los países está dada fundamentalmente por las sociedades civiles. Los flujos migratorios, intercambios comerciales, redes familiares, vínculos culturales, historias y acontecimientos históricos comunes que apelan al pathos y al ethos regionales; los símbolos con significado popular como las fiestas religiosas transfronterizas, los topónimos y sitios patrimoniales reconocidos a un lado y otro de las fronteras, son, entre otros, los elementos que dan densidad a las relaciones entre regiones contiguas de países vecinos.

La importancia que tiene la densidad en las relaciones entre países fronterizos es su capacidad de amortiguar conflictos políticos y diplomáticos. Países que tienen una baja densidad en las relaciones bilaterales suelen verse afectados por declaraciones, opiniones o decisiones a nivel gubernamental que, vistas a largo plazo, han sido notoriamente irrelevantes y/o coyunturales, empero su impacto no ha sido menor en las regiones directamente afectadas.

* Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat de Chile.

Es posible también que exista baja densidad en las relaciones entre dos países, pero a escala local esa densidad sea profunda. Ello ocurre generalmente cuando esas localidades son parte de “regiones naturales supranacionales”, donde los lazos familiares, históricos y culturales prevalecen por sobre los político-administrativos. En el caso de la triple frontera que aquí se analiza (Sur del Perú, occidente de Bolivia, Noroeste argentino y el Norte grande de Chile). A pesar de los conocidos conflictos en esas fronteras (el frustrado plebiscito por Tacna y Arica, el problema del río Lauca, el litigio por la Puna de de Atacama, etc.) la inexistencia de relaciones diplomáticas entre estos países (Vgr, Perú y Chile durante el oncenio de Augusto B. Leguía; entre Bolivia y Chile desde el fracaso de los acuerdos de Charaña, etcétera), incluso la extrema situación donde la línea fronteriza dividió a dos comunidades simétricas y duales (en la lógica andina) como fue el caso de Pisiga Carpa (chilena) y Pisiga Bolívar (boliviana), transformando a campesinos aymaras en bolivianos o chilenos siendo del mismo linaje.

A pesar de todo eso, nada ha evitado que sean fronteras y montañas vivas porque la densidad de la cultura andina evita que las decisiones a nivel de Estado, sean diplomáticas o políticas, les afecte de modo directo a tal punto que se transformen en enemigos “a lo Schmitt”.¹

Dicha densidad cultural puede ser entendida como un capital cultural,² pero sabemos que es mucho más, porque se trata de una cultura en toda la extensión del concepto y, por lo mismo, es insuficiente hacer de ella un símil del capital económico.

Bolivia y Chile. Para el caso de las relaciones entre Bolivia y Chile existe una profunda densidad socio-cultural a nivel local en la frontera, especialmente por las comunidades andinas que la habitan. También las relaciones entre alcaldes rurales de comunas fronterizas son muy activas, generándose confianza entre estas autoridades locales, incluso la vinculación entre Oruro e Iquique tiene ya más de un siglo. A nivel regional la densidad es significativa en lo comercial, especialmente por el movimiento de mercaderías de la Zona Franca de Iquique. La paradoja emerge a nivel nacional, donde la densidad en todos esos aspectos es baja. Prácticamente no hay intercambio cultural y los flujos migratorios suelen enmarcarse a la región (Tarapacá). Las relaciones diplomáticas no existen en el papel, aunque tanto Chile como Bolivia consideran a sus consulados generales como verdaderas embajadas, el hecho que no lo sean perjudica la densidad de la relación política entre ambos países.

¹ Schmitt, Carl “La relación entre los conceptos Guerra y Enemigo (1938)”. En Aguilar Orestes Carl Schmitt, teólogo de la política Editorial F.C.E., México, 2001, 149.

² Boisier, Sergio. Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial. Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla. 2001

Por lo anterior, conjeturamos que los conflictos que recurrentemente emergen en las relaciones políticas entre ambos países tienen un impacto notorio en las sociedades nacionales, pero no tanto en las regiones contiguas y aún menos en las comunidades de frontera.

Perú y Chile. La densidad cultural, social, económica y política entre Perú y Chile a escala nacional es mayor que con Bolivia, pero no lo suficiente como para suponer que los conflictos intergubernamentales no impacten las relaciones entre ambas sociedades. Incluso los flujos migratorios peruanos hacia el centro de Chile han alcanzado cifras aproximadas a las ochenta mil personas, por tanto, dejó de ser un fenómeno local o regional para transformarse en nacional. Planteamos aquí que el conflicto diplomático entre ambos países por las provincias de Tacna y Arica, que se extendió por casi medio siglo, dejó una huella notoria en las relaciones de las comunidades de frontera, haciendo que la densidad socio-cultural se debilitara, a pesar de los orígenes históricos comunes.

Consideramos que la densidad socio-cultural es la base esencial, como un humus, para la integración efectiva en pos de la construcción de “regiones naturales supranacionales”, lo que necesariamente obliga a pensar en una nueva fenomenología de las relaciones transfronterizas. Estas “regiones naturales supranacionales” que podríamos definir simplemente como “regiones transfronterizas”, deberían considerar a la cooperación descentralizada como su principal característica.

Como dice Boisier³ el desarrollo no se da en el aire sino es intrínsecamente territorial. Por lo mismo, el fenómeno del desarrollo en una región transfronteriza, que es lo mismo que decir regiones asociativas de frontera, no puede pensarse in abstracto, sin considerar a los sujetos reales que allí habitan, su cultura y su historia. Ellos poseen los capitales intangibles fundamentales⁴ para alcanzar no sólo el desarrollo sino el entendimiento entre comunidades vecinas de nacionalidades diferentes. Cuando esos capitales logran una sinergia positiva en una región transfronteriza podríamos decir que se logra un nuevo capital intangible llamado “integración”. Este capital elimina por antonomasia el concepto de frontera. La integración no es sólo un buen deseo es también un buen negocio.

El capital intangible de la integración (o capital integración) da confianza en zonas de fronteras para la llegada del capital económico. El capital integración es un activo de toda zona supranacional que, por lo mismo, es vista como una región elegible para la cooperación multilateral y descentralizada. La integración como capital tiene que ver con zonas de paz y libre tránsito. En regiones de frontera no se puede alcanzar el desarrollo

³ Boisier, Sergio. “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?” Versión electrónica, septiembre, 2002.

⁴ Boisier, Sergio. Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial. Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla. 2001

sin este capital, por muchos recursos naturales o económicos que se tenga. Parafraseando a Boisier, podríamos decir que en regiones de frontera es la integración el capital que provoca la emergencia sistémica para el desarrollo, es decir, sería el factor que hace la diferencia entre crecimiento y desarrollo en la transfrontera.

II. Algo de historia

Perú, Bolivia y Chile se desarrollaron de espalda a sus fronteras, mirando hacia sus capitales, acentuando los procesos de centralización del poder, condenando a sus territorios extremos a una situación de marginalidad. Esas fronteras desde el mismo momento de la emergencia de estos Estados fueron vistas como hipótesis de conflicto, la doctrina del *Uti Possidetis Iuris* (1810), como ya se ha dicho, fue notoriamente impreciso y generó múltiples interpretaciones cuyas consecuencias fueron en algunas ocasiones fatales.

Los conflictos en las fronteras reforzaron las identidades nacionales con base en la negación u oposición del otro, dentro de la lógica amigo-enemigo.⁵ El cambio de definición de las funciones de estas fronteras en el contexto de la globalización conlleva recomposiciones importantes de las zonas consideradas. Sin poder decir que estemos asistiendo a la apertura total de las fronteras y, mucho menos, a su desaparición, presenciemos ciertamente evoluciones inéditas en los territorios que comparten dos o más naciones. La noción de regiones transfronterizas ha surgido como una visión superadora de las fronteras decimonónicas. Dentro de ese marco, se destaca la importancia creciente de los movimientos migratorios, relaciones más dinámicas entre las regiones vecinas, especialmente a través de la acción de municipios de comunidades rurales. También los proyectos de corredores bioceánicos participan de estos procesos de cooperación e integración. Un indicador del cambio de las fronteras es el interés de los estados en la última década, por crear nueva infraestructura de comunicación física que mejora la accesibilidad (Sistema Integrado de Tránsito, SIT); sin embargo, ha habido un retroceso en el plano energético, donde han surgido importantes conflictos internos, como el caso de Bolivia con el problema del gas, que han afectado las relaciones entre los estados, especialmente con Chile.

⁵ Schmitt, Carl. *El Concepto de lo Político*. Alianza Editorial, Madrid. 1998

Dentro del Cono Sur, probablemente, una de las fronteras más complejas, es aquella donde convergen Perú, Bolivia y Chile. Aquí se le denominará “triple-frontera” existiendo un tripartito como mojón indicativo de esa convergencia. Es aquella que se definió en el Tratado de Lima (junio 1929) “a la altura aproximada de los paralelos 17°30' y 18°30'.”⁶

La pregunta es si ¿la actual dinámica territorial, social y cultural de la triple-frontera permitiría la creación de una zona de Paz e Integración⁷ o una Región Asociativa de Frontera? Para responder a esa pregunta es necesario formularnos otra ¿Qué ha caracterizado a la dinámica interna de las comunidades aledañas a la triple-frontera?⁸

Desde una mirada general podemos decir que se ha caracterizado por una historia de conflictos.⁹ Conflictos que eran fundamentalmente diplomáticos, pero que tuvieron un impacto directo en la población local,¹⁰ pero no sabemos su profundidad en las comunidades rurales fronterizas. Tampoco sabemos si ese impacto socio-cultural se transformó (enmascarado de nacionalismo) en un clivaje para la integración de dicho territorio.

⁶ Lagos, Guillermo. Historia de las fronteras de Chile. Los tratados de límites con Perú. Editorial Andrés Bello, Santiago 1981.

⁷ Anaya, Ricardo. Arica trinacional: Bolivia, Chile y Perú. Editorial Los Amigos del Libro. La Paz 1987.

⁸ Boisier Sergio. “Breve Síntesis sobre Integración Fronteriza, Crecimiento y Desarrollo.” Mimeo, Buenos Aires, noviembre, 1999

⁹ Palacios Rodríguez, Raúl. La chilenización de Tacna y Arica 1883–1929. Colección Perú Historia, Editorial Jurídica S.A., Lima, 1974; Basadre, Jorge. Apertura Ediciones Taller, Lima. 1978; Díaz Aguad, Alfonso “Visión de la problemática política y social de Tacna y Arica, a través de la prensa local, 1818-1926. En revista Temas Regionales N° 1, año,5, Arica. 1998.

¹⁰ Manrique, Frida. Cuando caen las buganvillas. Testimonios de ex plebiscitarios Tacna, Arica, 1925-1926. Tipografía Santa Rosa, Lima. 1994; Yepes, Ernesto. Un plebiscito imposible. Tacna – Arica 1925-1926. Editorial Escuela Nueva, Lima. 1999.

III. Nacionalismo en la triple-frontera

Los procesos de chilenización, peruanización y bolivianización han impactado ideológicamente en las comunidades de la triple frontera. Estos procesos se han sustentado no solamente en el discurso o acción nacionalista de determinados grupos sino en agencias estatales de reproducción cultural, como es el caso de la escuela, donde su presencia en el mundo andino ha sido estudiada.¹¹ La cultura andina¹² de las comunidades rurales de la triple frontera no ha quedado al margen de la influencia hegemónica de los procesos de chilenización, peruanización o bolivianización que, los aparatos ideológicos de los estados,¹³ han desplegado en la zona. A pesar de las buenas relaciones comerciales, sociales y familiares en la triple frontera es notorio el éxito de los procesos nacionalistas en las poblaciones locales.

Las comunidades indígenas o campesinas de la triple frontera internalizaron el discurso nacionalista modificando las relaciones étnicas tradicionales transfronterizas. En otras palabras, sería durante la post-guerra que los campesinos (aymaras) de la triple frontera asumen o presumen un cambio identitario al ser o declararse primeramente peruanos, bolivianos o chilenos que indígenas.

Cabe señalar que la Pax Castrense en la triple frontera nunca llegó al *casus belli*. Es relevante conjeturar sobre lo que impidió que el clima de Pax Castrense entre Perú y Chile provocase un *casus belli*, a pesar de la violencia social ejercida en las provincias en litigio (p. ej. Las ligas patrióticas) por las declaraciones beligerantes de autoridades (p. ej. Discursos del presidente Augusto B. Leguía) o por la ocupación ilegal de territorios (p. ej. Tarata), etcétera. Incluso asesinatos emblemáticos, como el de Antonio Mollo, o asaltos con resultado de muerte a carabineros chilenos, como el caso de Challavinto, no fueron suficientes para un *casus belli*. Para Perú como para Chile, especialmente para el presidente Augusto B. Leguía, Tacna y Arica fueron un recurso político para la estabilidad interna al ser empleadas como un elemento de unidad nacional. Como el problema de mediterraneidad lo ha sido para Bolivia. También conjeturamos que el *casus belli* fue impedido por el tejido cultural de la sociedad de frontera, cuya profundidad histórica ofrecía un soporte social para el conflicto que no respondía necesariamente a “lo nacional” sino a “lo étnico”.

¹¹ González Miranda, Sergio. *Chilenizando a Tunupa. La escuela pública en el mundo andino chileno*. Dibam, Lom, Santiago, 2004.

¹² Hidalgo, Jorge. *Historia andina en Chile*. Editorial Universitaria, Santiago, 2004

¹³ Althusser, Louis. “Ideología y aparatos ideológicos del Estado.” En: *Lenin and Philosophy*. Ed. New Left Books, London, 1977.

El conflicto “nacional” enmascara un conflicto que podría ser “comunitario” o “étnico”. El conocido conflicto por Tacna y Arica suele ocultar la situación vivida por las comunidades rurales durante el largo litigio entre Perú y Chile. Comunidades como Calana, Pachía, Candarave en la zona de Tacna, incluso Tarata que estuvo ocupada irregularmente hasta 1925. En la zona de Arica y Parinacota: Putre, Socoroma, Belén, Camarones, enfrentaron no solamente de modo directo el conflicto diplomático sino que se generaron conflictos internos que determinaron las relaciones de poder, donde el problema de la propiedad de la tierra fue particularmente relevante. Estos conflictos perduran hasta nuestros días, incluso en el análisis de comunidades concretas como Putre,¹⁴ Sibaya¹⁵ o Timar,¹⁶ parece necesario incorporar la variable “relaciones internacionales” para entender la acción del Estado en la inscripción de tierras. Conjeturamos que los conflictos internos de las comunidades (muchos de los cuales son por la propiedad de la tierra) se debieron a acciones de los Estados como resultado del conflicto diplomático entre Perú, Chile y Bolivia. La posguerra del Pacífico no dejó indiferentes a los campesinos de la triple frontera, no porque ellos se vieran involucrados directamente en el conflicto bélico sino porque entendieron que una nueva República significaba registrar nuevamente sus propiedades. Esto generó denuncias de los “aymaras chilenos” en contra de los “aymaras bolivianos”, recurriendo a la nueva frontera internacional.

La actividad económica que generó el salitre profundizó dicho conflicto. El Ciclo de Expansión del Salitre, con sus encadenamientos hacia delante, atrajo no solamente a mano de obra indígena a sus faenas sino, y quizás lo más relevante, atrajo el interés del campesino aymara por participar de las normativas legales del Estado nacional. En el altiplano los conflictos se debieron principalmente por la redefinición de la frontera después de la guerra del Pacífico, especialmente en lo que dice relación con la propiedad de las grandes extensiones de terrenos para el pastoreo, en particular con los bofedales.

¹⁴ Ruz, Rodrigo y Gálvez, Macarena. La historia en la piedra. Putre: documentos, memoria y arquitectura, siglos XIX – XX. MINEDUC, FONDART, Arica, 2001.

¹⁵ Díaz Araya, Alberto et al. Tarapacá, un Desierto de Historias. Historia, Cultura y Memoria en el Norte Chileno. Siglos XIX–XX. Taller de Investigaciones Culturales “Tincu” – Fondart, Mayo, Iquique, 2005.

¹⁶ González Cortés, Héctor. Timar, diagnóstico socio-económico acerca de la utilización de dos espacios económicos: el campo y la ciudad. Ediciones TEA, Arica, 1990.

IV. De región transfronteriza a plataforma pivotal

La triple frontera ha sido tradicionalmente una zona de alta movilidad de mano de obra. En los últimos cincuenta años la inmigración ha aumentado¹⁷ y cambiado su carácter, dejando de ser pendular para ser más permanente, además de que ha habido un incremento en la presencia de mujeres. Suponemos que esta inmigración ejerce presión por redefinir las relaciones transfronterizas en la zona de la triple frontera, generando por un lado oportunidad a la paradiplomacia y por otro, un desafío frente a la posibilidad que vuelvan a surgir movimientos xenófobos o nacionalistas, similares a los del periodo pre-plebiscitario, desde cualquiera de los tres países.

El elemento central del conflicto diplomático en la triple frontera ha sido el concepto de soberanía. Autores del prestigio académico y diplomático, como Antonio Aranibar, han realizado un esfuerzo por superar los contenidos decimonónicos de dicho concepto; Julio Garrett habla de “soberanía de jure y no de facto.”¹⁸ Según Iván Witker,¹⁹ la globalización ha iniciado tendencias que permiten una mayor autonomía de las regiones, lo que se denomina “soberanía perforada”: “Duchácek, Kaiser, los españoles Aldecoa y Jáuregui, y el propio Soldatos remiten parte importante de la perforación de la soberanía a los actores subnacionales, que emanan de las regiones, de las ciudades, y de sectores específicos de la administración del Estado en su esfuerzo por internacionalizarse y encontrar un lugar activo en el proceso globalizador.”²⁰ En la triple frontera esas tendencias pueden observarse en los flujos comerciales generados por la Zona Franca de Iquique, las cargas de los puertos de Ilo, Matarani, Arica e Iquique, en la presencia de las grandes Compañías Mineras e incluso en acciones de los propios gobiernos. Un ejemplo notorio ha sido el cambio de nombre de los “Comités de Fronteras” por “Comités de Integración”, demostrando con ello otro espíritu en las relaciones bi y trilaterales entre nuestros países. Por cierto, la emergencia de un “área de paz e integración transfronteriza” debería ser el resultado de una sinergia que todavía requiere de una mayor densidad socio-cultural positiva entre nuestras naciones.

¹⁷ Stefoni, Carolina Inmigración peruana en Chile. Una oportunidad a la integración. Editorial Universitaria, Santiago. 2003.

¹⁸ Garrett, Julio “Relaciones internacionales de Bolivia y Chile, emergentes del gas en la perspectiva de la integración.” En: Tapia, Marcela (Editora) Bolivia – Chile: Propuestas de integración para el siglo XXI. INTE-UNAP/ Gobierno Regional de Tarapacá, Iquique, Chile. 149-154. 2005

¹⁹ Witker, Iván “Mediterraneidad, soberanía y paradiplomacia: tres ejes de discusión teórica para la Problemática chileno-boliviana.” En: Tapia, Marcela (Editora) Bolivia – Chile: Propuestas de integración para el siglo XXI. Inte-Unap/ Gobierno Regional de Tarapacá, Iquique, Chile. 2005

²⁰ Ibid 2005:80

Cuando hoy se piensa para la región circundante de la triple-frontera en una plataforma exportadora estamos pensando en red de negocios y relaciones socio-culturales. Hoy los negocios no son sólo negocios son paradiplomacia. Cuando regiones sub-nacionales mediante acuerdos estratégicos se asocian (mejor aún cuando son contiguas como Arica con Tacna, Iquique con Oruro, etcétera.) emerge una sinergia, producto de esa asociatividad que les permite posicionarse mejor en los mercados internacionales y, por añadidura, en la globalización, que es más que mercado, la cultural universal.

Esta asociatividad, a pesar de su notoria modernidad, siempre será preferible que los acuerdos estratégicos sean sancionados o socializados con las comunidades o sociedades reales, para darle no sólo legitimidad social sino proyección de largo plazo.

Estos acuerdos entre regiones fronterizas tienen un valor similar a la “minka” andina en el sentido de ayuda mutua (capital social), donde las plataformas exportadoras son el motivo del trabajo conjunto, en consideración de la obvia “exogeneidad” que tienen los actuales procesos económicos internacionales. Las regiones cada vez controlan menos los factores económicos del mercado, por lo mismo es necesario potenciar la capacidad de negociación a escala global, las regiones como las nuestras deberían dejar atrás la vieja conducta de trampero para transformarse más en cazador, es decir, estar no sólo atentos a las oportunidades sino salir a su encuentro.

Sabemos que existe o debería existir una integración natural entre nuestras regiones sub-nacionales de Perú, Bolivia y Chile, y no deberíamos conformarnos con levantar un monumento en el tripartito²¹ porque conocemos que tenemos una posición geoestratégica a escala mundial, especialmente dentro de la cuenda del Pacífico. Empero, la vieja mentalidad decimonónica puede seguir obligándonos a mirar al mundo como regiones marginales y ver a las capitales (Lima, La Paz o Santiago) con una actitud de subordinación y dependencia.

V. La paradiplomacia en la triple frontera

La paradiplomacia viene a ser una herramienta eficaz para aumentar el capital intangible llamado “integración transfronteriza”. La Paradiplomacia³² no reemplaza a la diplomacia, más bien la complementa, es una actividad internacional gestionada por grupos provenientes de la sociedad civil más que desde el Estado. No expresa la voz oficial de los Estados pero su importancia práctica ha ido en incremento en la medida que los países se abren no sólo al mercado internacional sino también a la sociedad y cultura internacionales.

²¹ Zona o vértice donde convergen los tres países.

³² Tapia Valdés, J., Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los órganos sub-regionales de gobierno. En: El marco jurídico – institucional de la integración transfronteriza sub-regional. Iquique, Instituto de Estudios Internacionales, Unap. 2003. 113 -123.

Los actores estatales, municipales y civiles que desarrollan un papel paradiplomático, especialmente en zonas transfronterizas, comienzan a adquirir destrezas en el campo de las relaciones internacionales, que van más allá de un mero intercambio de bienes o servicios. El principal intercambio es de ideas. Estos actores pueden llegar a levantar una propuesta de integración y desarrollo para una zona supranacional o sub-continental, un ejemplo emblemático en el Norte Grande de Chile específicamente en Iquique, ha sido el alcalde Jorge Soria Quiroga, quien ha liderado la necesidad de la integración física a través de corredores bioceánicos. Este Alcalde ha basado su adhesión popular desde 1990 en un discurso político integracionista con los países vecinos, específicamente con Bolivia, incluyendo la proyección al Asia Pacífico; demostrando que este problema no le es ajeno a un ciudadano común y corriente. No es exagerado hablar del “factor Soria” en las relaciones vecinales chileno-bolivianas.

Con relación a actores gubernamentales que incentivan la paradiplomacia entre Bolivia y Chile, se pueden nombrar varias iniciativas, pero una amerita mención especial: los Comités de Fronteras. Estos Comités pasarán a llamarse “de integración”²², respondiendo a una demanda de los propios participantes y para ser fiel a un espíritu de cambio en el tema fronterizo desde el retorno a la democracia. El Gobierno Regional de Tarapacá, desde la época del Intendente Jorge Tapia, ha priorizado la integración con los países vecinos en la estrategia de desarrollo regional.

Los gobiernos centrales de Santiago y La Paz, como también entre Santiago y Lima, han dado pasos que ayudan a la paradiplomacia, aunque no haya relaciones diplomáticas entre ambos países. Los cancilleres, en diciembre de 2005, han firmado un acuerdo de libre tránsito, donde sólo se requiere del carné de identidad. Por décadas se debió utilizar obligadamente pasaporte para cruzar la frontera, obligando a las comunidades que habitan en las proximidades, a uno y otro lado de la frontera, a tener dos identificaciones, burlando así los controles. Aunque se debe reconocer que los controles fronterizos y aduaneros, al aceptar la cultura y tradiciones, aceptaban las ferias fronterizas de indígenas bolivianos y chilenos, omitiendo el pasaporte.

Por otra parte, los gobiernos regionales y locales han comenzado a tener un mayor protagonismo respecto de las relaciones internacionales, no solamente con el típico

²² Chile, ha establecido Comités de Frontera con los países vecinos (Argentina, Perú y Bolivia), en los que participan los gobiernos de los respectivos países a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores que actúan como coordinadores de estos Comités. En Chile, la encargada de estos foros es la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL) de la Cancillería.

hermanamiento de ciudades sino la organización de foros, seminarios y encuentros bi y tri-laterales. El proceso de descentralización, que ha sido lento, se ha visto acelerado en los últimos años por la globalización, especialmente por la presencia de empresas transnacionales en la sub-región, que presionan por autonomía regional en la toma de decisiones.

Tanto los gobiernos regionales como los propios municipios han estado incorporado en sus estructuras un departamento de “internacionalización de la región o de la comuna”. Incluso en Tarapacá y Antofagasta existen acreditados embajadores, en calidad de representantes de la Cancillería, equivalentes a un Secretario Regional Ministerial.

La sociedad civil hace paradiplomacia como vida cotidiana. Desde los campesinos altoandinos aymaras, chilenos y bolivianos, que cambian la cinta con los colores del país del sombrero para cruzar la frontera, una frontera vigilada y abierta, los pastores van y vienen mientras los turistas son revisados en los puestos aduaneros. Los lazos familiares se hunden en la época precolombina y continúan hoy porque los aymaras son exogámicos. Las escuelas de uno y otro lado organizan campeonatos deportivos. Los comerciantes en las ferias andinas. Muy cerca de las comunidades andinas se han instalado transnacionales mineras que responden a lógicas internacionales. Estas empresas han construido carreteras modernas desde la costa a la cordillera sin dificultades mientras proyectos viales demandados al Estado han sido postergados por décadas. Micros, buses y camiones cruzan la frontera por los pasos de Tambo Quemado y Colchane diariamente. Hasta hace una década sobre quince mil turistas argentinos llegaban en las vacaciones de verano a las playas de Arica e Iquique, pero actualmente son los turistas bolivianos los que predominan.²³

²³ Dentro de los países de América del sur, Bolivia alcanza un 12% (134.709) de participación, ubicándose en el tercer lugar de turistas entrados por mes a Chile, de un total de once países. En promedio los turistas bolivianos alcanzan la cifra de 11.225 personas entradas al País por mes, aumentan sobre el promedio el primer y último mes del año, es decir, enero con 17.949 turistas y diciembre con 14.431 respectivamente.

NACIONALIDAD	ANUAL
	TOTAL
TOTAL	1.785.024
AMERICA	1.360.342
AMERICA SUR	1.114.617
ARGENTINA	576.817
BOLIVIA	134.709
BRASIL	119.271
COLOMBIA	29.596
ECUADOR	23.674
PARAGUAY	9.226
PERU	186.088
URUGUAY	23.581
VENEZUELA	11.574
GUYANA	23
SURINAME	58

Los circuitos turísticos integrados, como el recientemente inaugurado Camino del Inca, que recorre toda la cordillera desde Perú hasta San Pedro de Atacama, permiten que exista una oferta internacional para el turismo extranjero, especialmente europeo y asiático.

De ese modo la vecindad deja de ser conflictiva para transformarse en cooperativa. Alianzas estratégicas de privados comienzan a presionar a los Estados para que desarrollen “proyectos políticos”²⁴ que tengan el componente de “internacionalización de las regiones”. La Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior de Chile, tiene un programa sobre Fortalecimiento Institucional, basado en la gestión territorial y la cooperación descentralizada, cuyo objetivo es apoyar a los Gobiernos Regionales en el desarrollo regional e internacionalización de las regiones. Se ha creado una institucionalidad en cada región encargada de esa misión. En la primera región de Tarapacá se denomina Departamento de Integración y Cooperación, organismo que ha logrado una interesante sinergia con el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat.

Todo este fenómeno, donde se entremezclan lo estatal, municipal, privado, académico, etcétera, aumenta la complejidad regional y densifica las relaciones transfronterizas, generándose un sistema de redes, que tiene su propia dinámica, distinta a lo estatal, regional o local.

Michel Crozier señala que “mientras mayor complejidad, mayores oportunidades para que los actores sigan su propio curso con mayor libertad de selección. Pero a la inversa, mientras más libertad tienen los actores, mayor complejidad en sus interacciones.”²⁵ Por lo tanto, deja en manos de la sociedad civil, sus organizaciones, la capacidad del cambio, puesto que los aparatos del Estado no podrían resolver el aumento de los problemas regionales debido a su centralismo y rigidez. El peso político de una región fronteriza depende también de su complejidad, especialmente aquel que está relacionado con las decisiones que pueda tomar respecto de la política exterior.

La sub-región andina, considerando su mayor complejidad actual, se hace menos dependiente del centro político, puesto que su centro económico es flexible, puede estar parcialmente en la propia región y en el mercado mundial. Por ende, lo que se debe pedir

²⁴ Boisier, Sergio “Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto politico.” En Planejamento e Políticas Públicas N° 13, 1996, IPEA, Brasília.

²⁵ Crozier M., “La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública.” En: REFORMA Y DEMOCRACIA N° 7, Revista del CLAD, Caracas, 1997.

a esta sub-región que sea inteligente, una “learning region”²⁶ (región que aprende, región erudita, región informada, como lo señala Sergio Boisier), pero no en el sentido de una región innovadora, no es la tecnología de la información o del conocimiento lo que aquí importa sino la capacidad de adaptación que pueda tener la región frente a una situación de aumento de la densidad y la complejidad. Consideramos que en la medida que en la sub-región aumente la densidad de los flujos transfronterizos, la paradiplomacia, y aumente la complejidad sistémica, disminuirá el conflicto basado en un discurso geopolítico.

Una de las medidas más trascendente a partir de la mayor complejidad regional es el proyecto de ley que define la nueva región XV, integrada por las actuales provincias de Arica y Parinacota. La subsecretaria Adriana Delpiano señaló en la ciudad de Arica que “la propuesta de crear la región de Arica-Parinacota se basó en antecedentes de carácter técnico, sustentados en diversos estudios, análisis y formulación de propuestas para atenuar o revertir los efectos de la inadecuada configuración regional original”. Agrega que “entre otras razones, los fundamentos se sustentan en las especiales condiciones de este territorio y, por lo tanto, en el impacto de éstas en su comunidad, como su condición internacional bifronteriza; la distancia a los centros de decisión política, tanto regional como nacional, y el contar con una población mayoritariamente distinta en su origen étnico-cultural, respecto del resto del territorio regional.” (Fuente: Subdere.cl)

Hace referencia indirecta a la forma como Arica se anexó a Tarapacá en 1929, generando a partir de entonces una incomodidad de los ariqueños, cuya identidad estaba más asociada a Tacna, incluso La Paz, que Tarapacá. Sumado a los beneficios que implicaría ser ese territorio el exclusivamente fronterizo con Perú y Bolivia. Esta mirada puede ser conservadora o innovadora, según el caso; conservadora si se espera que la nueva región traiga consigo beneficios paternalistas desde el Estado por ser fronteriza, dentro de una lógica geopolítica que predominó casi todo el siglo veinte; innovador si se piensa que la nueva región gestionará las oportunidades que ofrece el sistema de redes transfronterizas con Perú, Bolivia y el área circunvecina, sin pensar en beneficios paternalistas, como exenciones tributarias, sino en facilitadores del comercio, migraciones, cultura y paradiplomacia.

²⁶ Según Sergio Boisier: “El concepto ha sido desarrollado principalmente por Michael Storper, Richard Florida, Allen Scott, Kevin Morgan, David Edgington, James Simmies y otros. Se refiere a regiones con una ventaja económica sostenida basada en la creación de conocimiento, en el soporte para estructuras de redes productivas, de tecnología local y otras estructuras soportantes, “upgrading” de las destrezas laborales locales, y la construcción de una cultura regional de negocios.” En: El Lenguaje Emergente en Desarrollo Territorial. Centro de Anacción (Análisis y Acción) Territorio y Sociedad, CATS, 2002, p.1

Conclusiones

Consideramos que la densidad socio-cultural es la base esencial para la integración efectiva en pos de la construcción de “regiones naturales supranacionales”, lo que necesariamente obligaría a pensar en una nueva fenomenología de las relaciones transfronterizas, donde la integración debe ser entendida como la primera inversión a realizar en tanto capital intangible. Es necesario, parafraseando una vez más a Boisier²⁷, pero en referencia a una región transfronteriza, levantar un proyecto político de desarrollo, compartido por los tres países. El corredor bioceánico central podría ser un primer paso.

El cóndor vuela sobre las fronteras de las regiones andinas con un vuelo amplio, suave y lento, como si estuviera reflexionando antes de posarse sobre el territorio, empero el hombre con el pecho lleno de nacionalismo ha actuado en la frontera con la voluntad de un águila, certero, presto al detalle y actuando con rapidez (y con violencia). Al parecer no se ha detenido a reflexionar sobre los beneficios de la integración del territorio, al contrario, hemos estado siempre prestos a observar los conflictos y las diferencias, demarcando las fronteras, generando un círculo perverso de temores y violencia. En cambio, frente a la mundialización hemos tenido dudas y lentitud para enfrentar unidos los nuevos desafíos y oportunidades que ella representa. Bolivia, Perú y Chile (en ese orden) han tenido una conducta de cóndor y menos de águila frente a la apertura externa.

Quizás deberíamos ser más cóndor y menos águila para alcanzar la integración y, más águila y menos cóndor para volar en la globalización.

²⁷Boisier Sergio “Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político.” En: Planejamento e Políticas Públicas Nº 13, IPEA, Brasília. 1996

Volveré para regar el campo Migración transnacional, inversión productiva y calidad de vida

Leonardo de la Torre Ávila *

Migración transnacional, inversión productiva y calidad de vida ¹

Decir adiós a la boliviana

“**C**reo que hemos nacido para migrar” dijo Diógenes Escobar cuando se le preguntó cómo había surgido en él el deseo de vivir fuera del país. “Casi era una obligación para nosotros” agregó Primitivo Sánchez, refiriéndose al primero de sus muchos viajes. Por lo general, las respuestas que recogí en la región de estudio para la pregunta sobre las múltiples motivaciones de la aventura migrante oscilaron entre la necesidad de lograr mejores condiciones laborales, vinculada al deber, y la intención de encontrar realización personal, vinculada a la esperanza.

Las mujeres y los hombres tienen derecho a buscar. La búsqueda es el impulso que obliga al cambio y la intención de cambio, a su vez, motiva una de las prácticas más arraigadas en la condición humana: el viaje. Según Raúl Prada Alcoreza, ésta es, en verdad, la historia de las colectividades humanas. “Siempre han presentado algún tipo de hábito, historia y política de contacto, intercambio y viaje detrás de sus formulaciones de residencia” (Prada, 2002: 17).

*Investigador adjunto del Centro de Estudios Superiores (CESU) de la Universidad Mayor de San Simón y Catedrático de la Universidad Católica Boliviana.

¹ El presente artículo resume el informe final de una investigación del mismo título realizada gracias al financiamiento del Programa CLACSO-CROP de estudios sobre pobreza del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). El proyecto de esta investigación fue premiado en el Concurso “Las relaciones internacionales y la pobreza” convocado en 2004 por el Programa CLACSO-CROP para investigadores junior de América Latina y el Caribe.

El desplazamiento poblacional —cara demográfica del viaje— puede estudiarse, probablemente, en todas las culturas. También en las alturas y en los valles interandinos la migración ha sido un fenómeno social, cultural y económico invariablemente presente a lo largo de la historia. Las culturas ancestrales del altiplano, que tiempo después se unificarían en el espacio aymara, y luego se anexarían al incario, contaban con migrantes regulares que tenían la misión de viajar a las tierras bajas para traer alimentos que no se producían en las alturas. “Conocidos con el nombre de mitimaqkuna, [...] eran el lazo vital que unía la economía interregional y multiecológica, tan crucial para las poblaciones nucleares altiplánicas” (Klein, 1997:33). Los mitimaqkuna o mimitames funcionaban como colonos que recibían de los ayllus carne de llama, papa, chuño, quinua y productos de lana, a cambio entregaban pescado, wanu y sal, si es que venían de las regiones costeras o de los grandes salares, o maíz, coca y fruta, si venían de los valles o las regiones subtropicales.

De este modo, la migración ya integraba la lógica de subsistencia de las primeras culturas organizadas de las que se tiene noticia en nuestra historia precolombina de acuerdo a un sistema que Murra describió como “un archipiélago de pisos ecológicos”. Según esta noción de desplazamientos migratorios ordenados, que más tarde también se observaría deformada en la institución de la mita, la costumbre de viajar no significaba únicamente cambio sino también permanencia.

En el caso de los valles cochabambinos, la tradición migrante de viajes y permanencias puede haberse afianzado de manera especial durante la colonia y el periodo republicano, puesto que los campesinos de la región, llamados piqueros independientes y autodefinidos como mestizos, se constituyeron en los primeros campesinos auténticamente libres en condiciones de migrar hacia las haciendas, las zonas mineras y luego hacia los países vecinos en busca de condiciones de empleo que les permitieran lograr excedentes para invertir en la propia tierra y seguir mejorando su calidad de vida. Esta capacidad migratoria inicial, heredera de las capacidades de trashumancia que los pobladores de la región, y en especial del Valle Alto, habrían rescatado de sus costumbres de transportistas de grandes caravanas comerciales en busca siempre de los más provechosos mercados, fue posible gracias a que en el periodo señalado este colectivo haya logrado desplegar una capacidad que Steve J. Sterne denominó “adaptación en la resistencia” y que describe al largo proceso de conquistas sociales de acuerdo al cual los pequeños productores parcelarios cochabambinos fueron introduciéndose en los espacios de poder de los grandes hacendados sin dejar de enfrentar condiciones adversas (cf. Larson, 2000; Sánchez, 29/05/06).

Las entrevistas realizadas con migrantes, familiares y paisanos de migrantes en el Valle Alto cochabambino permiten creer que esas lógicas de viaje, adaptación, resistencia y retorno continúan vigentes. Como los inmemoriales mitimaes, los nuevos colonos extienden

la dinámica de sus idas y venidas hacia un nuevo escenario, el de un archipiélago de pisos ecológicos transnacionales. Sus comunidades, sustituidas en términos de residencia por Washington, Madrid, Buenos Aires y otras ciudades, cumplen la función que para aquellos viajeros ejercían las cabeceras étnicas cercanas al lago sagrado. Siguiendo los principios de comportamiento, que la escuela de Murra llamó “economía moral”, los desplazamientos en función a un centro permanente continúan.² En el perfil de esta manera boliviana de decir adiós, continúa también, según se observará con datos relativos a una provincia específica, la necesidad del retorno multifacético, entre cuyos tantos epifenómenos se encuentra el de la inversión productiva en la comunidad de origen.

Este artículo muestra que la inversión y otras modalidades de participación hacen presentes en sus comunidades de origen (en este caso ubicadas en el Valle Alto del departamento de Cochabamba) a los aparentemente ausentes migrantes transnacionales. Las inversiones migrantes podrían entenderse como teledirigidas, puesto que para ser ejecutadas no se hace necesario abandonar una circulación sostenida en los espacios sociales transnacionales de la migración laboral.

Ahora bien, más allá de un debate únicamente centrado en el interés por las remesas, estas páginas pretenden analizar el impacto de la inversión productiva migrante en la calidad de vida de las familias de la región. Aunque la hipótesis que abrió el camino metodológico para esta búsqueda vinculó ambos fenómenos de una manera más o menos directa, sólo al terminar el estudio pude advertir en su real dimensión muchos otros elementos que tenían que ver con la manera en que el trabajo y las remesas funcionan -bien o mal- como sutura para la herida familiar (cf. Giorgis, 2004).

Por disponibilidad de espacio, en este artículo no se podrá analizar a fondo algunos de esos otros elementos, por ejemplo: el status de héroe que en algunos casos logra el migrante en la culminación de su proceso de movilidad social; la transmisión de remesas sociales; las características de los complicados procedimientos de donaciones benéficas para el pueblo de origen por parte de los colectivos migrantes; y las expectativas sobre la adscripción comunitaria que los colectivos migrantes (tratados como la génesis de un movimiento social) logran y podrán lograr para los proyectos que coinciden con sus intereses grupales.

² Según Xavier Albó, citado por Martha Giorgis, el campesino quechua y aymara sigue aplicando en cierta manera el esquema de ocupación del espacio descrito, ya que son frecuentes sus viajes periódicos hacia regiones de yungas y valles, donde no es extraño que mantenga parcelas en forma complementaria (cf. 2004). Como veremos a lo largo de este artículo, esas prácticas guardan semejanzas claras con la vivencia de los tradicionales procesos migratorios internos (hacia el trópico y las tierras bajas bolivianas) y externos.

Para llegar a las familias migrantes apliqué las técnicas de acercamiento por relaciones y redes de confianza, logrando conversaciones de una riqueza que excedió mis expectativas. Respecto a las familias productoras —éstas sí empadronadas, asociadas y organizadas en zonas de riego, de acuerdo a los datos de un registro actualizado con un alto nivel de confianza— sí fue posible la aplicación de técnicas cuantitativas de muestreo estratificado proporcional. Es así que de un total de 334 huertas de durazno registradas en la región, terminé entrevistando en profundidad a 26 familias. Junto a las mencionadas entrevistas y a una detallada observación participante en la región, sostuve otros encuentros con migrantes bolivianos de colectividades diversas y expertos en el tema, elevando el número total de entrevistas a 49, sostenidas en más de 40 visitas a la zona, realizadas entre 2002 y 2005.

Escena narrativa 1

“Buenas tardes, ¿se escucha? Sí, vamos a dar inicio al acto central de premiación de esta feria, que pese a ser tan joven, ya es importante y querida por todos los residentes de Arbieto. Damos la bienvenida al Excelentísimo Señor Alcalde, a los miembros del Honorable Concejo Municipal y a todos los visitantes de las distintas poblaciones de la Tercera Sección de nuestra provincia, del valle entero y de la ciudad de Cochabamba, que hoy se han dado cita en esta plaza para probar nuestros jugosos duraznos y participar de esta bella fiesta.

En seguida también estarán con nosotros Bety Veizaga y Bonanza, entre otros reconocidos artistas de importante trayectoria nacional e internacional. Pero antes de nada, quiero pedir al respetable un fervoroso aplauso por nuestros hermanos residentes en Argentina y en los Estados Unidos, que en esta oportunidad hacen posible esta fiesta, con su apoyo para contratar a la banda, la amplificación y los reconocidos músicos (aplausos).

A ver, si podemos ver algunos de nuestros residentes en los Estados Unidos, sé que están por aquí... Sí ahí —señalando unas mesas dispuestas cerca del escenario— están algunos (Aplausos). Muchos están aquí, pero muchos también están allá y queremos agradecerles porque gracias a ellos se hace año a año esta feria. De esta manera nuestros paisanos nos dicen: ‘Sí, estamos presentes en nuestra tierra, aunque hayamos tenido que abandonarla por la difícil situación que sobrepasamos’. Ya en la semana siguiente estaremos con ellos a través de las imágenes que estamos filmando... para acompañarlos imaginariamente. ‘Somos uno, no lo olvidamos. ¡Viva nuestra tierra (Aplausos) Y aquí está con ustedes, Betty Veizaga...’¹⁵.

(Maestro de ceremonias, Ferias del Durazno, Arbieto. 19 de febrero de 2002 y 6 de marzo de 2005).

La Bolivia exterior y sus inversiones

Dos de cada diez bolivianos no están en Bolivia. La División de Población de las Naciones Unidas y la Organización Mundial para las Migraciones (OIM) estiman que, de los 175 millones de migrantes transnacionales que habían en el mundo durante el año 2004, aproximadamente un millón y medio eran bolivianos (cf. Hinojosa, 2004; Sagárnaga, 2004). Luego de que el tratamiento del tema haya permanecido reservado en la esfera gubernamental, un sorpresivo informe del Servicio Nacional de Migración, de finales de agosto de 2004, elevó la cifra oficial de bolivianos fuera de Bolivia a un millón 366 mil 821. De acuerdo al último Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), realizado en 2001, la población radicada en Bolivia asciende a 8.274.325 habitantes (cf. PNUD, 2004). Al igual que en otros países de la región, la cifra total de la migración boliviana transnacional es difícil de calcular por la situación ilegal de muchos compatriotas en el extranjero.

Hay dos importantes características que deben ser mencionadas al describir la actual migración transnacional boliviana: su organización en torno a la búsqueda laboral y la integración que el fenómeno parecería obligar entre lo rural comunitario, lo nacional (urbano y rural) y lo transnacional. En Bolivia, el hecho migratorio coincide con la marginación económica del sector agrícola tradicional. Ante una crisis rural ya transformada en un malestar duradero, la partida parece presentarse como un elemento constitutivo de una nueva ruralidad (cf. Hinojosa, 2004). Si bien es cierto que el proyecto de la migración laboral también puede observarse en jóvenes de los estratos sociales urbanos bajo, medio y alto, afectados por las duras condiciones de flexibilización laboral (cf. de la Torre et al, 2004), es necesario recalcar que las familias que permanecen ligadas en mayor o menor grado a los espacios rurales son las más afectadas por la pobreza crónica como principal causa de un exilio económico. En la obra ya citada, Hinojosa nos recuerda que 217 de los 314 municipios del país son expulsores de población. Mientras las condiciones estructurales no cambien, miles de trabajadores bolivianos seguirán emprendiendo marcha hacia nichos laborales ubicados en regiones más desarrolladas.

Frente a la imagen de la migración como exilio económico, en Bolivia empieza a hacerse frecuente la presentación de optimistas lecturas sobre el impacto de las remesas que reciben los familiares de nuestros migrantes. Según un estudio del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN-BID) a Bendixen y Asociados, y presentado en octubre de 2005, 55% de las remesas familiares bolivianas está destinada a inversiones que van desde la educación hasta la compra de propiedades, pasando por ahorros e inversión directa en negocios. ¿De cuánto estamos hablando? De muchísimo dinero para la economía boliviana. La fuente citada revela que 11% de la población adulta

boliviana recibe (a un promedio de \$us.165, ocho veces al año) el total anual estimado de \$us.860 millones, una cantidad equivalente a 38% del total de las exportaciones en 2004, de acuerdo a datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Antes de que se pudiera contar con el estudio de Bendixen, Sagárnaga estimaba que, durante el año 2004, las remesas migrantes que Bolivia recibió de los Estados Unidos, España, Italia, Suiza, Japón, Israel y otros puntos de origen (aunque la estimación no tomaba en cuenta los envíos desde Argentina, Brasil y Chile), alcanzaron la cifra de 500 millones de dólares (cf. 2004). Sólo dentro de ese rango, las remesas habrían constituido la segunda fuente de ingresos por exportaciones, apenas debajo de los reportados por gas natural y muy por encima de los de venta de soja. Su monto habría triplicado, además, la inversión extranjera directa (162 millones en el año mencionado) y bordeado los records que ésta marcó en la década de los años 1990. Tal cual sucede con las cifras demográficas, los totales reales de remesas no pueden ser determinados de manera fehaciente. Debe indicarse que, para el Banco Central de Bolivia, la cifra oficial de ingresos por concepto de remesas a través de canales formales en 2004 alcanzó apenas 126,9 millones de dólares (cf. Los Tiempos, 10 de abril de 2005); sin embargo, el BID señala a los envíos de carácter informal como el método preferido para las transferencias de las familias de la región.

Ahora bien, siguiendo el hilo de una discusión que la autora Olga González propuso para el caso colombiano, la “óptica utilitarista” de las remesas soslaya muchas “preguntas incómodas” sobre la realidad de las familias migrantes transnacionales (cf. 2005). Creo firmemente en la necesidad de este debate y de su abordaje; en este apartado de marco referencial puedo mencionar que esta investigación intentó integrar el análisis del impacto de las remesas en la vida familiar y comunitaria de una región en particular. Desde este punto de vista pretendo adscribirme al pedido de González y de otros investigadores latinoamericanos que exigen información sobre la calidad de vida real de las familias migrantes dentro y fuera del país, sus procesos de movilidad social, el equilibrio en sus roles de género y generacionales, entre otros. Son muchas las investigaciones necesarias.

Se hace referencia, en primer lugar, al conocimiento de la reconfiguración de las redes migrantes en términos concretos, relacionados a los cambios en las modalidades de uso del espacio y el tiempo; es decir, nuevos destinos por periodos de residencia más o menos prolongados. También deben estudiarse los desplazamientos migratorios en periodos de excepción (incremento de control en Estados Unidos y España; recesiones económicas como las de Estados Unidos en 1991 o las de Argentina en 1982 y 2001, etcétera). En segundo lugar, las investigaciones a las que nos referimos podrían analizar la reconfiguración de las redes migrantes en términos cualitativos. Hablamos de lógicas y estrategias (económicas, sociales, culturales, etcétera) que podrían describir mejor a la cultura de la movilidad, como

un fenómeno estructural y coyuntural inherente al desarrollo de nuestra vida nacional, hace años también desplegada en la Bolivia exterior (Hinojosa, 2004; De la Torre, 2004).

Durante el 25 y el 26 de noviembre de 2004 se reunió en La Paz un círculo de académicos, organizaciones humanitarias de apoyo a migrantes y otras instituciones. La “Declaración de La Paz” solicitó el reconocimiento a la importancia económica del fenómeno, solicitando que se destierren los conceptos de seguridad y terrorismo en su análisis. Los participantes pidieron el reconocimiento inmediato de derechos ciudadanos (documentos de identidad, voto, etc.) a los compatriotas fuera del país, además del trato preferencial a migrantes niños y migrantes mujeres. Se habló incluso de tratados intrarregionales que no sólo busquen el libre comercio sino la libre circulación humana, como acción facultada por un derecho a migrar (cf. 2004).

También debe recordarse que al finalizar el año 2005 se vivió en Bolivia un importante debate mediático sobre la oportunidad de voto para los bolivianos en el extranjero. La demanda logró vencer en la Corte de Justicia, pero el presidente Rodríguez Beltzé desestimó la posibilidad de ese sufragio para las elecciones presidenciales de diciembre de 2005, ya que los libros de votantes se habían cerrado el 5 de septiembre (cf. Los Tiempos, 9 de septiembre de 2005).

Escena narrativa 2

Unos cuantos niños de guardapolvo blanco pasaron correteando al salir de su escuela. “Nuestros pueblos ya sólo son para chicos y viejos”, me dijo Adriana S., arbietaña residente en Virginia. Encontramos abierta la puerta de una pequeña tienda y llamamos para ver si teníamos la suerte de conversar con alguien. Salió un señor mayor muy elegante, que se aproximó para darnos la mano, mientras su señora lo observaba todo desde atrás de los estantes del pan. Nuestra conversación terminó por llevarnos al tema.

- Buenos días, venimos de la Universidad para un estudio sobre las familias que tienen a sus hijos fuera del país.

- Esta casa, por ejemplo, respondió don Paulino Vargas O., antes de presentarse.

- Mire qué suerte la nuestra. El estudio apenas comienza.

- Joven, si luego quiere ir a los Estados Unidos para ver eso de cerca, infórme me porque allá mis hijos pueden recogerlo del aeropuerto con sus autos. Viven en Maryland.

- Muchas gracias. Lo más importante del estudio es conversar con ustedes. Lo que se quiere ver es al pueblo y a las familias sin sus hijos...

- Eso es lo que llega hasta el alma -dijo él, después de un silencio que no nos atrevimos a cortar. Pudimos notar que don Paulino empezaba a llorar-. Sólo los hijos de los diputados y los senadores pueden hacer algo. Para los demás, hijos de proletarios, es imposible.

- En vano se queman las pestañas estudiando -agregó desde atrás su esposa, mientras caminaba hacia don Paulino para ayudarlo a sostenerse- Este país no da nada.

(Arbieto-Tarata, 20 de agosto de 2002)

Vida familiar, pobreza y migración

Una comparación entre los datos demográficos de los Censos de Población y Vivienda de 1992 y 2001 demuestra un salto importante en el mejoramiento de la calidad de vida para las familias de la Tercera Sección de la Provincia Esteban Arze del departamento de Cochabamba, región de mi estudio. Según los datos actualizados por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), en el indicador “porcentaje de pobres”, la Tercera Sección de la provincia Esteban Arze bajó de 87% en 1992, a 54.4% en 2001. Que 39% de los hogares de la región haya superado el umbral de pobreza en ese periodo convierte al municipio de Arbieto, junto a los de Cliza, Quillacollo, Tiquipaya y Kanata (Cercado), en uno de los más exitosos del departamento.

El municipio presenta algunos de los índices de “indigencia” y “marginalidad” más bajos del departamento (7.91 y 0%, respectivamente). Su Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal –indicador de uso reciente en Bolivia- es de 0.568, mientras los de los restantes municipios del valle fluctúan entre 0.652 y 0.420. (cf. PNUD, 2004). Por último, y a manera de comentar otro indicador de UDAPE probablemente relacionado con el fenómeno migratorio, 23.7% de los hogares de la región de este estudio cuentan con una línea de telefonía fija o celular, logrando un porcentaje apenas superado por Tiquipaya y Kanata. De acuerdo a las últimas observaciones durante el periodo de estudio, ese índice habría sido superado ampliamente.

Naturalmente, la pobreza es mucho más que lo que se puede describir con cifras. En el trabajo de campo recogimos percepciones y definiciones personales para el concepto de pobreza, intentando medir, en función a ellas, avances y retrocesos en la calidad de vida de los comuneros de acuerdo a su propio análisis. Como bien se sabe, ese enfoque corresponde a la visión de Mahhub ul Haq quien recoge documentos de las Naciones Unidas para pensar el desarrollo “(...) desde los objetivos últimos del desarrollo mismo; es decir, desde el cumplimiento de las aspiraciones de la gente, desde el progreso que busca, desde lo que necesita y quiere hacer” (PNUD, 1998: 6).

Pobreza era, según recuerdan algunos migrantes: “Comer sólo un pichón de paloma, morirse de hambre y tener que guardar el otro para el día siguiente” (Diógenes Escóbar, 2 de agosto de 2005); “Comer wisa, grasita de vaca nomás” (Ana María Guarachi, 30 de marzo de 2005; Sebastián y Juana Miranda, 1 de julio de 2005; Inés Moya, 14 de abril de 2005); “No saber qué se va a poner en la olla al día siguiente” (Octavio Córdova, 20 de junio de 2005) y “Trabajar todo el día y ver que no alcanzaba” (Román Belmonte, 4 de agosto de 2005), entre otras percepciones. Estas nociones de pobreza, que hacían hincapié en necesidades básicas insatisfechas, fueron tan reiterativas como las que recogí en torno

al argumento de la frecuente falta de dinero y cómo ésta imposibilitaba cualquier sensación familiar de bienestar: “Difícil tener felicidades” (Abraham Soto, 9 de agosto de 2005); “No teníamos para víveres, vestido, material escolar” (Inés Moya, 14 de abril de 2005) y “Si falta dinero, falta todo” (Abdón Sejas, 9 de agosto de 2005), antes de responder a otra pregunta nuestra: “Claro que sigo pensando lo mismo sobre la palabra pobreza. Pobreza es no tener”.

Antes del boom del durazno, la vida de la gran mayoría de las familias entrevistadas se organizaba en torno a los movimientos migratorios a la Argentina (y Venezuela, durante algún tiempo) y a actividades productivas tradicionales de agricultura en secano. Se sembraba y cosechaba maíz, trigo e incluso quinua para el mercado local. Algunas otras cosechas, como la de la papa, se dividían entre la venta y el consumo familiar para el año entero. Actividades como la elaboración de quesillos, phiri y otros productos artesanales complementaban el reducido ingreso económico del hogar.

Ante este cuadro histórico y tomando en cuenta que la visión de Mahbub ul Haq sobre el desarrollo sugiere incluir en nuestras investigaciones las preguntas: “¿Cómo vive la gente su vida? y ¿Cómo desea cambiarla?”, puede interpretarse que, en términos productivos, un futuro deseado desde el pasado de muchas de las familias consultadas es lograr un caudal de ingreso tan importante como el del durazno, con la cooperación estructural de la economía de la migración transnacional. Los sueños de progreso son pertinentes en un debate sobre la pobreza y pude comprobarlo en la Tercera Sección de la provincia Esteban Arze, donde las disposiciones subjetivas sobre el progreso deseado terminaron por convertirse en acuerdos que integraron las aspiraciones de las familias migrantes y las encaminaron a su cumplimiento.

Entiendo por familia migrante o familia migrante transnacional a toda aquella que participa del fenómeno migratorio a través de uno o más miembros de su unidad familiar nuclear, compuesta por padre, madre, hermanos o, desde otro lado de percepción generacional, por hijos, esposo o esposa. Lo central de esta definición operativa, que ha servido metodológicamente en el hallazgo de buena parte de las entrevistas, no se refiere al debate sobre lo nuclear o ampliado de los sistemas tomados en cuenta; sino principalmente a la naturaleza de estas modalidades de “participación en el fenómeno a través del pariente migrante”.

De hecho, apoyado en una investigación anterior, identifiqué a las familias señaladas por su relación diaria con la migración en torno al impacto de las remesas, las demostraciones de solidaridad familiar y comunitaria migrante, las costumbres de división social que el fenómeno ordena y otras prácticas transnacionales, que van desde la organización de importantes fiestas patronales hasta una simple pero rutinaria llamada telefónica (cf. de la

Torre, 2004).

En este sentido, es probable que el análisis incluya a unidades familiares que estén participando del fenómeno a través de un familiar de segundo grado o allegado, puesto que, como acabo de señalar, el énfasis del enfoque de clasificación inicial consistió en el despliegue de las prácticas transnacionales mencionadas. Así pude trabajar con el caso de la pequeña unidad familiar que integran Maximiliano Luna y su madre. Ambos, originarios del departamento de Chuquisaca, cuidan la pequeña huerta de duraznos de José Paz, a quien Max considera su “tío de cariño”. Hablan por teléfono cada semana y reciben desde Estados Unidos regalos ocasionales. Ni bien termine el colegio y el servicio militar, el joven Max planea reunirse con el señor Paz en el extranjero, de acuerdo a posibilidades claras que éste le habría abierto en su empresa constructora. Como puede verse, migrantes y no migrantes (incluso no parientes) pueden comprometerse regularmente en actividades transnacionales mutuamente dependientes. Así lo propuso la investigadora norteamericana Peggy Levitt en un estudio reciente sobre familias dominicanas residentes en Boston. Aquellos que se quedan atrás del lazo primordial también pueden y suelen ser embebidos por los campos sociales transnacionales creados por el fenómeno migratorio. Su contexto se ha transnacionalizado (cf. 2001).

La decisión de trabajar con familias migrantes en lugar de hacerlo únicamente con individuos aislados también viene de haber observado una dinámica de dependencia doble que muestra cómo influyen las decisiones migratorias en la dinámica familiar y cómo estructura cada familia la forma de vivir la aventura particular del migrante. El asunto puede observarse, por ejemplo, en las decisiones (individuales y familiares) sobre el uso de las remesas migrantes, además de sus montos y frecuencias de envío. Cuando las remesas migrantes están vinculadas a la seguridad alimentaria del hogar abandonado —hecho que sucedió en las familias de la región principalmente durante los años iniciales del adiós— por lo general los migrantes y sus familiares coinciden en atribuir a los envíos un carácter de obligatoriedad, por más duras que sean las condiciones laborales del migrante en el extranjero. “Estamos hablando de un pueblo para el que la familia es lo más importante. Con la familia no se puede fallar” (Primitivo Sánchez, 4 de agosto de 2005).

Inés Moya recuerda, por ejemplo, que al principio de la aventura migrante su esposo hacía envíos rutinarios para los gastos de la canasta familiar básica; aunque eso dejó de ser necesario algunos años después, cuando todos sus hijos

se unieron al padre en el trabajo de la construcción en el área metropolitana de Washington y ella misma empezó a ser autosuficiente gracias a las cosechas de durazno. Por supuesto que para que esa huerta se hiciera una realidad fue necesaria una inversión que involucró, como veremos en el apartado pertinente, un capital logrado fuera del país.

Algunos sistemas familiares, como el de una estudiante de colegio que prefirió permanecer en el anonimato, demostraron que saben jalar a los suyos recordándoles deberes y obligaciones. “Mi padre estaba en los Estados Unidos y se volvió. Ahora está aquí y yo ya tengo que estudiar pero no tenemos toda la plata. Quisiera que él se vuelva a ir para poder enviarme ese dinero” (28 de noviembre de 2004). La economía familiar también puede observarse como directamente dependiente de las remesas en aquellos casos de nuevas familias migrantes que, además de escoger preferentemente España para su desempeño laboral, tienen en común el no contar con redes tan sólidas como las establecidas por gente de la región en los Estados Unidos y el porvenir de familias más empobrecidas.

Emiliano Moya informa que miles de dólares llegan cada mes por goteo, pero quizá no tantos como a mediados de la década del ochenta, cuando toda la gente de la región contaba con los servicios de las casas de envío San Francisco, Teletransfer, Harasic y muchos correos privados (cf. 2 de agosto de 2005). Por su parte, Primitivo Sánchez dijo que, después del atentado contra las Torres Gemelas, los bolivianos no se sienten seguros en los Estados Unidos por el temor a ser deportados. Según él y considerando que los trabajadores ilegales no tienen cuentas bancarias, vuelve a ser necesario el envío de capitales para su custodia por familiares (cf. 4 de agosto de 2005).³

Los sistemas familiares descubiertos son, sobre todo, dinámicos. Su principal ductilidad consiste, naturalmente, en sortear la variable espacial para desplegar sus vidas (y en muchos casos también sus actividades productivas) dividiendo estratégicamente su fuerza

³ Similar situación se advirtió en entrevistas con jóvenes bolivianos que residen en calidad de ilegales en Suecia. “Todos mis sueldos se van a Bolivia. Si un día me pillan en el bus, me deportan así, con lo puesto. No puedo guardar nada acá porque tal vez lo pierdo todo” (Nahim V. 21 de diciembre de 2004).

de trabajo para lograr presencia real en ambos polos de su residencia extendida. Muchas de las familias entrevistadas, incluso las más exitosas económicamente, se vieron obligadas a empezar de cero más de una vez, debido al impacto de caídas continuas casi siempre relacionadas a la dura experiencia migrante.

Cuando la producción frutal empieza a dar réditos los problemas no desaparecen mágicamente. La demanda de trabajo de la fruticultura es muy distinta a la de la agricultura en seco. Para mayores beneficios se necesita un trabajo engranado entre los miembros del núcleo familiar que en la mayoría de los casos corresponde a un consenso adecuado en la relación conyugal. “Mi esposo tiene que venir a ayudarme en la cosecha de cada año”, dice Inés Moya, maestra convertida en productora de durazno. Como muchas mujeres, Inés asiste a las reuniones de su asociación y no deja de mejorar la huerta familiar que está a su cargo mientras su esposo y sus hijos trabajan en Estados Unidos (cf. 14 de abril de 2005).

En muchas de las familias observadas, la migración parece potenciar o acelerar la clasificación de roles claramente diferenciados entre esposos, padres, hijos y hermanos. Todos los hijos mayores entrevistados describieron su responsabilidad de primogénitos, casi siempre relacionada a migrar y enviar remesas que ayuden a sus padres y sirvan para pagar los estudios de sus hermanos menores. En Mamanaca conversé con un informante que aseguró que gracias a sus puntuales envíos de dinero desde Estados Unidos sus seis hermanos menores lograron títulos universitarios como licenciados o técnicos superiores. Por otra parte, es frecuente que el hijo o la hija menor sienta la obligación de cuidar a los padres y los bienes de la familia; pude observarlo en más de un caso, ya que fueron hermanos menores los que mostraron huertas de familia, explicando sobre el desempeño de su misión de productores.

Que el cumplimiento de roles familiares o la imposibilidad por limitaciones personales sean algunos de los pocos motivos por los cuales sea entendible no vivir fuera de la región hace referencia al fuerte sentido de obligatoriedad que ese proyecto de vida imprime en las familias de la región. El tema, que ya fue comentado en las páginas iniciales de este informe, irrumpe en declaraciones como las de Abdón Linares: “Si un joven sano, de mi tanda, se queda demasiado tiempo en su pueblo le dicen: ‘Estás perdiendo tu tiempo, ¿por qué no te vas a trabajar?’ Y no entienden cuando les tratas de explicar por qué has decidido quedarte”. De acuerdo a este tipo de reglas, no cabe duda que la generación privilegiada sería la nacida entre 1960 y 1970, en muchos casos en la Argentina. Es difícil encontrar alguien de esa franja etérea que no viva fuera de Bolivia y no cuente con una condición económica saludable, a costa de años de sacrificio. Muchos de los entrevistados lograron el pase hacia los Estados Unidos con visado rioplatense. Establecidos ya como trabajadores legales, suelen visitar su pueblo anualmente. Sus familias describen la trayectoria narrada

y generalmente se comportan de acuerdo a la división de roles apuntada.

Hace algunos años, la cooperación de esos migrantes empezó a hacerse visible de una manera inédita con la explícita creación del Instituto de Cooperación al Pueblo de Esteban Arze. El INCOPEA es un campeonato de fútbol de largo aliento que los migrantes de la zona sostienen en Estados Unidos y en el valle simultáneamente. Las inscripciones y sanciones del campeonato permiten recaudar un monto inicial que luego se amplía gracias a quermeses y otros eventos para lograr sumas destinadas a la inversión de obras en Bolivia. Según describen los migrantes entrevistados, INCOPEA se inició bajo la organización de los residentes tarateños, aunque con una lógica que apenas vislumbraba la compleja organización que ahora presenta.

Cuando el campeonato fue tomado por la gente de la Tercera Sección se hizo “[...] verdaderamente productivo” (Informante Anónimo, 4 de agosto de 2005). Su éxito consiste en la asignación rotativa de las ganancias entre las poblaciones participantes. Esta práctica, claramente relacionada con la tradición andina del trabajo rotativo o *ayni*, ha permitido la construcción de escuelas completas, templos, plazas, caminos, empedrados de calles, puentes, canchas y otras obras en casi todas las comunidades visitadas.

Las cifras explican bien la posibilidad económica de este fenómeno. El municipio de Arbieto recibió del Estado, en el año 2003, la suma de \$us.202 mil 813 por concepto de Coparticipación Tributaria. Además, le correspondieron \$us.59 mil 375 por alivio de la deuda externa del HIPIC II y \$us.76 mil 380 por parte del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social. El incremento total de los recursos que recibió este municipio corresponde, de acuerdo a una publicación estatal, a 67% (INE, 2002). Sin embargo, las inversiones de remesas migrantes que reciben algunos de sus 9 mil 438 habitantes periódicamente suman un monto anual igual o mayor al recibido del Erario Nacional; de hecho, esos \$us.338 mil 568 que el Gobierno entregó al municipio en la gestión mencionada, pudieron haber sido generados por el trabajo anual de nada más nueve de sus jóvenes migrantes empleados en construcciones en Virginia.

Los migrantes y su influencia productiva

Genevieve Cortes propuso la noción de ruralidad de la ausencia como “una realidad socio-espacial en relación con procesos a la vez demográficos y económicos” (2004:167). Si bien es cierto, que en muchos municipios rurales bolivianos la migración es responsable de la partida de gran parte de la población (migración como “enemiga” de la ruralidad), la realidad observada -explica Cortes- es más compleja y a veces contradictoria. Como indiqué en las primeras líneas de este artículo, la ausencia no significa necesariamente no

estar presente. En el caso de la región de estudio, esa inversión migrante a través de la cual se podría intuir que muchas familias se van para permanecer, se observa principalmente en la compra de tierras, la construcción de grandes casas y una serie de emprendimientos productivos entre los que sobresale el cultivo de durazno.

En la Tercera Sección de la provincia Esteban Arze, situada en el Valle Alto cochabambino, la tierra, como el más significativo de los bienes de explotación para la familia rural, ha sido el objetivo inicial que muchas de las familias entrevistadas recuerdan haberle atribuido a su primera aventura migrante. “Yo gracias a la Argentina me he comprado la mayoría de estas tierras” (Emiliano Moya, 2 de agosto de 2005). Palabras casi similares utilizó la esposa del productor Sebastián Miranda: “Nosotros no teníamos ni un poco de tierra, con nuestro trabajo (allá) nos hemos hecho todo. El Sebastián trabajaba doble turno, esa plata ahorrábamos y comprábamos tierra. Así hacemos nosotros” (Juana Miranda, 1 de julio de 2005). Éstos y otros campesinos mayores declararon que el objetivo de tener, liberar de deudas o ampliar la tierra propia fue el primero de los eslabones en una cadena organizada por acciones que terminaría con el arribo (o retorno, en el caso de las familias propietarias de grandes extensiones) a una actividad productiva más o menos autosuficiente.

La casa es el siguiente blanco de las inversiones de las familias migrantes. Caminando por las calles de Arbieto, Tiataco, Villa Mercedes, Santa Rosa y otras poblaciones de la región, es muy difícil no advertir las casas de hormigón armado y paredes de colores brillantes que contrastan con el adobe de las viejas construcciones. A los costados del camino, a veces expuestas y a veces escondidas en callecitas adyacentes, están las grandes edificaciones como elefantes dormidos. El cuadro se completa, en la mayoría de los casos, con una pequeña construcción satélite, de más antigüedad y menor calidad, que por lo general, puede verse al fondo o en una esquina del lote; en esa casita pequeña vive una familia campesina contratada en calidad de guardiana e, incluso, el padre o la esposa y algunos de los hijos del migrante, cuidando la propiedad para que su dueño pueda aprovecharla durante unos breves días al año. Sólo en contados barrios de la ciudad de Cochabamba pueden encontrarse casas tan imponentes como las de este municipio de extracción campesina.

“Yo sé lo que usted piensa al ver estas casas” dijo Diógenes Escóbar. “Seguro se está preguntando ¿y éstos cómo han hecho?” (2 de agosto de 2005). Todos los habitantes de la región están informados, por supuesto, sobre quién es el propietario de cada vivienda y de dónde es que han llegado los fondos para construirla, al igual que el poder municipal. Según comentó uno de sus personeros, el pequeño municipio cuenta ahora con más de 70 casas de dos o tres pisos. “Son lindas y están bien construidas, estilo europeo”. (Informante Anónimo, 4 de agosto de 2005) De acuerdo a sus cálculos, la alcaldía del pueblo no

dependería de los recursos provenientes del Estado si empezara a cobrar impuestos a esas grandes casas.

En la base de esta posibilidad se encuentran el esfuerzo de las familias migrantes y la fijación comunitaria por lograr la casa antes de invertir en nada más, salvo la diaria manutención alimentaria. “Si soy hijo de una familia pobre, mando pues para que mi madre tenga una casa digna; si fui a trabajar para mi propia familia, la casa también es lo primero” (Ana María Guarachi, 30 de marzo de 2005). Uno de los migrantes más experimentados nos explicó que la tierra y la casa anteceden a otras inversiones por los resabios del miedo a la pobreza del trabajador rural boliviano. Todos esos bienes son frutos del esfuerzo y, salvo algunas excepciones, los negocios suelen llegar luego. “¿Y qué haces si el negocio te sale mal, pierdes los 20 mil dólares que te trajiste?” (Informante Anónimo, 2 de febrero de 2005).

Para finalizar la descripción de las inversiones en la zona corresponde mencionar al cultivo del durazno. El verdadero viraje hacia su producción de cara al mercado en buenas condiciones de rentabilidad ocurrió hace no más de 15 años. Para algunas familias la oportunidad para esa producción estuvo ligada a créditos blandos de organizaciones de fomento; pero una opción comunitaria terminó por impulsar la mayoría de estos emprendimientos productivos. Nos referimos al apoyo del capital migrante, principalmente logrado en el trabajo de la construcción por originarios de la región, residentes en Argentina, España y, en mayor grado, en los Estados Unidos, entre 1990 y la fecha, sin que el fenómeno muestre señales de detenerse.

“Ése ya es dinero que han traído de afuera” (Marcelino Becerra, 8 de febrero de 2005); “Sí, pero para eso ya estaban los americanos⁴ pues” (Casiano Amurrio, 2 de agosto de 2005); “Ya la plata la traen de afuera” (Abraham Soto, 9 de agosto de 2005); “Sí, Korimayu, Arbieto, toda esa franja (principalmente) es con la ayuda de la migración” (Abdón Linares, 29 de julio de 2005); “De sus inversiones habrán puesto un poquito para el durazno” (Elías Mamani, 3 de marzo de 2005). Como se ve, siguiendo a Cortés e Hinojosa, la migración transnacional parecería estar generando condiciones básicas para la intensificación de ciertas actividades productivas llevadas a cabo por familias partícipes de la llamada nueva ruralidad boliviana.

⁴ En la región se ha convenido en llamar americanos o arlingtons a los integrantes de familias vinculadas directamente a la migración transnacional. Frente a estos pobladores, el imaginario local distingue claramente a los jalisco, mexicanos o simplemente latinos, originarios de zonas empobrecidas o habitantes de la región que viven el fenómeno indirectamente, ya sea como productores tradicionales o como contratados por familias del primer grupo (De la Torre, 2004).

En el periodo señalado, la región se ha convertido en la segunda en producción de durazno en Cochabamba y en una de las más importantes del país. Según Isrrael Alconz Canqui, el municipio de Arbieto contaba con 140.5 hectáreas de durazno en la gestión 2003. De acuerdo a mi trabajo de actualización de información con productores y especialistas, la zona cuenta hoy con entre 160 y 170 hectáreas productoras del fruto, con una cantidad total de plantas estimada entre 90 y 100 mil.

Durante los tres primeros años posteriores a su cultivo a gran escala, el durazno no da ganancia alguna. Este periodo de inversión es el que no permitiría acceder a préstamos institucionales que exigen intereses desde el inicio. Según la totalidad de los productores entrevistados, súbitamente las familias migrantes se presentaron como capitalistas habilitadas para una inversión inicial sin retorno que empezaba a rendir buenos dividendos a partir del cuarto año. “Trae plata y hace trabajar” fue una de las frases más repetidas en los registros.

De acuerdo al cuerpo técnico de la Asociación de Productores Agropecuarios del Valle Alto (ASPAVAL) hay dos maneras de evidenciar ese sistema: o la persona trajo el capital de largos periodos migratorios o la familia envía los fondos al productor, sin cambiar su residencia más o menos estable en el extranjero. Ahí están los americanos, el grupo inversor más visible del momento, que suele adoptar estrategias mixtas entre las señaladas: envía dinero para la producción en sus tierras familiares o trae un capital de arranque para comprar tierra y empezar la producción intensiva. En la región se observa el levantamiento de huertas que antes —durante los últimos 50 años de la agricultura tradicional— hubieran sido impensables.

Cuentan los responsables de ASPAVAL que algunos de sus beneficiarios reciben ayuda mensual de parte de sus familiares durante los meses de mayor gasto en el ciclo productivo. Estas huertas teledirigidas se mueven gracias a ese capital mediante comunicaciones semanales de informes precisos. Uno de los productores más grandes de la zona comentó que se hace migrante cuando su huerta lo necesita, aprovechando papeles de residente que logró hace años en los Estados Unidos. Viaja durante la poda y procura no tardar más de tres meses antes de volver. Allí sacrifica sus condiciones de calidad de vida pero puede llegar a traer hasta ocho mil dólares para seguir produciendo. “Voy llamando a mi gente para preguntar por las plantas, y cuando ya empieza a salir la flor, tomo un avión y yo estoy aquí de inmediato” (Informante anónimo, 9 de octubre de 2004).

Sin la necesidad de cavar pozos propios, la inversión para una huerta de aproximadamente mil plantas requiere, por lo menos, entre cuatro y cinco mil dólares, para la compra de plantines, removido de suelos, cavado de huecos, politubos y material de riego, pesticidas y mano de obra. Ahora bien, quienes no se encuentran en áreas de riego

deben hacer la inversión en un pozo. Al gasto del pozo debe adicionarse, por lo general, el tendido de cables para traer energía eléctrica (entre \$us.500 y \$us.1 mil 500 de acuerdo a la distancia por cubrir), además de las tarifas mensuales por este servicio. Un pozo profundo puede costar \$us.8 mil o más. En conclusión, el montaje de la huerta modelo, podría superar los \$us. 12 mil 500; siempre y cuando no se tenga que comprar la tierra, vendida en zonas de riego a razón de \$us.6 mil o más por arrobada (3 mil 622 m²) (Ana María Guarachi, 30 de marzo de 2005).

Luego de los años de inversión, como pudo comprobarse con las familias productoras más experimentadas, el huerto se mueve con el capital que generan sus propias ventas. “Creo que si yo pidiera me seguirían mandando, pero ya me han ayudado bastante,” dice Emiliano Moya al describir la independencia económica que le ha posibilitado el durazno (2 de agosto de 2005). “Después al menos uno (de los miembros del sistema familiar) tiene que quedarse”, completó Ema Fernández, antes de agregar otra de las frases más frecuentes de mi registro: “Tú sabes que la mirada del dueño engorda al ganado” (3 de marzo de 2005).

Para terminar esta parte, es posible afirmar que el futuro de la producción de durazno en la región es prometedor. De acuerdo a los técnicos de ASPAVAL, los productores de la zona deberán buscar cosechas más anticipadas o retrasadas para no competir con la producción chilena o de otras regiones del país en los meses de abundancia. La esperanza de las familias de la región apunta a una participación mucho más real en el mercado de Santa Cruz, La Paz y otras ciudades bolivianas, a través de un sistema agrupado y directo de acopio que permita llenar camiones en la propia huerta para evitar los consabidos gastos de intermediación. Sin embargo, otros expertos aseguran que esas proyecciones serán irreales mientras no se cuente con pozos adecuados para aumentar verdaderamente el volumen de producción total y alcanzar altos estándares de calidad. Incluyendo en esta lucha el cuidado de economía sostenible respecto al riesgo de salinización de los suelos (que ya es una realidad en municipios vecinos), la Tercera Sección de la provincia podría acercarse a uno de sus más grandes sueños: la exportación.

Escena narrativa 3

Don Ernesto acaba de bajar del vuelo 121 del Lloyd Áereo Boliviano en Miami para tomar luego la conexión hacia Washington, donde lo esperan sus dos hijos. Los 21 días de su visita serán inolvidables, como siempre. La última semana, dedicada al carnaval, le ha dejado recargadas las baterías y una resaca que le es muy difícil disimular. Sin embargo, se comporta con propiedad, como lo ha hecho a lo largo de los 16 años de su residencia en los Estados Unidos, trabajando casi todos los días y pagando sus impuestos.

Por eso, por tantos años de estabilidad, piensa que es un locura haberse animado a traer lo que ahora lleva en un pequeño paquete cubierto con bolsas plásticas y escondido en su equipaje de mano. Muchas

veces se había sentido tentado por hacerlo, como tantos otros bolivianos lo hacen de cuando en cuando, pero siempre terminó desistiendo. Siempre hasta ahora, piensa sabiendo que perdió su última oportunidad de arrepentirse hace una hora, cuando la azafata le entregó una boleta de migración y él declaró que no llevaba en su poder algo fuera de lo normal. Parado en la línea y esperando su turno para enfrentar al agente migratorio, don Ernesto repasa su líneas. Mentirá diciendo que ingresó al país durante la amnistía de Reagan para trabajar en agricultura y cosas por el estilo. De pronto, el momento temido llega: el agente pide apoyo a una mujer policía que habla español y don Ernesto es conducido a un pequeño cuarto para iniciar el interrogatorio.

Luego de que la policía recuerda al sospechoso que ese tráfico está penado por ley, él se disculpa explicando que lo que trae es para exclusivo consumo personal. La discusión se extiende por largos minutos hasta que el boliviano recurre a un argumento auténtico y avasallador: “También fue un pedido de mi jefe, que es constructor de obras para el gobierno”. Muchas millas al norte, volando en dirección a Washington sano y salvo, don Ernesto agradece su suerte sin dejar de asombrarse por la eficacia del control: “Qué gringos locos, tanto lío por cuatro duraznos”. Siguiendo el consejo de su esposa, el migrante lleva un buen ejemplar -de los jugosos- para que su jefe sepa de qué fruta habla tanto el empleado. Los otros dos duraznos son para sus hijos y el restante planea comérselo mañana, para no ir muy triste a la construcción.

(En base a datos de Inés Moya. Arbieto, 14 de abril de 2005).

Nuevas fuentes de trabajo y remesas sociales

El boom de la construcción de grandes casas, la necesidad de personal para su cuidado y la creciente producción de durazno han ocasionado un crecimiento considerable de la demanda de mano de obra en la Tercera Sección de la provincia Esteban Arze. “Generamos fuentes de trabajo, el Gobierno no” dice el migrante Claudio Castellón, haciendo referencia a uno de los efectos colaterales más importantes del fenómeno en la región. Ninguno de los días en que visité Arbieto y las otras poblaciones del municipio a lo largo de ésta y una anterior investigación, pude dejar de ver albañiles trabajando en más de una construcción, además de pequeñas cuadrillas de peones (entre 3 y 10 en cada una de las 334 que registré) contratados durante los meses de mayor necesidad.

Si es que no vienen acompañados de sus propias unidades familiares, muchos de los peones contratados bajo la modalidad de jornal despliegan el mismo sistema de trabajo a lo largo de pisos ecológicos practicado por sus patrones, en el marco de la modesta migración interna. Otras tantas familias no reciben sueldo alguno sino que participan en una especie de sociedad sobre los dividendos de la producción agrícola que custodian. Por lo general, el trato con estas familias también incluye el cuidado de la casa de la familia migrante transnacional. Pese a estas condiciones que podrían ser interpretadas como cercanas a la explotación, hasta el momento no he podido encontrar ninguna declaración de malestar en

los trabajadores, quienes por lo general llegaron a ese puesto escapando de la indigencia. Algunos de ellos reciben chocolates, ropa y pequeñas cantidades de dinero como regalos frecuentes de sus patrones, con quienes pueden entablar relaciones de compadrazgo.

Cuenta Emiliano Moya que uno de los objetivos de los visionarios del durazno (muchos de los cuales sumaron esfuerzos en la creación de ASPAVAL) era precisamente el de evitar la migración de esas familias hacia las zonas productoras de hoja de coca, en el trópico cochabambino. Concebido como tal o no, en cierto sentido, ese objetivo se ha cumplido. Ahora bien, según declaran algunos pobladores de la región, el siguiente fenómeno a observar es el desplazamiento de estos migrantes empobrecidos hacia los nuevos destinos de la migración rural-transnacional, entre los que sobresalen España y otros países europeos.

Escena narrativa 4

Don Leónidas salió a caminar muy temprano y apenas pudo saludar a los pocos que, como él, se habían animado a retar el frío de la mañana. “¿Qué se puede hacer en un día así?”, se preguntaba, sabiendo bien que en pleno invierno los durazneros no dan trabajo y la gente del pueblo apenas sí se dedica a sus otros cultivos. También están las pequeñas tiendas con lo poco que pueden mover -de hecho Don Leónidas encontró para su caminata la excusa de ir por pan a lo de la “gaucha” en la esquina de la plaza- y también está la construcción.

La gente de Arbieta ha estado invirtiendo mucho en levantar grandes edificaciones y a Don Leónidas le gusta pensar que esas casas no pueden encontrarse ni en Tarata. “¿De dónde viene la gente que contratamos?”, se preguntaba, al ver a su pueblo tan vacío. La respuesta estaba en el centro de la plaza. Bajo el techo del pequeño kiosco ornamental, dormían muy juntos, tratando de evitar el frío, unos ocho hombres jóvenes. Al clarear la mañana despertarían para situarse en una de las veredas de la plaza esperando que alguien apareciera para contratarlos, aunque sea por un jornal de trabajo. Don Leónidas miró a esos desconocidos y sorprendido por la pena dijo: “Caramba, nosotros también habíamos tenido nuestros latinos”.

(Sobre la narración de don Casiano Amurrio, Arbieta, 6-8 de febrero de 2005.)

Antes de cerrar este apartado, y siguiendo a la autora norteamericana Peggy Levitt, debo mencionar que la migración transforma a las poblaciones de donde son originarios los migrantes y a sus respectivos procesos productivos, mediante los efectos de remesas económicas y sociales. Ampliamente comentadas, las remesas económicas no necesitan ser tan desglosadas como las sociales, entendidas como “[...] las estructuras normativas (ideas, valores y creencias), los sistemas de prácticas y el capital social que fluyen de las familias residentes en la sociedad anfitriona hacia su sociedad de origen” (Levitt, 2001:54).

Emiliano Moya asegura que el hecho de haber trabajado como capataz en construcciones argentinas le permitió encarar mejor su condición de responsable de ASPAVAL, cuando llegó del país vecino para convertirse en productor de duraznos con 50 años de edad. Por su parte, Abdón Sejas manifiesta que le hubiera sido muy difícil construir su casa y otras obras para su huerta si no hubiese aprendido tanto como técnico metalúrgico durante sus años en el exterior. Otras experiencias recogidas en la región describen a migrantes que traen ideas concretas para nuevos cultivos y procedimientos de riego.

Respecto a la noción de remesas sociales de Levitt, especialmente la relacionada a su influencia en las actividades productivas, podríamos mencionar lo que uno de nuestros entrevistados llamó “formas de pensar que aprendimos trabajando allá” (Primitivo Sánchez, 4 de agosto de 2005). Los migrantes y productores respondieron a las preguntas sobre el tema aceptando que el proceder “al estilo ejecutivo y directo” de la actividad empresarial norteamericana, por ejemplo, es una noción que los trabajadores practican en la conducción de sus huertas y construcciones.

Ante la influencia de lógicas nuevas, mi investigación antepone la evidencia sobre la continuidad de lógicas antiguas. Es decir, si bien es cierto que pueden observarse nuevas nociones en áreas específicas de la actividad de los migrantes, la estructura de sus principales prácticas cotidianas parecería seguir siendo una función de principios estructurantes de inmemorable data cultural. Las prácticas a través de las cuales se viven los pormenores de la migración, que Peggy Levitt llamaría path-dependent y que nosotros podríamos entender como “dependientes de un camino ya recorrido”, llevan la marca de los principios que las condicionan. En un futuro debate analizaré la compleja conjunción entre dos tipos posibles con sueños de éxito futuro, que podrían resumirse en las nociones de American y Andean dream (De la Torre, por publicar).

Volveré para regar el campo: conclusiones preliminares

Qué lejos estoy de mi ansiedad
mi río, mi flor, mi cielo llorando estarán.
Pero he de volver, no llores mi amor.
Nadie le pondrá murallas a nuestra verdad.
Nunca el mal duró cien años
ni hubo pueblo que resista.
Ya la pagarán, no llores prenda,
pronto volveré.

Nilo Soruco, La caraqueña ⁵

“Estábamos para levantar el mundo” respondió Diógenes Escobar cuando le pregunté sobre el estado de ánimo que llevaba él y su hermano al iniciar la aventura migrante. Para levantar el mundo, dice... quizá empezaron por levantar su propia región.

Mi investigación, a grandes rasgos dedicada a aportar a la discusión sobre migración, pobreza y calidad de vida en una región específica del área rural cochabambina, concluye acercándose, en buena medida a su hipótesis inicial, ya que la evidencia aportada a lo largo del documento permite declarar que: “A partir de 1990, el fenómeno migratorio viene permitiendo la continuidad de procesos productivos, principalmente relativos a una actividad agrícola no tradicional en la región de origen. Estos procesos productivos cooperan en un cambio positivo de la calidad de vida para la mayoría de las familias de la zona, inscritas de manera directa o indirecta en el flujo de redes migrantes transnacionales”.

Sin duda alguna, hace falta más investigaciones para profundizar en el debate principal sobre el alcance de las posibles definiciones para la noción de calidad de vida; por el momento, este trabajo se ha centrado en función de lo que las mismas familias que integran su unidad de análisis entienden por ése y otros conceptos.

Conviene señalar que migrantes de la región encuentran modalidades de participar en su tierra de origen y una de ellas es la de “regar el campo” para que produzca bien y quizá también para que se mantenga fresco para el ansiado momento del retorno, más o menos definitivo. Entre los efectos de este fenómeno, así como del boom acelerado de construcción y demanda de cuidado para casas y huertas, tal vez el más significativo sea el de generación de nuevas fuentes de trabajo para familias empobrecidas de regiones cercanas y lejanas; aunque hay que advertir que también para ellos el proyecto de vida relacionado a la migración transnacional empieza a hacerse posible.

⁵ La cueca del tarijeño Nilo Soruco lleva el nombre de La caraqueña porque fue compuesta en Caracas, Venezuela, durante el exilio político del autor. Más allá de su letra militante, La caraqueña terminó convirtiéndose en un himno para los bolivianos radicados en el extranjero

Es probable que las motivaciones principales de las iniciativas migrantes en la región puedan ser inminentemente familiares ya que a través de ellas el viajero parece haber encontrado una forma que, además de permitir la generación de ingresos, persigue la posibilidad de reconstituir aquel equilibrio familiar roto en el momento de la primera partida. El trabajo, como sutura a la herida familiar, genera oportunidades locales inéditas. La participación —teledirigida o no— de las familias migrantes y sus importantes capitales podría seguir siendo aprovechada a través del legitimado sistema asociativo, con metas concretas que vayan desde la perforación de pozos profundos hasta el mejoramiento de la producción en términos generales de cara, por ejemplo, a la exportación.

Ésas y otras aspiraciones regionales podrían ser trabajadas a nivel local, siendo las entidades municipales las llamadas a planificarlas. El municipio de Arbieto y otros tantos de distintas áreas del país masivamente relacionadas con la diáspora cuentan con la estructura para llevar adelante estas acciones, pero sólo podrán hacerlo en el marco de una estrategia de auténtico despertar nacional ante el tema. Mientras tanto, deben destacarse las iniciativas de grupos, como el estudiado, que demuestran que no dejan de planificarse utopías comunitarias por más que el adjetivo disminuya en algo el alcance de la gran palabra.

A través de este tipo de lecturas puede pretenderse un conocimiento desdramatizado que describe a la migración, ya no como un situación excepcional y circunstancial sino como una forma de existencia a la que millones de personas aferran día a día sus proyectos biográficos en el nuevo orden mundial (Pries, 1999). Los nuevos migrantes no despliegan sus prácticas en un sólo lugar sino en un espacio plurilocal y transnacional. Al brindar la atención necesaria hacia las condiciones generales que legitiman el discurso migratorio en las regiones de procedencia de los viajeros —siendo entre ellas la de la transformación productiva una de las más trascendentes—, busco colaborar para el surgimiento de una visión longitudinal y teórica apenas naciente en la academia boliviana. En cuanto a mi interés particular, aspiro sinceramente a que este estudio permita que otras investigaciones sobre la migración y su impacto en el desarrollo local puedan ser encaradas con más recursos de conocimiento sobre las características que hacen entorno a la decisión y la práctica de migrar.

Bibliografía

- Bendixen y Asociados
2005 Estudio de opinión pública sobre recepción de remesas en Bolivia. Washington DC: MIF FOMIN-BID.
- Bolivia. Instituto Nacional de Estadística
<http://www.ine.gov.bo> (septiembre de 2002; Ingreso: 1 de septiembre de 2005)
- Bolivia. Mesa técnica de migraciones
2004 “Bolivia. Declaración de La Paz”. Seminario: 25 y 26 de noviembre de 2004, La Paz. (Mimeo)
- Cortés, Genevieve
2004 “Una ruralidad de la ausencia”. En: Hinojosa, Alfonso. Migraciones transnacionales. La Paz: Plural-PIEB.
- De la Torre Ávila, Leonardo
2004 “No llores prenda, pronto volveré”. Cochabamba: UCB. Mimeo
- Giorgis, Martha
2004 La virgen prestamista. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- González, Olga
2005 “La óptica utilitarista de las remesas”, en Semana, Mayo de 2005. Bogotá.
- Hinojosa, Alfonso et al.
2004 Migraciones transnacionales. La Paz: Plural.
- Klein, Herbert
1997 Historia de Bolivia. La Paz: Ed. Juventud.
- Levitt, Peggy
2001 The Transnational Villagers. Los Ángeles: California University Press.
- Murra, John
1975 Formaciones económicas y políticas del mundo andino. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- PNUD
1998 Informe Nacional de Desarrollo Humano. La Paz, PNUD y Plural
2004 Informe Nacional de Desarrollo Humano. La Paz, PNUD y Plural

Prada, Raúl

2002 “Nota Preliminar”. En Prada, Ana Rebeca, *Viaje y narración: las novelas de Jesús Urzagasti*. La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos.

PRIES, Ludger.

1999 “La migración internacional en tiempos de globalización”. En *Nueva Sociedad* N°164, Caracas.

Sagárnaga, Rafael

2004 “El remesón boliviano”, en *Pulso*, N°253, del 25 de junio al 1° de julio. La Paz

Fuentes hemerográficas

Los Tiempos

2005 “Banco Central : Bolivia recibe 126,9 millones en remesas”; (Cochabamba, 10 de marzo de 2005)

2005 “Bolivianos quieren votar desde el exterior” (Cochabamba, 9 de septiembre de 2005)

Entrevistas

Amurrio, Casiano

Ex migrante por exilio político, candidato a la Presidencia de la República y actual productor de duraznos. Arbieta y Cochabamba 2 de agosto de 2005

Anónimo, Informante

Representante de familia migrante. Arbieta el 4 de agosto de 2005

Becerra, Marcelino y Sra.

Pasantes de Morenada y residentes en Virginia. Arbieta, 15 al 19 de febrero de 2005

Belmonte, Román

Concejal, productor y ex migrante. Arbieta, 4 de agosto de 2005.

Córdova, Octavio

Productor y afiliado a ASPAVAL. Santa Rosa, 20 de junio de 2005.

Escobar, Diógenes y Sra.

Migrantes y productores de durazno. Arbieta, 2 de agosto de 2005

Fernández, Ema y Familia

Productores y ex migrantes radicados en la Argentina. Tiataco, 3 de marzo de 2005

Guarachi, Ana María

Miembro de ASPAVAL. Villa Verde, 30 de marzo de 2005.

Linares, Abdón

Secretario de ASPAVAL, ex migrante radicado en la Argentina y actual productor de duraznos. Villa Verde, 12 al 20 de julio de 2005. Cochabamba, 29 de julio de 2005.

Luna, Máximo

Estudiante de cuarto de secundaria. Tarata, 9 de agosto de 2005

Miranda, Sebastián y Juana

Productores y ex migrantes. Santa Rosa, 1 de julio de 2005.

Moya, Emiliano

Fundador de ASPAVAL y actual productor de duraznos. Villa Verde, 2 de agosto de 2005.

Moya, Ines

Ex maestra rural y actual productora de duraznos. Arbierto, 14 de abril de 2005

Sánchez, Primitivo (Hijo)

Productor de duraznos. Mamanaca, 4 de agosto de 2005

Sejas, Abdón

Ex migrante, productor y miembro de ASPAVAL. 9 de agosto de 2005

Soto, Abraham

Productor de duraznos. Villa Verde, 9 de agosto de 2005

Vargas, Nahim

Migrante radicado en Suecia. Estocolmo, 21 de diciembre de 2004.

Migración y las políticas de integración en educación superior estudiantes bolivianos en Chile

Orietta Ojeda Berger*

“Sí; Chile i Bolivia aman la paz como la serenidad de su cielo i la hermosura de sus floridos valles; ambos hermanos comprenden que la paz i la unión son elementos indispensables para el arraigo de sus instituciones, la estensión de su comercio, el desenvolvimiento de la industria, el progreso de las artes, el adelanto de las ciencias de cuanto constituye la vida de los pueblos...”¹

Muchos años han pasado desde que el Estado chileno en la década de 1860 becara alumnos bolivianos para cursar estudios en el Instituto Nacional, el mismo lugar donde años después Gabriel René Moreno, uno de los más importantes intelectuales bolivianos, sería una de las grandes figuras del principal centro de estudios de la ciudad capital, cuya obra la escribió en Chile. Este acercamiento al área de la Educación Superior se ve reflejado por su parte en Bolivia en la contratación de profesores chilenos, en la primera década del siglo pasado, cuya acción permitió la creación de una serie de escuelas y de manera especial iniciar las escuelas normales en Bolivia. La experiencia y formación de los docentes chilenos al alero del Instituto Pedagógico hacía posible colaborar con el Estado Boliviano en la creación de un sistema educacional con el apoyo de docentes chilenos.²

Por estos años también el gobierno chileno becaba a jóvenes bolivianos para estudiar en nuestro país. Los tiempos eran propicios para el acercamiento de ambos pueblos.³

* Directora de la Universidad Bolivariana Sede Iquique. /Profesora de Historia y Geografía /Mg. Pedagogía Universitaria. / Diplomada en Comunicación Corporativa

¹ Confraternidad Chileno- Boliviana, “Discurso i poesías de la velada que se verificó en la Escuela Normal de Preceptoras de Santiago, el 22 de julio de 1905, en homenaje a la Delegación Boliviana de Educación”, en Biblioteca de la Revista de Instrucción Primaria, vol. XV, Santiago, Imprenta, Litografía i Encuadernación Barcelona, 1905.

² Orietta Ojeda, “Educación y Enseñanza: huellas de un pasado común” en Si somos americanos Vol 5 año 4, 2004, págs. 151- 156.

³ Decreto N° 6.106 de 29 de noviembre de 1905, cinco becas para jóvenes bolivianos en la Escuela José Abelardo Núñez

A cien años de este prometedor vínculo académico-cultural el Gobierno de Chile instauró a principios del año 2004, la beca Gobierno de Chile, que es una propuesta del entonces Presidente Ricardo Lagos y que busca precisamente generar una movilidad de los estudiantes del Cono Sur, básicamente para establecer lazos a nivel de doctorado, son becas de doctorado, el MINEDUC⁴ ofrece becas para estudiantes, “ no es una política especial para Bolivia pero es para la relación vecinal y donde el requisito es programas de doctorados acreditados en el mas alto nivel, estamos hablando de doctorados que tengan acreditados seis y siete años y magíster entre cinco y seis años en la CNAP (Comisión Nacional de Acreditación)” Pilar Armanet.⁵ Sin embargo, la integración no ha sido un camino fácil, a pesar de la existencia de organismos que ya han cumplido más de 30 años de una exitosa labor de integración como es el Convenio Andrés Bello. Debemos hacer presente que en la ciudad de La Paz reside el Instituto Internacional de Integración.

Dos son los escenarios para la integración entre ambos países, uno es el oficial y otro el de las relaciones interpersonales como el del medio académico y el cultural, ambos caminos conducentes para el acercamiento entre personas y por tanto de los pueblos. En este escenario, la movilidad estudiantil de Chile y Bolivia, en educación superior, es uno de los ejes significativos de para las nuevas miradas del siglo XXI.

Desde la perspectiva boliviana oficial del Estado, no existe un planteamiento de integración, las urgentes necesidades del Estado no están el ámbito de la educación ni la cultura.

No es una prioridad de las cancillerías los temas de integración cultural. Hay que tener presente que hoy día las fronteras son más próximas al no ser necesario el uso de pasaporte, el año pasado se permitió el paso de un país a otro con la cédula de identificación nacional. Aunque ello no ha significado la reanudación de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Además, no hay políticas de Estado en uno y otro, respecto de las relaciones culturales y educativas. Sin embargo, muchos son los que traspasan la frontera para permanecer en el país vecino.

Las actividades de carácter académico culturales organizadas por las representaciones diplomáticas en ambos países, no tienen una sistematicidad y más bien responden a los deseos personales de las autoridades que están representando al país.

⁴ Ministerio de Educación

⁵ Entrevista Pilar Armanet, Jefe de Educación Superior MINEDUC Chile, 2005

El año pasado, el Ministerio de Educación en Chile no poseía información sobre convenios en el ámbito de la educación superior. Lo cual se confirma con su homólogo boliviano, el que fuera Viceministro de Educación, al referir lo siguiente: “el ministerio en general no tiene ese tipo de políticas de integración”,⁶ además se precisa que no hay proyectos por parte del viceministerio en el área de Educación Superior en tema de integración con Chile. Por su parte, el Ex Viceministro de Cultura, Fernando Cajías, respecto a la consulta sobre políticas de integración con Chile, señala lo siguiente: “por la situación que se ha vivido en los dos últimos años la verdad les digo con toda franqueza no es prioritario, no te digo que pasa en el caso del Perú, Brasil mismo, Argentina donde hay líneas más concretas, estadísticas de integración, con Chile no ha habido una reunión bilateral entre viceministerio y el ministerio de cultura de Chile. Aún más precisa “que la integración cultural a pesar de no existir políticas al respecto de ninguno de los dos lados hay una intención” lo cual lo relaciona además con el hecho que “está ligado al corte que ha habido en las relaciones diplomáticas entre Bolivia y Chile”.⁷

Por parte de Chile, Pilar Armanet,⁸ ex directora de Educación Superior del MINEDUC, refiere “la verdad es que no ha existido una política específica de integración cultural con Bolivia que yo conozca, por lo menos durante el presente gobierno no hemos hecho nada en este sentido”, agrega “este Ministerio es muy inculcado hacia adentro, muy por diseño, lo que creo que es un error porque nos copa la agenda interna”.

A modo de ejemplo, en la síntesis de las memorias anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile de los años 1995 a 2004, estando en la cartera el actual Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza y a partir del 2000, la actual senadora Soledad Alvear, no existe ningún tema asociado a políticas en educación, sólo en 1999 se refiere a materias académicas. Lo fundamental es en cuanto a materia de transporte, controles fronterizos sanitarios, comité de frontera y reuniones de orden protocolar.⁹

El entonces ministro de Educación de Chile Sergio Bitar expresa un deseo de cambio “no puedo sino coincidir en la conveniencia de que pudiéramos diseñar una política más estable desde la educación para los países vecinos”.¹⁰

⁶ Entrevista Gustavo Rodríguez ; Vice Ministro de Educación La Paz 24 de mayo 2005

⁷ Entrevista Fernando Cajías, Vice Ministro de Cultura, La Paz 23 de mayo de 2005

⁸ Entrevista Pilar Armanet Jefe de División Educación Superior Ministerio de Educación, Santiago julio de 2005

⁹ Cancillería chilena, memorias anuales 1995 – 2004, revisión de la autora.

¹⁰ Entrevista Sergio Bitar, Ministro de Educación de Chile, Santiago julio 4 de 2005

En el ámbito de las universidades, existen encuentros y reuniones con estudiosos, que son de carácter bilateral y se enmarcan en lo que se llama paradiplomacia.

El mejor ejemplo lo constituye en los últimos años, dado su sistematicidad, los encuentros de historiadores y científicos sociales, a la fecha en su quinta versión que se lleva a cabo en Santa Cruz de la Sierra, con el apoyo del Consulado General de Chile. Esto lo reafirma Fernando Cajías al señalar “en el campo de la cultura que es el que más está vinculado a la educación creo que lo más permanente ha sido nuestros encuentros de historiadores e intelectuales, yo creo que ha sido lo más sólido”. Un caso reciente es la firma de un convenio de colaboración suscrito en Iquique en agosto pasado, entre los decanos de las facultades de Derecho de la Universidad Bolivariana de Chile y la Universidad de San Simón de Cochabamba, Bolivia.¹¹

Por su parte, Beatriz Cajías¹² comenta que “no se conocen programas ni proyectos, es decir actividades un poco sistematizadas de integración cultural y mucho menos educación superior”, algunos esfuerzos han sido respecto a actividades, proyectos y programas de “intercambio cultural que de integración” como es “específicamente la Fundación estamos participando en el proyecto del Convenio Andrés Bello de la enseñanza de la Historia para la integración de la cultura de la Paz”.¹³ Finalmente agrega que “no se ve un movimiento de actividades de que estemos haciendo integración y mucho menos del Ministerio de Educación”. Respecto a ello, el historiador de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Nicolás Cruz expone que, durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz –Tagle a través del MINEDUC, “asesoré lo que era la enseñanza de la historia para la integración”.¹⁴ Sin embargo, no puede dejar de señalar su profunda molestia al recordar que debido a “cambios en las relaciones entre Chile y Bolivia...el trabajo que se estaba haciendo quedó totalmente desactivado, como se hacían a través del Ministerio, sin ninguna consideración a lo que se venía haciendo, al tiempo que habían invertido las personas, proyectos, etcétera”. Es obvia la desazón del académico al recordar lo obrado sin contar con el apoyo necesario para la continuidad de tal iniciativa.

¹¹ Iquique 25 a 27 de agosto Primer Encuentro de Derecho del Conosur .

¹² Beatriz Cajías, profesora Fundación Huascar Cajías, La Paz 23 de mayo 2005

¹³ Refiero que el CAB publicó en 1999 Así se enseña la historia. Para la integración y la cultura de la paz, bajo la coordinación de Eduardo Favara Garzón

¹⁴ Entrevista Nicolás Cruz, Director del Instituto de Historia Pontificia Universidad Católica de Chile, julio 2005

En el mismo orden anterior, hago referencia de que recién asumido el ministro José Bitar el año 2002, tomó conocimiento de las iniciativas de los encuentros de los historiadores y científicos sociales, por medio del Encargado de Relaciones Internacionales del Ministerio, con el objetivo de apoyar esta iniciativa de acercamiento; sin embargo, las tensiones políticas del país vecino y los cambios de representantes diplomáticos, unido a la preocupación por lo nacional del Ministerio, no se llegó a ningún avance significativo.

En un marco de voluntades de integración y de posibilitar el estudio de políticas educativas, resultan muy auspiciosas las palabras de quien era la encargada de la Educación Superior en Chile, actual embajadora de Chile en Francia, cuando explica “si usted me dijera a mi que eligiera yo, potenciar un programa de integración amplio en esa región que realmente buscara la integración de estudiantes bolivianos en Chile y viceversa, más que una política, o sea a mi me gusta lo que estamos haciendo con los doctorados sinceramente pero yo creo que en términos de impacto futuro yo pondría más acento en la integración de las macro regiones en que están involucradas”. Reitera la Sra. Armanet “Si tuviera que diseñar una política, diseñaría una política para esa macro región, con una fuerte movilidad estudiantil, entre los dos países, en pre grado y programas de posgrados conjuntos y hacer ahí un núcleo importante”.

La educación para la integración tiene que ver con un currículum para la paz,¹⁵ la democracia¹⁶ y los derechos humanos.¹⁷ Son estas las ideas vitales que deben preocupar al ámbito académico, a las autoridades locales y en especial a los que toman decisiones políticas para el crecimiento de nuestros pueblos, en la búsqueda de conocerse y de permitir superar las desconfianzas que naturalmente surgen de un pasado con una historia común; debemos reconocernos y aprender a dialogar, tener presente el flujo creciente de jóvenes que traspasan la frontera en búsqueda de nuevas oportunidades y de manera especial en la confianza que despierta seguir estudios superiores en un país donde no se es nacional.

¹⁵ Hicks, D. Educación para la paz. Ediciones Morata, Madrid, 1999.

¹⁶ Magendzo, Abraham. Currículum, educación para la democracia en la modernidad. PIIE, Santiago, 1999.

¹⁷ Magendzo, Abraham. De miradas y mensajes a la educación en derechos humanos. Lom ediciones, Santiago, 2004.

Jóvenes migrantes de Bolivia y Chile en la educación superior

Resulta significativo por tanto las palabras arriba mencionadas para imaginar un cambio en el escenario de las relaciones bilaterales, con un planteamiento de agenda abierta por parte de la mandataria Michelle Bachellet, donde los espacios educativos sean también una preocupación real para el logro de mayores intercambios asociado a la residencia de alumnos en ambos países y tener presente que permanecerán en el país por un periodo no menor a tres años en caso de pregrado.

El sistema de educación superior en Chile se compone de los Centros de Formación Técnica (CFT), institutos profesionales de educación superior, universidades (incluye a las pertenecientes al Consejo de Rectores y las privadas) y academias de guerra y politécnicas.¹⁸ Por su parte, en Bolivia el sistema de educación superior lo conforman las universidades públicas autónomas reguladas por el Estatuto Orgánico de las universidades bolivianas y las universidades privadas por el Reglamento General de Universidades Privadas;¹⁹ educación tecnológica, esto es técnico medio y superior; y las escuelas normales, principal formadora de profesores de enseñanza primaria y secundaria.

En la actualidad, los jóvenes chilenos que emigran a estudiar pregrados a Bolivia lo hacen especialmente en el área de ciencias de la salud, especialmente en las carreras de medicina y odontología, de manera particular del norte de Chile. El atractivo de cruzar la frontera se dice que es ésa su relación con la cercanía a Bolivia; sin embargo, la razón sustantiva es de orden económico, es más barato estudiar en Cochabamba que en Santiago de Chile. Sólo de Iquique el pasado año unos cuarenta jóvenes cumplían estudios formales de pregrado.²⁰ Hacemos presente que universidades privadas bolivianas, contratan publicidad en medios escritos locales del norte de Chile a comienzos de año para promover su oferta educativa una vez que se entregan los resultados del proceso de admisión a las universidades.

En el ámbito de posgrado, Cochamba también ha sido centro de estudios de profesores chilenos de enseñanza secundaria para el aprendizaje de la interculturalidad, con el objetivo

¹⁸ Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, Ley 18.962 de 1990.

¹⁹ Gustavo Rodríguez y Crista Weise, "Estudio Nacional sobre la Educación Superior en Bolivia", IESALC, UNESCO, 2005. El sistema universitario boliviano se articula por el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana y por la Asociación Nacional de Universidades Privadas.

²⁰ Teniendo a la vista el excelente diagnóstico sobre la Educación Superior en Bolivia ya citado, no se hace referencia al proceso de migración de alumnos extranjeros de pre grado en las universidades bolivianas. Se da cuenta de instituciones extranjeras que imparten programas educativos, es el caso de la empresa chilena EDUCA Chile. Formación y Capacitación que imparte programas de pre y pos grado.

de enseñar métodos educativos para jóvenes pertenecientes a las culturas originarias en diversos centros educativos del país.

No puedo dejar pasar la oportunidad de comentar que el Encargado del Consulado de Bolivia en la ciudad de Iquique (no el Cónsul) el mes de marzo del año en curso, se refirió de manera casi hostil, que alumnos chilenos fuesen a ocupar un espacio en las universidades bolivianas con financiamiento estatal de su país “que les pertenece por derecho a los bolivianos”.²¹

La presencia de jóvenes bolivianos que se formaron en Chile ha sido una constante durante el siglo XX, lo cual ha significado, entre otros, diversos enlaces entre nacionales de ambos países; sin ir más lejos, el Canciller Siles, del gobierno del Presidente Mesa, es hijo de chilena y educado en la ciudad capital de Chile, este país ha sido también destino en momentos de crisis política en Bolivia, lo que ha permitido que algunos de los grupos de profesionales formados en aulas chilenas hayan decidido quedarse en Chile.

Diversas son las disciplinas que han motivado el interés por emigrar a Chile a jóvenes venidos de La Paz, Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba, Tarija, El Beni, especialmente a partir de la década del ochenta, entre ellas, las ingenierías.

Algunos de los alumnos que han migrado a estudiar a Chile lo hacen en universidades pertenecientes al Consejo de Rectores para la Integración del Centro Oeste de América del Sur (CRISCOS).

Los siguientes cuadros representan a los matriculados en centros de educación superior de Chile, entre los años 2002 y 2004.²²

Alumnos bolivianos en Educación Superior en Chile 2002 – 2004

CFT Prerado	Institutos	Universidades Pregrado	Pregrado Total	Posgrado	Postítulo	año
27	26	287	243	21	23	2002
24	22	247	247	21	9	2003
19	26	266	266	27	8	2004

CFT: Centro de Formación Técnica

Institutos Profesionales

Universidades estatales y privadas

²¹ Entrevista al representante del Consulado de Bolivia (no titular) de Iquique marzo 6 de 2006. Hago presente además que se me negó toda información respecto a flujo migratorios de estudiantes de Iquique a Bolivia. No fue el caso ante igual consulta en diciembre de 2005.

²² MINEDUC estadística de alumnos bolivianos en la educación superior en Chile.

Universidades y centros de educación superior preferidas por alumnos bolivianos en Chile a nivel país (se consideraron desde 10 alumnos)

Año	CFT	Pre grado CFT	Instituto	Pre grado INST.	Uniersidad	Pre grado UNIV.	Pos grado UNIV.	Pos título UNIV.
2002	INACAP	13	INACAP	14	U.de Chile	24		
					UTA	26		
					PUC	6	21	23
					U.F. Sta. María	25		
					U.A. Ibáñez	30		
					U. Gabriela Mistral	27		
					U. del Mar	18		
					U.de las Amérias	12		
2003	INACAP	8	INACAP	7	U.de Chile	17	1	
					UTA	26		
					PUC	10	20	14
					U.Sta.María	16	4	
					U.A. Ibáñez	48		
					U.Gabriela Mistral	20		
					U.Advent. de Chile	18		
					U. del Mar	11		
2004	INACAP	8	INACAP	10	PUC	1	26	15
					U.Sta. María	24	2	
					U.A. Ibáñez	67		
					U.Gabriela Mistral	23		
					U.Diego Portales	11		
					U.Advent. de Chile	11		
					U.de las Américas	10	1	

Cuadro elaboración propia

Por otra parte, nos referimos a las universidades chilenas que tienen vínculos a través de convenios con universidades bolivianas. No se precisan carreras ni la clase de convenio sólo la existencia del mismo a modo de información vincular, como parte de los capitales intangibles y los posibles fenómenos migratorios que ello pudiese ocasionar.

Universidades de Chile

Universidades de Bolivia

Pontificia Universidad Católica de Chile	Santiago	Universidad Católica de San Pablo	La Paz y Cochabamba
Universidad Católica de la Santísima Concepción	Concepción	Universidad Católica de San Pablo	La Paz y Cochabamba
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Valparaíso	Universidad Católica Boliviana Universidad Nur de Santa Cruz de la Sierra Universidad Privada Boliviana	La Paz y Cochabamba Santa Cruz de la Sierra Cochabamba. (La Paz, Santa Cruz de la Sierra y Tarija)
Universidad Católica del Norte	Antofagasta	Universidad Autónoma Tomás Frías de Potosí Universidad Adventista de Bolivia Universidad Mayor de San Simón	Potosí Vinto, provincia de Quilacollo. Dpto. de Cochabamba Cochabamba
Universidad Bolivariana	Santiago	Universidad Nur de Santa Cruz de la Sierra Universidad San Francisco de Asís Universidad Mayor de San Simón	Santa Cruz de la Sierra La Paz Cochabamba

Universidad Diego Portales	Santiago	Universidad Privada de Santa Cruz de La Sierra Universidad Nuestra Señora de La Paz Universidad Privada Santo Domingo Savio Universidad Privada Boliviana Universidad de Aquino - UDABOL Universidad Católica Boliviana	Santa Cruz de la Sierra La Paz Santa Cruz de la Sierra Cochabamba. (La Paz, Santa Cruz de la Sierra y Tarija La Paz, Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba y Oruro La Paz y Cochabamba
Universidad Fines Terrae	Santiago	Universidad del Valle	Cochabamba
Universidad Mayor	Santiago	Universidad Técnica Privada Universidad Nacional de Oriente Universidad de Santa Cruz de La Sierra	Santa Cruz de la Sierra Santa Cruz de la Sierra Santa Cruz de la Sierra
Universidad Central	Santiago	Tiene pero no se obtuvo información	
Universidad de Talca	Talca	Tiene pero no se obtuvo información	
Universidad de Tarapacá	Arica	Tiene pero no se obtuvo información	
Universidad de Valparaíso	Valparaíso	Tiene pero no se obtuvo información	

Cuadro elaboración propia 2006.

Con relación al MERCOSUR, donde Bolivia y Chile son países asociados como centro articulador, el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado (MEXA), una vez terminado el proceso de acreditación de carreras de agronomía, aprobó

²³ MINEDUC Oficina de Relaciones Internacionales informe XXVIII reunión de ministros de Educación del MERCOSUR (RME Asunción, Paraguay, 10 de junio 2005).

la continuación del MEXA para el proceso de acreditación de carreras de ingeniería y medicina, que se desarrolla actualmente. Este proceso está a cargo en Chile de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP).²³

La acreditación otorgada por el MEXA no habilita el ejercicio de la profesión en los países del MERCOSUR ni asociados, aunque sí posibilita el reconocimiento académico en todas las universidades participantes del proceso de todos los países.

Por una política de movilidad en educación superior entre Bolivia – Chile

Al tener presente, por una parte, que no ha habido una política de movilidad estudiantil establecida por los gobiernos de los países, que la inestabilidad social y política de Bolivia y que la preocupación por asuntos de orden diplomático asociado a fronteras y su uso, existiendo sólo motivaciones más bien personales de acercamiento y, por otra, que los capitales intangibles de los actores sociales a través de la paradiplomacia asociados a la movilidad estudiantil representan la realidad entre ambos países, se hace necesario considerarlos. Los factores de la movilidad es un tema que debe ser investigado.

En el caso de los estudiantes bolivianos la posibilidad de migrar a estudiar a Chile es un factor económico, tienen los recursos y desean una enseñanza de mejor calidad. En el caso de los chilenos también es de carácter económico, para los del norte de Chile es más barato seguir medicina en Cochabamba, por tanto, es una posibilidad de obtener un grado universitario con menos dinero. A pesar de no tener los datos precisos, en tanto que sólo pueden ser otorgados por las autoridades ministeriales bolivianas, se habla de un par de cientos de alumnos chilenos en Bolivia.

Esta situación de jóvenes en ambos países, a pesar de la inexistencia de relaciones diplomáticas tanto a nivel de pre y pos grado, hace un colectivo que va construyendo confianzas en la vida cívica; conocer la realidad desde lo local permite comprender al otro. En este marco se hace suyo, el establecer lineamientos de colaboración entre ambos

²⁴ Alumnos chilenos sintieron gran temor de no poder salir de Bolivia por posible golpe de estado entre mayo y julio de 2005

ministerios de Educación para fomentar una enseñanza hacia la comprensión del pasado y valorar el futuro.

En ese sentido se debe procurar resguardar la seguridad de los estudiantes en caso de inestabilidad interna, estableciendo protocolos en acuerdo para proteger su integridad.

²⁴ Como también velar por los sentimientos nacionalistas que amenacen la seguridad del estudiante o de carácter xenofóbico.

La educación es un derecho fundamental por lo que debería velarse en permitir y favorecer el estudiar en el país vecino, mediante becas no sólo a los más destacados, lamentablemente la brecha social conlleva a una falta de oportunidades educativas, en Chile los colegios privados son los mejores puntajes en la prueba nacional de admisión universitaria.

Debe crearse un centro de educación superior para la integración. No un centro coordinador de acciones educativas. Ese ha sido el objetivo en el programa de Magister en Integración de la Universidad Arturo Prat, propender al acercamiento entre nacionales de ambos países.

En regiones de frontera, como es la Región de Tarapacá, favorecer el intercambio estudiantil a quienes tengan familias de origen en ambos países. Bolivianos llegados en siglo XIX y XX por razones laborales fundamentalmente; chilenos en Bolivia de igual forma.

Como también jóvenes pertenecientes a etnias originarias comunes en ambos países. Si el escenario de tener un acercamiento entre los mandatarios de ambos países para resolver temas en una instancia bilateral sin presiones externas, es posible pensar que sean a futuro temas de agenda, lo educativo y cultural; muchos son los que se han formado en ambos países, por lo tanto, la mirada hacia al otro debe ser de encuentro y no de enfrentamiento.

²⁵ Francisco Piñón, autor de la "La educación como herramienta estratégica", citado por Miguel Vallone en El proceso de integración educativa, La Paz, CAB, 2000.

| Europa

Política migratoria europea sobre África tendencias, efectos y perspectivas

CeSPI- Italia *

1. El replanteamiento del campo migratorio europeo: apertura hacia el Oriente y cierre hacia el Sur

El tema de este artículo se centra en la política migratoria europea con respecto a África —entendida como el resultado de las acciones tomadas por la Unión Europea y sus Países Miembro. En las siguientes páginas delinearémos de manera breve las tendencias actuales en el manejo de la migración europea en relación con el continente africano, así como los efectos y perspectivas de renovación de este conjunto de políticas.

A fin de que ésta permanezca anclada en la realidad, y por ello demuestre su utilidad para propósitos operacionales, cualquier reflexión debe comenzar con un análisis cuidadoso de las tendencias migratorias actuales. Desde esta perspectiva, parecería que el punto fundamental de inicio debe abordar la remodelación profunda del paisaje migratorio europeo que comenzó a finales de la década de los 80 y que todavía existe.

Las dos últimas décadas han sido testigo de un desarrollo parcialmente divergente de las estrategias europeas de política migratoria hacia las cuencas migratorias localizadas respectivamente al Este y al Sur.

Aún cuando se ha dado con ciertas reservas, los Países Miembro Europeos han sido parcialmente capaces (ya sea de manera temporal o permanente) de manejar los flujos migratorios forzados, derivados de procesos de transición muy dramáticos al Occidente de los Balcanes. Más recientemente, los estados de la Unión Europea han decidido —de manera tentativa y con diferencias internas entre ellos— abrirse gradualmente a la movilidad

* Centro de Estudios de Política Internacional

humana y la migración proveniente de la parte Este del continente, primero a través de la abolición progresiva de los requerimientos de visa para ciudadanos de países candidatos a membresía en la Unión Europea (inicialmente CEEC y desde el 2002, Bulgaria y Rumania), y posteriormente durante el reconocimiento de la libertad de movimiento de los ciudadanos de los nuevos Países Miembro¹ (aunque con grados variantes de consistencia y manejado en su mayor parte mediante periodos de transición).

Esta apertura gradual, pero real, aunque sin un convencimiento verdadero hacia los flujos del Este del continente, se ha visto acompañada —y a menudo contrarrestada en la retórica política utilizada internamente— por un cierre creciente a los flujos potenciales del Sur. Se ha presentado una reducción creciente de las oportunidades de acceso hacia Europa, producto de una serie estructurada de medidas que varían desde la ampliación de los requerimientos de visa (aún para estancias cortas) para ciudadanos de todos los estados africanos,² hasta la implementación extraordinaria de controles de inmigración con base en un modelo de “círculos concéntricos” estratégicos y operacionales que revisaremos más adelante (ver el encabezado 3).

Esta reorientación de la estrategia de política migratoria —y más generalmente de la política exterior/hacia el extranjero— ha producido, y continúa produciendo, consecuencias importantes. La medición exacta del intercambio demográfico de Europa con las áreas continentales que la rodean es una labor que se considera extraordinariamente difícil mediante los sistemas de recolección de datos y procesamiento estadístico actuales, en relación con la migración internacional. Sin embargo, algunos indicadores que se relacionan con el Sur de Europa —que actualmente representan la principal área de atracción y el más importante de llegada de flujos migratorios a escala continental— indican que la estrategia implícita “abierta al Este/cerrada hacia el Sur” está produciendo efectos altamente variables. Por ejemplo, las Tablas 1 y 2 contienen un orden jerárquico de las nacionalidades más representadas en los dos programas de regularización de inmigrantes más significativos llevados a cabo en Italia en el 2002 y en España en el 2005. En ambos

¹ Una señal adicional importante de la propensión, si bien limitada, a la apertura de la Unión Europea a los movimientos poblacionales del Este está representada por los acuerdos que facilitan el otorgamiento de visas a los ciudadanos rusos firmados por la Unión Europea y Rusia en ocasión de la 17ª Cumbre de la Unión Europea-Rusia (Sochi, 25 Mayo de 2006).

² Regulación CF (CE) no. 539/2001 del Consejo del 15 de Marzo de 2001 y enmiendas posteriores. Las excepciones de esta aplicación extendida de los requerimientos para otorgar visa a los ciudadanos africanos que pretenden viajar a Europa incluyen a los habitantes de los territorios ubicados en el continente africano o a las islas que lo rodean los cuales, sin embargo, pertenecen políticamente a las naciones europeas; incluyendo a: Mayote y Reunión (que pertenecen a Francia, Madeira (Portugal); Santa Helena (Reino Unido) y la Islas Canarias, Ceuta y Melilla (España). Vale la pena resaltar a este respecto que estos enclaves - cuando no son demasiado remotos en términos geográficos - representan por sí mismos polos importantes de atracción para los flujos migratorios.

casos, las nacionalidades africanas representan una jerarquía marginal, con la excepción parcial de Marruecos que, sin embargo, perdió el lugar superior que había mantenido reiteradamente en el pasado (con relación a Italia, consultar la Tabla 3).

Tabla 1: Nacionalidades más representadas (de acuerdo con el número de solicitudes) en el programa de regularización de inmigración Italiano del 2002

Rumania	142,963
Ucrania	106,633
Albania	54,075
Marruecos	53,746
Ecuador	36,591
China	35,647
Polonia	34,270
Moldavia	21,102
Perú	17,390
Egipto	15,946
Total	700,033

Fuente: E. Zucchetti (ed.), La regolarizzazione degli stranjerr. Nuovi attori nel mercato del lavoro italiano (La legalización los extranjeros. Actores nuevos en el mercado laboral italiano), Franco Angeli, Milan, 2004, pp. 28-2.

Tabla 2: Nacionalidades más representadas (de acuerdo con el número de solicitudes) en el programa de regularización de inmigración español del 2005

Ecuador	139,714
Rumania	118,298
Marruecos	85,969
Colombia	56,652
Bolivia	47,202
Bulgaria	25,549
Argentina	23,848
Ucrania	22,209
Paquistán	15,069
China	13,120
Total	690,679

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Balance del proceso de normalización de trabajadores extranjeros. Solicitudes presentadas a las 21 h del 7 de mayo de 2005 en la Oficinas de la Seguridad Social http://www.mtas.es/balance/Proceso_norm.pdf.

Tabla 3³ : Nacionalidades mediterráneas en los programas de regularización Italianos posteriores (como porcentaje del total de los primeros 12 grupos nacionales)³

	1986	1990	1995	1998	2002
Marruecos	26.3	22.4	14	11	7.4
Túnez	8.4	12.1	4.2	2.6	
Yugoslavia (y las naciones resultantes)	6.2	4.1	3.8	2.7	n.a.
Egipto	3.8	3.5	3.3	4.4	2.4
Albania		1.1	12.2	18	7.4
Argelia			3.1	1.5	

Fuente: Giuseppe Sciortino, de acuerdo con las bases de datos de la Oficina de Asuntos Internos de Italia.

³ Sin embargo, la pérdida de importancia relativa de los flujos desde Marruecos en relación con los flujos totales no se relaciona exclusivamente con Italia. Mientras que en el año 2000 los marroquíes constituyeron el grupo nacional más importante en relación con los flujos de inmigración total hacia países europeos pertenecientes a la OCDE (con 96,000 ingresos registrados legalmente), en 2004 ocuparon el tercer lugar (a pesar de un incremento en los términos absolutos en donde se registraron 121,000 ingresos), después de Rumania (196,000 ingresos registrados) y Polonia (169,000 ingresos). Ver OCDE, International Migration Outlook. Annual Report.2006 Edition, Paris, pp. 33.

Otro indicador significativo en relación a Italia es el número de visas otorgadas por las oficinas diplomáticas y consulados Italianos (ver la Tabla 4). Si bien las cifras de regularización proporcionan una guía acerca de la composición de los flujos irregulares, los datos relacionados con las visas indican que aún las oportunidades para el acceso legal a Italia están fuertemente sesgadas en contra del continente africano.

Tabla 4: Visas de ingreso a Italia - Distribución por área geográfica de solicitud

	2001	2002	2003	Var% (03/02)	2004	Var% (04/03)
Europa	542,989	483,765	512,320	6%	538,339	5%
Norte y Sudamérica	61,842	64,467	65,608	2%	70,499	7%
Mediterráneo y Medio Oriente	128,867	106,911	114,616	7%	123,928	8%
Africa Subsahariana	51,102	47,372	50,003	6%	58,663	17%
Asia y Oceanía	162,285	151,020	132,327	-12%	192,070	45%
Total	947,085	853,535	874,874	3%	983,499	12%

Fuente: Il Ministero degli Affari Esteri in cifre, Anuario Statistico (La Secretaria de Relaciones Exteriores Italiana en cifras, Anuario Estadístico) 2005, p. 181, http://www.esteri.it/ITA/6_40_222.asp.

En vista de que la presión migratoria de África (tanto la región Mediterránea como la región subsahariana) difícilmente puede considerarse como en declinación —dado que la ampliación global en el distanciamiento económico de seguridad y poblacional (ver la Tabla 5, y con mayor detalle el artículo elaborado por Mencarini) debería asumirse con una tendencia a la alza— la interpretación más plausible de estos datos es que el espacio migratorio en Europa Occidental se está cerrando de una manera efectiva al Sur y está sufriendo una apertura hacia el Este.

Tabla 5: Comparación del tamaño poblacional entre África y Europa (como porcentaje de la población total, 1800-2050)

	1800	2000	2050
África	8	13	20
Europa	20	12	7
Población mundial (en billones)	1	6	

Fuente: P.Martin, Migration, in B. Lomborg (ed.), Global Crises, Global Solutions, Cambridge University Press, 2004, p. 448.

Este replanteamiento del campo migratorio europeo no es el producto de una estrategia política unida y consistente, sino más bien se deriva de una serie de decisiones y de medidas adoptadas a varios niveles y en periodos sucesivos, lo cual, sin embargo, ha desencadenado, y continúa provocando, efectos que en su mayor parte son convergentes.⁴ Esta tendencia reciente de apertura selectiva hacia los flujos de migración calificados y altamente calificados hacia países de destino de inmigración tradicionales (Reino Unido, Alemania y últimamente Francia), los cuales han permanecido más bien cerrados durante décadas a la migración económica de naturaleza no estacional, no entra en conflicto con el panorama descrito anteriormente. En efecto, desde el punto de vista del desarrollo africano, dicha apertura selectiva representa más bien un riesgo de escasez de cerebros a

⁴ Tales efectos a gran escala no solamente son la consecuencia de las elecciones tomadas por los actores públicos, sino también de las preferencias espontáneas expresadas por los patrones en los sectores del mercado laboral en donde está mejor representada la fuerza laboral migratoria. Por ejemplo, en Italia y España parece existir una preferencia muy amplia por parte de los patrones que operan en sectores de trabajo ilegales (que abarcan desde agricultura hasta construcción y desde ayuda doméstica hasta la industria hospitalaria) hacia trabajadores Europeos en perjuicio de trabajadores no europeos (y especialmente africanos), que también constituyen un fuente de suministro de fuerza laboral. Este tipo de preferencias, en relación con las cuales existe una escasez de evaluaciones cuantitativas, parcialmente puede atribuirse a factores etno-culturales que sin duda están relacionados con prejuicios de naturaleza étnica, incluyendo los de naturaleza racista.

futuro (especialmente en el caso de los países con un mayor atraso y de menor tamaño) en comparación con cualquier posible beneficio (de una supuesta circulación de cerebros).⁵

Un solo vistazo a las perspectivas de largo plazo aún indica claramente que un paisaje migratorio de este tipo está destinado a enfrentarse a problemas de sustentabilidad de mediano a largo plazo. Como se verá de manera más clara en la sección final de este artículo, para propósitos de una estrategia global de manejo sustentable de la movilidad humana en el continente africano es esencial un enfoque de apertura gradual de los mercados laborales europeos hacia la migración africana.

2. El “enfoque integral” y los desequilibrios persistentes en la política migratoria europea

Desde su fundación con el Tratado de Maastricht, la Unión Europea ha ejercido funciones relacionadas con la inmigración y el asilo. Sin embargo, a partir de hace una década aproximadamente (después de la aprobación del tratado de Amsterdam), la Unión Europea ha adoptado oficialmente el objetivo de una política migratoria común innovadora (por lo menos en el papel) en comparación con la tradición de sus Países Miembro.

Resumiendo las características y los aspectos innovadores de manera breve, esta política común puede ser descrita de la siguiente manera:

- a. equilibrada, capaz de balancear las medidas restrictivas y de control con acciones que apoyen la movilidad legal y la integración de los migrantes;

⁵ En el curso de la última década, estas amplias preocupaciones asociadas con una conciencia teórica de potencial significativo han revivido de una manera considerable el interés de las principales organizaciones internacionales, con respecto al tema de la migración de trabajadores calificados y la fuga de cerebros. Por ejemplo, ver el vasto programa de investigación comisionado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) titulado “Migración Laboral Calificada (la “Fuga de Cerebros”) de Países en Desarrollo: Análisis del Impacto y los Problemas Políticos”: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/projects/skillming/index.htm>.

Los datos sobre la migración de trabajadores calificados están incompletos y no es fácil concentrarlos. De cualquier manera, se están realizando esfuerzos importantes en este sentido tanto por la OCDE (con su base de datos sobre “Tasas de migración para personas altamente calificadas por país de origen” dentro de la base de datos sobre inmigrantes y expatriados: http://www.OCDE.org/document/51/0,230,en_2649_3393_34063091_1_1_1_1.00.html), y el Banco Mundial (con su “base de datos sobre migración planificada”): http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTKNOWLEDGE/CHANGE/0,,contentMDK:20244690~menuPK:499487~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:491543,00.html#International_Migration).

- b. extenso (otro término clave en el lenguaje oficial de las instituciones europeas en este campo), capaz de incluir el fenómeno migratorio en toda su complejidad y de manejarlo, utilizando una variedad de mecanismos de control y de salvaguardia (externos e internos), etcétera, por medio de un enfoque interinstitucional e interdisciplinario. Las importantes Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo Extraordinario de Tampere (octubre de 1999) mencionan, por ejemplo, un “enfoque extenso que aborda asuntos políticos de derechos humanos y de desarrollo en países y regiones de origen y tránsito”. El Programa de La Haya adoptado por los Jefes de Estado en noviembre del 2004, confirma este enfoque, encaminado a la adopción de “un enfoque extenso que involucre todas las etapas de la migración con respecto a las causas últimas de ésta, las políticas de ingreso y admisión, y las políticas de integración y retorno” (doc. 14292/1/04 REV, p. 16);
- c. proactiva, no se limita a reaccionar a las tendencias actuales de migración, sino que actúa sobre sus causas últimas y al mismo tiempo enfatiza el impacto positivo de la movilidad, y
- d. negociado y consensual, no unilateral sino basado en el diálogo, negociaciones, una búsqueda de convergencias e intereses comunes con los estados de origen y tránsito de los flujos migratorios.

Sin embargo, en realidad la política europea común ha enfrentado dificultades considerables para cambiar el enfoque prevaleciente a nivel de los Países Miembro, el cual a menudo se manifiesta de manera opuesta, es decir, con un sesgo hacia la restricción y asignándole un mayor peso a los controles (a modo de ejemplo con relación a Italia, ver los datos incluidos en la Tabla 6), sectorial, reactiva y esencialmente unilateral.

Tabla 6: Recursos asignados por el Estado Italiano para propósitos de política migratoria⁶

	2002	2003	2004
Recursos asignados para combatir la inmigración ilegal	65,469,100	164,794,066	115,467,102
Recursos asignados para propósitos de asistencia a la recepción de inmigrantes y apoyo a su integración	63,404,004	38,617,768	29,078,933
Total	128,873,104	203,411,834	144,546,035

Fuente: Corte dei Conti, 2005, programma di controllo 2004, Gestione delle risorse previste in connessione con il fenomeno dell'immigrazione, (Corte de Asuntos Italianos 2005, Programa de Control 2004, Manejo de recursos en relación con el fenómeno de migración) por Cons. V. Chiarotti, Cons. S. Martelli, pp. 7-8; también consultar los programas de Control para 2002 y 2003.

Por lo que se refiere específicamente a la llamada “dimensión externa” de la política migratoria europea, en años recientes ha sido definida y reforzada a través de un diálogo intenso entre las instituciones (particularmente la Comisión y el Consejo, con un papel crecientemente más importante del Parlamento Europeo en tiempos más recientes). En un principio, esta dimensión tan importante de la política migratoria común se caracterizó en esencia como una proyección externa del campo político denominado tradicionalmente Relaciones de Justicia y Albergue (JHA).⁷ Sólo recientemente la “política migratoria

⁶ Esta tabla se relaciona con las actividades de las administraciones de las Naciones; las actividades de las autoridades regionales y locales no se incluyen a pesar de su importancia, especialmente en el área de políticas de integración. Sin embargo, es difícil establecer un impacto financiero global de la dimensión subnacional de dichas políticas, dado que las actividades relacionadas no son fácilmente distinguibles de las políticas sociales en su conjunto. Un segundo aspecto en relación con la tabla se refiere al hecho de que las actividades de las administraciones de las naciones, que además de sus políticas generales, también juegan un papel en los objetivos específicos de política migratoria, tampoco están incluidas en la tabla (por ejemplo, es casi imposible de establecer, a un nivel resumido, qué porcentaje de los gastos generales para actividades relacionadas con el mantenimiento del orden público y con la lucha contra el crimen se asignan hacia las metas específicas de combatir la inmigración clandestina y el contrabando de personas).

⁷ Entre los documentos de planeación significativos que se desarrollaron de manera temprana, consultar el documento titulado “Prioridades y Objetivos de la Unión Europea para las relaciones externas en el campo de justicia y de asuntos internos” (Doc. 7653/00), anexo a las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Feira (19-20 Junio de 2000) y, más recientemente, el Comunicado de la Comisión sobre “Una estrategia acerca de la dimensión externa de las áreas de libertad seguridad y justicia” COM (2005) 491 final, 12 Octubre de 2005.

externa” de Bruselas ha enfatizado un componente más significativo de cooperación para el desarrollo, así como otros instrumentos de acción externa de la Unión Europea.⁸

A pesar de estos importantes desarrollos en la política y la planeación, a nivel operacional el componente de control de la política migratoria europea sigue siendo un factor predominante. Esto queda claro cuando se analiza la distribución de las finanzas para el periodo 2007-2013, durante el curso del cual se prevé un incremento importante en los recursos asignados a construir “un área de seguridad, libertad y justicia” (a la que pertenece la “dimensión interna” de la política migratoria): de 637 millones de euros en 2007 a 1,661 millones de euros en el 2013 de acuerdo con el Marco Financiero Multianual.⁹ En este contexto, de acuerdo con las propuestas de la Comisión que se están discutiendo actualmente en el Parlamento y en el Consejo, los artículos principales de gastos bajo el Encabezado 3A (Libertad, Seguridad y Justicia), que corresponden a varios programas multianuales, serían los siguientes:

⁸ Esta ampliación de la perspectiva parece evidente a partir del comunicado titulado “Integrando los problemas migratorios en las relaciones de la Unión Europea con otros países” (COM/2002/703 final, 3 Diciembre de 2002). En el último año la búsqueda de sinergias entre la política de cooperación para el desarrollo y la dimensión externa de política migratoria se ha vuelto una tendencia particularmente marcada: ver el Comunicado de la Comisión sobre “Migración y Desarrollo: Algunas Orientaciones Concretas” (COM(2005) 390 final, 1 Septiembre de 2005) y el comunicado titulado “Acciones prioritarias para responder a los retos de la migración: Primera sesión de seguimiento a Hampton Court (COM(2005) 621 final, 30 Noviembre de 2005). Consultar también las conclusiones del Consejo sobre “Migración y relaciones externas”, adoptadas durante las sesiones del 21 y 22 de Noviembre del 2005 (doc. 14172/05), y especialmente el importante Anexo 1 a las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo del 15 y 16 de Diciembre de 2005 (doc. 15914/05 REV 1, “Enfoque Global con respecto a la Migración: Acciones prioritarias enfocadas en África y el Mediterráneo”).

⁹ Ver la declaración de la Comisión Europea sobre las estimaciones de la Comisión para el 2007 - Documento 1 - Análisis de gastos por encabezado del marco financiero multianual, SEC (2006) 531 final, pag. 47.

Tabla 7. Artículos principales de gastos de la política migratoria europea para el periodo 2007-2013

Programa	Presupuesto asignado (millones de euros)
Fondo para las Fronteras Externas	1,820
Fondo Europeo para la Integración de Ciudadanos de otros países	825
Fondo para Refugiados Europeos	699,3
Fondo para el Retorno desde Europa	676

Fuente: Comisión Europea, Preguntas y Respuestas sobre el paquete legislativo de los programas de la UE para el periodo de planeación financiera 2007-2013, MEMO/06/213.

Es evidente que, a pesar de los esfuerzos importantes para realizar un nuevo balance realizados con el establecimiento de un fondo de integración, ligeramente menos de dos tercios de estos fondos se destinan a agencias de aplicación de leyes migratorias y actividades relacionadas con ellas.

Por otra parte, por lo que se refiere a la dimensión externa de la política migratoria europea, los gastos apreciables dedicados a los objetivos de control y para otros propósitos representan un ejercicio relativamente más complicado. Por ejemplo, considerando la suma que la Comisión pretende asignar en el 2007 para cooperación con otros países en las áreas de inmigración y asilo, no existe una distinción a priori basada en los objetivos de dicha cooperación (ver Tabla 8).

Tabla 8: La dimensión externa de la política migratoria en la UE - Propuesta de la Comisión Europea para el 2007

Encabezado	Aprobaciones 2007	
	Compromisos	Pagos
Cooperación con otros países en áreas de migración y asilo - Actividades bajo la Cobertura Horizontal y Geográfica del Instrumento de Política sobre Regiones Europeas Vecinas (ENPI)	22.897.000	6.000.000
Cooperación con otros países en áreas de migración y asilo - Actividades bajo la Cobertura Horizontal y Geográfica del Instrumento de Desarrollo, Cooperación y Cooperación Económica (DCECI)	23.347.000	6.000.000

Fuente: Comisión Europea, Declaración de las Estimaciones de la Comisión para 2007 - Documento IV - Las cifras se incluyen por línea presupuestaria, SEC (2006) 531 final, pag.61.

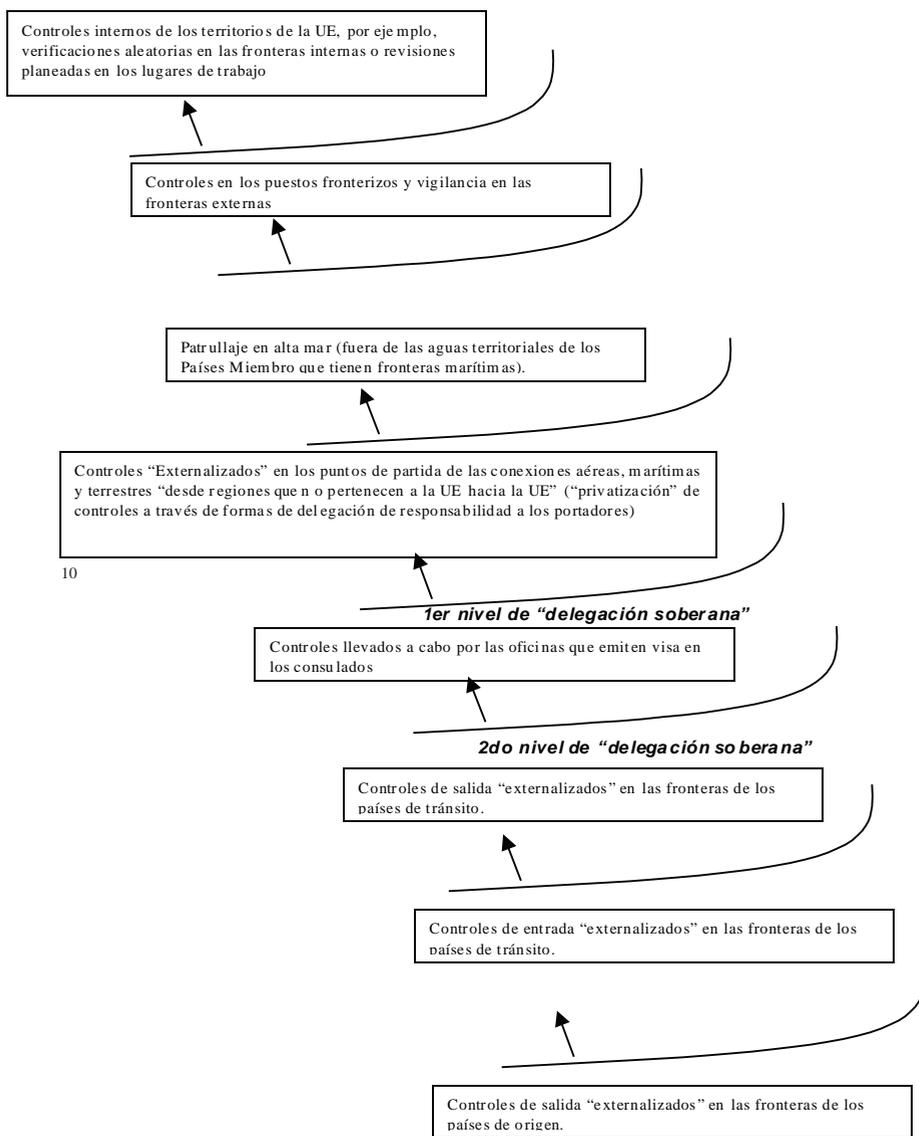
El debate sobre cómo asignar lo que en cierto modo son finanzas pobres todavía se encuentra en sus etapas iniciales. Lo que debe resaltarse en esta etapa es la equivalencia importante entre las sumas dedicadas a la cooperación sobre migración con los países que pertenecen al cinturón de “países vecinos”, por una parte, y con el grupo de países en desarrollo, por otra. Ciertamente, es entendible que los países ubicados en las áreas vecinas podrían verse privilegiados como áreas de origen de flujos migratorios que todavía siguen siendo significativas, y sobre todo representan un área necesaria de tránsito para flujos migratorios más lejanos que se dirigen hacia Europa. De cualquier manera, puede plantearse la pregunta sobre si las sumas que la Unión Europea pretende dedicar a la cooperación sobre migración con el grupo de países en desarrollo son suficientes, aún cuando sea solamente para establecer iniciativas de experimentación verdaderamente significativas.

3. El “suministro externo” de los controles migratorios en relación con África: tendencias y problemas

Desde el establecimiento del sistema Schengen (es decir, durante la segunda mitad de los años de 1980), cuyo enfoque sigue influyendo de manera profunda las políticas migratorias de la Unión Europea y al interior de ésta, el enfoque europeo hacia los temas migratorios ha sido inspirado por el modelo de “círculos concéntricos”.

La decisión estratégica para abolir controles sistemáticos en relación con los movimientos de las personas (y los bienes) a través de los bordes internos de un espacio común, que siguió los lineamientos del Tratado de Schengen y posteriormente los lineamientos del Tratado de Ámsterdam en 1997 adoptado a nivel de la Unión Europea, ha traído como consecuencia, de hecho, un cambio radical en las formas de control de seguridad tradicionales (y en los controles migratorios en particular).

Bajo los lineamientos convergentes de integración y globalización europeos, se ha abandonado un modelo de seguridad, que en su mayor parte estaba limitado a los bordes interestatales responsables del control a favor de un enfoque que es relativamente más complejo. Los alcances y modos de control se han diversificado y multiplicado en dos direcciones principales: cada vez más hacia afuera, alejándose de los bordes nacionales. Solamente se ha conservado el borde externo de movimiento libre del área Schengen/ Unión Europea, y efectivamente su importancia estratégica ha aumentado para propósitos de seguridad interna. En relación con el campo específico de controles migratorios, esto ha generado progresivamente un modelo que podemos definir como de “círculos concéntricos” y que vale la pena describir a continuación mediante un diagrama simple:



10

¹⁰ Específicamente, los controles delegados a terceras partes (públicas o privadas) por el Estado, cuyos principales intereses se concentran en que se lleven a cabo dichos controles.

En la actualidad, es probable que África represente la principal área de aplicación para este modelo de control migratorio. Este paradigma complejo y flexible ha visto su desarrollo principal en África en relación con los movimientos migratorios actuales y potenciales desde ese continente. Esta evaluación global se basa en tres niveles de consideraciones:

- * en primer término, actualmente el Mediterráneo representa una de las áreas marítimas a nivel mundial en las que los controles migratorios son más intensos y sofisticados (incluyendo desde el punto de vista de cooperación internacional, se está aplicando en este campo: el papel reciente de FRONTEX, la Agencia Europea para el Manejo de la Cooperación Operacional en los Bordes Externos de los Países Miembros de la Unión Europea, constituye un ejemplo);¹¹
- * en segundo término, la aplicación de las leyes migratorias que en la actualidad ha ascendido a un campo de cooperación privilegiado (si bien competido) en las relaciones entre la Unión Europea (y sus Países Miembro) y los Estados de África Mediterránea; y
- * finalmente, las relaciones entre la Unión Europea y sus Países Miembro, y los Estados de África subsahariana (y en particular la región del Sahel, con Mauritania, Mali, Níger y Senegal actualmente en primer término) se está convirtiendo un campo de experimentación intensa para el segundo nivel de delegación de las funciones gubernamentales relacionadas con la movilidad humana, que representa la frontera evolutiva más reciente del modelo de control migratorio de círculos concéntricos.

La tendencia creciente de “suministro externo” por Europa, en relación con los controles migratorios aplicados en África, representa actualmente el punto central de un intenso debate y una acalorada controversia. Desde la perspectiva al interior de la comunidad política de quienes están involucrados profesionalmente en los controles migratorios, un aspecto central es obviamente el relacionado con la efectividad de esta estrategia, y por ello,

¹¹ Específicamente, consultar el acuerdo suscrito en Madrid el 29 de Mayo de 2006 entre representantes de 8 Países Miembro (Austria, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos y el Reino Unido)??, la Comisión Europea y la Agencia Europea para el Manejo de la Cooperación Operacional en las fronteras externas de los países miembros de la Unión Europea (FRONTEX) para propósitos de cooperación internacional en apoyo de las autoridades españolas que patrullan las aguas entre la costa occidental africana y las Islas Canarias (cf. Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados, ECRAN Actualización Semanal, 1 Junio de 2006).

el de la identificación de las estructuras político-institucionales y métodos más eficientes en esta área. Retomaremos este aspecto en la siguiente sección. Por ahora, nos gustaría abordar brevemente el impacto de la externalización, particularmente considerando tres niveles de consecuencias que generan preocupación y debate mucho más allá del campo de quienes están involucrados en esta área de trabajo:

- * el impacto de los controles migratorios de suministro externo sobre los derechos humanos (particularmente sobre el derecho de asilo);
- * el impacto de los controles migratorios de suministro externo en la organización política interna de los países africanos; y
- * el impacto de los controles migratorios de suministro externo sobre las relaciones políticas y económicas internacionales al interior del continente africano.

Durante algún tiempo, el primer aspecto ha sido el centro de un debate amplio y acalorado. Es innegable y ha sido reiterado repetidamente por las ONG's e instituciones con autoridad moral, entre las que se encuentra el mismo Parlamento Europeo,¹² que las prácticas de suministro externo relacionadas con el manejo migratorio actuales en África en muchos casos no contienen suficientes garantías para proteger los derechos de los migrantes, especialmente en relación con la prohibición de la repatriación forzada. Los programas de protección regional, en los cuales se basan las acciones de la Unión Europea en un intento de contrarrestar esta inconsistencia grave y estructural en su acción externa, todavía se encuentran en una etapa de estudio y en cualquier caso involucran una cobertura geográfica limitada (siendo Tanzania la primer área de experimentación en África).

En relación con el segundo aspecto, el fenómeno creciente de una migración de tránsito

¹² Consultar, recientemente, el reporte del Parlamento Europeo (A6-0158/2006, por Richard Howitt, aprobado por una gran mayoría en la sesión de Junio de 2006) sobre el Reporte Anual de la UE acerca de los Derechos Humanos adoptado por el Consejo el 3 de octubre de 2005. En el reporte, el Parlamento "reitera que las políticas internas de la Unión Europea no deben ser solamente consistentes con las leyes internacionales sobre Derechos Humanos, sino que deben constituir un ejemplo con relación a su cumplimiento; expresa su preocupación a este respecto en relación con el hecho de que las medidas de manejo migratorio actuales en la práctica no siempre salvaguardan el acceso para la protección para los refugiados; hacen un llamado al Consejo de la Comisión para asegurarse que el manejo migratorio no se vuelva una condición para la cooperación para el desarrollo con otros países, y que los programas de protección regional piloto con una orientación hacia aspectos de protección, sean de largo plazo, estén adecuadamente soportados por recursos económicos, y sean coordinados completamente de acuerdo con las políticas humanitarias y de desarrollo de la UE, y que se basen en el principio de solidaridad internacional" (Punto 98).

hacia territorios de la Unión Europea, ha implicado una nueva importancia estratégica a ciertos países africanos (especialmente del Sahel), que generalmente se caracterizan por niveles particularmente bajos de desarrollo humano y de prácticas adecuadas de gobierno. Esta nueva importancia estratégica ha favorecido formas de cooperación sin precedente y ha traído recursos europeos (y en general occidentales). Tal financiamiento ha sido dirigido principalmente hacia sectores de organización estatal en estos países, que están a cargo de políticas de seguridad interna y externa. Esta entrada simétrica de recursos, sino se vigila y está acompañada por verificaciones y equilibrios adecuados, pone en riesgo el reforzar tendencias centralizantes, autocráticas y oligárquicas que desafortunadamente ya se encuentran muy arraigadas en los sistemas políticos de estos países. Adicionalmente, el establecimiento de restricciones relacionadas con la movilidad intra-africana, derivadas de la presión europea, genera oportunidades de corrupción y extorsión a gran escala, que, si no son combatidas, pueden contribuir al deterioro de las prácticas administrativas y gubernamentales en los países africanos afectados.

El tercer grupo de efectos negativos que pueden resultar de las medidas de suministro externo para el control migratorio se ubican a nivel de las relaciones internacionales, tanto a nivel de la naturaleza política como económica al interior del continente africano. Por lo que respecta a la dimensión política, es importante resaltar que el énfasis sobre la alta prioridad que debe asignarse a los controles migratorios internacionales —establecidos de manera legítima por la comunidad internacional y la Unión Europea en particular—, puede, sin embargo, ser la causa de tensiones y aún de conflictos internacionales. Un ejemplo particularmente delicado es el de las relaciones entre Rabat y Argel, en torno a las cuales el problema migratorio ha tenido un impacto negativo recientemente, generando tensiones adicionales exacerbadas por acusaciones mutuas de una laxitud en los controles relacionados con los flujos de tránsito, acompañados de una aplicación no autorizada de fuerza en las fronteras, y así sucesivamente. Aún a nivel económico, el condicionamiento migratorio impuesto por la Unión Europea y sus Países Miembro puede producir efectos negativos en forma de la interrupción de los circuitos de comercio y migración a través de las fronteras (es decir, a nivel local, y por lo tanto sin afán de representar una inmigración clandestina posterior hacia Europa), que a menudo son fuentes importantes de sustento para las áreas fronterizas aisladas y particularmente subdesarrolladas (un ejemplo muy claro es el área nororiental de Nigeria, en relación con la cual vale la pena consultar el reporte preparado para el proyecto CeSPI-SID por Stefano Liberti).

4. Estructuración de la cooperación Euro-Africana sobre migración: Avances y obstáculos

Las tensiones y contradicciones que se derivan de los balances mencionados en los párrafos anteriores se manifestaron de manera muy aparente durante el 2005. Además del flujo interminable de muertes accidentales (o causadas directamente por el manejo despiadado de algunos contrabandistas) de migrantes en aguas del Estrecho de Gibraltar, el Canal de Sicilia y alrededor de las Islas Canarias, un nuevo evento con una importancia altamente simbólica marcó la falta de sustentabilidad de la estrategia seguida hasta entonces y la necesidad urgente de cambiar la estrategia. Entre finales de agosto y comienzos de octubre del 2005, en varias ocasiones los bordes externos bien vigilados de la Unión Europea alrededor de los enclaves españoles de Ceuta y Melilla, en territorio de Marruecos, fueron objeto de intentos desesperados de cruce por miles de migrantes subsaharianos. Entre ellos, se reportaron cientos de personas heridas y varios fallecimientos (cinco solamente el 29 de septiembre, alrededor del muro que rodea a Ceuta), mientras que otros fueron detenidos mediante trampas y otros fueron alcanzados por disparos. Sin pretender asignar una responsabilidad específica acerca de estos hechos en este momento, cabe resaltar que probablemente éstas fueron las primeras muertes que ocurrieron en las fronteras Europeas desde la Segunda Guerra Mundial.¹³

El impacto político de estos eventos en los medios y en el ámbito político fue masivo, tanto en África como en Europa. En relación con Europa, en particular los eventos que ocurrieron en Ceuta y Melilla, tuvieron una influencia determinante para desencadenar un escalamiento político-institucional que ha llegado a colocar el manejo de la migración africana como un tópico de primordial importancia en la agenda europea.

Ya se ha comentado (ver la nota al pie 8) sobre la serie de reuniones y documentos que culminaron en la adopción del importante documento de planeación estratégica titulado “Enfoque Global con respecto a la Migración: Acciones Prioritarias Enfocadas en África y el Mediterráneo” por el Consejo Europeo en Diciembre del 2005. Parece importante abordar aquí, en vísperas de la primera conferencia Euro-Africana sobre migración y desarrollo que está programada para los días 10 y 11 de julio en Marruecos, sobre ciertas características específicas de la dinámica político-institucional que se están desarrollando.

¹³ Durante la “Guerra Fría” hubo numerosas víctimas de los controles de las fronteras entre los bloques Oriental y Occidental (en particular, pero no solamente en Berlín); en aquellos casos había controles “de salida” implementados por los Estados autoritarios.

Los eventos trágicos de Ceuta y Melilla —junto con otros hechos que son similares en cierto sentido y que no son menos graves, aunque han recibido menos publicidad¹⁴— han puesto en evidencia de manera muy dramática los límites del enfoque europeo para manejar la migración desde África. Estos límites se relacionan tanto con el mérito de las políticas implementadas y con el método con el que han sido formuladas. Con relación al primer aspecto, que es de naturaleza decisiva, la pregunta fundamental es cómo renovar la cooperación para el desarrollo —y, en términos más generales, las políticas económicas y de comercio de la Unión Europea y sus Países Miembro hacia África— de manera tal que se vean alineadas con el objetivo estratégico de un manejo justo y sustentable de la movilidad humana. Este es el tópico específico del documento de la política CeSPI-SID sobre “Migración y Desarrollo en África”. Sin embargo, en este momento es pertinente comentar brevemente ciertas consideraciones de naturaleza político-institucional y de la metodología sobre relaciones internacionales. En efecto, si bien pueden parecer preliminares con respecto a la importancia de los problemas, estas consideraciones corresponden a áreas que pueden representar obstáculos definitivos para el desarrollo de un enfoque operacional verdaderamente innovador.

El nuevo curso que ha tomado la planeación de la política europea sobre la migración desde África ha recibido un impulso político y democrático importante del país que ha sido afectado de manera más directa por los eventos en Ceuta y Melilla, es decir, España, así como Francia, otro país de destino importante, ambos vinculados tradicionalmente a través de relaciones políticas y culturales significativas con el Reino de Marruecos.¹⁵

De esta manera, como ha sucedido en repetidas ocasiones en años recientes, se ha observado un papel creciente de la Unión Europea, derivado de una petición explícita para que este problema se maneje desde el área europea por ciertos Países Miembro que se ven afectados de manera más directa por la dinámica migratoria y que se considera requieren de

¹⁴ Se hace referencia particular a los eventos que ocurrieron en el Cairo en Diciembre de 2005, cuando por lo menos 20 personas de origen sudanés que buscaban asilo y que estaban exigiendo entre otras cosas su reubicación en un país occidental que les diera asilo, fueron asesinados por fuerzas egipcias durante un intento para evacuar el área central de la ciudad en donde los protestantes habían estado acampando durante semanas (para una descripción detallada consultar por ejemplo, D. Williams, La policía ataca un campo de refugiados en el Cairo. Muchos sudaneses fueron muertos en un enfrentamiento relacionado con las demandas de reubicación, Washington Post, 31 Diciembre de 2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/30/AR2005123001331.html>, consultado el 14 de Junio de 2006).

¹⁵ Ver la declaración conjunta de Chirac y Zapatero emitida en la conclusión del Consejo Europeo Informal en Hampton Court (27 Octubre de 2005), durante la cual se resaltó el problema de migración de África por primera vez en este contexto en la mesa de los Jefes de Estado y Gobierno (cf. <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.asp?liste=20051110.html#Chapitre1>). Francia y España, de manera conjunta con Marruecos, han mantenido un papel líder, incluyendo la etapa preparatoria de la Conferencia en Rabat, que también ha dado lugar a controversias (cf., por ejemplo, I. Cembrero, La UE y 12 países africanos lucharán contra la marginación irregular con ayudas y represión, El País, 12 Junio de 2006, p.32.).

acciones de intervención.¹⁶ En este caso particular, la demanda de un mayor involucramiento europeo se ha visto acompañado por la demanda de una mayor multilateralización, basada en la creciente concientización sobre la naturaleza macroregional de los procesos migratorios que afectan actualmente a África. Ciertamente, los alcances de los procesos que se están presentando en el área (para una descripción general, consultar el artículo de Aderanti Adepoju) plantean un marco político institucional para la identificación de los problemas y la reformulación de respuestas que no es capaz de tomar en cuenta la dimensión Euro-Africana real de los problemas involucrados, y que claramente resulta insuficiente.

Como consecuencia de lo anterior, se ha tomado la innovadora y ciertamente positiva decisión de llevar a cabo una Conferencia Euro-Africana, los objetivos de la cual son precisamente construir un puente de comunicación y tomar decisiones sobre las dos áreas separadas tradicionalmente por las acciones externas de la Unión Europea: relaciones Euro-Mediterráneas y relaciones con África subsahariana. África, que hasta ahora ha sido manejada predominantemente desde un punto de vista operacional, bajo los acuerdos insertos en el marco de referencia con los países ACP. La elección de crear un foro Euro-Africano para establecer un diálogo acerca de la migración, desde un punto de vista general inobjetable, sin embargo, ha dado origen a una red compleja de organismos político-institucionales que tienen diferente estructura y objetivos, pero encargados en todos los casos de manejar, en cierta medida, los problemas de la migración africana hacia Europa. A continuación se presenta una idea esquemática del marco de referencia resultante.

5. Conclusiones: Hacia un modelo de gobierno extenso y sustentable para la movilidad entre África y Europa

¿Hacia qué modelo de gobernabilidad extenso participativo y sostenible de la migración Africana debemos movernos en el futuro? Obviamente, deben dejarse pendientes evaluaciones más consideradas hasta que se efectúe la Conferencia Euro-Africana en Rabat, cuyos resultados requerirán ser analizados y considerados muy de cerca. Sin embargo, ya puede apreciarse que los primeros pasos hacia una cooperación nueva y más integral entre

¹⁶ Para consultar un ejemplo cercano a Italia, ver el papel que jugó nuestro país en el sentido de que no siempre ha estado de acuerdo ni ha sido efectivo en apoyar un involucramiento directo de la Unión Europea en el diálogo y cooperación con Libia con relación al manejo de la migración.

Europa y África en asuntos migratorios han puesto de manifiesto algunos obstáculos de naturaleza estructural.¹⁷ A continuación se incluye una lista de los principales:

- * Una base de conocimiento insuficiente. Existe una carencia evidente de experiencia socioeconómica y estadística acerca de migración internacional (no nada más en relación con los flujos sino de manera más amplia con respecto a sus causas y su impacto) que promueve la formación de divergencias estructurales en la percepción del fenómeno migratorio entre la Unión Europea y los países africanos, dando lugar a profundos malentendidos aún al interior de cada continente;
- * Un marco de gobernabilidad inadecuado. Como hemos notado, la relación entre el nivel bilateral, el nivel subregional, el nivel multiregional subregional (el llamado 5+5) y el nivel multilateral macroregional (en sus varias representaciones geo-institucionales: EU-ACP-AU; el nivel de la Conferencia Euro-Africana que puede distinguirse del nivel anterior, dado que incluye a algunos países que no son parte de la AU, pero que excluyen a otros que sí pertenecen a ella, es extremadamente problemático. El marco de gobernabilidad resultante es frágil y resulta inadecuado para propósitos de un manejo migratorio sustentable y efectivo en África;
- * Una deficiencia en recursos humanos y administrativos a diversos niveles. En particular, cabe mencionar la deficiencia de interlocutores internacionales y administrativos, competentes y confiables de varios estados africanos para propósitos de un manejo justo y sustentable del proceso de migración; y
- * La fragilidad del contexto internacional africano. Ponderada por situaciones de tensión internacional (tales como las ya mencionadas entre Argelia y

¹⁷ Este documento se centra en los obstáculos estructurales de naturaleza político-institucional. Aquellos de naturaleza socioeconómica son objeto de la segunda parte de este documento de política, así como de varios otros artículos preparados para el proyecto CeSPI-SID.

Marruecos) que involucran el riesgo de intensificarse a través de un factor nuevo que potencialmente puede llevar a conflictos, tal como la migración internacional no autorizada.

En vista de este análisis resumido, pueden identificarse algunas áreas de intervención que parecen ser precondiciones para la formulación de programas de cooperación detallados y orientados a alcanzar un manejo justo y sustentable de la movilidad internacional en África. A continuación se incluye una lista de los más importantes:

- * promoción de la base de conocimiento de las políticas, por medio de la inversión en redes euro-africanas de investigación acerca de la relación dinámica entre el desarrollo, la población y la movilidad humana en África, con atención especial a la región del Sahel (en vinculación con la importancia específica de esta área geográfica, consultar el documento elaborado por Andrea Di Vecchia y el artículo de F. Lovisolo y colaboradores);
- * Construcción de las instituciones y de la capacidad dirigidas hacia el campo del manejo de la movilidad humana, planeadas e implementadas de manera que sirva de contrapeso al papel preponderante asumido en muchos casos por organismos de seguridad y militares en este campo. La vasta y diversa experiencia acumulada por la Unión Europea en el campo del desarrollo de las instituciones migratorias, dentro de los procesos de ampliación y preacceso, puede proporcionar modelos y lecciones útiles a la vez que toman en cuenta la profunda diversidad de la migración y de los contextos político-institucionales.;

Las acciones de construcción institucional mencionadas anteriormente son inseparables de una promoción de un pluralismo político-administrativo más amplio y de estrategias que promuevan un gobierno adecuado.

Con base en lo mencionado hasta ahora, es posible formular ciertos objetivos específicos posibles (e instrumentos relacionados con ellos) de política europea, encaminados a alcanzar un manejo justo y sustentable de la migración africana (en este documento nos limitaremos a abordar instrumentos de política migratoria; los instrumentos de cooperación para el desarrollo se discutirán en el documento de política mencionado anteriormente sobre migración y desarrollo). A modo de ejemplo, a continuación se incluye una lista de opciones de programas piloto con sus objetivos específicos respectivos:

- * El Programa Interreg-AFRICA, orientado a preservar y fomentar los circuitos de movilidad intra-africanos (transfronterizos, regionales o continentales, comenzando con aquellos que ya existen, tales como el área de libre comercio CEDEAO, adoptando simultáneamente medidas que refuerzan su impacto positivo en términos de co-desarrollo. La experiencia adquirida bajo la Política de las Áreas Vecinas (y sus líderes, incluyendo Interreg) podrían aportar parámetros útiles y constituir una fuente de experiencia específica;
- * El Programa de Puertos de Entrada Euro-Africanos, cuyo objetivo sería abrir canales limitados, pero concretos y visibles, de movilidad legal de África hacia la Unión Europea. Es importante que tales oportunidades de acceso legal sean difundidas de manera amplia (pero con limitaciones para no crear una sacudida capaz de generar ilusiones), con el fin de mitigar la percepción de un continente europeo que se ha cerrado de manera irremediable al acceso de ciudadanos africanos que no pertenecen a grupos privilegiados muy confinados. Dada la considerable diversidad de políticas de inmigración ilegales existente en una Europa de 25 Países Miembro, es probable que cualquier canal de ingreso legal privilegiado para los trabajadores migrantes africanos inicialmente se basará de manera inevitable en la promoción de iniciativas de cooperación, lanzadas en primer término dentro del círculo limitado de los Países Miembro.
- * El Programa de Aprendizaje Euro-Africano, orientado a desarrollar los recursos humanos e intelectuales africanos (pero que también sería adecuado para experimentar aplicaciones que pudieran beneficiar estudiantes europeos e investigadores jóvenes que desean especializarse en África), a través de proyectos de movilidad circular (incluyendo estancias profesionales, becas, etc.); y
- * El Programa de Circuitos Euro-Africanos, cuyo fin es facilitar los procedimientos y otorgamientos de visa de manera gradual y con objetivos establecidos para los empresarios, investigadores, administradores locales, artistas y otras categorías específicas. Aún en este caso, dada la diversidad de sensibilidades en los diferentes Países Miembro, probablemente sería necesario asumir que se presentaría un recurso inicial encaminado a instrumentar una cooperación más cercana.

Migración y desarrollo en África.

Reconciliación de dos agendas políticas

CeSPI

1. Vínculos entre Demografía, Migración y Desarrollo en África

La existencia de algunas regularidades empíricas de largo plazo definidas hace 45 años por Nicholas Kaldor como hechos “estilizados” y que son aplicables para todos los países,¹ hoy en día siguen constituyendo un punto de referencia fundamental para el análisis del desarrollo económico. Incluyen un capital físico y de infraestructura, educación para la fuerza laboral, una red de relaciones sociales y la calidad de las instituciones. En vista de los numerosos análisis, el continuo crecimiento en el volumen agregado de la producción y la productividad laboral a una tasa continua en el largo plazo, una creciente relación capital/jornada, una tasa constante de ganancias en relación con el capital, una relación estable/producto, una tasa creciente de ganancias y una proporción estable de los salarios en proporción con los ingresos, parecen ser relaciones que resisten diferentes formas de medición.

Son aún más controversiales las relaciones entre el desarrollo económico, la población y la migración. Ignorando por un momento el proceso de transición demográfica, tomando en cuenta la serie de datos históricos de largo plazo (1961-2004) disponible en la base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial 2006 del Banco Mundial, es clara una correlación positiva entre el crecimiento en el ingreso y el crecimiento en el ingreso per

¹Estas regularidades aplican incluso en los casos en donde no existe una convergencia absoluta incondicional (es decir, tomando en cuenta las diferencias en las características estructurales subyacentes de los países) entre países de altos y bajos impuestos.

cápita,² como se muestra en el diagrama de la Figura 1. Adicionalmente, no se observa ninguna correlación (ni relación significativa que muestre una dependencia directa) entre el crecimiento en el producto per cápita y el crecimiento poblacional. En especial, es la fuerza relativa del numerador (ingreso) la que determina el desempeño del ingreso per cápita; los países africanos presentan un retraso en términos económicos, no tanto debido a las altas tasas de crecimiento poblacional, sino a los círculos viciosos que se encuentran incrustados debido a las múltiples determinantes del desarrollo económico (de las cuales las variaciones demográficas sólo representan un aspecto y no precisamente el más importante).

Si bien los efectos de la demografía en el desarrollo de África son menos simples y claros que lo que pudiera sugerir el pesimismo Malthusiano de Ansley Coale y Edgar Hoover³ o, en contraste, el optimismo de Ester Boserup y Julian Simon⁴ y, si a caso, prevaleciera un factor de causa y efecto mutuo (es decir, que la pobreza contribuye a una alta fertilidad que a su vez fomenta el círculo vicioso de la pobreza), en lo que respecta al desarrollo y la migración, la dinámica de la migración no constituye por sí misma el factor explicatorio del desempeño del desarrollo Africano, y viceversa.

No existe una escasez de vínculos entre la migración y el desarrollo en África. Éstos son numerosos, de naturaleza variada, de tipo no lineal, y presentan efectos de retroalimentación frecuentes. La migración es un fenómeno tan complejo y multidimensional como lo es el desarrollo. En África, la migración es el resultado de conflictos de naturaleza política y étnica, de la violación de los derechos humanos, de procesos de democratización lentos e inciertos, y de la ausencia de seguridad humana, de factores sociales y económicos tales como la pobreza, el desempleo y la desigualdad, así como de aspectos ambientales y geográficos, tradiciones históricas y condiciones de salud y demográficas. Actualmente, la migración en África involucra fenómenos diversos, tanto tradicionales como nuevos, los cuales coexisten y en los que las condiciones estructurales interactúan con decisiones tomadas libremente, que a su vez se combinan con las elecciones forzadas relacionadas

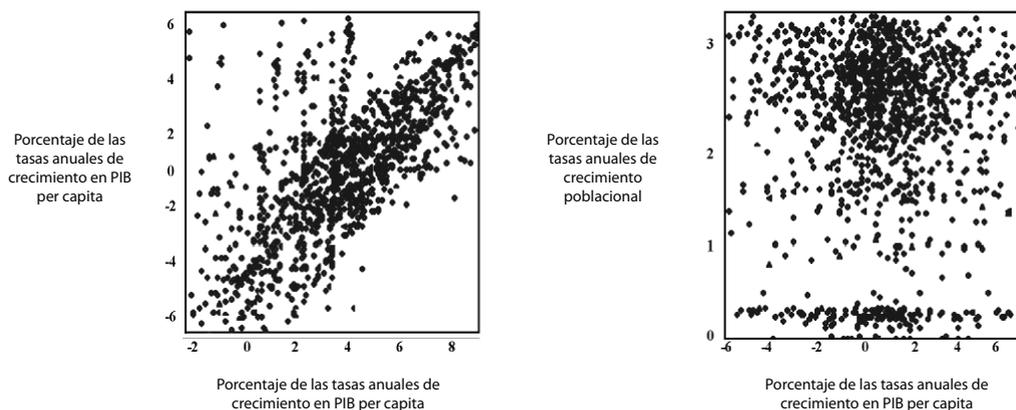
²Una correlación que, sin embargo, es más estricta en el caso de los 30 países africanos considerados en comparación con los países europeos y con una pendiente de curva con interpolación, que expresa la mediana de la relación, es esencialmente similar en los dos continentes.

³A. Coale y E. Hoover (1958), *Population Growth and Economic Development in Low Income Countries*, Princeton University Press, Princeton.

⁴E. Boserup (1965), *The Conditions of Agricultural Growth*, Allen and Unwin, London and J.L. Simon (1981), *The Ultimate Resource*, Princeton University Press, Princeton.

con las guerras, la persecución y las catástrofes naturales. Todos estos aspectos involucran decisiones individuales que, muy a menudo, acarrear decisiones familiares y grupales vinculadas con las características específicas de las relaciones de género que existen en cualquier contexto. Por ello, aún observando los datos agregados (ver la Tabla 1), es muy difícil realizar generalizaciones. Esto tiene consecuencias directas sobre las decisiones políticas que deben tomarse.

Figura 1. Treinta países africanos⁵ : relación entre el ingreso, crecimiento del ingreso per capita y población entre 1961 y 2004



Fuente: PIB = Producto Interno Bruto, Basado en las cifras del Banco Mundial (2006) World Development Indicators 2006, Washington D.C.

De acuerdo con datos oficiales, que deberían analizarse con mucha cautela, dados los problemas bien conocidos relacionados con la confiabilidad de los datos estadísticos en este campo, 17 millones de africanos, equivalentes a 1.9% de la población total del continente, actualmente residen en un país diferente al de su origen. Es evidente una marcada heterogeneidad en los datos de África en relación con los diferentes aspectos considerados, y no se relaciona solamente con la situación particular de los países muy

⁵Estos son los países africanos para los cuales existen series completas de datos históricos: Benin, Botswana, Burkina-Fasso, Burundi, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Gabón, Ghana, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República del Congo, Ruanda, Senegal, Seychelle, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Togo, Zambia y Zimbabwe.

pequeños, caracterizados por una proporción relativamente grande de emigrantes, ya que aún países tales como Burkina-Faso, Chad, Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Libia, Namibia, Somalia y Zimbabwe han registrado un número relativamente alto de personas que han emigrado al extranjero. Esta situación sobre las cifras de migración neta para el periodo 2000-2005 pone en evidencia un panorama igualmente variado. A nivel de todo el continente, la cifra es de alrededor de medio millón de africanos menos por año, pero existen excepciones particulares, tales como el caso de Chad, Eritrea y Sierra Leona, que en promedio han registrado cifras positivas altas entre un grupo de 18 países africanos que han registrado una cifra neta positiva para el mismo periodo.

La cifra correspondiente a las personas que han reconocido que pertenecen a una condición de refugiados es muy significativa, dado que tres millones residen en África.⁶ Chad, Kenia, Tanzania y Uganda albergan más de 200 mil refugiados cada uno en espera de acuerdos internacionales. La cifra correspondiente a los retornos, en relación con los cuales es pertinente repetir la advertencia necesaria expresada en comentarios anteriores con respecto a la probable subestimación de este dato, es muy significativa en términos relativos en comparación con otras regiones del mundo. Los flujos llegan a 2.4% del producto interno bruto continental, que corresponde a 19.16 billones de dólares (cifra para el 2004). Aún en este caso se han registrado grandes diferencias de un país a otro. Se registra una cifra global de 13 billones de dólares en el balance de pago de cinco países del norte de África (específicamente Argelia, Egipto, Marruecos, Sudan y Túnez), siendo de medio billón de dólares en el caso de Kenia, Senegal y Sudáfrica, de 350 millones de dólares en Lesotho y de 300 millones en Uganda.

⁶De un total de alrededor de 15 millones de refugiados a nivel mundial y al final del 2004, de los cuales 9.2 millones provienen del mandato UNHCR (Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas - La Agencia de Refugiados de las Naciones Unidas) y 4.2 millones bajo la responsabilidad de UNRWA (Agencia de Liberación y Trabajo para los Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente de las Naciones Unidas).

Tabla 1 - Migración Internacional en África

	BASE DE MIGRANTES: en miles (2005)	BASE DE MIGRANTES: % de la población total (2005)	REFUGIADOS: en miles (2004)	FLUJOS NETOS DE MIGRANTES: en miles (promedio anual 2005)	FLUJOS NETOS DE MIGRANTES: % de la población total (promedio anual 2000-05)	REMESAS: % DE PIB (2004)
África	17 069	1.9	3 023	-455	-0.5	2.4
Este de África	4 516	1.6	1 515	-41	-0.2	..
Burundi	100	1.3	49	38	5.5	..
Isla Comores	67	8.4	..	-2	-2.7	3.6
Eritrea	15	0.3	4	56	14.1	..
Etiopía	555	0.7	116	-30	-0.4	0.6
Djibuti	20	2.6	18	-2	-2.6	..
Kenya	345	1.0	240	-42	-1.3	3.3
Madagascar	63	0.3	..	0	0.0	0.4
Malawi	279	2.2	4	-4	-0.3	0.0
Mauricio	21	1.7	..	0	0.0	3.4
Mozambique	406	2.1	1	-4	-0.2	0.9
Reunión	142	18.1	..	1	1.3	..
Rwanda	121	1.3	50	9	1.1	0.4
Seychelles	5	6.1	..	0	0.0	0.3
Somalia	282	3.4	0	34	4.5	..
Uganda	518	1.8	250	-3	-0.1	3.7
Tanzania	792	2.1	602	-69	-1.9	0.1
Zambia	275	2.4	174	-13	-1.2	..
Zimbabwe	511	3.9	7	-10	-0.8	..
Norte de África	1 838	1.0	415	-294	-1.6	..
Argelia	242	0.7	169	-20	-0.6	3.0
Egipto	166	0.2	90	-90	-1.3	3.8
Libia	618	10.5	12	2	0.4	0.0
Marruecos	132	0.4	2	-80	-2.6	8.5
Sudan	639	1.8	142	104	-3.0	7.0
Túnez	38	0.4	0	-4	-0.4	5.1
Sahara del Oeste	3	1.0	..	2	6.2	..
Sur de África	1 381	2.6	46	-1	0.0	..
Bostwana	80	4.5	3	-1	-0.7	0.3
Lesotho	6	0.3	..	-7	-4.0	25.9
Namibia	143	7.1	15	-1	-0.6	0.2
Sudáfrica	1 106	2.3	28	10	0.2	0.2
Swaziland	45	4.4	1	-1	-1.2	2.7
Oeste de África	7 543	2.9	407	-125	-0.5	..
Benin	175	2.1	5	20	2.5	2.1
Burki na-Fasso	773	5.8	0	20	1.6	1.1
Cabo Verde	11	2.2	..	-1	-2.1	9.5
Costa de Marfil	2 371	13.1	72	-74	-4.3	0.9
Gambia	232	15.3	7	6	4.4	1.9
Ghana	1 669	7.5	42	2	0.1	0.9
Guinea	406	4.3	139	-60	-6.7	1.1
Guinea-Bissau	19	1.2	8	0	0.2	8.5
Liberia	50	1.5	15	-49	-15.4	..
Mali	46	0.3	11	-27	-2.1	3.1
Mauritania	66	2.1	0	6	2.1	0.2
Niger	124	0.9	0	-2	-0.2	0.9
Nigeria	971	0.7	8	-34	-0.3	3.6
Santa Helena	1	24.8	..	0	-14.9	..
Senegal	326	2.8	21	-20	-1.8	6.7
Sierra Leona	119	2.2	65	88	17.5	2.5
Togo	183	3.0	11	-1	0.1	7.2

 Fuente: UNDESA, División de la Población (2006), *International Migration 2006*, Nueva York.

2. Políticas de migración africana y las dos agendas de la política internacional

Aún tomando en consideración la nota precautoria necesaria correspondiente a la confiabilidad de los datos, la información cualitativa acerca de las políticas nacionales africanas que abordan específicamente el problema de migración recolectadas por la misma fuente de las Naciones Unidas, se pone de manifiesto una vez más heterogeneidad significativa entre países pero, en particular, revela un rezago global de África en esta área.

Zambia es el único país en el que existe una política específica orientada a incrementar el número de inmigrantes. En relación con el resto, los países están divididos de una manera casi igual entre aquellos cuyos gobiernos adoptan políticas para mantener los flujos de inmigración (11 países) o para reducirlos (13 países), mientras que la mayoría de los países no han adoptado ninguna política a este aspecto (28 países). Es aún más notable el fracaso de las políticas para abordar el desplazamiento de trabajadores altamente calificados. Solamente Zimbabwe ha adoptado políticas para aumentar sus números. En contraste, Botswana ha adoptado políticas para reducir el número de dichos inmigrantes, mientras que Costa de Marfil, Egipto, Sudáfrica y Zambia han adoptado políticas para mantener el nivel de inmigrantes. El resto de los países africanos, es decir, la mayoría de ellos, no ha desarrollado política alguna. Las políticas para la integración de los inmigrantes solamente han sido desarrolladas en Botswana, Liberia, Malawi, Marruecos, Isla Mauricio, Namibia, Rwanda, Sudáfrica, Togo y Zambia. Esto mismo es válido para las políticas que apoyan la inmigración y que favorecen el retorno de los emigrantes: Argelia, Burkina-Fasso, Cabo Verde, Egipto, Eritrea, Etiopía, Ghana, Lesotho, Liberia, Malawi, Malí, Marruecos, Níger, Nigeria, Senegal, Sudáfrica y Zambia, son los únicos países que cuentan con dichas políticas (mientras que Túnez es el único país que, de manera explícita, apoya un aumento en los flujos de emigración). Éstos no representan la mayoría de los países africanos y, obviamente, este número bajo de países podría reducirse de manera significativa si tomáramos en cuenta la efectividad de las políticas y la voluntad para dar a dichas medidas una prioridad real.

De acuerdo con este escenario de migración y políticas nacionales tan heterogéneo, existe un mosaico igualmente variado de trayectorias de desarrollo económico multiformes en África. El desarrollo es un proceso multidimensional en el que están interconectados aspectos específicos de la dinámica económica, política, institucional, cultural y ambiental. Las marcadas diferencias que se presentan entre las vías de desarrollo de los países africanos

emergen inmediatamente cuando se consultan los Reportes Anuales de la Comisión de Economía de las Naciones Unidas, del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y de las diferentes oficinas de las Naciones Unidas, los Artículos sobre Estrategia de Reducción de la Pobreza de los gobiernos, las Estrategias de Asistencia para los Países del Banco Mundial y los Programas de cada país de la Unión Europea, o aún el estudio Inversión en Desarrollo presentado en el 2005 por el Proyecto Millenium de las Naciones Unidas a fin de monitorear el grado de avance para lograr las Metas del Desarrollo del Milenio.

Figura 2 - Políticas de migración en África

POLÍTICAS EN EMIGRACIÓN

POLÍTICAS EN EMIGRACIÓN	Para reducir las tasas (Para incrementar flujos)	Sin intervención Túnez		↑ Para mantener las tasas	Para incrementar las tasas
	Egipto Marruecos (Para mantener flujos)	Cabo Verde		Chad Libia Rwanda Seychelles	Para incrementar las tasas
	← Botswana Camérún Djibuti Costa de Marfil Gambia Malawi Níger Rep.Dem. Congo (Sin intervención)	Angola Burkina-Fasso Burundi Rep. Afr. Cent. Comores Congo Eritrea Etiopía Kenya Guinea	Madagascar Mauritania Isla Mauricio Mozambique Senegal Sierra Leone Somalia S. Tomé Tanzania Togo	Argelia Liberia Namibia Nigeria Swaziland Uganda	→ Para incrementar las tasas
	Gabon Ghana Sudáfrica (Para reducir flujos)	Benin Guinea Ecuatorial Guinea Bissau Mali Zimbabwe		↓ Sudan	Zambia

Fuente: Con base en la base de datos de UNDESA, División de Población (2006).

Las relaciones entre migración y desarrollo no son pocas. Son de naturaleza significativa, pero al mismo tiempo son complejas y no es fácil emitir generalizaciones. Muchos estudios sobre desarrollo económico han demostrado que el crecimiento económico tiende a aumentar la propensión a emigrar en el corto a mediano plazo, mientras que a largo plazo el desarrollo puede dar por resultado una reducción en la migración voluntaria y forzada (teoría de la joroba migratoria). Los estudios de caso y los análisis empíricos demuestran la manera en el que el signo y el coeficiente de la relación entre la migración y el desarrollo pueden cambiar marcadamente, hasta el punto de hacer de la migración una fuerza directriz fundamental, o por el contrario, un obstáculo insidioso para el desarrollo.

El delinear los puntos fundamentales de la agenda internacional para el análisis y la política en relación con la migración en África nos permite obtener información muy útil para servir de guía a las reflexiones y decisiones a tomar en un futuro, tanto en términos de objetivos y de instrumentos de política para la cooperación dirigida al desarrollo (Ver la figura 3).

En primer término, emergen dos filosofías de intervención en relación con las políticas de cooperación internacional sobre migración, mismas que en principio se complementan entre sí, pero que corren el riesgo de radicalizarse como visiones alternativas de las decisiones que deben tomarse.

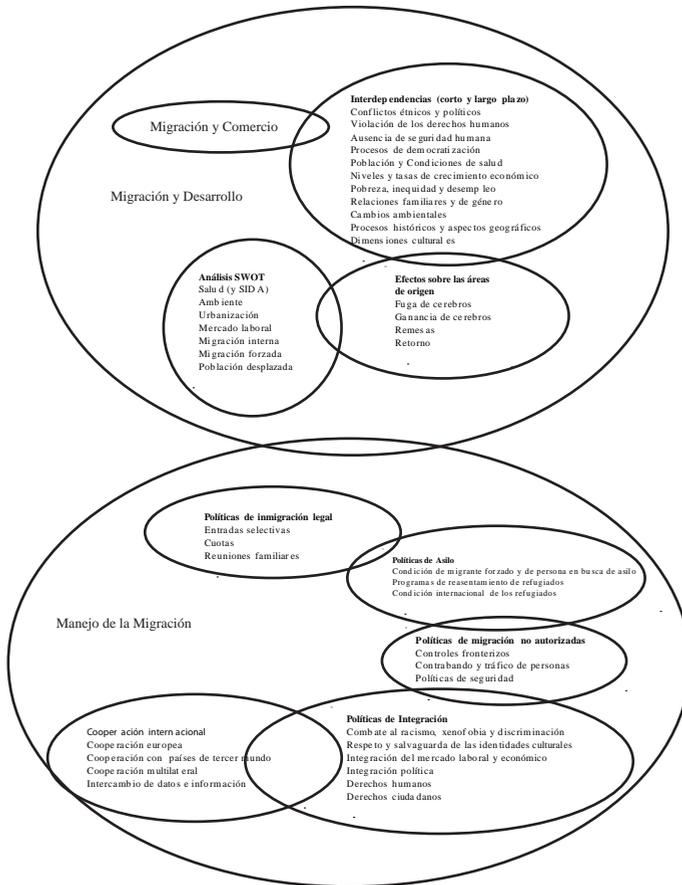
Dentro de los límites de la simplificación puede hablarse de un enfoque que se centra en la relación entre la migración y el desarrollo, y de un segundo enfoque cuyo eje central es la noción del manejo de los flujos de migración. Analizando los tópicos que se mencionan en las subagendas contenidas en las dos macroáreas, es evidente que estos enfoques reflejan dos perspectivas que son importantes pero diferentes. En el primer caso, se enfatizan el interés y punto de vista de los países de origen de los flujos de migración, y el desarrollo pretende referirse principalmente al desarrollo de los países africanos, cuyos objetivos estratégicos deben representar la fuerza rectora para las políticas europeas de cooperación para el desarrollo. En el segundo caso prevalece el punto de vista de los países europeos que son destino de los flujos migratorios y sus intereses están creando condiciones para un mejor manejo y control de los flujos migratorios, incluyendo los provenientes del continente africano.

Existen dos agendas que, cuando se analizan de manera individual, parecen moverse en direcciones diferentes, incluyendo la relación con el marco de referencia temporal. La política de manejo migratorio busca alcanzar objetivos en el corto plazo que requieren de resultados inmediatos, dadas las grandes dificultades involucradas al contemplar escenarios de mediano y largo plazo. Por otra parte, las políticas de desarrollo establecen objetivos para los próximos 15 a 20 años, como en el caso de Las Metas de Desarrollo del Millenium

(MDGs), el cual representa claramente una visión de largo plazo.

La diferencia en la naturaleza, contenido y objetivos de las dos agendas se traduce en énfasis diferentes acerca de elementos cruciales del “mercado” migratorio.

Figura 3 - Delineamiento de las principales agendas políticas de cooperación internacional sobre migración.



En el caso de la primera macroárea, el análisis del vínculo entre migración y desarrollo implica enfocarse en el suministro de la migración en relación con los determinantes primarios del desarrollo y la interrelación con las condiciones de movilidad de los países africanos. Ciertamente, desde un punto de vista orientado hacia el desarrollo, las políticas de manejo de la migración deberían estar fundadas en el reconocimiento de las necesidades de movilidad humana que están arraigadas en el centro de cualquier proceso de desarrollo. Por otra parte, la agenda de la política de migración e integración implícita en la segunda macroárea asume la naturaleza pivotal de la demanda de la migración, a fin de buscar soluciones que puedan manejar de mejor manera los flujos entrantes y los diversos factores relacionados en los países de origen, de tránsito y de destino. En esta segunda agenda los emigrantes, a excepción de los profesionales altamente calificados elegidos por el mercado laboral, a menudo solamente son tomados como víctimas objeto de discriminación o como un carga/problema, y casi nunca son percibidos como agentes de desarrollo.

Los conceptos relativamente nuevos de transnacionalismo y codesarrollo presentan la ventaja —más allá del impacto limitado en términos de la transformación operacional de las políticas de desarrollo que han sostenido hasta ahora— de buscar el reposicionamiento de la agenda política, eliminando la justificación en conflicto entre los dos enfoques mencionados y construyendo así un puente para unir estas dos facetas y puntos de vista de la agenda internacional sobre migración. Desde esta perspectiva, la oferta y la demanda, consideradas de manera conjunta como los ejes pivotaes del valor, sirven para proporcionar un uso e intercambio con fines comparativos, y así contribuir a aportar soluciones políticas que den por resultado su reconciliación.

Los diferentes intereses y fuentes de inspiración también se ven acompañados por diversas actitudes. Por otra parte, existe escepticismo y pesimismo con relación a la posibilidad de vincular la migración y el desarrollo de una manera óptima por parte de quienes consideran que la migración representa una respuesta natural que compensa por los fracasos de las políticas de desarrollo en África y quienes al mismo tiempo temen que las políticas de cooperación para el desarrollo puedan verse reducidas a un mecanismo que (sólo parcialmente) compense el cambio en la migración, que ha sido resultado de las políticas selectivas y proteccionistas de los países europeos, y como un medio de combatir los circuitos migratorios ilegales. Por otra parte, existe optimismo con respecto a la posibilidad de encontrar soluciones adecuadas para los problemas existentes de la circulación “incontrolada” de trabajadores, y de personas en general, por parte de quienes consideran que la cooperación para el desarrollo debería contribuir para mejorar los sistemas de manejo de los flujos migratorios.

Muchas de las dudas y resistencia de los que trabajan en el campo de las políticas para cooperación y desarrollo se derivan de un rechazo al riesgo de dar prioridad a un buen manejo de los flujos migratorios —que pueden rastrearse hacia atrás a los intereses políticos internacionales ajenos al objeto central de las políticas de asistencia de desarrollo oficiales (específicamente el combate a la pobreza y el alcance de las Metas de Desarrollo del Milenio, o MDGs)— que contaminan y reorientan la agenda de cooperación para el desarrollo. En esta etapa tan delicada de la redefinición de su identidad con relación a las MDGs, la política de cooperación para el desarrollo debería reaccionar de tres maneras diferentes al reto de estar al nivel de las nuevas prioridades en las relaciones internacionales:

- i. puede elegir el camino del purismo que se opone a cualquier forma de interferencia derivada de otras agendas políticas, comenzando con la prioridad migratoria, en nombre de la falta de negociabilidad del mecanismo de las políticas de cooperación para el desarrollo y sus objetivos relacionados;
- ii. puede elegir la vía del *Realpolitik*, que apoya tendencias y enfoques que, de tiempo en tiempo, establecen nuevos objetivos y prioridades como un auxiliar público para el desarrollo, especialmente en nombre de la necesidad de continuar existiendo como una política de cooperación para el desarrollo y de recibir mayores recursos económicos;
- iii. o bien puede aceptar, como una política de cooperación para el desarrollo, el reto ambicioso y complejo de influir sobre la agenda global de las relaciones internacionales, y así evitar que al final se vea atrapada en la red de complejidades de la agenda y en vez de ello sea capaz de influir sobre su orden y transformarlo para dar un mayor énfasis a las bases para el desarrollo, concibiendo la migración (al igual que el crecimiento económico) como una herramienta para expandir las oportunidades de las personas para elegir y desarrollarse, y no como un fin en sí misma.

En vista de estas tres posibilidades, es necesario recordar que especialmente en África el fenómeno de la migración actualmente es muy dominante y tiene un impacto significativo, no sólo en términos de la asignación de recursos humanos a diferentes sectores y sobre el desempleo y el subempleo urbano sino de manera más general en los procesos distributivos. Por ejemplo, la comprensión de las determinantes y consecuencias de la migración rural-urbana, pero también de la migración urbana-urbana y de la

migración urbana-rural (denominada naturaleza circular de los nuevos flujos migratorios) y las de naturaleza regional y continental, es fundamental para asimilar la naturaleza de los procesos de desarrollo en África y formular políticas de desarrollo internacional que influyan a través de un cambio de una manera socialmente deseable.⁷ De la misma manera, cualquier política económica y social, nacional o internacional, que tenga un impacto sobre las condiciones de vida en las ciudades y en las áreas rurales, afectará de manea directa e indirecta la dinámica de la migración.

Los anteriores son aspectos que se han convertido en el foco creciente de los escenarios de la política de cooperación para el desarrollo en los países europeos.

3. Los nuevos escenarios de política europea sobre cooperación para el desarrollo

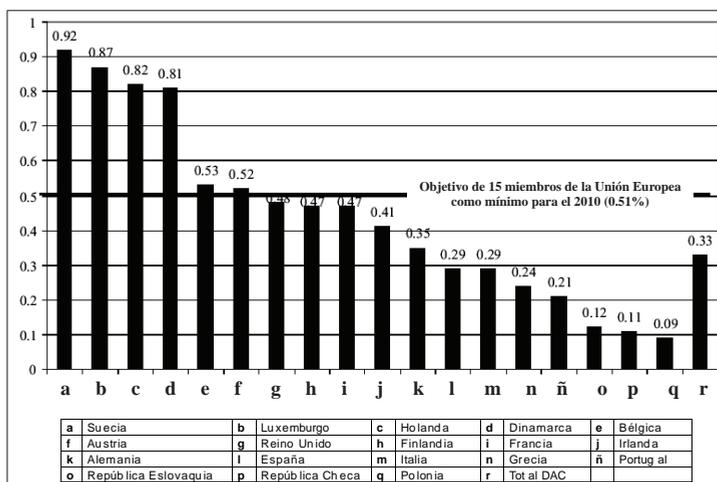
Las bases rectoras de la política sobre Asistencia para el Desarrollo Oficial (ODA) son variadas y tienden a cambiar a través de tiempo, dependiendo de los países donantes y las partes encargadas de la implementación. El equilibrio cambia de vez en vez, pero en términos generales, actualmente, así como en el pasado, los motivos de tipo moral y humanitario tienden a verse resaltados de manera muy importante en los documentos y declaraciones oficiales, mientras que intereses menos “altruistas”, tanto nuevos como viejos (por ejemplo, los aspectos de seguridad nacional, intereses económicos, etc.), ejercen una influencia constante de una manera menos formal.

Analizando la realidad de la Unión Europea y de la Cooperación entre los Países Miembro, emergen varios aspectos muy interesantes a este respecto; (1) el aumento en los recursos financieros, (2) la búsqueda de una mayor efectividad en la ayuda, (3) el énfasis sobre la importancia de la coherencia entre las políticas, (4) la sedimentación y falta de homogeneidad de las metas estratégicas y (5) la influencia creciente de la seguridad y la migración en la cooperación para el desarrollo.

⁷Sobre la complejidad del sistema rural/urbano/rural, la estratificación social y económica rural y las estrategias de movilidad humana resultantes, haciendo una particular referencia a África occidental, consultar el artículo de Flavio Lovisolo y Serena Vitale, “Povertà, sviluppo e mobilità rurale in Africa occidentale” (Pobreza, desarrollo y movilidad rural en África occidental). Para un mayor foco en las transformaciones urbanas y su vinculación con los movimientos migratorios en esa misma área geográfica puede también consultarse el artículo de Marcelo Balbo “Crecimiento Urbano, migración y perspectivas de desarrollo en el África Sub-Sahariana”.

Por otra parte, de acuerdo con las recomendaciones contenidas en los comentarios del Paquete para la Efectividad de la Ayuda de la Unión Europea renovado en Marzo del 2006, cuyo contenido es completamente acorde con el incluido en el documento emitido en abril del 2005, las políticas de la Unión Europea y de los Países Miembro pretenden vincular un mayor compromiso financiero con una mejora en la calidad y efectividad de las estrategias de intervención. A nivel cuantitativo, para el año 2010 los 15 miembros de la Unión Europea pretenden asignar no menos de 0.51% del Ingreso Nacional Bruto (GNI) y los 10 miembros más recientes, el 0.17% a ODA, que debe traducirse en un promedio de 0.56% del GNI y representa alrededor de 20 billones de euros adicionales cada año, con la meta de alcanzar al 0.7% para el año 2015. La situación actual es más bien heterogénea (ver la Figura 4), en donde se aprecia que Suecia se encuentra a la punta de los países nórdicos “virtuosos”, mientras que, por el contrario, Italia, junto con el grupo de países mediterráneos, se encuentra muy retrasado con respecto al programa acordado, tomando en cuenta el hecho de que una proporción significativa del aumento en los recursos financieros está ligada a las medidas de reducción de la deuda externa, particularmente a favor de Irak y Nigeria, durante el periodo 2005-2007.

Figura 4 - ODA como porcentaje de Ingreso Nacional Bruto, desembolsos netos (2005)



Fuente: OECD-DAC datos en línea, 2006

En relación con el incremento de la efectividad de la ayuda internacional, más allá de establecer la meta de un uso de recursos que se vea más afectado en la lucha contra la pobreza y en alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio (MDGs) —comenzando por el compromiso para asignar no menos de 50% de recursos adicionales a favor de África Sub-Sahariana— actualmente, a nivel europeo se ha expresado una referencia directa al llamado de la Declaración de París del 2005 acerca del Foro de Alto Nivel sobre Efectividad de la Ayuda para alinear los ciclos de programación multianuales con aquellos de los países participantes y coordinar las políticas, armonizar los procedimientos y sincronizar iniciativas de los Países Miembros y de la Comisión orientadas a incrementar la manera en que estas políticas se complementan entre sí. Por otra parte, precisamente en búsqueda de una mayor efectividad con base en la cual sea posible justificar el llamado para que los contribuyentes europeos incrementen la asignación de recursos para ODA, convergen dos procesos de largo plazo que están sujetos a una reorientación periódica sobre las bases de la agenda política del día.

En primer término y de manera más importante, se encuentra el compromiso para buscar el objetivo de desarrollar una mayor coherencia entre las políticas. A nivel europeo, el Tratado de Maastricht de la Unión Europea (1992) sentó las bases institucionales de las políticas de la Unión Europea sobre desarrollo, las cuales, de acuerdo con el artículo 130-V, asumen que sus objetivos serán tomados en consideración para otras políticas adoptadas que podrían tener un impacto sobre los países en desarrollo (DCs). Entonces, el Tratado de Maastricht ha requerido de manera implícita una coherencia en la política exterior, comercial, financiera y de seguridad de la Unión Europea, encaminados al desarrollo de los países en vías de desarrollo, definiendo coherencia como la necesidad de tomar en cuenta los objetivos de desarrollo en relación con las políticas de la Unión Europea que pudieran tener un impacto sobre los DCs. En este sentido, el objetivo de coherencia conlleva a la necesidad de armonizar las diferentes políticas concebidas tradicionalmente de una manera sectorial y como una respuesta a diversos intereses, específicamente en materia de relaciones exteriores, comercio, ambiente, agricultura, seguridad, manejo migratorio y de defensa con los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo. Posteriormente, el tratado de Amsterdam (1997), que entró en vigor en 1999, introdujo un nuevo concepto de consistencia, definido como la necesidad de que todas las políticas de la

Unión Europea fueran consistentes con la política exterior y de seguridad común (CFSP),⁸ alejándose de esta manera parcialmente del centralismo del objetivo de desarrollo de los DCs. Esta formulación, que fue retomada nuevamente en la Convención Europea, parece menos centralista e instrumental para construir una mayor coherencia entre las políticas, en comparación con la posición expresada en 1992.

Adicionalmente, una característica típica de las políticas de cooperación para el desarrollo ha sido la sedimentación progresiva de ideas sobre desarrollo y de las políticas resultantes que deben ser adoptadas, las cuales, en vista de los resultados modestos de las políticas internacionales de desarrollo y cooperación obtenidos a lo largo de décadas, ha dado por resultado una ampliación del concepto de desarrollo (que integra capital financiero, humano, social, ambiental e institucional dentro del principio bien conocido de la multidimensionalidad del desarrollo), en vez de dar por resultado su transformación radical. No se ha abandonado ninguna idea o política. En vez de ello, se ha presentado un proceso acumulativo de inserción de nuevos aspectos y papeles específicos para ODA. El mismo principio ha sido el motor del desarrollo progresivo de varias generaciones de las llamadas condicionalidades o principios de selectividad de la ayuda. Las reformas macroeconómicas indicadas en los programas de ajuste estructural (que dieron inicio en la década de los años 1980 a fin de fomentar el crecimiento) aún se consideran necesarias, si bien no son suficientes, para la promoción del desarrollo. Adicionalmente, es necesario asegurar la implementación de las leyes y la correcta aplicación de los asuntos públicos (de acuerdo con la segunda generación de condicionalidad introducida en los años 1990 a fin de promover la democracia) y para implementar estrategias nacionales tendientes a una reducción de la pobreza (la tercera generación de condiciones, introducida en la década del 2000 después de una iniciativa multilateral a favor de los países pobres fuertemente endeudados). Recientemente, en este proceso acumulativo de condicionamientos en relación con ODA, está emergiendo la importancia de promover la seguridad a escala global y de combatir el comercio ilegal de artículos a nivel transnacional, y circuitos de capital y migratorios, como un nuevo ámbito de condiciones.

⁸ Los artículos 11 y 28 del Tratado de la Unión Europea abordan este aspecto específicamente. En el texto consolidado del tratado que integra las enmiendas realizadas por el Tratado de Niza en el 2001, el objetivo de consistencia además de mencionarse en el Título V (Requisitos sobre una política externa y seguridad común), también se menciona expresamente en el artículo 3, párrafo 2, Título 1 (Requisitos Comunes), la cual declara: “La Unión deberá asegurar particularmente la consistencia de sus actividades externas como un todo en el contexto de sus políticas de relaciones externas, seguridad, económicas y de desarrollo. El Consejo y la Comisión deberán asegurar dicha consistencia y cooperaran para este fin. Deberán asegurar la implementación de estas políticas, cada una de ellas de acuerdo con sus poderes respectivos”.

La expansión de la agenda política sobre ODA y la ampliación de las tareas encomendadas a las iniciativas para la cooperación y el desarrollo reflejan, bajo un examen más detallado, la naturaleza imprecisa y amplia del objetivo de la reducción de la pobreza que se traduce concretamente en enfoques muy diferentes: desde el punto de vista de los países nórdicos, que tradicionalmente se ha concentrado en los países más pobres, hasta el enfoque alemán en los países denominados “ancla” (China, India, Indonesia, Pakistán, Tailandia, Egipto, Irán, Arabia Saudita, Nigeria, Sudáfrica, Argentina, Brasil, México, Rusia y Turquía) y la predilección de los franceses y españoles hacia países con vínculos fuertes que se remontan a un pasado colonial y afinidades lingüísticas.

Una comparación entre los sistemas para el desarrollo actual de los países europeos revela una situación de una marcada falta de homogeneidad en las orientaciones estratégicas y en los instrumentos adoptados. Sin embargo, una característica común que no puede ignorarse es, en efecto, la influencia creciente de dos prioridades estratégicas vinculadas entre sí, tanto a nivel nacional como a nivel de la Unión Europea, en relación con la cooperación para el desarrollo: específicamente, la seguridad y el gobierno del fenómeno migratorio. La migración es un problema **cross-cutting** en las prioridades de política de una gran parte de las estrategias nacionales de ODA, y ha sido enfatizada de manera particular por países que difieren entre sí en otros aspectos. Especialmente, Dinamarca, Francia y España enfatizan la relación entre las políticas migratorias y las políticas sobre ODA en sus documentos de planeación.

En Dinamarca, el énfasis del nuevo gobierno de centro derecha en aspectos de seguridad internacional se ha reflejado en la concentración de recursos en Afganistán, Irán y Sudán, y en ciertas iniciativas que dieron inicio en el 2003. Una de ellas es la iniciativa en relación con los países cercanos, que pretende proporcionar una asistencia directa a los refugiados y a las personas evacuadas en un área geográfica específica en países vecinos y que refleja la intención del gobierno para vincular de manera explícita el desarrollo y reducir los niveles de inmigración. Además, existe la llamada iniciativa árabe, que en respuesta a que se ha reconocido una relación cercana entre la ausencia de democracia y el extremismo, pretende apoyar los procesos de democratización en algunos países árabes.

Francia y España han declarado que para ellos es un aspecto prioritario el alcanzar el objetivo de una mayor coherencia entre las políticas, refiriéndose al nexo entre las políticas de manejo de inmigración y la regulación ordenada a través de rutas sur-norte y al desarrollo de políticas de cooperación. Al mismo tiempo, y con base en el llamado enfoque de codesarrollo debidamente retomado e integrado en comparación con los programas iniciales de reingreso para los inmigrantes a los países de origen, la cooperación para el desarrollo de Francia ha comenzado a capitalizar sobre ciertas experiencias interesantes

a pequeña escala, desarrolladas de manera sinérgica con un enfoque de cooperación descentralizado, a fin de hacer de la migración un tema **cross-cutting**. Éstas constituyen experiencias innovadoras pero no suficientemente significativas en términos cuantitativos y de impacto en el desarrollo para tener una influencia estratégica anual, pero que pueden considerarse como signos innovadores interesantes dentro del contexto de la cooperación descentralizada de España e Italia.⁹

En cualquier caso, varios otros países europeos, incluyendo a Bélgica, Alemania, Reino Unido y Suecia, han enfatizado la importancia de vincular las políticas migratorias con las políticas de ODA, durante un periodo en el cual se están adoptando al mismo tiempo definiciones y reglas más restrictivas en torno a las políticas de asilo, la selección de categorías de inmigrantes y el combate a la migración irregular (como en el caso de Dinamarca y Francia).

De lo que ha surgido hasta ahora, la implicación más directa de este enfoque general debería simplemente ser la identificación, con base en mapas de vulnerabilidad, de las principales de origen de los flujos migratorios actuales y que pueden predecirse, y hacer de estas zonas áreas prioritarias para implementar iniciativas de combate a la pobreza.¹⁰ Sin embargo, no parecen haberse adoptado enfoques claros a fin de transformar explícita y operacionalmente las recomendaciones contenidas en el comunicado de la Comisión Europea del 30 de noviembre del 2005, para dar lugar a iniciativas de cooperación para el desarrollo de los países europeos, de acuerdo con las cuales una medida prioritaria en conjunto con África debería ser el combate a la pobreza, y con motivo de ese objetivo general sería necesario subordinar cualquier tipo de cooperación entre los países de origen, tránsito y destino, a fin de mejorar el manejo de las rutas migratorias, fomentar la migración y combatir la migración ilegal.

Sobre este particular, consultar los diversos trabajos de Andrea Stocchiero, específicamente para el programa MigraCtion, que están disponibles en el sitio CeSPI de internet (www.cespi.it)

A este respecto, consultar el documento de investigación de Andrea Di Vecchia en relación con la situación de África Occidental, particularmente en la región de Sahelia.

4. Algunas observaciones sobre la vinculación entre la agenda internacional de migración y el desarrollo en África

Los flujos migratorios ilegales, debidos a la pobreza y al subdesarrollo, desempleo y ausencia de oportunidades para un futuro digno, pueden ser combatidas de manera más efectiva mediante enfoques de desarrollo económico de largo plazo, en vez de implementar esencialmente políticas de control y de represión, o mediante intervenciones de ayuda de corto plazo o que se ven anuladas por las políticas de desarrollo nacionales. Desde esta perspectiva, las diferentes y contradictorias políticas acerca de ODA y migración son costosas e improductivas, a la par de iniciativas de cooperación para el desarrollo intermitentes desvinculadas del marco estratégico nacional de políticas de desarrollo en los países de origen. Los puntos de solapamiento entre las dos macroáreas delineadas en la Figura 3, ofrecen áreas para el desarrollo de sinergias y un incremento en el nivel de efectividad de las políticas. Durante los últimos diez años se han emitido numerosos documentos de política y se han discutido varias recomendaciones a nivel internacional acerca de este problema. Las discusiones acerca de las soluciones para buscar oportunidades mutuamente benéficas para los países de origen y destino en relación con los flujos migratorios, en términos de desarrollo, comenzaron por lo menos con el seminario técnico sobre migración internacional y desarrollo organizado por la UNFPA en 1998 como un seguimiento de las recomendaciones en el programa de acciones de la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo que se llevó a efecto en el Cairo en 1994, y el documento de política de la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense (CIDA) del mismo año. El Diálogo de Alto Nivel que va a realizarse por parte de las Naciones Unidas en Nueva York acerca de Migración Internacional y Desarrollo los días 14 y 15 de Septiembre del 2006, la Conferencia Ministerial Euro-Africana del 10 y 11 de Julio en Rabat sobre migración y desarrollo, y el diálogo entre la Unión Europea y la Unión Africana acerca del mismo tema, que se derivan de las conclusiones del Consejo Europeo de Diciembre del 2005 y de la reunión informal que tuvo efecto en Hampton Court, marcan claramente la agenda política actual.

El futuro de la movilidad de la población africana y las posibilidades de que quienes desarrollan las políticas intervengan en la interrelación entre la intermovilidad poblacional y el desarrollo, también han sido el tópico de varias sesiones de consulta organizadas por el grupo de investigación del Proyecto CeSPI-SID en los primeros meses del 2006. Las entrevistas cualitativas con expertos y generadores de políticas en Dinamarca y Francia, así como otros con expertos en migración de países del norte de África; un taller en Nairobi

en donde estuvieron involucrados cerca de 40 expertos africanos y un proceso de consulta llevado a cabo con base en la metodología de Delphi, en la que participaron cerca de 60 expertos africanos y europeos; fueron motivadas por la decisión de involucrar expertos de diversas disciplinas actualmente activos en varias instituciones nacionales e internacionales, quienes comparten el común denominador de su conocimiento cerca de la situación Africana. El objetivo primordial que representa la parte central de este enfoque es el de un análisis enriquecedor orientado a la política en torno a la relación entre la migración y el desarrollo en África con un debate de amplio alcance entre los diferentes puntos de vista que se han desarrollado en varios contextos científicos y geográficos, con base en diferentes experiencias profesionales, métodos de análisis y antecedentes culturales.

Por otra parte, si bien los resultados confirman ciertos puntos que ya habían sido señalados en la literatura sobre política y documentos publicados recientemente, por otro lado, permiten que surjan ciertos aspectos que no siempre se encuentran entre los temas principales de debate y que serán mencionados aquí como observaciones de tipo político.

Una predicción acerca del escenario de la movilidad poblacional en África durante los próximos 20 años, en la que se basan los llamados acerca de las opciones políticas en cuestión, cambia su punto central de la discusión hacia ese continente, sirviendo de contrapeso a la tendencia evidente de concentrar la atención sobre los movimientos migratorios africanos que se presentan, teniendo a los países de la OCDE como destino.

No es cierto que los africanos emigren a otros continentes. La movilidad de la población africana tiene características básicamente de naturaleza regional. Sobre todo, no es verídico que los pobres emigren hacia otros continentes. Entonces, se hace necesario asignar un papel primario a los movimientos internos dentro del continente, ya sea confinados a un área regional o considerando un radio más amplio de migración desde todos los puntos de África hacia ciertos polos de atracción identificados en países cuyo nivel de desarrollo es, o se cree que es, más alto que el promedio para el continente o donde la explotación de los recursos minerales y petrolíferos permite predecir una inmigración de mano de obra del exterior.

El cambio en la perspectiva desde la que se aprecia la movilidad africana en el futuro próximo impacta de manera importante el enfoque, con relación a los problemas de solapamiento entre migración y desarrollo, con consecuencias interesantes sobre la perspectiva de transformar las observaciones en recomendaciones políticas y áreas geográficas prioritarias. Con base en esta suposición, es posible visualizar el desarrollo como un factor determinante de transformación positiva en los procesos migratorios, pero también concebir la migración y la movilidad como aspectos en los cuales deben basarse políticas

de promoción y desarrollo. Debe ponerse especial atención a este respecto, con relación al tema **cross-cutting** del papel de la mujer, haciendo una referencia particular a su creciente responsabilidad en correspondencia con el bienestar de las familias y a su impacto sobre los sistemas de bienestar. Verdaderamente, la migración femenina establece una conexión diferente entre la migración y el desarrollo. Por una parte, las mujeres enfrentan mayores problemas de acceso al mercado laboral regular, y por ello, tienen menos oportunidades para contribuir al desarrollo, dando por resultado un fenómeno de flujo de quienes realizan labores de cuidado en el país de origen. Por otra parte, las mujeres que migran y quienes permanecen en su país de origen juegan un papel fundamental con relación al bienestar de las familias, sobre todo y de manera más clara respecto a las necesidades de los niños y la crianza de capital humano.

Surgen cinco elementos centrales como puntos de partida para un examen de la política: capital financiero, humano, social, empresarial e institucional.

- En primer término, la relación entre los movimientos poblacionales y el desarrollo pueden rastrearse hasta el impacto de los flujos de capital financiero generados por la repatriación en forma de remesas de una parte de los ahorros producidos por los trabajadores en el extranjero. Éste representa un punto central en el debate internacional sobre mecanismos innovadores de financiamiento para las políticas de desarrollo. En esta área de intervención, cubierta por el campo más general de financiamiento para el desarrollo, uno de los aspectos que han surgido tiene que ver con la necesidad de añadir posibles intervenciones a fin de incrementar el flujo de divisas y/o guiarlos, más hacia la inversión en actividades empresariales, en programas o a través de programas más amplios y de largo plazo que pretenden cambiar el ambiente hacia el cual se busca atraer los flujos financieros. La creación de un clima favorable para la atracción de inversiones de cualquier fuente (ahorros domésticos, inversiones directas del exterior e inversiones de quienes han migrado al extranjero) parece ser la principal vía para volver más efectiva cualquier política relacionada con la movilización de remesas para propósitos de desarrollo.
- Un segundo tema en el aspecto macroeconómico es la relación entre a los cambios cualitativos y cuantitativos en la provisión y disponibilidad de capital humano que se derivan de los movimientos migratorios en países y áreas afectadas por los grupos (específicamente países de origen, tránsito y destino). Los efectos de los movimientos migratorios sobre la disponibilidad de capital humano y las consecuencias para la

posibilidad de desarrollo en países africanos, representan un tema de particular interés en vista de los escenarios a futuro que predicen el desarrollo de los flujos migratorios de personas altamente calificadas. En este caso, el problema de la falta de confianza en la capacidad de los sistemas económicos africanos para ofrecer oportunidades de empleo para los recursos humanos del continente se ha resaltado de manera decisiva. La búsqueda de una mayor eficiencia en los mercados de trabajo, y sobre todo, una revisión de las prioridades y estrategias de los sistemas de entrenamiento, representa una de las áreas en las que deben enfocarse las recomendaciones sobre política dentro de este contexto. La vinculación entre la educación, las necesidades de desarrollo actual de los territorios y la afirmación de un sistema de valores culturales no subordinados a los modelos externos, emergen como los elementos fundamentales de este proceso de transformación. A este respecto, puede hablarse de la necesidad de implementar intervenciones y estrategias de cooperación para desarrollo, enfocadas a contrarrestar el fenómeno “interno” de fuga de cerebros, en otras palabras, la tendencia para invertir en capital humano en sectores prioritarios a nivel internacional en relación con los cuales se tiene una capacidad débil de absorción en el mercado local, y al mismo tiempo no se está invirtiendo en sectores que son estratégicos para el desarrollo del propio país (incluyendo agricultura, medicina pediátrica, tecnologías apropiadas, etcétera), pero en el cual los salarios bajos locales no ofrecen ningún incentivo. Aquí es donde entra el papel potencial de la migración como un factor entre los países y los territorios. En vista de la existencia y el aumento estimado del éxodo de profesionales e intelectuales africanos, la actitud creciente parece enfocarse en medidas que fomentan la circulación de profesionales, en vez de implementar políticas orientadas para proporcionar incentivos para el regreso de los migrantes altamente calificados o para limitar su migración. Al mismo tiempo, estas soluciones podrían intentar reducir los riesgos del empobrecimiento en términos de capital humano, limitando el fenómeno de subempleo de los recursos inmigrantes (desperdicio de cerebros) y explotar la circulación de experiencia adquirida en diferentes contextos de empleo como un factor constructor de la capacidad y modernización de los sectores productivos e instituciones de los países afectados. Nuevamente, las políticas adecuadas de cooperación para el desarrollo deberían orientarse para apoyar el reforzamiento de procesos de integración regional en África a varios niveles (regional y Unión Africana). Las prioridades de este enfoque estratégico incluyen la adopción de políticas orientadas a facilitar la migración temporal y la búsqueda de soluciones encaminadas a construir de manera progresiva un mercado laboral a niveles regional y continental, comenzando con áreas geográficas y sectores productivos específicos, con los cuales establecer formas de

alianza —bilateral, regional o multilateral— en las áreas de entrenamiento, planeación y manejo de los flujos migratorios y el desarrollo en África.

- Un tercer campo de reflexión, correspondiente a los bienes de capital social y bienes relacionales, tiene que ver específicamente con el escenario africano, caracterizado por la incidencia de migración intra-regional. Este aspecto está relacionado con la circulación del conocimiento, y en muchos casos está conectado con el desarrollo no solamente de las relaciones profesionales sino también de las relaciones económicas, comerciales, culturales e institucionales. La discusión acerca del realce de los migrantes como ejes del factor de desarrollo, como lo demuestra la literatura recién publicada y lo confirman los resultados de las sesiones de consulta, acerca de la noción de ser percibidos como una fuente potencial de recursos financieros (remesas) y como una reserva importante de capital humano (conocimientos, habilidades profesionales y capacidad empresarial). El capital relacional parece tener una menor influencia en comparación con lo que las diásporas pueden aportar para sostener el desarrollo en las áreas de origen. El papel de los bienes relacionales que se ha discutido ampliamente en la literatura sobre el desarrollo económico, en este caso involucra connotaciones más amplias debido a la naturaleza transfronteriza de las relaciones en cuestión y a la situación particular en África, caracterizada por vínculos de bajo perfil, especialmente de naturaleza económica, en los sistemas nacionales, y por la existencia de varias áreas de atención política. La posibilidad de utilizar la presencia de comunidades inmigrantes en países que pertenecen a la misma región debe tomarse en cuenta como un objetivo de las posibles iniciativas de cooperación a nivel internacional y regional. La discusión sobre las posibles acciones se centra en el involucramiento de diásporas como un componente de unión transfronteriza en un sentido económico, profesional, cultural y político.
- Un cuarto factor esencial para el desarrollo económico es la existencia y desarrollo de un espíritu y capacidad por parte de los actores económicos para crear y manejar los negocios (capital empresarial). En este caso, el valor agregado de los migrantes —a nivel individual y grupal— es esencial para que las iniciativas empresariales sean significativas en términos de innovación, atención a la importancia de transferencia de tecnología y de desarrollo de las habilidades adquiridas en el curso de actividades productivas. Sobre todo, la información técnica y tecnológica en los mercados proveedores y mayoristas, los marcos de referencia organizacionales, el potencial de mercado y la experiencia empresarial, que no es fácilmente transmisible a distancia,

crean una “atmósfera industrial” tipo Marshall,¹¹ la cual puede encontrar en los migrantes agentes de transmisión fundamentales. El proceso de germinación y dispersión de redes de micro, pequeñas y medianas industrias a nivel local, con el establecimiento de vínculos de colaboración y de negocios a nivel internacional, puede encontrar en África un actor estratégico en relación con esta dimensión de capital específico, en vez de basarse solamente en la inversión extranjera directa, que a menudo está desvinculada del contexto local.

- Por último, la noción de capital institucional a los niveles local, nacional, regional y continental, establece un vínculo entre el manejo de los flujos de migración y el problema del desarrollo futuro del continente en un escenario caracterizado por la existencia continua de áreas de conflicto económicas y políticas, y ponen en evidencia el problema de la promoción de una movilidad controlada de la población. Por otra parte, de esta manera se evitan movimientos masivos e imprevistos que surgen como un factor de inestabilidad y un obstáculo para el desarrollo, y por otro lado facilitan la mejoría de los beneficios derivados de la circulación de la gente. Desde esta perspectiva, vale la pena apoyar políticas que refuercen las capacidades gerenciales de las instituciones a fin de crear un marco legal y regulatorio para implementar leyes, comenzando con el delicado problema del reconocimiento de la pertenencia de tierra y de los derechos de uso de la misma. A la vez que esto promueve un proceso de descentralización administrativa así como los relacionados con la multilateralización de la definición de reglas, condiciones y modos de movimiento poblacional en África, dentro del marco de los procesos de integración regional y continental potencialmente capaces de atraer mayores flujos de reingreso de trabajadores calificados.

Los problemas relacionados con el desarrollo son muy complejos y no existen soluciones simples. En vez de ello, es necesario integrar los cinco aspectos indicados anteriormente: vinculación entre los flujos financieros (ODA, inversión extranjera directa y remesas), disponibilidad y flujo de capital humano, social y empresarial, y el reforzamiento de los procesos institucionales de integración regional en África (a nivel de leyes y regulaciones, normas de conducta y modalidades de movimiento poblacional). La adopción de un enfoque de cooperación descentralizada y de colaboración territorial internacional puede

A. Marshall (1920), *Principles of Economics*, Macmillan, London.

demostrar ser invaluable en este sentido, con base en el papel central de las estrategias de desarrollo local en países africanos y el reconocimiento de la existencia de beneficios mutuos potenciales.

Ejemplo de la aplicación de un enfoque integral en el área de salud

A fin de ubicar las observaciones anteriores en un contexto concreto, es interesante considerar un ejemplo de su aplicación. Entre los campos de experimentación con este enfoque integral, los relacionados con el área de salud presentan aspectos que son particularmente retantes en el caso de un gran número de países africanos.

La Organización Mundial de la Salud (WHO) recomienda que exista un mínimo de 500 enfermeras y 20 médicos por cada 100 mil habitantes, a pesar de que un gran número de países africanos subsaharianos tienen menos de 50 enfermeras y cinco doctores, sin tomar en cuenta las crisis de salud —comenzando con el SIDA— que requieren un incremento en los umbrales mínimos recomendados por WHO. Al mismo tiempo, los Estados Unidos y los países europeos acuden cada vez más a la inmigración como fuente de dichos profesionales. En el año 2020 se ha predicho una deficiencia de 800 mil enfermeras y 200 mil doctores en Estados Unidos, la cual ya está considerando ampliamente como recurso a los profesionales del área de salud que migran de países en desarrollo, especialmente en otros países de la OCDE, tales como el Reino Unido, que a su vez importan más enfermeras de países en desarrollo de las que reciben capacitación a nivel local.

Entre 33 y 55% de las personas con un nivel de educación alto de Angola, Burundi, Kenia, Ghana, Isla Mauricio, Mozambique, Sierra Leona, Tanzania y Uganda viven en países de la OCDE. Un cuarto de los países de África Sahariana no cuenta con escuelas que proporcionen capacitación médica; la mitad de los países solamente cuentan con una. Más de la mitad de los médicos capacitados en África trabajan fuera de su país, al grado de que es necesario emplear a médicos de otros continentes, lo cual involucra un alto nivel de desperdicio de recursos (y un costo adicional ligado, por ejemplo, a los problemas lingüísticos que representan los extranjeros). Como lo indica el reporte 2005 de la Comisión Global sobre Migración Internacional (página 24), se estima que sólo 50 de 600 médicos entrenados en Zambia practican su profesión en su propio país, y que existen más médicos de Malawi que trabajan en Manchester de los que trabajan en su propio país.

A través de la institución e intervenciones de construcción de capacidades enfocadas al nivel local de cooperación descentralizada, las políticas nacionales de los países europeos deberían movilizar energía y recursos de manera coordinada para proporcionar ayuda a

las instituciones y los sistemas educativos en el sector salud en los países africanos, a fin de proporcionar capacitación y asegurar un periodo de residencia en su propio país (complementando financieramente los salarios mínimos con el apoyo de intervenciones específicas de cooperación para el desarrollo).

Debería adoptarse el mismo enfoque con referencia a los estudiantes africanos que tienen éxito en especializarse en países de la OCDE y que podrían insertarse en programas de cooperación para el desarrollo, a través de asistencia técnica debidamente remunerada por el país patrocinador, asegurando que van a ser capaces de conservar el empleo que han obtenido en el país de la OCDE. El recurso de acudir a una asistencia técnica con base en la contratación de personal extranjero se vería reducida de una manera drástica en aquellas áreas en donde es posible capacitar y contar con personal local, o en cualquier caso se reforzaría la capacidad de las instituciones locales involucradas para absorber e integrar de manera efectiva personal extranjero dentro de sus empleados. Entre las condiciones que caracterizan un ambiente favorable, los niveles de remuneración son definitivamente importantes. Estudios empíricos recientes (J. B. Eastwood y colaboradores (2005), "Loss of Health Professionals from sub-Saharan Africa: The Pivotal Role of the UK" *The Lancet*, Vol. 365, pp. 1893-1900) demuestra que 57% de la varianza en el número de médicos entre los países se explica mediante el nivel de ingreso per cápita. Sin embargo, los inmigrantes podrían encontrar un lugar dentro del área de asistencia técnica, convirtiéndolos en los gerentes de preferencia de las intervenciones planeadas.

Adicionalmente, el apoyo de los países europeos podría enfocarse en la creación de redes de centros de investigación internacional en África, especialmente capacitados para la transferencia de sectores especializados en enfermedades prioritarias hacia ese continente, con el fin de coordinar iniciativas públicas a nivel global y de facilitar la movilidad regional y continental de investigadores calificados entre centros de excelencia, lo cual podría garantizar de manera efectiva un control total de partes de acuerdos de investigación.

La agenda de la Organización Mundial de Comercio y los acuerdos internacionales, asimismo los incentivos para inversión extranjera, deberán orientarse debidamente para apoyar este marco estratégico.

A nivel financiero, este programa podría movilizar formas innovadoras de alianzas entre los sectores público y privado en relación con el financiamiento para el desarrollo, acudiendo a sistemas de apoyo de iniciativas para el desarrollo, basadas en el esquema adoptado en el estado mexicano de Zacatecas (conocido como "tres por uno") en el cual por cada dólar que proviene de remesas de médicos que han migrado al extranjero, las administraciones públicas nacionales y regionales podrían añadir recursos adicionales (a través de recursos de cooperación para el desarrollo), garantizando un máximo nivel de

transparencia (los doctores expatriados deberían involucrarse personalmente para definir las intervenciones). Además, capitalizando sobre algunas de las experiencias iniciales en Brasil, podrían emitirse bonos públicos en los países de origen, cuyos colaterales subyacentes podrían estar constituidos por los flujos anticipados de los recursos repatriados provenientes de las remesas.

La gestión de las migraciones y el respeto de los derechos de los migrantes: ¿una ambigüedad latente en el marco de las relaciones internacionales euro-mediterráneas?

Lorenzo Coslovi *

La gestión de las migraciones y el respeto de los derechos de los migrantes¹

De los controles internos a la externalización de los controles

A lo largo de los últimos 20 años, por distintos motivos, se ha producido un cambio profundo en el mecanismo de los controles migratorios en Europa, producto —y, al mismo tiempo, causa— de una transformación profunda de la visión del fenómeno migratorio. Aunque de manera muy sintética y general, este cambio ha de ser analizado, porque junto con la desatención de la opinión pública y a la falta de información, está a la base de la falta de una sustancial atención hacia los derechos de los migrantes. Después de la crisis energética de 1973, que llevó a Europa a cerrar gradualmente sus fronteras, y aun más durante los años 1980 y 1990, Europa (y esta es una tendencia global) ha ido reduciendo cada vez más los canales de ingreso legales de los inmigrantes. En esos años, el discurso oficial de los países europeos empieza a ser abiertamente contrario a la llegada incontrolada de nuevos migrantes, que la caída del Muro de Berlín parecía poder provocar de manera inusual, y en Europa surgen nuevas fuerzas políticas que hacen de la lucha a la inmigración

* Investigador del CeSPI en el ámbito de la migración internacional en el espacio euro-mediterráneo, con particular enfoque en la dimensión de la migración ilegal y la migración de tránsito.

¹ No es objetivo de esta ponencia presentar las contradicciones entre la promoción de los derechos humanos y las políticas de externalización de los controles migratorios a través de una comparación profundizada de las acciones y los recursos económicos que los países y las instituciones europeas dedican a estas dos acciones prioritarias de su política exterior. Más bien, el objetivo es subrayar cómo la externalización de los controles migratorios actúa “de facto” en contra de la promoción de los derechos humanos en los países cercanos a Europa.

el centro de su discurso político (el Frente Nacional de Le Pen en Francia, la Lega Nord en Italia). En diferente medida, según los países, los inmigrantes son a la vez considerados una amenaza al sistema de Welfare, a la integridad cultural, a la economía o a la seguridad. Al mismo tiempo, sin embargo, los mercados laborales, la economía y la demografía de Europa van cambiando, y los países europeos van necesitando una mano de obra cada vez mayor. Esta necesidad de mano de obra, junto a una serie de factores de expulsión, impulsa la constitución de redes de inmigración irregular que contribuyen a aumentar la presencia de migrantes irregulares y clandestinos en el territorio europeo, cuyo núcleo inicial se había ido formando a la hora de la instauración del cierre de las fronteras. Al mismo tiempo, dentro de la misma Europa, crecen los movimientos en defensa de los migrantes, las ONG's que actúan en su favor, y una opinión pública que reclama mayor integración y mayores derechos para esta nueva componente de la población.

Frente a esta situación, se ha ido construyendo en Europa una doble imagen de la inmigración: de un lado nos encontramos con la inmigración “buena”, que ha entrado en Europa de manera legal, que se integra y que trabaja, y hacia la cual, aunque de manera muy limitada (muchas veces con una desconfianza latente y por razones no tanto igualitarias, como de seguridad y de política interior) se desarrollan políticas de integración distintas según los países. Al otro lado nos encontramos con la contrucción al interno del discurso político, de una inmigración “mala” que presiona y amenaza las fronteras, que “se disfraza” de solicitante asilo y que, al fin y al cabo, no deja de estar gestionada por redes criminales (muchas veces presentadas como involucradas en tráfico ilícito extremadamente dañinos para la seguridad de los países europeos: tráfico de armas y drogas). De esta manera, al ser englobada en la lucha a la criminalidad transnacional organizada —y, después de los acontecimientos del 11 de Septiembre, también al terrorismo internacional— la lucha a la inmigración irregular se convierte aún más en un tema de seguridad en contra de la cual (casi) todas las medidas están justificadas, sobre todo en una época de globalización, en la que el control de las fronteras y la seguridad interior parecen ser el terreno sobre el que se mide la fuerza de la institución estatal. Esto no quita que sean utilizados muchos recursos en operaciones de rescate en alta mar o de ayuda a los migrantes en dificultad durante el viaje, pero es ésta una obligación que se cumple sólo en el momento de su entrada en el espacio europeo. De manera extremadamente simple, se podría afirmar que, al estar los países europeos obligados a garantizar algunos derechos de los migrantes al entrar estos en su territorio, y llevando estas operaciones un gasto económico y político no indiferente, lo que se intenta es impedir su partida y bloquearlos exactamente donde estos derechos no tienen que estar garantizados.

Enfrentados con esta inmigración “mala”, los países europeos han intentado contener

la inmigración clandestina e irregular a través de los controles llevados a cabo dentro de su territorio y a lo largo de sus fronteras. Al no lograr resultados eficaces, los controles se han ido “externalizando” cada vez más, primero a través de los controles en alta mar, la introducción del filtro del visado para un número cada vez mayor de países, la puesta en marcha de sanciones para los vectores que transporten migrantes ilegales; luego a través de un involucramiento cada vez más profundo de los países fronterizos, a quienes ha sido en el tiempo delegada una función de filtro y de barrera a la llegada de nuevos inmigrantes (inicialmente a través de controles de salida de sus fronteras, más adelante a través de controles al ingreso y al interno de su territorio).

La extrenalización de los controles migratorios en el caso de los países del Magreb Al ser histórica y actualmente países de origen de una importante parte de los flujos migratorios hacia Europa, la cuestión migratoria ha sido siempre uno de los temas prioritarios en la agenda política y en las relaciones entre los países del Magreb y los países europeos. Anteriormente a los años del bloqueo de la inmigración, que se produjo en 1973, las relaciones migratorias con estos países se desarrollaban básicamente a través de acuerdos laborales bilaterales. Con la crisis energética y el sucesivo gradual cierre de las fronteras europeas, las relaciones migratorias entre los países de la orilla Norte del Mediterráneo y los países del Magreb se tiñen de conflictualidad, al ser sus prioridades distintas: los primeros necesitan seguir “produciendo migración” (en razón de las remesas y de su capacidad para reducir la presión sobre el mercado de trabajo local) y proteger a los derechos de sus comunidades en el extranjero. Los segundos no sólo intentan frenarla sino que comienzan a poner en marcha proyectos de ayuda más o menos voluntaria al regreso. A lo largo de los años 1980 varía la composición de los flujos (reagrupación familiar) cambian los países de destino (haciéndose cada vez más importantes como países receptores Italia y España), y sobre todo, con la introducción de los visados en los primeros años de la década de los años 1990, empieza a hacerse cada vez más fuerte la componente de inmigración clandestina proveniente de estos países que alcanza Europa. Los acontecimientos del 11 de Septiembre, y aún más los atentados de Madrid y más recientemente de Londres, con la preocupación (de momento injustificada) de posibles interrelaciones entre flujos migratorios y terroristas, conjuntamente con un continuo aumento de la presencia irregular de migrantes magrebíes en Europa (que se explicita a la hora de los procesos de regularización) y a la fuerte mediatización de las llegadas de embarcaciones irregulares a las costas europeas,² han contribuido a reforzar la ya fuerte dimensión de seguridad que caracteriza el plantamiento de la cuestión migratoria en las relaciones euromediterráneas.

² Es preciso recordar que, a pesar de esta fuerte mediatización, sólo el 10% de la presencia de inmigrantes irregulares en Italia ha entrado vía mar.

Cabe decir, que con respecto a la región Magrebi, también en estos años cambia la geografía de los flujos migratorios y, de hecho, cambian las peticiones que la Unión Europea dirige a sus vecinos norteafricanos: si antes el control y la participación que se pedía a los países del Magreb se refería de hecho a sus migrantes, a lo largo de estos últimos años se refieren cada vez más a una migración que no es originada sino que transita a través de estos países para alcanzar Europa. Debido a una multiplicidad de factores (crisis políticas y económicas, demografía, cierre de destinos tradicionales, la existencia de connecting factors cada vez más fuertes, imposibilidad de llegar directamente a Europa, fuertes intervenciones en las rutas clásicas de inmigración hacia Europa) una nueva componente migratoria proveniente del Africa sub-sahariana y en parte de Asia empieza, alrededor de los finales de los años 1990, a transitar por los países del Magreb para alcanzar Europa.

Con respecto a los países del Magreb, los países europeos abordan la cuestión migratoria básicamente dentro de tres marcos distintos, en parte entrelazados entre sí:

- A nivel bilateral entre la Unión Europea y los países del Magreb: en concreto con la Conferencia Euro-mediterránea de Barcelona,³ y más recientemente en el marco de la nueva política de vecindad⁴ y de la cooperación en el marco del denominado Espacio de justicia libertad y seguridad.⁵

³ Según la Declaración de Barcelona que se adoptó en el marco de la Conferencia de Barcelona, los objetivos del Partenariado euromediterráneo se agrupan en tres cestos, o ejes, a partir de los que se desarrollan gran parte de las acciones de la Unión Europea respecto a los países del Mediterráneo:

a) Partenariado político y de seguridad: Pretende establecer una zona común de paz y estabilidad, basada en un diálogo político y en el respeto de los derechos humanos y de la democracia. Entre sus objetivos también se incluye a la colaboración para luchar contra el terrorismo, contra el crimen organizado, contra el tráfico de drogas y contra la proliferación de armas nucleares, químicas o biológicas.

b) Partenariado económico y financiero: Pretende crear un área de prosperidad compartida, para contribuir a un desarrollo socioeconómico sostenible, a una mejora de las condiciones de vida de la población, a un aumento de las oportunidades de trabajo y a reducir las fuertes disparidades socioeconómicas entre las dos orillas del Mediterráneo. A fin de alcanzar estos objetivos, se acordó establecer una colaboración en materia económica y financiera con diferentes propósitos: crear una zona de libre comercio para los productos manufacturados en 2010, liberalizar el sector agrario progresivamente y, de forma recíproca, potenciar el ahorro interno y las inversiones extranjeras directas, modernizar el tejido industrial, mejorar la gestión de los recursos pesqueros, aumentar la asistencia financiera a fin de favorecer el desarrollo endógeno sostenible, fomentar la integración regional, etcétera.

c) Partenariado social, cultural y humano: Pretende facilitar la comprensión entre las culturas y los pueblos de ambas orillas del Mediterráneo a través del desarrollo de los recursos humanos, del fomento del conocimiento de las diferentes culturas y religiones y de los intercambios entre la sociedad civil. Asimismo, una vez más se incluye en esta cesta, pero desde una vertiente diferente, el reto que supone la emigración, debido a los fuertes ritmos de crecimiento de la población en los países mediterráneos, y las necesidades de cooperación para mejorar la gestión de los flujos migratorios.

⁴Para una visión general de la Política de Vecindad y de las diferencias introducidas con respecto a la anterior política euromediterránea véase http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm

- A nivel bilateral, entre un país europeo y un país del Mágreb. Estos convenios entran a formar parte de las relaciones bilaterales y la migración es tratada como parte de las relaciones existentes entre los países firmatarios.
- Dentro del marco de iniciativas como el diálogo 5+5 que reúne a los países del Mediterráneo Occidental.⁶

Dentro de estos tres marcos, la Unión Europea y los países miembros intentan llevar a cabo un desplazamiento de los controles migratorios desde sus fronteras hacia las fronteras de estos países, a través básicamente de tres acciones:

- Pidiendo a los vecinos magrebíes que refuercen el control de sus fronteras en entrada y salida⁷ y que colaboren en la lucha a las redes de smuggling y trafficking⁸ hasta llegar a vincular, aunque de manera no definida, las relaciones económicas y políticas con los países del Mágreb a una firme colaboración por su parte en la lucha a la inmigración clandestina;⁹
- Persiguiendo la firma de acuerdos de readmisión que contemplen la devolución también de ciudadanos originarios de países terceros que han transitado por estos países;
- Por último se ha pedido a estos países, con tiempos y de maneras distintas, que acepten que se puedan abrir en su territorio “centros de tránsito y tratamiento” o “portales de inmigración”, según quien lo diga, de screening para examinar las peticiones de asilo y distinguir a las personas que tengan derecho a gozar de la protección internacional.

⁵ Para una visión general del Espacio de Seguridad Justicia y Libertad. Véase http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_fr.htm

⁶ El diálogo 5+5, complementario al proceso de Barcelona, es un foro informal de colaboración al que participan Argelia, Francia, Italia, Libia, Malta, Mauritania, Marruecos, Portugal, España y Túnez. El Foro se propone reforzar el diálogo político entre las dos orillas del Mediterráneo por lo que concierne cuestiones de interés común, entre otras cosas las migraciones.

⁷ En el caso de Marruecos, el Plan Indicativo Nacional 2002-2004, elaborado en el marco del partenariado de Barcelona, empujaba por ejemplo hacia la firma de un acuerdo de readmisión, y hacia la lucha a la inmigración clandestina, una prioridad que Marruecos tenía que cumplir adaptando por ejemplo su legislación y las prácticas policial y administrativa, y poniendo en marcha tres programas (apoyo institucional a la circulación de las personas – desarrollo de las provincias del Norte – gestión de los controles fronterizos, financiado por el programa MEDA con respectivamente 5 - 70 y 40 millones de euros). De la misma manera se apoya a Argelia (10 millones de euros) y a los otros países de la región.

⁸ Podemos recordar la Conferencia euromediterránea de Valencia, en la que se elabora el documento “Regional cooperation programme in the field of justice, in combating drugs, organised crime and terrorism as well as cooperation in the treatment of issues relating to the social integration of migrants, migration and movement of people framework document”.

A nivel regional, en 2002 la Comisión Europea presenta una comunicación en la cual se especifica que es necesario que la cuestión migratoria sea completamente integrada en las relaciones con los países terceros. Más recientemente, la cooperación con los países terceros ha sido reforzada por el Programa de la Haya en 2004, y por el “Plan Global en materia de Migración: Acciones Prioritarias Encentradas en África y el Mediterráneo”.

⁹ Conclusiones 35 y 36 del Consejo de Sevilla 2002.

Mientras el primer punto ha sido parcialmente cumplido —luego veremos cómo y con cuales consecuencias— el segundo se ha cumplido dentro del marco de acuerdos bilaterales, mientras que el último punto no ha sido aceptado por los países del Magreb (con la excepción de los acuerdos bilaterales entre Italia y Libia), preocupados por ver aumentar la presencia de inmigrados dentro de sus fronteras y falta de un apoyo económico europeo cierto, y se ha visto sustituido a lo largo del tiempo con una estrategia más “indirecta”. En el caso de Marruecos, por ejemplo, de un lado presionando para que haya una presencia más fuerte de los organismos internacionales encargados de la protección de los refugiados (ACNUR) y de la Organización Internacional por las Migraciones (OIM); de otro lado, a través de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), proporcionando ayuda a ONG’s y asociaciones que se hacen cargo de promover la cultura de los derechos humanos, de la formación del personal encargado de recoger la petición de asilo y de las asociaciones que defiendan los derechos de los migrantes. El objetivo de estas iniciativas es por lo menos ambiguo: si de un lado se les puede reconocer el mérito de promover los derechos humanos y la protección de los refugiados, cabe la duda que su finalidad sea más bien poder garantizar que estos países cumplan con las condiciones y garantías mínimas para ser considerados “países terceros seguros,”¹⁰ y de esta manera ser involucrados en la “acogida” de los migrantes y de los refugiados.

Los efectos de la política de descentralización de los controles: un rápido examen de los casos de Marruecos y Libia

Para entender cuales hayan sido los efectos de este desplazamiento de las fronteras europeas a la orilla Sur del Mediterráneo, merece la pena observar dos casos específicos. El primero se refiere a un país en particular, es decir Marruecos; el segundo es un acontecimiento que concierne de manera más directa a Italia y que de forma inequívoca ilustra como la externalización de los controles puede llevarse a cabo en abierto contraste con la defensa de los derechos humanos.

¹⁰ El Parlamento Europeo ha rechazado el 27.09.2005 la posibilidad que el Consejo Europeo prepare una “lista de países terceros súper seguros” votada a mayoría cualificada; ha sido en cambio aceptada la lista mínima válida para toda la Unión Europea, pero sin aceptar que los países miembros puedan añadir otros países. El 1 de diciembre de 2005, el Consejo ha adoptado la Directiva 2005/85/CE “normas mínimas para las procedimientos aplicadas por los Países miembros al fin del reconocimiento y de la revoca del status de refugiado”. Esta directiva, visionable a la pagina http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/l_326/l_32620051213es00130034.pdf aclara como se está de hecho produciendo la “externalización” del sistema de asilo, a través de la introducción de “País de primer asilo” y “concepto de tercer país seguro”.

Marruecos es tradicionalmente un país de origen de los flujos migratorios hacia Europa, pero se ha convertido a lo largo de los últimos años también en un importante país de tránsito de los flujos migratorios originados por los países africanos. Ya hemos introducido algunos de los motivos de la aparición de estos nuevos flujos, en realidad todavía por investigar más a fondo, pero cabe destacar que, cerrados otros lugares de tránsito muy utilizados y debido a la cercanía de las costas españolas, estos flujos empiezan a dirigirse hacia Marruecos. Desde aquí los migrantes empiezan a utilizar dos maneras distintas de entrar a Europa: tratando de cruzar el estrecho de Gibraltar mediante pequeñas embarcaciones (las pateras, cuyo nombre evoca los pateros mexicanos) y, al reforzarse los controles en este brazo de mar (con un programa llamado SIVE),¹¹ intentando llegar a las costas de las Islas Canarias, haciéndose de esta manera más largo y más arriesgado el viaje y aumentando el número de muertos ahogados en las aguas del océano. La segunda modalidad consiste en saltar las vallas que dividen los dos enclaves españoles de Ceuta y Melilla del resto de Marruecos.

Una vez entrados en España, al ser los papeles de los solicitantes asilo tramitados en el continente, entran y se quedan en espera de una amnistía o de un proceso de regularización. Además, aún en presencia de un rechazo de la comisión no pueden ser devueltos a sus países a falta de acuerdos bilaterales entre España y los países de origen africanos.¹² Esta migración de tránsito se hace visible al aparecer verdaderos campamentos informales alrededor de los dos enclaves españoles, poblados por migrantes en espera de saltar la valla de Ceuta y Melilla, y cuando las pateras que salen de las costas marroquíes empiezan a transportar más migrantes subsaharianos que marroquíes o magrebíes. Frente a este fenómeno, España y Europa empiezan a pedir a Marruecos un empeño más fuerte en la lucha a esta inmigración. En las contrataciones entre la Unión Europea y Marruecos se le pide a este país que introduzca una legislación de carácter fuertemente represivo con respecto a la inmigración irregular y clandestina, ofreciendo a cambio una participación económica y técnica para reforzar los instrumentos de control a las fronteras.¹³ Al nivel bilateral Hispano-Marroquí se crean patrullas mixtas en las costas marroquíes y se realizan operaciones de control policial, llevadas a cabo por Marruecos en su territorio. Es preciso subrayar que Marruecos debe cumplir con las peticiones europeas para seguir teniendo

¹¹ Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, puesto en funcionamiento en 2002, es un conjunto de radar, patrullas aéreas y marinas coordinadas para hacer frente a la llegada de pateras en las costas españolas.

¹² España tiene de momento firmados acuerdos de readmisión con unos cuantos países africanos: Nigeria, Guinea-Bissau, y se ha autorizado la firma con Ghana. A final de 2005, el ministro de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Moratinos ha realizado una gira por África intentando entablar nuevos acuerdos con países como Senegal, Mali, Ghana, Guinea Conakry, Gambia y Camerún. Estos dos últimos han rechazado entablar negociaciones sobre este asunto.

¹³ Véase nota 8.

un buen trato con Europa y poder así seguir garantizando la salida legal de sus propios migrantes. Al mismo tiempo, la presencia de migrantes dentro de su territorio empieza a convertirse en un problema para Marruecos.

Bajo el amparo de una nueva legislación que “de facto”¹⁴ no impide repatriaciones rápidas y permite un trato muy represivo de las migraciones, empiezan a producirse expulsiones masivas de migrantes sub-saharianos. Interceptados muchas veces a través de acciones brutales,¹⁵ después de verdaderas “cazas al hombre” en distintos lugares de salida de las pateras (es el caso de los campamentos informales alrededor de Ceuta y Melilla, o en el desierto detrás de la costa meridional), estos migrantes encerrados en edificios en ruinas, amontonados en furgonetas en grupos de 40 y repatriados en su gran mayoría a través de la frontera argelina (de donde se supone hayan entrado a Marruecos) y, en algunos casos (mucho menos), directamente hacia los países de origen. No hay cifras fiables por lo que concierne al número de repatriaciones y tampoco sobre el número de migrantes sub-saharianos dentro de Marruecos, pero se habla en los dos casos de miles y miles de personas.¹⁶ Al mismo tiempo, España refuerza ulteriormente las vallas de Ceuta y Melilla. Es en estas condiciones que ocurren los acontecimientos de Septiembre y Octubre 2005. Atrapados en esta situación, ante la imposibilidad de quedarse en Marruecos y la imposibilidad de alcanzar España, primero en Ceuta y luego en Melilla, se producen verdaderas avalanchas de migrantes que intentan saltar las vallas de las dos ciudades. La respuesta de las fuerzas de policía marroquíes y españolas dejan sobre el terreno a 14 muertos.

Estos acontecimientos han desencadenado una respuesta a nivel político europeo. Ha sido abiertamente cuestionado el enfoque fuertemente centrado en el aspecto de la seguridad de las políticas migratorias y, por primera vez, la Unión Europea se ha planteado abrir un verdadero diálogo en materia migratoria con los países sub-saharianos. Pero, una vez más, asistimos a un ulterior refuerzo de los instrumentos de control y represión,¹⁷ lo que ha causado un desplazamiento de las rutas migratorias de Marruecos hacia Mauritania

¹⁴ El artículo 26 de la nueva ley migratoria 02/03 impide en realidad la expulsión de distinta categorías de personas. Pero, de hecho, estos impedimentos legales no se han visto respetados. Para una visión completa de las distintas categorías de personas que no pueden ser expulsadas con base en el artículo 26 de la nueva ley migratoria de Marruecos, se puede mirar <http://www.cespi.it/migration2/PAPERS/6-Coslovi-Lahlou.pdf>.

¹⁵ Una visión suficientemente clara de los malos tratos padecidos por los inmigrantes irregulares en Marruecos la ofrece el informe publicado por Médicos Sin Fronteras: *Violencia e inmigración Informe sobre la inmigración de origen sub-sahariano (ISS) en situación irregular en Marruecos*.

¹⁶ Por ejemplo, en diciembre de 2005, el antiguo ministro de Asuntos Interiores marroquí, Mustapha Sahel, declaró que Marruecos había interceptado 21 mil 140 extranjeros en situación irregular en Marruecos, en su gran mayoría sub-saharianos. La presencia de migrantes sub-saharianos es evaluada entre 10 mil y 15 mil.

y hacia Libia. En el primer caso, por su lejanía de las costas europeas y por la escasa calidad de las embarcaciones, esto ha comportado un aumento exponencial de los muertos en alta mar (una nota de la Guardia Civil española cuantificaba en mil 200 mil 700 los muertos ahogados en los meses de noviembre y diciembre en las aguas entre Mauritania y las Islas Canarias).¹⁸ El desplazamiento de las rutas migratorias hacía Libia ha conllevado un enfriamiento de las relaciones italo-marroquíes, con la convocación del Embajador marroquí en Roma por el Ministerio de Asunto Exteriores.¹⁹

Si el caso de Marruecos es ejemplificador de como una presión directa de Europa sobre un país tercero puede producir un cortocircuito entre gestión de las migraciones y promoción y respeto de los derechos humanos, el caso de Italia y Libia ofrece una visión aún más clara de como los mismos países europeos puedan pasar por alto cualquier preocupación por la defensa de los derechos de los migrantes y de los derechos humanos a la hora de querer solucionar rápidamente la cuestión de las migraciones irregulares. Como en el caso hispano-marroquí, también entre Libia e Italia la cuestión migratoria entra a formar parte de un conjunto de relaciones históricas, diplomáticas y económicas conflictivas. Además, Libia, contrariamente a Marruecos, ha tenido siempre dentro de sus fronteras una componente de inmigrantes muy fuerte, cuya presencia ha variado a lo largo de los años, al cambiar la política africana de Gheddafi.

Por su posición geográfica, Libia es una de las puertas de ingreso de las migraciones clandestinas hacia Europa. A pesar del hecho que este país no garantice el respeto de los derechos humanos,²⁰ la Unión Europea ha intentado, a lo largo de estos último años, entablar una colaboración cada vez más estrecha en materia migratoria, centrada en un refuerzo de los controles conjuntos en alta mar, en la costa, en los puestos fronterizos (aeropuertos y puertos) y en las fronteras meridionales de Libia, pero siempre acompañando estas medidas

¹⁷ Es el caso del programa Sea Horse: financiado con 2 millones de euros; participan del programa países europeos (España, Italia, Alemania, Portugal, Francia y Bélgica) y africanos (Marruecos, Mauritania, Cabo Verde y Senegal). El programa a través de patrullas mixtas en tierra y por mar, y a través de una estrecha cooperación a nivel administrativo y operativo intenta reforzar la lucha a la inmigración clandestina proveniente de África Occidental hacia Europa.

¹⁸ "L'Atlantique, cimetière d'Africains : Décès en masse de clandestins", *Al Bayane* 22/03/2006.

¹⁹ El 31 de diciembre el Embajador marroquí, Tajeddine Baddou, ha sido convocado por Gianfranco Fini, Ministro de Asuntos Exteriores italiano, preocupado por el hecho que sobre el total de migrantes llegados a Italia, el porcentaje de migrantes llegados a Italia después de haber transitado por Marruecos hubiera crecido (después de los acontecimientos de Ceuta y Melilla) de 2,4% a 32,4%

²⁰ Libia no ha firmado ni la Convención de Ginebra de 1951 ni su protocolo adicional de 1967.

con una invitación dirigida a Libia de adecuarse a la Convención de Ginebra y admitir la presencia de ACNUR.²¹

Al contrario, no es este el caso de la cooperación bilateral italo-líbia. Llevada a cabo siempre a través de acuerdos y convenios muy poco transparentes,²² directamente por el Ministerio del Interior de Italia, y a falta de un control parlamentario, esta cooperación se ha desarrollado a través de acuerdos (secretos), centrados en la aceptación por parte de Libia de la devolución de los migrantes que llegaban a las costas de Sicilia;²³ el equipamiento de Libia con instrumentos (vehículos, barcos y nuevas tecnologías)²⁴ para controlar sus fronteras; la devolución a los países de origen,²⁵ por parte de Libia, de los migrantes que hubieran transitado por su territorio; la financiación, por parte de Italia, de tres centros donde retener a los inmigrantes irregulares en Libia a la espera de ser devueltos a sus países de origen. Pero, a pesar de la multiplicación de los esfuerzos diplomáticos entre Roma y Trípoli y a pesar de las declaraciones de amistad y colaboración, los barcos han seguido llegando²⁶ y los centros de acogida (en particular modo el de Lampedusa) han ido llenándose. En octubre de 2004 y en marzo de 2005, Italia ha empezado a devolver a través de puentes aéreos los migrantes llegados desde Libia. Estas devoluciones se han hecho fuera de cualquier control del ACNUR y del Consejo Nacional de los Refugiados (CIR)

²¹ UNHCR está presente en Libia desde 1991, pero no existe ningún acuerdo de cooperación entre UNHCR y Libia. Desde 2002, en ocasión de distintos Consejos europeos, la Unión Europea ha intentado avanzar en las relaciones con Libia en materia migratoria. En 2002, en ocasión del Consejo de Sevilla, en 2003 el Consejo decide enviar una misión de expertos a Libia, llevada a cabo en mayo del mismo año, para evaluar la disponibilidad a la cooperación de Libia. En 2004, una misión de expertos es enviada a Libia para presentar un informe sobre la inmigración ilegal en ese país. Basándose en esta misión, el Consejo europeo de Justicia y Asuntos Interiores aprueba, en julio 2005, las conclusiones relativas a la instauración de un diálogo en materia migratoria con Libia.

²² Las únicas noticias que de momento han salido a la luz son aquellas hechas públicas por la Misión Técnica de la Comisión Europea (http://www.meltingpot.org/IMG/doc/libia_commissione.doc#_Toc94502674). Tampoco se sabe cual es el compenso económico que Italia paga a Libia por su ayuda: fuentes distintas suponen la construcción de una autopista, el pago de las concesiones por pescar en aguas libias, etcétera.

²³ A falta de un acuerdo de readmisión oficial, como ha subrayado el mismo Ministro del Interior, Pisanu. C. Gubbini, “L’Intesa Italia – Libia? Mai esistita” Il Manifesto, 26 marzo 2006.

²⁴ El equipamiento con estos instrumentos ha sido posible después del levantamiento de las sanciones, un motivo más para que Italia empujara en sede europea hacia este levantamiento.

²⁵ Acto que obviamente conlleva tensiones a nivel regional: en ocasión de la visita de una delegación del Parlamento europeo a Libia, el 4-6 diciembre 2005, el Secretario por la Cooperación Internacional libio, Mohammed Tahir Siala, ha declarado que la devolución de los egipcios ha sido ocasión de tensiones con este país.

²⁶ En 2005, el número de migrantes llegados (e interceptados) a las costas italianas desde Norte de África ha doblado el número del año anterior, pasando de 13.594 a 22.824.

Italiano,²⁷ pocas horas después de la llegada a Lampedusa de los migrantes, y tampoco ha sido aclarado si estas devoluciones han sido llevadas a cabo después de una audiencia personal de todos los migrantes. El Parlamento europeo invitó a Italia y a todos los países europeos a no actuar expulsiones masivas hacia Libia, afirmando que “las expulsiones colectivas de migrantes por parte de las autoridades italianas hacia Libia, incluida la del 17 de Marzo de 2005, constituyen una violación del principio de no devolución, y que las autoridades italianas han faltado a sus obligaciones internacionales al no garantizar que la vida de las personas que expulsan no se encuentre amenazada en su país de origen”.²⁸

Al cabo de un mes, después que un grupo de migrantes había presentado un recurso, la Corte europea de los Derechos Humanos suspendió su devolución, pidiendo, además, a Italia explicaciones más claras sobre las expulsiones actuadas hacia Libia.²⁹ Estos acontecimientos, más allá de revelar la abierta violación de los derechos humanos cometida por Italia, han provocado una fuerte respuesta de las organizaciones y de los sectores a favor de los migrantes y han contribuido indirectamente a sacar a la luz las condiciones del Centro de acogida de Lampedusa. Después que una delegación parlamentaria europea lograra visitar este Centro (que había sido desalojado y limpiado para la ocasión) un periodista logró entrar haciéndose pasar por un inmigrante y dar un testimonio mucho más verdadero de las condiciones de detención, de los abusos y de las ofensas a la dignidad de los migrantes que aquí se producían.³⁰ Estos acontecimientos han levantado una fuerte polémica política a nivel nacional en Italia, con unas consecuencias legales todavía abiertas.³¹

²⁷ A quienes ha sido denegada la entrada en el CPT de Lampedusa por razones de seguridad.

²⁸ Resolución del Parlamento europeo sobre Lampedusa P6_TA(2005)0138 <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0138+0+DOC+WORD+V0//ES&L=ES&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y&LSTDOC=N>

²⁹ A pesar de todo esto, Italia ha seguido expulsando a los migrantes hacia Libia.

³⁰ Gatti, F. “Lo clandestino a Lampedusa”, L’Espresso on line, 6 Ottobre 2005. <http://www.espressonline.it/eol/free/jsp/detail.jsp?idCategory=4821&idContent=1129502&m2s=a>

³¹ En julio de 2005, un grupo de parlamentarios italianos presentó un expuesto a la autoridad judicial para que se aclarara si en estas devoluciones se hubiesen producido delitos. Dentro de este procedimiento el mismo Ministro del Interior italiano ha sido inscrito en el registro de los investigados.

El cortocircuito entre externalización de los controles migratorios y promoción de los derechos humanos

Al observar los efectos del desplazamiento de los controles migratorios emerge una fuerte distonía entre un marco teórico, que supuestamente reglamenta las relaciones político-económicas que los países europeos enlazan con sus vecinos mediterráneos,³² y la dimensión práctica. Mientras, dentro del primero, Europa impulsa a estos países para que promuevan los derechos humanos, la reforma de los aparatos judiciales y la implantación de verdaderos estados de derecho (que son consideradas acciones prioritarias y condicio sine qua non para el avanzamiento del diálogo), a la hora de “externalizar” los controles migratorios corre el riesgo de producir efectos abiertamente contrarios.

En primer lugar, es necesario preguntarse si es justificable, en nombre de la lucha a la inmigración clandestina e irregular, seguir proporcionando ayuda económica y equipamiento a las estructuras más autoritarias y represivas de países escasamente democráticos como son los países magrebíes.

En segundo lugar, es preciso subrayar que el desplazamiento de las fronteras puede contribuir también al desplazamiento de comportamientos xenófobos parecidos a los que se han producido en Europa. Algunos países magrebíes, para demostrar a los vecinos europeos su empeño en la lucha a las migraciones irregulares, han fuertemente mediatizado la presencia de una nueva componente inmigrante dentro de sus fronteras, con el consecuente riesgo de fomentar un “síndrome de invasión” (de momento totalmente injustificado) y desencadenar a las fuerzas xenófobas latentes en estos países.

En fin, el desplazamiento de las fronteras ya ha contribuido a recalentar antiguos conflictos entre países fronterizos como Argelia y Marruecos, y corre el riesgo de interferir de forma negativa en las relaciones político-económicas entre países norteafricanos y subsaharianos.

Estos efectos indirectos de la “externalización” de los controles migratorios pueden contribuir a la creación de espacios de crisis y conflictualidad, abiertamente contrarios a la creación del principio de exportación de seguridad y estabilidad que teóricamente anima a la política exterior de la Unión Europea.

³² Una vez más nos referimos aquí a los principios que reglamentan el Partenariado euromediterráneo y la Política de Vecindad.

Negociación de la permanencia a el extranjero y dinámicas socio-culturales transnacionales

Sebastiano Ceschi *

Migraciones y transformaciones culturales están correlacionados de muchas maneras: las migraciones, además que causadas por necesidades económicas o políticas, son muchas veces el reflejo también de un cambio de imaginario, el efecto de representaciones sociales y valores —desde el país de origen— que presentan la movilidad y la aventura migratoria como una experiencia de conocimiento del mundo y de maduración personal necesaria para una verdadera emancipación existencial y para un intercambio de culturas. Este es el caso, por ejemplo, de muchos migrantes senegaleses, que en paralelo con la búsqueda de recursos, afirman como motivación del espatrio también el deseo de vivir situaciones interculturales y de conocer prácticas y mentalidades diferentes. El mismo sentimiento se puede reconocer desde el Senegal, donde la casi totalidad de los jóvenes no puede evitar participar en el trabajo de construcción de representaciones sobre Europa y entonces de “contaminar” su propio imaginario con el pensamiento del mundo occidental y de las oportunidades de descubrimiento de la diversidad que eso ofrece.

A su vuelta, los migrantes contribuyen fuertemente a las transformaciones sociales y culturales de sus sociedades de origen, a través de los flujos de imágenes, ideas, significados y símbolos que ellos mismos alimentan, pero también a través del flujo de remesas —que no son solamente flujos financieros sino también vehículo de transformación de las relaciones familiares, de los estilos de consumo, de las decisiones educativas para los hijos, en última instancia de transformación social.

De la misma manera, aunque de forma menos evidente, las migraciones cambian las sociedades receptoras, las abren al contacto con otros y la internacionalizan: Italia, como España, no ha vivido en el periodo colonial una real y profunda experiencia de contacto con los africanos y es gracias a la presencia de grupos importantes de sub-saharianos —como

*Investigador del CeSPI. en el ámbito de la inserción social y económica de los colectivos extranjeros en Italia, la empresaria inmigrante, los flujos de remesas y las relaciones entre las comunidades migrantes y los bancos, el papel de las diásporas en el desarrollo del país de origen y las migraciones subsaharianas.

los senegaleses, los ghaneses y los nigerianos— que la sociedad nacional está prestando nueva atención a los países de Africa: artículos de prensa, turismo comercial y social y viajes responsables, inversiones hacia actividades económicas y sociales (muchas veces en sociedad con los migrantes senegaleses), nuevas formas de cooperación y de co-desarrollo. También la sociedad italiana es empujada a imaginar los países donde llegan los migrantes y se vuelca a encontrar sus manifestaciones de “etnicidad” en su propio territorio.

Una característica evidenciada en muchos estudios sobre las migraciones contemporáneas es que los colectivos extranjeros muestran una fuerte tendencia a no cortar sus raíces socio-culturales y a mantener vivos los vínculos con la madrepatria. Contrariamente a las previsiones de los paradigmas asimilacionistas, los colectivos migrantes redescubren y reelaboran su pertenencia al exterior, a veces la cultivan expresamente y se emplean en el mantenimiento de una identidad diferencial respecto a la de los autóctonos. Un aspecto esencial relevado en muchas búsquedas es que la mayoría de los inmigrantes sí parece interesada a acceder a los derechos conectados con el status de ciudadano, pero al mismo tiempo no ambiciona adoptar la nacionalidad del país de acogida, en el sentido de una naturalización y de una asimilación cultural. La conservación de esta identidad diferencial tiene una posición central en la revisión y ampliación semántica de la noción de diáspora, iniciada dentro de la ciencias políticas americanas durante los años 1980, revisión que puede interpretarse como la expresión preocupada de la presencia en el territorio estadounidense de comunidades con identidades culturales y fidelidades políticas no “asimilables”.

Hoy, entonces, por diáspora se entiende la existencia de grupos extranjeros que viven y se organizan según una doble pertenencia socio-cultural y esta palabra se identifica ahora con las nuevas formas de producción de etnicidad en contextos migratorios y con la particular condición existencial de “vivir en el desplazamiento” (Clifford 1999).

Igualmente la nueva perspectiva de estudios de la migración llamada “transnacionalismo” articula al nivel de las relaciones y de las prácticas sociales, esta manera de vivir y organizar la experiencia migratoria: este enfoque intenta elaborar nuevos escenarios de interpretación e instrumentos empíricos para describir la presencia y la acción de grupos migrantes en lugares diferentes, de su capacidad de estar —contemporáneamente— “aquí” y “allá”, de ser *betwixt and between*. Se puede quizá decir, de una forma muy esquemática, que las dos perspectivas se esfuerzan por comprender este carácter complejo de las migraciones contemporáneas, la primera poniendo más énfasis sobre el nivel identitario y de elaboración política y cultural de los colectivos extranjeros; la segunda, analizando en preponderancia el plano de las actividades, acciones y vínculos sociales de los migrantes.

De todas formas, el carácter diásporico y transnacional de la movilidad migratoria actual y sus conceptualizaciones no siempre han sido capaces de influir a los más tradicionales

sectores de los estudios sociológicos y económicos sobre la inmigración. Por ejemplo, es poco común que los análisis sobre la inserción de los trabajadores migrantes en el mercado del trabajo europeo consideren la naturaleza transnacional y la doble pertenencia del actor migrante. A pesar de la nueva atención que algunas corrientes dan a los actores informales y a las diversas formas de micro-regulación social dentro del mundo del trabajo, casi nunca se ha traducido en la consideración de los efectos que las componentes simbólicas y culturales y la dimensión transnacional pueden ejercer sobre las concretas trayectorias laborales de los inmigrantes y sobre la relación que los sujetos instauran con esta esfera de la vida.

Lo que intentaré en esta segunda parte, es mostrar como, aún en la inserción laborable, sector fuertemente determinado por la demanda y los determinantes estructurales, se puede encontrar la acción, “invisible” pero igualmente importante, de prácticas y representaciones vinculadas a su propia condición de sujeto diaspórico y transnacional; y evidenciar como estas variables subjetivas jueguen un papel en la regulación de la relación con el trabajo y puedan transformar también el contexto donde el migrante está empleado. Me basaré sobre dos diferentes experiencias de tipo empírico, la primera desarrollada en ocasión de mi trabajo de doctorado y concerniente a los obreros senegaleses dentro las fábricas del Norte de Italia; la segunda realizada como parte de un proyecto de investigación del CeSPI sobre los empresarios egipcios.

Los migrantes trabajadores senegaleses son conocidos en el ambiente industrial italiano por sus capacidad de adaptación a la condición y a la función obrera, por su empeño y dedicación a las exigencias productivas de la empresa. Esta actitud/postura, que podríamos llamar “paradigma del trabajo-fatiga” es el resultado de un compromiso complicado, que cada migrante es llamado a realizar entre las condiciones reales del empleo, el sentido religioso del trabajo y la ética del deber que caracteriza a los miembros de la cofradía murid y más en general a los senegaleses, y finalmente a las relaciones entre el contexto de proveniencia y la comunidad de referencia. Si los dos primeros elementos juegan en favor de una buena relación de trabajo, en la medida que el deseo de maximizar el empeño y las prestaciones de trabajo para acumular recursos y la manera de considerar el trabajo como un deber moral por el creyente se encuentran muy bien con las exigencias y los requerimientos de sus empleadores, el tercer elemento puede provocar problemas. Se trata sobre todo de la cuestión de la duración de las vacaciones y del conflicto entre las reglas de la empresa, concebidas para los trabajadores italianos, y la reivindicación de un derecho a un regreso más extendido en el tiempo. La contratación de las modalidades otorgadas para las vacaciones, en cuanto espacio vital para cuidar y alimentar “en presencia” las relaciones sociales y familiares en el contexto de origen, se ubica como una dimensión muy delicada a gestionar y un campo central en la negociación más amplia de su permanencia

en la sociedad italiana. Todos los jefes de empresas entrevistados eran muy conscientes de este problema específico con los senegaleses y habían ensayado diversas maneras para solucionarlo: acuerdos informales enfocados sobre una lógica de don y contre-don (solución personalista), creación de reglas diferentes únicamente por los trabajadores extranjeros (solución particularista), cambio de las reglas para todos los trabajadores de todas las nacionalidades (solución universalista). Pero en muchas ocasiones, el resultado de estos conflictos es la auto-dimisión o bien la prolongación sin permiso de vacaciones por parte del obrero senegalés, y en consecuencia, la rotura de la relación de trabajo, anteriormente muy positiva. Por tanto, las exigencias de la doble territorialidad, implicada para la condición transnacional y expresada para los migrantes senegaleses, representan un elemento estratégico a manejar por los trabajadores como por los empresarios, y a veces también la razón principal de la elección de los migrantes de formas de contrato de empleo intermitente y flexible que permiten pasar la mitad del año en Italia y la otra mitad en Senegal.

Desplazando nuestra atención hacia los pequeños empresarios egipcios en la provincia de Milán, es importante evidenciar como, transversalmente a los diversos sectores de actividad (construcción, empresas de limpieza, comercios y restaurantes, phone centers), se pueden leer entre líneas algunas características compartidas. Los migrantes deben generalmente pasar a través de algunas etapas “obligadas” en su recorrido del trabajo subordinado hasta el empresarial: la devolución del dinero prestado para empezar el viaje por familiares o conocidos; la construcción/modernización de la casa grande para la familia en el pueblo; los gastos para su propia boda y la de los hermanos y hermanas. Todo esto implica que el paso del trabajo subordinado al trabajo independiente no sea practicable hasta después de haber solventado estas otras demandas desde el país de origen (normalmente, después de por lo menos cinco años desde la llegada), pero también que su propia actividad queda fuertemente influida por la dimensión de las relaciones con los compatriotas en la madrepatria y en el contexto de acogida (por ejemplo, respecto al vínculo entre presencia de los hijos y el ciclo de las inversiones y entre éste último y el envío de remesas; o bien respecto a la creación de empresas en Egipto para los parientes). Las carreras de muchos empresarios migrantes egipcios se parecen a causa de las obligaciones familiares, sociales y religiosas y a causa de recorridos de “construcción de la edad adulta” que dan el ritmo a la aventura migratoria y empresarial de acuerdo con las relaciones parentales y sociales existentes en la madrepatria.

Visto de cerca el trabajo de los egipcios como el de los senegaleses revela la fuerte interacción entre colocación laboral y existencial y las dimensiones transnacionales, el migrante interpretando su propia presencia en el extranjero en estrecha relación con su

propia pertenencia social, cultural, religiosa o política.

Estos ejemplos demuestran el carácter espacialmente diversificado de las relaciones y de las inversiones financieras y afectivas de los migrantes contemporáneos, y también cómo los aspectos culturales y sociales en los dos polos de la migración entran en las trayectorias existenciales de los migrantes, con efectos transformativos sobre la adaptación al nuevo contexto de vida.

