

“Migraciones Internacionales en el Siglo XXI”

Congreso Internacional sobre Migraciones

Iguazú, Misiones, Argentina 3 y 4 de septiembre de 2010.



Presidenta de la Nación: Dra. Cristina Fernández de Kirchner
Ministro del Interior: Cdr. Florencio Randazzo
Secretario de Interior: Dr. Marcio Barbosa Moreira
Director Nacional de Migraciones: Dr. Martín A. Arias Duval.

INDICE

Prólogo.

Cdr. Florencio Randazzo. / 6

1. Política migratoria argentina. / 7 - 18

2. Tratamiento de la cuestión migratoria en los consensos y foros regionales, interregionales e internacionales / 19 - 43

0.1 - Consensos y foros regionales.

0.2 - Mercado común del sur.

0.3 - Conferencia sudamericana de migraciones.

0.4 - Unión de naciones sudamericanas.

0.5 - Consensos y foros interregionales.

0.6 - Cumbres iberoamericanas de jefes y jefas de estado y de gobierno - foro iberoamericano sobre migración y desarrollo.

0.7 - Cumbres américa latina y caribe - unión europea.

0.8 - Consensos y foros internacionales.

0.9 - Foro global de migración y desarrollo.

10 - Consideraciones finales.

3. La movilidad de personas en los procesos de integración regional

Dr. Mario Zamora. / 44 - 46

Izaura María Soares Miranda. / 47 - 48

4. Nuevas tendencias de flujos migratorios

Eva Demant. / 49 - 58

Lic. Alba Goycochea. / 59 - 65

Juan Artola. / 66 - 73

5. Políticas de vinculación y de retorno con la diáspora

Ing. Agueda Suarez Porto de Menvielle. / 74 - 77

Padre Juan Fernando Vega Cuesta. / 78 - 83

6. Política migratoria y derechos humanos

Dr. Roberto Carlos Abinzano. / 84 - 89

Dr. Víctor Abramovich. / 90 - 99

Dr. Martín A. Arias Duval. / 100 - 107

PRÓLOGO

Como Ministro del Interior del gobierno de la Presidenta Dra. Cristina Fernández de Kirchner, celebro la publicación de este compendio de disertaciones sobre el “Congreso Internacional de Migraciones”, que se realizó en el marco del Bicentenario de la República Argentina.

Desde el año 2003, con el gobierno del Dr. Néstor C. Kirchner, se impusieron políticas migratorias que reconocen los derechos de los migrantes facilitando su integración y promoviendo la inserción en nuestra comunidad. Esta forma de actuar proviene de la idea de constituir un país más justo, inclusivo y democrático gracias a la actual política migratoria abierta y generosa.

Fueron millones los migrantes que a fines del siglo XIX, y buena parte del siglo XX, llegaron a estas tierras desde la lejana Europa, motivados por el acoso del hambre y la guerra. Hoy nuestro país recibe principalmente a los hermanos latinoamericanos en busca de nuevas oportunidades para mejorar su calidad de vida.

La característica central de la política del gobierno de la Dra. Cristina F. de Kirchner es considerar a las migraciones como un Derecho Humano. De esta manera el Estado garantiza la igualdad de derechos para que los migrantes tengan acceso fundamental-



Florencio Randazzo
Contador Público Nacional
Ministro del Interior de La Nación.

mente a la salud y a la educación, integrándolos a nuestra cultura pero respetando sus tradiciones.

Por eso es que creemos que el Estado no debe discriminar ni perseguir a las personas que deciden migrar. Aunque lamentablemente, en estos tiempos, no todos los países consideran la temática de la misma forma. Algunos países desarrollados han consolidado el paradigma restrictivo y persecutorio de los migrantes, resistiéndose a encontrar soluciones que respeten los derechos humanos y la dignidad de los migrantes.

Estas políticas como las que impulsa nuestro país debe ser un paradigma a imitar por otros países reacios a cambiar los criterios históricamente restrictivos en materia migratoria. Es un hecho que las políticas persecutorias generan exclusión, corrupción, marginalidad, y hasta tráfico de migrantes con fines de explotación. Por eso es que nosotros reafirmamos las políticas de inclusión y de regularización que garantizan la inserción del migrante.

Hoy, a poco de comenzar el siglo XXI, grandes flujos de personas buscan otros lugares donde desarrollarse, en busca de la dignidad que les permita dar sustento a sus familias. En este contexto el “Congreso Internacional de Migraciones” tuvo la gran responsabilidad de encontrar acuerdos y soluciones gracias al diálogo de los países que entienden que migrar es un hecho natural del hombre.

Política migratoria argentina



Federico L. Agusti
Director de Asuntos Internacionales y Sociales de la Dirección Nacional de Migraciones

CONTEXTO HISTÓRICO

I. Durante los Siglos XIX y principios del XX, la migración hacia la República Argentina se caracterizó por ser de ultramar y mayoritariamente proveniente de Europa, llegando a ser el segundo país receptor de inmigrantes europeos. Asimismo, a principios del Siglo XX, la inmigración limítrofe se ha desarrollado a través de las fronteras comunes. Esta inmigración se desarrolló en diversas actividades en ambos lados, identificándose como laboral estacional.

II. Los movimientos migratorios hacia la República Argentina iniciados desde mediados del Siglo XIX, son un elemento constante de su historia. Su constitución como nación y posterior desarrollo ha contado con los aportes poblacionales que vinieron en primer término desde Europa, y luego de los países limítrofes y de otros países de América y el mundo.

Se pueden identificar, en distintos momentos, tres grandes patrones migratorios: la inmigración de ultramar, la inmigración intrarregional y la emigración extrarregional.

La inmigración de ultramar tuvo lugar a partir de mediados del Siglo XIX y contribuyó de manera esencial en el poblamiento del país, aportando durante el período 1881-1914 algo más de 4.200.000 personas.

Entre ellos, las comunidades predominantes fueron: la italiana (2.000.000-), la española (1.400.000), la francesa

(170.000) y rusa (160.000). Las corrientes más numerosas se manifestaron antes de la primera guerra mundial; tal es así que en 1914 el stock de inmigrantes en el país alcanzó su máximo nivel histórico, en términos relativos, con un impacto del 30% en el total de la población.

En el decenio de 1930, el plexo legislativo en la temática migratoria aún tenía como destinatarios privilegiados a los inmigrantes europeos, y la gestión administrativa, centrada en la vigilancia de las vías marítimas, atendía más laxamente los ingresos por tierra protagonizados por nacionales de países limítrofes.

III. La inmigración hacia la República Argentina declinó a lo largo del Siglo XX, perdiendo su peso relativo a partir del Censo Nacional de 1947. Se produjo una caída del volumen de la migración internacional como así también cambios en la composición de la misma, pasando del predominio de migración no limítrofe a un incremento sostenido de inmigrantes originarios de la región. Hacia comienzos del Siglo XXI, dos tercios de los inmigrantes eran provenientes de los países limítrofes.

Hacia finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta, los inmigrantes provenientes de los países limítrofes se incorporaron en forma masiva, sustituyendo a los trabajadores agrícolas europeos en las áreas rurales

y sumándose a los flujos internos atraídos por las industrias urbanas.

La combinación de dos procesos, por un lado, la desaceleración de la migración transatlántica, el retorno de una porción considerable de aquellos inmigrantes a sus países de origen y la mortalidad que afecta al contingente europeo asentado en la región y, por otro lado, la renovación continua de los flujos de migrantes pro-

venientes de los países del Cono Sur marcó una nueva etapa en el mapa migratorio regional.

Los inmigrantes procedían de Paraguay, Bolivia, Perú, Chile y Uruguay, alterando uno de los criterios del patrón migratorio, su composición, dando lugar a un incremento significativo de la inmigración regional en el total de la población nacida en el extranjero.

Argentina: Población nacida en el extranjero según origen limítrofe o no limítrofe en Censos Nacionales, 1869-2001

Año del Censo	Población Total	Población Extranjera Total	Porcentaje extranjero sobre población total	Población extranjera no limítrofe	Porcentaje extranjero no limítrofe sobre población total	Población extranjera limítrofe	Porcentaje extranjero limítrofe sobre población total
1869	1737070	210189	12,1	108970	9,7	41300	2,4
1895	3054911	1004627	25,2	800448	22,8	115809	2,9
1911	7885237	2367862	29,9	2164169	27,3	206701	2,6
1917	10060827	2430857	15,3	2122002	13,3	313804	3,0
1960	20010639	2604447	13,0	2137187	10,7	467260	2,3
1970	23390060	2210400	9,5	1676550	7,2	533850	2,3
1980	27947447	1912217	6,8	1148721	4,1	763496	2,7
1991	32610226	1628210	5,0	811032	2,4	817178	2,6
2001	36260130	1531940	4,2	606685	1,6	925255	2,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censos Nacionales de Población.

De acuerdo a estos números y tendencias, es posible inferir que a partir de mediados del Siglo XX, la República Argentina, por un lado, dejó de ser uno de los principales países de destino para los inmigrantes intercontinentales, principalmente europeos. Por el otro lado, el país mantuvo su posición en cuanto destino de los inmigrantes intracontinentales (especialmente bolivianos, pa-

raguayos, chilenos, uruguayos y peruanos).

Sin embargo, es de importancia analítica remarcar el hecho su porcentaje sobre la población total se ha mantenido en forma constante entre el 4% y el 3% durante el período relevado por los censos de 1869 hasta el 2001, y supero porcentualmente a la población extranjera no limítrofe recién en el censo de 1991.

Hacia comienzos del Siglo XXI, dos tercios de los inmigrantes eran provenientes de los países limítrofes.

A mediados del Siglo XX, la República Argentina, por un lado, dejó de ser uno de los principales países de destino para los inmigrantes intercontinentales, principalmente europeos.

IV. En las últimas décadas, la República Argentina combinó su capacidad de atracción de flujos migratorios continentales y extra continentales, con la emigración de argentinos hacia diferentes destinos, vinculada a diferentes crisis políticas y económico-sociales que impactaron en la sociedad argentina.

En este marco entra en juego la emigración de nacionales, la cual se ca-

racteriza por una intensificación de los movimientos migratorios de nacionales argentinos hacia países fuera de la región. Según Ratha y Xu del Banco Mundial, el volumen estimado de estos emigrantes en el año 2005 era de 806.369, representando el 2.1% de la población total argentina. Los diez principales países de destino: España, Estados Unidos, Paraguay, Chile, Israel, Bolivia, Brasil, Uruguay, Canadá, Italia.



Fuente: Ratha, D., y Xu, Z., 2008, "Migration and Remittances Factbook. Argentina", Banco Mundial en Perfil Migratorio de Argentina 2008, OIM.

CONTEXTO REGIONAL

V. La formación de los Estados Nación en América Latina, como en el mundo en general, marcaron tensiones que acompañaron las relaciones internacionales entre los países de la región.

A partir del Siglo XX, las relaciones entre los países del Cono Sur se desarrollaron en el marco de un péndulo de acercamiento y confrontación, conllevando esta realidad situaciones de conflicto como así también intentos constantes de cooperación, comenzando a mejorar las relaciones diplomáticas, las cuales se vieron reflejadas en la firma de acuerdos de cooperación y en el fomento de las

relaciones comerciales entre los países vecinos.

VI. Así es como, en los últimos años, los países de la región trabajan en materia migratoria mancomunadamente en diversos espacios de diálogo político, buscando alcanzar consensos y cambios favorables y sostenidos.

La República Argentina participa de los dos principales foros o consensos regionales en materia migratoria: la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM).

Respecto a la primera, se pueden destacar las siguientes recomendaciones, entendimientos y compromisos asumidos por los países sudamericanos:

- Garantizar la defensa de los derechos humanos de los migrantes y sus familias.
- Promover la migración segura y condenar el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas
- Requerir a los países extrabloque otorgar un tratamiento justo y humanitario a los emigrantes de Sudamérica, en correspondencia con el trato brindado a sus nacionales en nuestros territorios.
- Considerar a la reunificación familiar como un derecho de los migrantes y un elemento fundamental para una mejor integración en la sociedad receptora.
- Reconocer la regularización de la migración como elemento fundamental de las políticas públicas en el ámbito migratorio.

En relación al FEM, se han adoptado varios Acuerdos y Declaraciones, entre los cuales se pueden destacar los siguientes: el Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile; el Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile; Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados asociados y la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios.

Estos, junto a otros acuerdos y declaraciones, sentaron las bases de la política migratoria del MERCOSUR y han sido tanto causa como consecuencia de varios programas, normativas y políticas migratorias implementadas por la república argentina y otros países de la región.

EL CAMBIO DE PARADIGMA

VII. Las alternancias entre gobiernos democráticos y militares tuvieron un visible impacto en las normas migratorias, haciendo movimientos pendulares entre una visión humanística y positiva del migrante a otra restrictiva y sospechosa del extranjero.

VIII. Los cambios de perspectivas o

enfoque que se produjeron en los últimos años a nivel internacional y regional respecto a los movimientos migratorios y las formas de encauzarlos, y el diagnóstico de la situación migratoria en la República Argentina, llevaron a la conclusión de que nuestra normativa migratoria vigente en ese entonces no permitía una gestión eficiente de los flujos migratorios que se hacían presentes, resultando necesaria su modificación.

IX. En consecuencia, el Estado argentino inicia un proceso impulsando normas, medidas y acciones que permitieron fortalecer la gobernabilidad de las migraciones, incentivando la interacción de las distintas dependencias del Estado como así también la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de la política migratoria.

X. Resultado de este proceso fue que, a comienzos del año 2004, se produjo un cambio de legislación en nuestro país al promulgarse la Ley N° 25.871, "Ley de Migraciones". La misma establece los principios y lineamientos de la actual política migratoria, destacándose entre ellos: dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes; contribuir al

En el año 2004, se produjo un cambio de legislación en nuestro país al promulgarse la Ley N° 25.871, "Ley de Migraciones"

enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país; promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, entre otros.

XI. La actual normativa migratoria focaliza en la persona migrante y en la protección de sus derechos, entendiendo la migración como un derecho humano, el cual el Estado debe garantizar bajo los principios de igualdad y universalidad.

También consagra la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, estableciendo el derecho al acceso a la educación y salud sin perjuicio de la situación migratoria del migrante; el derecho a asistencia jurídica gratuita; al debido proceso; a la asistencia de un intérprete; a la participación en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan. A su vez, contempla el derecho de los migrantes al acceso a la información y a la reunificación familiar con sus padres, conyugues, hijos menores o mayores con capacidades diferentes.

XII. El Estado argentino ha utilizado diversos medios para abordar la gobernabilidad de la política migratoria. Por un lado, los instrumentos normativos que regulan los compromisos asumidos sobre las obligaciones del Estado respecto de los derechos y garantías de los migrantes (Constitución Nacional; tratados internacionales; acuerdos regionales; convenios bilaterales sobre migraciones; ley de migraciones; ley de protección y reconocimiento al refugiado; ley sobre trata de personas), y por otro lado, la eficacia y eficiencia en la ejecución de la política migratoria relacionada con el cumplimiento de las normas y el desarrollo de programas que abarcan varias dimensiones: administrativas, legales, asistenciales, educativas, laborales, entre otras.

EJES CENTRALES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA

XIII. Los ejes centrales que orientan la acción gubernamental frente al fenómeno de la migración actual son los siguientes:

- **Respeto a los derechos humanos de los inmigrantes.**

La República Argentina entiende que el Siglo XXI obliga a responder a la complejidad de los flujos migratorios con un cambio de paradigma en el tratamiento de las migraciones internacionales. En tal sentido, decidió pasar de un enfoque de seguridad y control de fronteras, basado exclusivamente en el concepto de Estado-Nación, a una perspectiva integral de derechos humanos, donde el migrante es el eje de las políticas gubernamentales en la materia.

- **Identificación del aporte de los migrantes al desarrollo del país.**

La migración en la República Argentina es fundamentalmente laboral, involucra a personas en edad de trabajar que buscan mejores condiciones de inserción en los mercados de trabajo, salarios superiores o bien posibilidades de ascenso social. Esto se produce dado que excluidos o marginados de los ámbitos laborales, con pocas posibilidades de desarrollo en su medio local, los migrantes se desplazan en la búsqueda de oportunidades.

En general, la inserción laboral de los migrantes es complementaria y adicional a la de los nativos argentinos, es decir, no la sustituye ni desplaza. Generalmente se incorporan a espacios del mundo del trabajo desatendidos por la población nacional a causa de los bajos salarios o del tipo de empleo y de



Fuente: INDEC. ECMI 2002-2003.:

las condiciones de trabajo asociadas. Las migraciones, al aportar su fuerza de trabajo en diferentes sectores de la actividad económica nacional, contribuyen al desarrollo nacional de nuestro país.

Según los datos publicados en el Censo 2001, la población extranjera limítrofe en la República Argentina es mayoritariamente joven, en el rango etario de 25 a 49 años, lo cual indica un ingreso de población económicamente activa al país.

Cabe resaltar, que la población migrante favorece a la República Argentina no sólo en lo económico sino también en lo social, político, cultural, científico y académico.

- **Tratamiento regional, interregional e internacional de la temática migratoria.**

A partir de los últimos años, la cuestión migratoria adquiere un importante protagonismo en la agenda política internacional. Los Estados han generado una multiplicidad de consensos, foros e iniciativas regionales, interregionales e internacionales en los cuales se analizan y suscriben acuerdos y políticas migratorias; se in-

tercambian informaciones y experiencias; y se debaten cuestiones fundamentales en relación a esta temática. La instancia regional está compuesta por varios dispositivos institucionales, siendo el Foro Especializado Migratorio (FEM) del MERCOSUR y Estados Asociados el único que emite disposiciones de carácter vinculante. Asimismo, a nivel regional se encuentran la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) que cumple un importante rol en la consolidación de consensos políticos sobre la materia, y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

A nivel interregional, se cuenta con consensos y foros como instancias en las cuales se negocian acuerdos y se realizan deliberaciones sobre cuestiones migratorias, además de otros temas, entre la región de América Latina y Caribe y los países del continente europeo, siendo las más relevantes las Cumbres Iberoamericanas de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno -en cuyo ámbito se desarrolla el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD)- y las Cumbres América Latina y Caribe-Unión Europea (ALC-UE).

Los Estados han generado una multiplicidad de consensos, foros e iniciativas regionales, interregionales e internacionales en los cuales se analizan y suscriben acuerdos y políticas migratorias.

La actual normativa migratoria focaliza la migración como un derecho humano el cual el Estado debe garantizar bajo los principios de igualdad y universalidad.

Por último, a nivel internacional en materia migratoria se encuentra el Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD), el cual se limita a un ámbito de debate e intercambio de buenas prácticas con carácter no vinculante entre todos los gobiernos participantes.

• **Integración de los inmigrantes del MERCOSUR.**

La política migratoria actual facilita el acceso a la residencia para los nacionales de países miembros del MERCOSUR y Estados Asociados a través del criterio de nacionalidad, promoviendo la reunificación familiar y favoreciendo de esta manera la integración de los migrantes de la región en la República Argentina. Los inmigrantes se distribuyen en el territorio argentino en forma asimétrica, mostrando una fuerte concentración espacial en la región metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires, 20%; Gran Buenos Aires, 54,7%), seguida de las regiones Patagónica, Cuyo, Noroeste y Noreste Argentino, siendo esta realidad en proporciones similares a la población local.

• **Capacidad de gestión.**

La República Argentina orienta su gestión a la regulación y gobernabilidad de los flujos migratorios, con el fin de que se efectúen de manera ordenada y sin menoscabar las garantías que exigen los instrumentos normativos nacionales e internacionales en materia de protección de los derechos humanos de todos los extranjeros que deciden ingresar y residir en el país.

La gobernabilidad de la migración es un elemento a considerar al evaluar el papel de la administración pública en

lo que respecta a los servicios migratorios. De hecho es uno de los componentes de la gestión migratoria, dado que gestión no es necesariamente gobernabilidad pero sin lugar a dudas es parte de ella. La gobernabilidad de las migraciones imprime en la política migratoria argentina actual un marco de legitimidad y transparencia, propiciando una gestión eficaz de las migraciones.

• **República argentina como polo de atracción de las migraciones regionales.**

La política migratoria argentina se sustenta en la existencia de flujos migratorios provenientes en un porcentaje muy amplio de países latinoamericanos (principalmente Bolivia, Paraguay y Perú) con un desarrollo económico relativamente inferior al de nuestro país según el Informe sobre Desarrollo Humano 2010 - PNUD. Las causas principales de estas corrientes migratorias son las siguientes: las condiciones favorables del mercado de trabajo argentino, la oferta de servicios sociales, las posibilidades de crecimiento, que contrastan con mayores dificultades en sus países de origen.

• **Reconocimiento de los nacionales argentinos en el exterior.**

La actual legislación destina un título a los argentinos en el exterior, implementando entre otras medidas facilidades arancelarias que favorecen su retorno. En el mismo sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto puso en práctica un programa específico “Provincia 25” orientado a fortalecer los vínculos a través de la participación ciudadana propiciando el voto en el exterior. Por su parte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Inno-

vación Productiva y el Ministerio del Interior desarrollan conjuntamente programas destinados a los nacionales residentes en el exterior, entre los que se destacan: RAICES y Volver a Trabajar.

• **Refugiados y solicitantes de asilo**

La República Argentina adhirió a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 y desde entonces asumió compromisos internacionales en materia de protección de refugiados. A fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales en la materia, se creó en el año 1985, en el ámbito del Ministerio del Interior, el Comité de Elegibilidad para Refugiados (CEPARE) por medio del Decreto 464/1985.

Luego, en el año 2006, el país adoptó la primera ley de refugiados, Ley N° 26.165 “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado”, la cual establece el compromiso del Estado argentino de proteger a los refugiados y a los solicitantes de reconocimiento de dicho estatuto, creando en dicho marco la Comisión Nacional para Refugiados (CONARE), encargada de analizar y evaluar las peticiones de asilo que se interpongan en el territorio argentino.

• **Trata de personas y tráfico de migrantes**

En relación a la trata de personas y tráfico de migrantes, la República Argentina ha sancionado la Ley N° 26.364, “Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas”, la cual tipifica el delito de trata de personas en consonancia con los más altos estándares internacionales y recepta normas internacionales referidas a la persecución del

delito y a la protección de los derechos de las víctimas.

Por su parte, la Ley de Migraciones (Ley N° 25.871) tipifica el tráfico de migrantes como ilícito penal, estableciendo agravantes que componen el delito de trata. Estos son: tráfico ilegal de personas; promoción de la permanencia ilegal de extranjeros y, a su vez, establece agravantes a los delitos de tráfico ilegal de personas y promoción de la permanencia ilegal de extranjeros.



“Campaña Gráfica de la Dirección Nacional de Migraciones contra la trata y el abuso de personas”.

GESTIÓN MIGRATORIA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

XIV. Lograr una gestión migratoria eficaz y eficiente es uno de los componentes que hace a toda política migratoria integral. Se pueden mencionar los siguientes avances en la gestión migratoria argentina:

- **Gestión ordenada de las migraciones.**

Se llevaron a cabo dos programas nacionales de regularización migratoria, tanto para los extranjeros provenientes de la región del MERCOSUR (Patria Grande, Decreto N° 578/05) como extra-MERCOSUR (Decreto N° 11- 69/04).

Actualmente los números sobre la tramitación de radicaciones permiten reflejar como estos programas y la actual política migratoria inclusiva ha permitido el acceso a la residencia, regularidad e integración de los flujos migratorios actuales. Durante el período 2004-2009 se han iniciado 927.027 radicaciones (Base registros del aplicativo SAdEx de la DNM; incluye los trámites ordinarios y Patria Grande). El ranking de las 10 nacionalidades regionales y extraregionales con el mayor número de radicaciones resueltas, temporarias y permanentes, son:



Fuente: DNM

Cabe destacar que todas las nacionalidades han tenido una tendencia de crecimiento durante el periodo 2004-2009.

- **Calidad en la atención a los migrantes.**

Se han realizado obras de mantenimiento y mejoras edilicias con el

fin de garantizar el mejoramiento del predio de la sede central y de las instalaciones de las delegaciones del interior del país. Asimismo, se inauguraron nuevas delegaciones.

En pos de avanzar en el sistema de atención al público, se inició un proceso de certificación de normas de calidad (ISO). Además se amplió el

número de puestos laborales en pos de optimizar las funciones de las áreas de: certificaciones, tramitación de ingresos, asesoramiento al migrante, registro nacional único de requirentes y apoderados y entrega de residencias.

Actualmente la DNM para llevar a cabo todas sus actividades, dispone de una Sede Central en la Ciudad de Buenos Aires, 28 Delegaciones y 6 Oficinas Migratorias en el interior del país. A su vez, existen 273 pasos fronterizos habilitados (incluyendo ocasionales, permanentes y temporales), los cuales operan con personal propio de la DNM o de las Policías Migratorias Auxiliares. Denotando todo esto una marcada descentralización de las actividades.

Asimismo, se han extendido las horas de atención al público, convirtiéndose esta acción en un nuevo desafío para el organismo en pos de mejoras en el servicio hacia los migrantes.

- **Incorporación de tecnología en la gestión migratoria.**

En los últimos años se comenzó a implementar la última versión del S.I.-Ca.M. Platinum (Sistema Integral de Captura Migratoria Platinum), el cual es un sistema moderno que permite lograr la interconexión de todos los pasos habilitados, mejorando la registración, vinculando la información con otros aplicativos (SAdEx - VISA) e incorporando la posibilidad de utilizar datos biométricos, afianzando la prevención y detección de delitos migratorios.

Asimismo se implementó el SAdEx (Sistema de Admisión de Extranjeros), el cual es un sistema operativo para la toma de trámites de radicación

que se aplica en todo el territorio nacional, brindando mayor seguridad en el procesamiento de la información y teniendo un control total de lo actuado en cada delegación.

Al mismo tiempo, se creó un sitio web institucional que permite obtener información completa y actualizada, en donde se informa a la sociedad civil sobre requisitos de trámites, normativas migratorias, noticias sobre actividades del organismo, entre otros, permitiendo la misma el acceso a un avanzado sistema de otorgamiento de turnos on line, evitando largas demoras a los usuarios.

También comenzó a funcionar un centro de atención telefónica donde los interesados reciben información directa sobre diversos temas, incluyendo la posibilidad de solicitar turnos por este medio.

- **Formación de los funcionarios.**

Se incrementó la oferta de cursos y talleres para el personal de la DNM, haciendo hincapié en cursos de idiomas (inglés, portugués y chino).

A su vez, se lanzó la primera plataforma propia de capacitación virtual, pudiendo llegar a formar a distancia al personal de todas las delegaciones del interior del país. Algunos de los cursos brindados fueron: "Introducción a la Protección Internacional de Refugiados en el ámbito del MERCOSUR y sus Estados Asociados"; "Normativa Migratoria en el MERCOSUR y Estados Asociados"; "Control Migratorio"; "Fraude Documentario"; "Cursos de Inspectores"; entre otros.

Cabe destacar que en el caso de los cursos dictados en el ámbito del



GESTIÓN DE LA CALIDAD

ISO 9001 - 2008 Otorgada en Julio de 2011

Certifica el control de ingreso y egreso de EZEIZA y BUQUEBUS.

Establece las directrices para una gestión eficiente en los pasos de frontera, deslindando claramente que función cumplen cada uno de los Agentes Migratorios - Jefes de Sector, Supervisores y Inspectores en su trabajo cotidiano.

La Argentina es Líder Mundial en esta certificación.

MERCOSUR (Patria Grande, Decreto N° 578/05) extra-MERCOSUR (Decreto N° 11- 69/04).

... Estos programas y la actual política migratoria inclusiva ha permitido el acceso a la residencia, regularidad e integración de los flujos migratorios actuales.

MERCOSUR se utilizó la plataforma de la DNM no sólo para formar a funcionarios nacionales sino también de toda la región sudamericana.

• **Cooperación internacional entre los estados de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios.**

En los últimos años se han multiplicado los ámbitos de discusión y negociación sobre cuestiones migratorias. En atención a ello, la República Argentina a través de la Dirección Nacional de Migraciones ha aumentado su participación activa en diferentes ámbitos de participación política regional e internacional (Por ejemplo: Foro Global sobre Migración y Desarrollo; Conferencia Sudamericana de Migraciones; FEM; Cumbre Iberoamericana; entre otros.)

• **Fomento de las relaciones intersectoriales.**

El Estado argentino identificó la necesidad de avanzar en una interacción fluida de los distintos organismos gubernamentales entre sí y con la sociedad civil, a fin de lograr una política migratoria a la altura de las demandas de los inmigrantes en nuestro país y nacionales en el exterior.

A. Ministerio del interior: La Dirección Nacional de Migraciones trabaja específicamente con el “Registro Nacional de las Personas” (RE.NA.-PER) en la facilitación de la obtención del DNI para extranjeros en la sede central del organismo a través del Sistema de “Ventanilla Única”.

Con la “Dirección Nacional de Población” se elaboró una encuesta sobre inmigrantes regionales en Argentina, la cual permitió obtener datos actualizados sobre la caracterización de esta población migrante.

B. Ministerio de ciencia, tecnología e innovación productiva:

La Dirección Nacional de Migraciones ha suscripto un acuerdo de cooperación con este ministerio, en el marco del “Programa RAICES”. El mismo tiene por finalidad facilitar la realización de los trámites para la repatriación de científicos emigrados y sus familias, así como también asistirlos en la información para la obtención de sus residencias en el exterior.

C. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos: Se está trabajando particularmente con el “Registro Nacional de Reincidencias”, en la certificación de antecedentes de personas inmigrantes en la propia sede del organismo. Asimismo, se firmó con el RENAR un convenio a fin de controlar el ingreso de armas de uso deportivo de los extranjeros que visitan la República Argentina.

D. Administración federal de ingresos públicos (AFIP): En este último año la AFIP asistió a la Dirección Nacional de Migraciones en la simplificación del pago de la Tasa Aero- portuaria a través de un Único Volante Electrónico de Pagos (VEP) para una mayor agilización y transparencia en la operatoria.

E. Poder judicial de la Nación: Con la Corte Suprema de Justicia de la Nación se firmó un convenio mediante el cual los tribunales pueden acceder a la base de datos de la Dirección Nacional de Migraciones y obtener online información sustancial para las distintas causas judiciales. Asimismo, se trabaja con la justicia en la denuncia de los delitos al orden migratorio (trata de personas / tráfico de migrantes) así como también en los casos de deportaciones de extranjeros

cumpliendo condena.

F. Defensoría General de la Nación: La Dirección Nacional de Migraciones ha suscripto un acuerdo de cooperación con este organismo para que éste brinde asesoramiento legal gratuito a migrantes en proceso de expulsión.

G. Procuración General – suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires: La Dirección Nacional de Migraciones firmó un convenio de colaboración con esta dependencia a fin de prestar asistencia a los fiscales de primera instancia en aquellas causas penales que necesiten del análisis de la documentación y movimientos migratorios.

H. Organizaciones no gubernamentales: Con las mismas se trabajó específicamente en el Programa Nacional de Regularización Migratoria “Patria Grande”, las cuales colaboraron en la toma de trámites y asesoramiento al migrante.

Vale destacar que en dicho programa el Estado trabajó en forma articulada con las Provincias, Municipios y ONG’s, ampliando el número de lugares de atención, información e inicio de los trámites. Esto implicó una descentralización y acercamiento a la sociedad civil, reduciendo la distancia entre los beneficiarios y el organismo y el temor de estos a regularizarse.

I. A su vez, la Dirección Nacional de Migraciones trabaja en forma conjunta con las diversas Colectividades de Inmigrantes en la organización de los actos conmemorativos del día del inmigrante, Fiestas de Colectividades, entre otros.

DESAFIOS

XV. Observando el contexto regional como así también el internacional en los cuales se enmarca la política migratoria argentina, se pueden delinear los siguientes desafíos que deberá afrontar nuestro país a fin de mejorar la gobernabilidad de los flujos migratorios:

- La necesidad de diseñar políticas activas que prevean la posibilidad de incorporar a los trabajadores migrantes al mundo laboral y el direccionamiento de los mismos dentro del territorio nacional.
- Continuar con el desarrollo e implementación de políticas de vinculación y retorno de los argentinos residentes en el exterior.
- Proyectar la creación de una “Comisión Interministerial en Política Migratoria.”
- Trabajar de manera coordinada con los países de la región en acuerdos de ciudadanía ampliada y libre circulación de personas.
- Coordinar políticas y programas con los países de destino de los argentinos en el exterior, procurando un tratamiento justo y humanitario de nuestros nacionales en correspondencia con el trato brindado de sus nacionales en territorio argentino.
- Continuar desarrollando acciones interinstitucionales para combatir y prevenir la trata de personas y el tráfico de migrantes.
- Desarrollar estudios sobre el impacto de las migraciones internacionales en la República Argentina en coordinación con otros actores interesados.

Tratamiento de la cuestión migratoria en los consensos y foros regionales, interregionales e internacionales



- 0.1 Consensos y foros regionales.
 - 1.1 Mercado Común del Sur.
 - 1.2 Conferencia sudamericana de Migraciones.
 - 1.3 Unión de Naciones Sudamericanas.
- 0.2 Consensos y foros interregionales.
 - 2.1 Cumbres Iberoamericanas de jefes y jefas de Estado y de Gobierno - Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.
 - 2.2 Cumbres américa latina y caribe - Unión Europea.
- 0.3 Consensos y foros internacionales.
 - 3.1 Foro Global de Migración y Desarrollo.
- 0.4 Consideraciones finales.



A partir de los últimos años, la cuestión migratoria adquiere un importante protagonismo en la agenda política internacional, estimulado principalmente por las consecuencias sociales de la globalización, el aumento de las políticas restrictivas en ciertos países desarrollados, el carácter multidisciplinario y multilateral del tema, y el incremento de las situaciones de vulnerabilidad y discriminación que enfrentan muchos migrantes.

Como intento de generar respuestas y soluciones a este contexto, los Estados han generado una multiplicidad de consensos, foros e iniciativas regionales, interregionales e internacionales en los cuales se analizan y suscriben acuerdos y políticas migratorias; se intercambian informaciones y experiencias; y se debaten cuestiones fundamentales en relación a esta temática como por ejemplo, las consecuencias sociales, culturales y económicas de la migración, la necesidad de asegurar la protección de los derechos humanos de los migrantes, y la importancia de regular los flujos migratorios con el propósito de alcanzar la gobernabilidad de los mismos.

Estos consensos y foros regionales, interregionales e internacionales se diferencian por la magnitud de su alcance es decir, el país o los países involucrados y su carácter vinculante o no respecto a la manera de alcanzar sus acuerdos y políticas.

Teniendo en cuenta este trabajo, se

propone realizar un relevamiento descriptivo de estos consensos y foros, en los cuales participan los países sudamericanos, señalando el tratamiento que cada uno de ellos brinda a la cuestión migratoria en sus diversos instrumentos normativos, principalmente acuerdos y declaraciones.

Para el logro de este propósito, ha sido estructurado en tres partes.

En la primera se analizan los consensos y foros regionales, como son el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Excepto el MERCOSUR, el resto de estas instancias regionales emiten recomendaciones o declaraciones, las cuales no son vinculantes para los gobiernos nacionales involucrados.

En la segunda parte se examinan los consensos y foros, que hemos denominado interregionales, en los cuales se negocian acuerdos y se realizan deliberaciones sobre políticas migratorias entre países de distintas regiones geográficas, como es el caso de las Cumbres América Latina y Caribe-Unión Europea (ALC-UE) y las Cumbres Iberoamericanas de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno en cuyo ámbito se desarrolla el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD).

En la tercera parte del trabajo se analiza el único foro internacional en materia migratoria actualmente existente, en el cual participan la mayoría de los gobiernos nacionales del sistema mundial, el Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD).

Por último, se señalan algunas conclusiones o consideraciones finales respecto a los desafíos próximos de los consensos y foros regionales, interregionales e internacionales en relación a la movilidad y al desarrollo humano de las personas.

0.1 CONSENSOS Y FOROS REGIONALES

La instancia regional está compuesta por varios dispositivos institucionales, siendo el Foro Especializado del MERCOSUR y Estados Asociados el único que emite disposiciones de carácter vinculante.

A continuación, se analizarán los consensos y foros regionales en los cuales participan los países sudamericanos, específicamente teniendo en cuenta el tratamiento de los aspectos migratorios en el seno de los mismos.

0.2 MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR)

Dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, el Consejo del Mercado Común (CMC) es el órgano máximo al cual le incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción.

El 17 de diciembre de 1996, el CMC creó por Decisión 07/96 la **Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados (RMI)** -ámbito donde se deben debatir los temas migratorios, de seguridad y otros de competencia de estos ministerios- con el fin de avanzar en la cooperación, coordinación de políticas y elaboración de mecanismos comunes tendientes a profundizar la integración regional.

Es importante destacar que la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados cuenta con la participación de diez países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en calidad de Estados Parte; y Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en condición de Estados Asociados. Los instrumentos que se negocian en este ámbito, vinculantes para los países que los sus-

criben, sientan las bases de la política migratoria de América del Sur.

El tratamiento de la cuestión migratoria en el marco de la RMI, entre los años 1998 y 2003, se llevó a cabo en el ámbito de la Comisión Técnica y, dentro de ella, en el Grupo Especializado de Trabajo Migratorio.

El 21 de noviembre de 2003, la RMI decidió la creación del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM), dada la importancia de los temas migratorios en el bloque regional y la necesidad de centrar la problemática migratoria en una sola estructura institucional.

Los objetivos del FEM son los siguientes: i) estudiar los impactos de las migraciones regionales y extrarregionales en el desarrollo de los Estados Partes y Asociados; ii) analizar y presentar propuestas o recomendaciones sobre armonización de legislación y políticas en materia migratoria; iii) elaborar acciones regionales para el mejoramiento de la gobernabilidad migratoria; iv) elaborar proyectos de Acuerdos o Recomendaciones que, emergentes de la agenda de trabajo, sean elevados a consideración y aprobación de la Reunión de Ministros del Interior, y v) dar seguimiento y evaluar los resultados de los Acuerdos migratorios aprobados en el ámbito del MERCOSUR.

Asimismo, el FEM está integrado por “Secciones Nacionales” que representan a cada uno de los Estados Parte y Asociados. Estas Secciones están integradas por un alto funcionario de los respectivos Ministerios del Interior y por funcionarios de organismos competentes en materia migratoria de otros Ministerios u organismos que cada Estado considere conveniente.

Las reuniones del FEM se realizan generalmente tres veces por semestre,

bajo la coordinación del Estado Parte en ejercicio de la Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR. Las conclusiones, recomendaciones, iniciativas o proyectos de acuerdos a los que arriba el Foro se adoptan por consenso y se elevan a la RMI para su consideración, evaluación y posterior aprobación en ocasión de su sesión ordinaria, para luego ser elevados al Consejo Mercado Común y de esta manera, transformarse en normativa MERCOSUR.

En el marco de la RMI, primero en el ámbito de la Comisión Técnica y luego en el seno del Foro Especializado Migratorio, se han adoptado varios Acuerdos y Declaraciones, entre los cuales podemos destacar los detallados a continuación.

Acuerdos sobre residencia para nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile

“La Decisión N° 28/02 del MERCOSUR aprueba los Acuerdos N° 13/02 sobre “Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y N° 14/02 sobre “Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR. Estos compromisos constituyen la norma regional más importante en materia migratoria del MERCOSUR. La adopción de ambos instrumentos se debió a la necesidad de avanzar en el fortalecimiento y profundización del proceso de integración mediante la implementación de mecanismos ágiles de acceso a la regularidad migratoria tendientes a una futura libre circulación de personas en la región. Con el fin de alcanzar este objetivo, se acordó que “los nacionales de un Estado Parte o Asociado que deseen residir en el territorio de otro Estado

Parte o Asociado, podrán obtener una residencia legal en este último, mediante la acreditación de su nacionalidad”. Asimismo, se establece que las personas que hayan obtenido su residencia conforme lo dispuesto en los citados Acuerdos, tienen “derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del país de recepción” y a “acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país”.

Además, ambos Acuerdos consagran una serie de derechos para los inmigrantes y sus familias, como la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas con los nacionales; la reunificación familiar; el derecho a transferir remesas; y el derecho de los hijos de inmigrantes a tener un nombre, registrar su nacimiento, tener una nacionalidad, y acceder a la educación sin importar su condición migratoria.

Declaración de Santiago sobre principios migratorios

El 17 de mayo de 2004 se realizó en Santiago de Chile la Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia, Chile y Perú, donde se abordaron problemas comunes de la región respecto a la temática migratoria. Durante el encuentro, los funcionarios de los países mencionados suscribieron la Declaración de Santiago bajo las premisas de reconocer los importantes aportes de los migrantes a la conformación de las sociedades y de reafirmar el compromiso de respetar los derechos humanos de los mismos y sus familias. En la Declaración, los países signatarios destacaron los siguientes puntos sobresalientes: los temas migratorios



de la región se deben abordar a través de mecanismos de diálogo multilateral abierto como forma de fortalecer el proceso de integración; el MERCOSUR debe reafirmar ante el resto del mundo su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los derechos humanos y en su inserción en las relaciones internacionales entre los países; la eficiencia de la política migratoria dependerá de su adecuación a la realidad regional e internacional y a la aceptación de que la regularidad migratoria del migrante es el único camino para lograr su plena inserción en la sociedad de recepción; el trato que se otorgue a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR en terceros países debe ser recíproco al que reciben los nacionales de esos países en nuestro territorio y; es responsabilidad de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR trabajar en forma coordinada en el combate y prevención del tráfico de personas y de los abusos inherentes a la inmigración clandestina en la región.

La Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios fue la plataforma con la cual el MERCOSUR inició las negociaciones con la Unión Europea para un futuro acuerdo entre ambos bloques regionales que aborde la temática migratoria. Foro Especializado Migratorio ha participado activamente en esas negociaciones.

Acuerdos contra el tráfico ilícito de migrantes del MERCOSUR, Bolivia y Chile

“La Decisión N° 37/04 del MERCOSUR aprueba el “Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR” y el “Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes

del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, adoptada en el marco de la XXVII Reunión del CMC, celebrada en Belo Horizonte, Brasil, el 16 de diciembre de 2004.”

Estos instrumentos fueron aprobados en el marco de la XXVII Reunión del CMC, celebrada en Belo Horizonte, Brasil, el 16 de diciembre de 2004.

Ambos Acuerdos consideraron que las acciones para prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de migrantes requieren la cooperación, el intercambio de información y la acción conjunta de los Estados de la región. Es indispensable adoptar medidas para prevenir, detectar y penalizar esta conducta delictiva y contar con un procedimiento común para actuar en esta materia, a través de la participación coordinada de las Fuerzas de Seguridad y/o Policiales y demás organismos de control.

Declaración de Montevideo contra la trata de personas en el MERCOSUR y estados asociados

Ante el crecimiento internacional de un delito complejo, como es la trata de personas, que afecta principalmente a personas en situación de vulnerabilidad como mujeres y niños, los Estados Parte del MERCOSUR y Asociados suscribieron la Declaración de Montevideo -aprobada el 18 de noviembre de 2005 en el marco de la XVIII RMI- en la cual se enunció: a) la condena al delito de la trata de personas; b) la adopción de enérgicas medidas para prevenir y combatir el flagelo de la trata de personas en la región; c) la necesidad de la tipificación penal del delito de trata de personas en las legislaciones de los Estados que suscriben la Declaración; d) el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional, a fin de mejorar la eficiencia y eficacia de

las estructuras organizativas dedicadas al control migratorio, prevención, asistencia a las víctimas y combate a las redes que lucran con la explotación de personas; e) la adopción de acciones encaminadas a proteger y dar asistencia a las víctimas de la trata de personas; f) el establecimiento de medidas legislativas para confiscar los medios utilizados y las utilidades que se obtengan de este delito; g) la generación de campañas de difusión en medios masivos de comunicación tendientes a concienciar a la sociedad y alertar a las potenciales víctimas.

Esta Declaración fue acogida con satisfacción por los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados en el marco de la XXIX Reunión del Consejo Mercado Común, celebrada en 2005 en Montevideo .

Acuerdo sobre procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los estados partes del MERCOSUR y estados asociados

En 2006, la RMI puso a consideración del CMC el proyecto de “Acuerdo sobre procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados.”

Este Acuerdo tiene por objeto desarrollar acciones tendientes a evitar el tráfico de menores de edad entre los países de la región. Para el logro de tal fin se propone la adopción de medidas efectivas y coordinadas en el ámbito regional que incrementen la protección de los menores que se desplazan entre los países, mediante la armonización de la normativa vigente y el fortalecimiento de los mecanismos

de cooperación entre los organismos de control migratorio en la verificación documental establecida para el egreso e ingreso de menores de edad, sean éstos nacionales o residentes.

Acuerdo para la concesión de un plazo de 90 días a los turistas nacionales de los estados partes del MERCOSUR y estados asociados.

Este Acuerdo, aprobado por medio de la Decisión N° 10/06 del MERCOSUR, otorga un plazo de permanencia de 90 días a nacionales de las Partes que sean admitidos para ingresar al territorio de alguna de ellas en calidad de turistas. Asimismo las Partes conservan el derecho de no admitir el ingreso de personas a sus territorios, de conformidad a lo establecido en sus legislaciones internas.

Acuerdo sobre documentos de viaje de los estados partes y asociados del MERCOSUR

Este instrumento, adoptado por medio de la Decisión N° 18/08 del MERCOSUR, reconoce la validez de los documentos de identificación personal de cada Estado y Asociado como documentos de viaje hábiles para el tránsito de nacionales y/o residentes regulares de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR por el territorio de los mismos.

Los extranjeros con residencia regular en algún Estado Parte o Asociado del MERCOSUR pueden transitar con los documentos de viaje válidos por el territorio de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, siempre que, por motivo de su nacionalidad, la visa consular no fuese requisito en el Estado al cual ingresa. En este último supuesto debe utilizar el pasaporte de su nacionalidad y visado correspondiente.

Acuerdo para la implementación de bases de datos compartidas de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR y estados asociados

Este Acuerdo, aprobado por la Decisión N° 26/08 del Mercosur, se origina a partir de la necesidad de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR de avanzar en una mayor cooperación, compartiendo información en resguardo del interés superior de los menores y desarrollando acciones dirigidas a evitar delitos aberrantes como el tráfico ilícito, la trata y la sustracción de menores, teniendo presente los compromisos asumidos respecto a la protección y cuidado de los niños, necesarios para asegurar su bienestar y el respeto de sus derechos.

En este sentido, el Acuerdo establece la creación de un registro informático compartido con información sobre niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, adoptando medidas efectivas y coordinadas en el ámbito regional que incrementen la protección de los menores que se desplacen entre los países del bloque regional. Las Partes deben intercambiar la información que registren en sus bases de datos respecto a solicitudes de paradero y/o búsqueda y las solicitudes que impliquen restricciones de egreso de menores emanadas de las autoridades competentes correspondientes.

Acuerdo sobre simplificación de legalizaciones entre los estados partes del MERCOSUR y estados asociados.

El Acuerdo sobre Simplificación de Legalizaciones aprobado en el marco de la XV Reunión de ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, celebrada en Asunción, República del Paraguay, el 29 de Mayo de 2009, se aplica respecto de los documentos ex-

pedidos en el territorio de una de las Partes, que deban ser presentados por nacionales de las Partes en territorio de la otra, o ante sus agentes diplomáticos o consulares con fines migratorios y de identificación posterior.

Las Partes pueden eximir de toda forma de intervención consular a los documentos que deban ser presentados ante una de las Partes para trámites migratorios y de posterior identificación. En tal caso, la única formalidad que se exige para la legalización de estos documentos, es un sello con condiciones de seguridad, que debe ser estampado gratuitamente en el cuerpo del mismo documento por la Cancillería de la Parte donde el documento se haya originado. El sello instituido en reemplazo de la intervención consular del país de destino es suficiente para trámites a realizar ante los servicios migratorios y de identificación del país de recepción.

Asimismo, el Acuerdo establece que si el trámite se realiza en sede consular del país de destino, los documentos emitidos por el país del solicitante, se tienen por legalizados con la sola intervención de la autoridad consular de aquel país con jurisdicción en el país de origen. Si el trámite se realiza ante los servicios migratorios y de identificación de una de las Partes, los documentos emitidos por la otra Parte, se tienen por legalizados con la sola certificación de la autoridad consular del país de origen del documento con jurisdicción en el país de recepción.

0.3 CONFERENCIA SUDAMERICANA DE MIGRACIONES (CSM)

La Conferencia Sudamericana de Migraciones es un proceso consultivo regional, de carácter no vinculante, que asegura la inserción de la región sudamericana en la corriente internacional de mecanismos de diálogo y concertación regionales en materia migratoria que se vienen dando a nivel mundial. En la misma se discu-

ten posiciones sobre los distintos aspectos de la problemática migratoria, se intercambian experiencias y se aconsejan buenas prácticas.

Los países participantes son los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Asimismo, la CSM incluye a organismos internacionales, representantes de la sociedad civil y ciertos gobiernos en calidad de observadores, los cuales pueden participar en las diferentes actividades que se realizan.

La CSM tuvo sus inicios en Lima, en 1999, con el “Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo”, donde los gobiernos reconocieron la importancia que revisten los movimientos migratorios dentro de la región y la necesidad de mantener consultas regulares, a partir de las cuales se organizarían las futuras conferencias. Este proceso consultivo regional continuó con la realización en Buenos Aires, en el año 2000, de la I Conferencia Sudamericana de Migraciones. Posteriormente se llevaron a cabo en Santiago (Chile), Quito (Ecuador), Montevideo (Uruguay), La Paz (Bolivia), Asunción (Paraguay), Caracas (Venezuela), Montevideo (Uruguay), Quito (Ecuador), y Cochabamba (Bolivia) la «II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X Conferencia Sudamericana de Migraciones», en los años 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 respectivamente.

Haciendo una análisis de las declaraciones finales de cada una de las mencionadas CSM, se pueden destacar las siguientes recomendaciones, entendimientos y compromisos asumidos por los países sudamericanos.

- **Garantizar** la defensa de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, promoviendo y protegiendo dichos derechos en cada país y procurando incorporar a la sociedad civil organizada y a las organizaciones internacionales especializadas en estas acciones.
- **Promover** la migración segura y condenar el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. Para prevenir, detectar, combatir y sancionar estos delitos se expresa la voluntad de promover la adopción de medidas legislativas necesarias para la tipificación de los mismos, establecer mecanismos de intercambio de información entre las autoridades de control migratorio y educar a la comunidad acerca de sus consecuencias nocivas para la sociedad.
- **Requerir** a los países extra-bloque otorgar un tratamiento justo y humanitario a los emigrantes de Sudamérica, en correspondencia con el trato brindado a sus nacionales en nuestros territorios.
- **Considerar** a la reunificación familiar como un derecho de los migrantes y un elemento fundamental para una mejor integración en la sociedad receptora.
- **Reconocer** la regularización de la migración como elemento fundamental de las políticas públicas en el ámbito migratorio, propendiendo a facilitar los mecanismos de regularización migratoria de los extranjeros.
- **Afirmar** el valioso aporte de los migrantes en los países de acogida así como la necesidad de fomentar en dichos países programas que faciliten la integración de los migrantes. En el marco de la X CSM, llevada a cabo en Cochabamba - Bolivia - los días 25 y 26 de octubre de 2010, se adoptó la Declaración de Principios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. Esta Declaración sintetiza y releva todos los principios y compromisos asumidos por los países sudamericanos en las Declaraciones finales de la anteriores CSM, por lo cual constituye un documento de relevancia que instituirá la posición de los países y de la CSM ante los diversos foros internacionales sobre migraciones.



Los principios más importantes asumidos por los gobiernos latinoamericanos en esta Declaración son los siguientes:

- **Reafirmar** el compromiso de garantizar el irrestricto y permanente respeto permanente de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares.
- **Alentar** la negociación y firma de convenios de regularización migratoria entre Estados miembros de la Conferencia.
- **Implementar** políticas y programas de vinculación y promoción de capacidades de nuestros nacionales en el exterior.
- **Promover** la firma de acuerdos para el logro de la movilidad con derechos de todas las personas migrantes como parte sustancial de los procesos de integración económica, cultural y social entre los países sudamericanos.

Asimismo, en el ámbito de la X CSM se suscribió el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM).

Los objetivos del PSDHM son recoger los prin-

cipios y derechos que se han consensado en el desarrollo de las diferentes CSM, plantear los lineamientos estratégicos que surgen de dichos principios y derechos, y proponer programas de acción acordes con los lineamientos estratégicos planteados.

En función de los lineamientos estratégicos, el PSDHM establece programas de acción, a ser desarrollados durante el período 2010-2012, los cuales poseen actividades específicas con el propósito de alcanzar los objetivos de cada programa.



Estos programas son los señalados a continuación.

- a) Programa de información y difusión de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias.
- b) Programa de adecuación normativa a los principios del PSDHM.
- c) Programa de participación de la sociedad civil, movimientos y otros actores sociales.
- d) Programa de participación en espacios regionales e internacionales.
- e) Programa de fortalecimiento de la información migratoria.
- f) Programa de fortalecimiento de la gestión migratoria.
- g) Programa de fortalecimiento de la gestión migratoria en zonas de frontera.
- h) Programa de fortalecimiento de los mecanismos de vinculación con nacionales en el exterior y de la cooperación en atención consular.

0.4 UNION DE NACIONES SUDAMERICANAS (UNASUR)

La Unión de Naciones Sudamericanas se constituye a partir de los logros y de los avances de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del MERCOSUR, yendo más allá de la convergencia de los mismos, y siendo hasta el momento, un proceso deliberativo, consultivo y no vinculante. La Comunidad Sudamericana de Naciones, antecesora de la UNASUR, se conformó con la decisión de los presidentes de la región sudamericana reunidos en Cuzco, Perú, el 8 de diciembre de 2004, y tiene en las Declaraciones de Cuzco y Ayacucho sus documentos fundacionales.

En la Declaración de Cuzco no se hace alusión a cuestiones migratorias, mientras que en la Declaración de Ayacucho se convoca a una Conferencia Internacional Especial, a nivel ministerial, de países en desarrollo con flujos internacionales sustanciales de migrantes.

Así es como los días 15 y 16 de mayo de 2006 se realizó en Lima esta conferencia internacional especial, con el propósito de articular líneas de acción que permitan atender las múltiples dimensiones del fenómeno migratorio, tomando en consideración los avances, iniciativas y recomendaciones de la V Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, llevada a cabo en la ciudad de La Paz, Bolivia, los días 25 y 26 de noviembre de 2004.

Asimismo, en la reunión Cumbre de Brasilia, realizada el 30 de septiembre de 2005, una Declaración Presidencial definió la agenda prioritaria y el Programa de Acción de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En la Declaración de Brasilia se establecen las áreas de acción prioritarias de la comunidad, entre las cuales no se incluye la cuestión migratoria.

Sin embargo, dentro del Programa de Acción se sugiere la conveniencia de

negociar un Acuerdo de exención de visas y habilitación de documentos de identidad para que los nacionales ingresen y transiten en sus respectivos territorios en calidad de turistas. Además, se establece que los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones intercambiarán experiencias sobre facilitación del comercio, complementación de cadenas productivas, e integración y cooperación en las zonas fronterizas

Luego de la Cumbre de Brasilia, se lleva a cabo una reunión extraordinaria en Montevideo, en diciembre de 2005, donde se decidió la creación de una comisión -constituida por representantes personales de los Presidentes- con la tarea de producir un documento de reflexión para ser sometido a la II Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, a fines del año 2006.

Este documento, el cual se denominó "Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones", señala la promoción de una política migratoria sudamericana que asegure la libre circulación de las personas, teniendo como base el respeto a los derechos humanos, la realización de proyectos que promuevan el pluriculturalismo y la plena integración de los migrantes en los países de destino.

Los países sudamericanos deben concertar y promover una política que asegure globalmente, inclusive ante los países desarrollados, un tratamiento integral de la problemática migratoria y la adopción de normas universales sobre circulación de las personas. Se menciona que el acuerdo para exención de visas y pasaportes es el primer paso para la libre circulación y contribuye a la consolidación de una ciudadanía sudamericana.

En este sentido, el 24 de noviembre de 2006 en Santiago de Chile se firmó

el acuerdo para la exención de visa de turista y habilitación de documento de identidad para ingreso y tránsito en sus respectivos territorios. Este acuerdo, el cual no entró en vigencia, establece que los nacionales de una Parte podrán ingresar, transitar y salir del territorio de las demás Partes, en condición de turistas, sin necesidad de visa o de pasaporte, mediante la presentación de documento nacional de identificación vigente. Los nacionales de una de las partes podrán permanecer en el territorio de otra parte como turistas por un período de hasta 90 días.

Es importante señalar que las disposiciones estipuladas en este acuerdo son

similares a las establecidas por el acuerdo para la concesión de un plazo de 90 días a los turistas nacionales de los estados partes del MERCOSUR y Estados Asociados y por el acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, detallados precedentemente.

Además, el documento de reflexión sostiene que se debe considerar la necesidad de negociar un Tratado Fundacional y constitutivo de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que otorgue nueva densidad jurídica a la iniciativa y que apunte a la creación de una Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

Seguidamente, en la Declaración de Cochabamba, denominada “Colocando la piedra fundamental para una Unión Sudamericana”, firmada el 9 de diciembre de 2006, se establece como principio rector de la integración sudamericana, entre otros, la democracia y pluralismo para consolidar una integración sin dictaduras y respetuosa de los derechos humanos y de la dignidad humana, de los pueblos originarios, de los afrodescendientes y migrantes, con igualdad de género y respeto a todas las minorías y sus manifestaciones lingüísticas y culturales, reconociendo el aporte de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y su derecho a una participación democrática en cada uno de los países sudamericanos y en el proceso de integración.

Dentro de los objetivos de la integración sudamericana, entre otros, se plantean:

- Alcanzar progresivamente el reconocimiento de derechos civiles, políticos, laborales y sociales para los nacionales de un Estado miembro en cualquiera de los otros Estados miembros.
- Abordar el tema de la migración con un enfoque integral y comprensivo, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos que conduzca a una cooperación efectiva, particularmente en áreas estratégicas, como la vinculación entre la migración y el desarrollo y la armonización de políticas. En este sentido, se destaca la importancia de la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias.

La institución de la Unión de Naciones Sudamericanas, como una organización dotada de personalidad jurídica internacional, se produce el 23 de mayo de 2008 mediante la Declaración de Brasilia, la cual se inspira en las Declaraciones de Cuzco de 2004, Brasilia de 2005 y Cochabamba de 2006 e instituye la UNASUR.

La UNASUR tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Dentro de los objetivos específicos, en relación a la cuestión migratoria, se mencionan los siguientes:

- La consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado miembro residentes en cualquiera de los otros Estados miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana.
- La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado.
- La cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas.

Haciendo referencia a este último objetivo, los países miembros de la UNASUR suscribieron, el 4 de julio de 2008, la Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la "Directiva de Retorno" de la Unión Europea, en la cual expresan su rechazo a la aprobación de esta Directiva y cualquier intento de criminalización de los migrantes que pueda implicar la aplicación de esta normativa, y subraya que los derechos humanos de que son titulares están garantizados por diversos instrumentos internacionales suscritos por los Estados de ambas regiones. Asimismo, los Estados miembros de UNASUR exigen un trato justo y humanitario para todos sus migrantes en la UE, en consonancia con la generosa acogida brindada a cientos de miles de nacionales europeos y sus descen-

dientes en América del Sur.

Adicionalmente, el 12 de febrero de 2009 la UNASUR aprobó la Declaración de la UNASUR frente a la Propuesta de Directiva de la Unión Europea para sancionar a empleadores de inmigrantes irregulares con el propósito de expresar su preocupación frente a la inminente suscripción de esta Directiva, la cual podrá tener un impacto significativo en las personas migrantes que se encuentran en situación migratoria irregular toda vez que, en lugar de endurecer las sanciones aplicables a sus empleadores, debiera privilegiar la inserción humana, laboral y productiva de los migrantes en las sociedades de destino, considerando los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Además, se hace un llamado a los Gobiernos de la UE para

iniciar un diálogo comprensivo y estructurado que ofrezca una respuesta integral al fenómeno de la migración, tal como fue acordado en la V Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea.

Asimismo, el 10 de agosto de 2009 se llevó a cabo la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR en la ciudad de Quito- Ecuador, en el marco de la cual se aprobó la Declaración Presidencial de Quito.

En relación a las cuestiones migratorias, esta Declaración reafirma el compromiso de los gobiernos de UNASUR de avanzar en la construcción de la ciudadanía suramericana, abordando el tema de la migración con un enfoque integral y comprensivo, bajo el respeto irrestricto de los Derechos Humanos de los migrantes y sus familias, conforme lo dispuesto en la Declaración de Cochabamba, de diciembre de 2006. Para ello, establece como necesario reforzar la cooperación y coordinación regional entre los estados miembros de la UNASUR y la Conferencia Sudamericana de Migraciones, a fin de construir un enfoque común regional que facilite la circulación de personas. Además, se señala la necesidad de alcanzar un diálogo comprensivo y estructurado sobre la migración entre los países de América Latina, el Caribe y la Unión Europea.

Respecto al relacionamiento entre la UNASUR y la Conferencia Sudamericana de Migraciones, la Declaración Final de la IX CSM recoge este mandato presidencial en su párrafo 17 y, adicionalmente, el Acta de Acuerdos y Compromisos de la X CSM estipula que se informará al Consejo de Delegadas y Delegados de UNASUR sobre las resoluciones que toma la CSM y se iniciarán las gestiones al más alto nivel para el desarrollo efectivo de los canales de relacionamiento entre la CSM y UNASUR.

0.5 CONSENSOS Y FOROS INTERREGIONALES

Los consensos y foros interregionales, que serán analizados en esta sección, son instancias en las cuales se negocian acuerdos y se realizan deliberaciones sobre cuestiones migratorias, además de otros temas, entre la región de América Latina y Caribe y los países del continente europeo, siendo las más relevantes las Cumbres Iberoamericanas de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno -en cuyo ámbito se desarrolla el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD)- y las Cumbres América Latina y Caribe-Unión Europea (ALC-UE).

0.6 CUMBRES IBEROAMERICANAS DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO FORO IBEROAMERICANO SOBRE MIGRACION Y DESARROLLO (FIBEMYD)

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los veintidós países iberoamericanos, reunidos en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca, en octubre de 2005, aprobaron la Declaración de Salamanca, la cual incorporó a las migraciones internacionales como asunto central de la Comunidad Iberoamericana y abrió la senda para emprender el diseño de una agencia concertada y fundada en el principio de que la migración es un bien común, que hace parte de su patrimonio y que es indispensable para su desarrollo y cohesión local.

En seguimiento de uno de los mandos de Salamanca, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) organizó el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, que tuvo lugar en Madrid en julio de 2006, realizado con la cooperación de CEPAL/CELADE y OIM. Sus resulta-

dos y conclusiones constituyeron un importante insumo para la XVI Cumbre Iberoamericana, realizada en Montevideo en noviembre de 2006, cuyo tema central fue precisamente Migración y Desarrollo.

En dicha Cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron el “Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo”, el cual configura una agenda migratoria positiva, en el marco de los principios del derecho internacional de los derechos humanos y representa una continuidad de acción desde la Declaración de Salamanca.

Acorde con la significación que posee el fenómeno migratorio, y las múltiples interdependencias que lo caracterizan, esta agenda abarca una diversidad de dimensiones y los retos asociados a la gobernabilidad migratoria, en el contexto del proceso de desarrollo iberoamericano y la promoción y el fortalecimiento de los derechos humanos.

En efecto, el Compromiso de Montevideo señala, entre otros asuntos, la necesidad de: coordinar políticas para el tratamiento ordenado de los flujos migratorios; promover el fortalecimiento de los derechos humanos como componente de las prácticas migratorias; impulsar la prevención y el combate a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes; facilitar la efectiva integración de los migrantes en los países de destino; erradicar toda forma de discriminación; prestar especial atención a la problemática de la migración femenina y a la de los grupos vulnerables, y promover experiencias de codesarrollo. Reconociendo y destacando la soberanía de los Estados en la definición de sus políticas migratorias, el Compromiso de Montevideo avanza en la gobernabilidad del fenómeno migra-

torio, debiendo sustentarse no sólo en la adhesión de los países a los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, sino también en el robustecimiento del diálogo y los consensos, de la diplomacia y los acuerdos multilaterales, como contraparte de las acciones unilaterales.

Con este fin, el Compromiso de Montevideo previó el establecimiento y convocatoria de un Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD) como espacio de intercambio de buenas prácticas y coordinación para articular consensos y acciones compartidas por las naciones iberoamericanas en la materia, lo cual representa una meta y acción sustantiva para implementar y dar continuidad a los mandatos de Salamanca y Montevideo.

Seguidamente, en la XVII Cumbre Iberoamericana realizada en Santiago de Chile, en noviembre de 2007, los Jefes de Estado y de Gobierno suscribieron la Declaración de Santiago y el Programa de Acción que contiene los mandatos para su implementación. El artículo 17 de la Declaración reitera la significación del Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo, y el párrafo 21 del Programa de Acción contiene el siguiente mandato: “Instruir al Foro de Cuenca, cuya celebración tendrá lugar durante el 2008, el diseño de un programa de acción sobre migración que, de acuerdo con el Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo, promueva la protección de los derechos humanos de los migrantes”.

Adicionalmente, en el marco de esta XVII Cumbre se adoptó el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, el cual marca un hito en el desarrollo progresivo de sistemas de protección social universal y respecto de los derechos humanos

de los migrantes, al asegurar la portabilidad de los beneficios de la seguridad social. Su pronta entrada en vigor posibilitará que aproximadamente cuatro millones y medio de migrantes puedan beneficiarse del Convenio.

Respecto al FIBEMYD, su objetivo general es la constitución de un espacio para el intercambio de buenas prácticas y acciones compartidas en el ámbito de migración y desarrollo, y la consolidación de modalidades de cooperación que contribuyan a dar continuidad a la implementación y el seguimiento de los mandatos de la Declaración de Salamanca, del Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo y el Programa de Acción de la Declaración de Santiago.

Los objetivos específicos del Foro son los siguientes:

- Debater los resultados del estudio sobre Migración y Desarrollo y formular recomendaciones de acción sobre los retos que imponen al espacio iberoamericano las relaciones entre migración, desarrollo y derechos humanos.
- Diseñar un Programa de Acción sobre migración que, de acuerdo con el Compromiso de Montevideo, de cumplimiento al mandato establecido en la XVII Cumbre de Santiago.
- Analizar buenas prácticas que pudieran ser replicadas a nivel iberoamericano con la finalidad de contribuir a que la migración constituya un proceso digno, seguro y ordenado en el ámbito iberoamericano.
- Consolidar modalidades eficientes de coordinación, cooperación y convergencia entre el FIBEMYD y las instancias multilaterales de consulta en materia de migración y desarrollo.
- Impulsar la participación de redes de organizaciones de la sociedad civil para las migraciones en el FIBEMYD.

Con el propósito de cumplir estos objetivos, el 10 y 11 de abril de 2008 se llevó a cabo el I FIBEMYD en la ciudad de Cuenca, Ecuador. El Compromiso de Montevideo y el Programa de Acción de la Declaración de Santiago constituyeron el marco de referencia para la organización y definición del temario del FIBEMYD, tomándose también en consideración las experiencias del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y de los procesos regionales de consulta.

Los trabajos del FIBEMYD se organizaron en seis sesiones y una Mesa Redonda, las cuales fueron presididas por representantes de los Estados miembro y contaron con expositores y comentaristas, cubriendo los siguientes temas:

- Sesión Introductoria: Migración y Desarrollo. Incluyó el tratamiento del documento sobre Migración y Desarrollo, elaborado por CEPAL /CELA-DE en coordinación con la SEGIB, utilizando también insumos aportados por la OIM, la Conferencia Regional sobre Migración, la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR.
- Sesión I: Remesas de los Emigrantes. Centró el tratamiento del tema en experiencias y buenas prácticas en la reducción de los costos de las transferencias y el acceso de los migrantes a los productos financieros ofrecidos por las entidades bancarias. Asimismo, en esta sesión se incluyó una aproximación a experiencias de financiación compartida del tipo 3 a 5x1, desarrolladas en varios países iberoamericanos.

- Sesión II: Campañas de información sobre derechos humanos, combate a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes, y prevención de la migración irregular. Abordó las experiencias de los procesos regionales de consulta en materia de campañas de información, particularmente de la CRM, así como de la OIM y de algunos países que han producido campañas de esta naturaleza.
- Sesión III: Programas regulares de migración laboral temporal. Examinó importantes iniciativas en países iberoamericanos que han contribuido a una mejor gestión de los flujos migratorios laborales de carácter temporal.
- Sesión IV: Integración de Migrantes. Incluyó la presentación del documento elaborado por CEPAL/CELADE sobre impacto social y económico de la inserción de migrantes en tres países seleccionados de Iberoamérica, así como las buenas prácticas en este ámbito y la relevancia de la gestión local en la ejecución de los programas de integración.
- Sesión V: Vinculación con Nacionales Emigrados. Consideró iniciativas de vinculación desarrolladas por algunos Estados con sus comunidades en el exterior, la complementariedad del retorno y los programas de codesarrollo que también contribuyen a reforzar la vinculación de los emigrados con sus países de origen.
- Mesa Redonda: Diseño de un Programa de Acción y Modalidades de Cooperación para la Implementación del Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo. Orientada a dar cumplimiento a la Declaración de Santiago, su propósito principal fue la identificación de lineamientos de acción para avanzar en la ejecución de los compromisos operativos acordados por los Jefes de Estado y de Gobierno en su XVI Cumbre.

Asimismo, entre los días 29 y 31 de octubre de 2008 se celebró la XVIII Cumbre Iberoamericana en El Salvador, donde los Jefes de Estado y de Gobierno suscribieron la Declaración de San Salvador. Esta Declaración establece la necesidad de promover, dentro del marco de los lazos históricos y culturales que unen a los países de Iberoamérica y tomando en cuenta el Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo, y en conformidad a los instrumentos internacionales sobre la materia y respetando la legislación nacional vigente, un diálogo estructurado e integral que permita superar las situaciones que afectan a las y los migrantes y sus familias, y avanzar en la agenda migratoria vinculada con el desarrollo humano, positiva y preactiva, basada en el pleno respeto de sus derechos

humanos, independientemente de su situación migratoria.

Del mismo modo, el Plan de Acción de San Salvador insta a continuar con los trabajos realizados en la cuestión migratoria, apegándose al espíritu que en la materia expresa la Declaración de San Salvador como seguimiento del Compromiso de Montevideo, que dieron inicio al diálogo, la concertación y las acciones de cooperación entre los países iberoamericanos, durante el I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo. Además, exhorta a la SEGIB, la CEPAL y la OIM a iniciar las actividades de implementación del Compromiso de Montevideo.

Seguidamente, se llevó a cabo la **XIX Cumbre Iberoamericana en la ciudad portuguesa de Estoril** entre el 29 de noviembre y el 1 de diciembre



de 2009 y se suscribió la Declaración de Lisboa. A pesar de que en la misma no hay ninguna mención a la temática migratoria, el Programa de Acción de Lisboa reafirma el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo, como referencia para la gobernabilidad de la migración internacional, el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes; y destaca sus contribuciones a las sociedades de origen y destino. Asimismo, subraya la especial relevancia que adquiere la II Reunión del FIBEMYD de El Salvador; y resalta la importancia de continuar avanzando en la implementación del

Compromiso de Montevideo y del Programa de Acción de Cuenca.

En este sentido, los días 22 y 23 de julio de 2010 tuvo lugar en San Salvador el II FIBEMYD, cuyo propósito principal fue aportar insumos para la definición de programas y proyectos concretos, destinados a mitigar los efectos de la crisis en migración y desarrollo, así como continuar potenciando la contribución positiva de la migración, y la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria, al igual que de los refugiados.

El tema central del FIBEMYD fue “Impactos de la crisis económica en migración y desarrollo: respuestas de políticas y programas en Iberoamérica.”, debido a que las consecuencias de la crisis económica se constituyen en un tema emergente en la agenda migratoria iberoamericana, que plantea nuevos desafíos y hace necesario repensar las prioridades para mitigar sus efectos.

Los trabajos del Foro se llevaron a cabo a través de Sesiones Plenarias, las cuales tuvieron como propósito disponer de una mirada global de los impactos de la crisis, así como presentar el documento “Impactos de la crisis económica en migración y desarrollo: respuestas de políticas y programas en Iberoamérica”, preparado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL, con la colaboración de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como marco para las deliberaciones de la reunión.

Asimismo, se conformaron Mesas de Trabajo simultáneas, cuyos objetivos principales fueron analizar propuestas y disponer de insumos para la elaboración de programas/proyectos, destinados a intervenciones prioritarias para mitigar los efectos de la crisis en migración y desarrollo, en el espacio iberoamericano.

Las mesas de trabajo trataron los temas que se indican a continuación:

- I:** Remesas y crisis: lecciones aprendidas, desafíos y propuestas de acción.
- II:** Codesarrollo y crisis: retos y oportunidades para potenciar la migración como agente de desarrollo.
- III:** Crisis e Inserción laboral de los inmigrantes.
- IV:** La crisis y los derechos humanos de los migrantes.
- V:** Crisis: salud y protección social de la población migrante.

Cada una de ellas, presidida por un Moderador, contempló intervenciones de expertos de países, de procesos regionales de consulta y de redes de la sociedad civil, siendo género, etnia y derechos humanos ejes transversales en el tratamiento de los temas.

Finalmente, se desarrolló una Mesa Redonda denominada: “Pasar de los acuerdos a la acción: identificar iniciativas, programas y actividades concretas”, en el marco de la cual se presentaron las principales conclusiones del II FIBEMYD, poniendo especial atención en los componentes de programas y proyectos para mitigar los efectos de la crisis en migración y desarrollo en el espacio iberoamericano, así como la importancia de la convergencia interinstitucional y programática para su implementación.

0.7 CUMBRES AMERICA LATINA Y CARIBE - UNION EUROPEA (ALC-UE)

Las Cumbres América Latina y Caribe - Unión Europea (ALC-UE) son reuniones de mandatarios de diferentes países de Latinoamérica, el Caribe y la Unión Europea que se celebran cada dos años, en las cuales se evalúan los avances registrados en materia de cohesión económica, combate a la pobreza, equidad y justicia social en ambas regiones.

Estas reuniones se basan en una asociación estratégica birregional fundamentada en la Declaración y el Plan de Acción adoptados en la Primera Cumbre que se llevó a cabo en Río de Janeiro en junio de 1999.

La primera cumbre tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil en 1999, la segunda en Madrid, España en 2002, la tercera en Guadalajara, México en 2004, la cuarta fue llevada a cabo en Viena, Austria en 2006 y tuvo como principal objetivo alcanzar en 2010 una Zona Euro Latinoamericana de Libre Comercio. La quinta se desarrolló del 13 al 17 de mayo de 2008 en Lima, Perú y buscó crear una asociación de ámbitos sociales y del conocimiento de ambas regiones, y la sexta se llevó a cabo el 18 de mayo de 2010 en

Madrid, España, y su tema central fue la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social.

Los objetivos de estas Cumbres son los siguientes: fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre ambas regiones a fin de desarrollar una asociación estratégica birregional; contribuir al fomento de objetivos comunes tales como el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa y las libertades individuales, el Estado de Derecho, la gobernabilidad, el pluralismo, la paz y seguridad internacionales, la estabilidad política y el fomento de la confianza entre las naciones y; promover y desarrollar una asociación estratégica sustentada en el pleno respeto al Derecho Internacional y en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, los principios de no intervención, respeto de la soberanía, igualdad entre los Estados y autodeterminación de los pueblos, así como en un espíritu de igualdad, alianza y cooperación.

Asimismo, previo a la celebración de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno se lleva a cabo una reunión de altos funcionarios de ambas regiones con la participación de la Comisión Europea y la Secretaría General del Consejo Europeo, a fin de revisar los documentos que serán aprobados por los Mandatarios.

Analizando las Declaraciones emitidas al finalizar cada una de estas Cumbres, detallaremos a continuación los compromisos y entendimientos asumidos por los gobiernos respecto al tratamiento de las cuestiones migratorias.

En la Declaración de Río, correspondiente a la I Cumbre ALC-UE, los gobiernos se comprometen a promover y proteger los derechos de los grupos más vulnerables de la sociedad, en especial los niños, los jóvenes, los dis-

capacitados, los desplazados y los trabajadores migrantes y sus familias y aunar esfuerzos para combatir todas las formas del crimen transnacional organizado y actividades relacionadas, tales como el tráfico de mujeres, niños y migrantes entre otros.

En II Cumbre, celebrada en España en 2002, se firmó la Declaración de Madrid en la cual se establece la necesidad de llevar a cabo un análisis integrado de las distintas cuestiones en materia de migración entre ambas regiones, y de aplicar soluciones y garantizar el pleno respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes y de sus familias, de conformidad con el Derecho Internacional y las legislaciones nacionales. Asimismo, en 2004 con motivo de la III Cumbre ALCUE, se firmó la Declaración de Guadalajara, en la cual los gobiernos se comprometen a abordar cuestiones importantes como el pleno respeto de los derechos humanos de todos los migrantes, sin importar su estatus; continuar y reforzar la prevención de la migración irregular y el combate contra el tráfico y la trata de seres humanos; analizar la fuga de cerebros y su impacto en el desarrollo de los países de origen; reconocer la contribución de los migrantes al desarrollo económico y a la vida social y cultural de los países de destino; y prevenir la violencia y la discriminación contra migrantes, en especial contra mujeres y menores, de conformidad con los compromisos internacionales pertinentes.

En la Declaración de Viena, correspondiente a la IV Cumbre ALCUE, se establece la necesidad de ampliar los beneficios de la migración, tanto para ambas regiones como para los propios migrantes; dar seguimiento conjunto respecto al tratamiento, derechos e integración de los migrantes; facilitar las transferencias de remesas de los migrantes que son de

carácter privado y reducir los costes correspondientes; aunar esfuerzos conjuntos para abordar la migración irregular e; intensificar la lucha contra el tráfico y la trata de personas, teniendo en cuenta los derechos y la situación especialmente vulnerable de quienes son objeto de estos delitos.

Por último, en la V Cumbre, celebrada en Lima en 2008, se firmó la Declaración de Lima en la cual los gobiernos reconocen los sólidos lazos históricos y culturales que siempre han existido entre los países latinoamericanos y caribeños y las naciones de la Unión Europea, basados en el impacto positivo de los flujos de migración en ambas direcciones; establecen que la pobreza es una de las causas básicas de la migración; consideran fundamental asegurar el goce y la protección efectivos de los derechos humanos para todos los migrantes sobre la base del principio de la responsabilidad compartida; desarrollan un enfoque comprensivo de la migración internacional, incluyendo la gestión ordenada de los flujos migratorios y concentrándose en los beneficios mutuos para los países de origen y de destino; promueven el reconocimiento y la toma de conciencia pública sobre la importante contribución económica, social y cultural de los migrantes a las sociedades receptoras; subrayan la importancia de luchar contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y otras formas de intolerancia.

Asimismo, en la Declaración de Lima se realiza un llamado a ambas regiones para desarrollar aún más un diálogo comprensivo y estructurado sobre la migración, a fin de identificar los desafíos comunes y áreas para la cooperación mutua. Este marco debería permitir el intercambio de puntos de vista y la intensificación de los esfuerzos hacia el incremento de la información mutua sobre los desarrollos en la polí-

tica migratoria y las mejores prácticas en ambas regiones. Este diálogo también abordará los temas de la migración regular e irregular, así como los vínculos entre migración y desarrollo, de conformidad con el marco legal de los países. Además, se intensificará la cooperación para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, prestando apoyo a las víctimas, y se promoverán programas de retorno voluntario, digno y sostenible.

En este sentido, y cumpliendo con el mandato de la Declaración de Lima, el 30 de junio de 2009, la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC) iniciaron formalmente el “Diálogo birregional estructurado y global sobre migración” por medio de la firma de un documento conjunto que establece las bases para estructurar este diálogo. En este documento se esbozan los objetivos, la estructura y el contenido de los que se espera dotar al diálogo, incluido un calendario indica-

tivo de reuniones para los dos próximos años.

Los principales objetivos del diálogo incluyen la determinación de desafíos comunes y ámbitos de cooperación mutua, así como la elaboración de una base más sólida de documentación en materia de migración ALC-UE para entender mejor la realidad de dicho fenómeno, basándose en el principio de responsabilidad compartida, en el refuerzo del compromiso y en la voluntad de ambas partes de debatir las cuestiones relacionadas con la migración.

Para el logro de estos objetivos, se llevarán a cabo intercambios de puntos de vista que permitan incrementar la información mutua sobre las políticas migratorias y las buenas prácticas en ambas regiones; y la identificación de áreas de interés mutuo, las cuales requieren soluciones comunes a través del diálogo y la cooperación en cuestiones específicas.

Respecto al contenido que se espera dotar al diálogo, las partes intercambiarán impresiones sobre los siguientes ámbitos principales:

- Los vínculos entre migración y desarrollo.
- La migración regular y la irregular (por ejemplo, las causas de base de la migración y los beneficios mutuos que reporta a los países de origen y de destino).
- La migración y los derechos humanos, incluida la protección de los migrantes de conformidad con las obligaciones internacionales.
- La lucha contra toda forma de discriminación, racismo y xenofobia.
- Las medidas legislativas y administrativas aplicables a los migrantes en situación irregular.
- Las cuestiones relacionadas con el retorno digno y voluntario.
- Las medidas para combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como para prevenir la falsificación de documentos.

En relación a la estructura del diálogo, se establecieron dos tipos de reuniones. Por un lado, las Reuniones de Alto Nivel entre funcionarios competentes en materia migratoria de ambas regiones; y por el otro, Reuniones de un Grupo de Trabajo en Bruselas, integrado por expertos de los Estados miembros, que facilite y prepare las Reuniones de Alto Nivel.

Cumpliendo con lo estipulado en el ca-

lendario del Diálogo estructurado, los días 17 y 18 de febrero de 2010 se llevó a cabo una Reunión de Alto Nivel sobre Migraciones en Madrid - España. El tema central fue “Educación, Salud y Migraciones”. Asimismo, los días 15 y 16 de marzo de 2010 se celebró una nueva Reunión de Alto Nivel sobre Migraciones en Madrid- España, cuyo tema principal fue “Familias, Grupos Vulnerables y Migración”.

Todos estos desarrollos se consolidan en el marco de la VI Cumbre ALC-UE, celebrada el 18 de mayo de 2010 en Madrid, en la cual se adoptó la Declaración de Madrid. En párrafo 28 de este instrumento se señalan tres objetivos claves del diálogo en materia migratoria: conseguir un conocimiento más adecuado de las realidades de la migración; fomentar el disfrute efectivo y la protección de los derechos humanos de todos los emigrantes en ambas regiones; y determinar los re-

tos y los ámbitos de interés mutuo que requieren soluciones comunes y una cooperación práctica y concreta sobre cuestiones específicas.

Estos objetivos así como el programa de trabajo para su desarrollo se especifican en el Plan de Acción de Madrid 2010-2012 que lo completa con la referencia a una serie de actividades e iniciativas de cooperación concretas, las cuales se señalan a continuación.

- Promover programas de cooperación para combatir y prevenir el tráfico y las redes de contrabando de migrantes y asistir a las víctimas, especialmente a las mujeres y los niños.
- Promover una cooperación técnica entre la UE y los países de ALC para intercambiar información sobre flujos migratorios, así como en apoyo de la mejora de las políticas de migración y desarrollo, entre otros medios a través de un "proyecto dirigido" destinado a reforzar el diálogo y la cooperación UE-ALC, además de actividades específicas para los países caribeños.
- Desarrollar medidas que hagan el envío de remesas de emigrantes más barato, seguro, transparente y propicio al desarrollo, sin dejar de respetar su carácter privado.
- Mantener la cooperación intrarregional y birregional en los ámbitos de la educación y la salud de los migrantes, así como por lo que atañe a los grupos de migrantes en situación de vulnerabilidad, especialmente las mujeres y los niños.

Además, en la Cumbre de Madrid se ha decidido la creación de una Fundación UE-ALC como un nuevo foro de debate con el que se podrá enriquecer el diálogo desarrollado en materia de inmigración y asegurar la presencia de la sociedad civil.

0.9 CONSENSOS Y FOROS INTERNACIONALES

El foro internacional en materia migratoria que es analizado en esta tercera parte del trabajo es el Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD), el cual se limita a un ámbito de debate e intercambio de buenas prácticas con carácter no vinculante entre todos los gobiernos participantes.

10 FORO GLOBAL SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO (FGMD)

Además del tratamiento que en ciertas ocasiones aborda la Asamblea General de la ONU o sus órganos dependientes respecto a la cuestión migratoria, la instancia activa más importante de diálogo multilateral es el Foro Global sobre Migración y Desarrollo, el cual fue creado en septiembre de 2006 como iniciativa del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo, celebrado en el ámbito de Naciones Unidas.

Del diálogo de alto nivel emanaron ciertos consensos básicos en relación a temática migratoria, los cuales se enumeran a continuación.

- La migración internacional es un fenómeno creciente y puede aportar una contribución positiva al desarrollo, siempre que sea acompañada de políticas adecuadas.
- El respeto de los derechos y las libertades fundamentales de los migrantes es esencial para que se obtengan los beneficios de la migración internacional
- La importancia del fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de migración internacional, tanto a nivel bilateral, regional y global.

Cumpliendo con estos consensos, se estableció el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD) como proceso informal, no vinculante, voluntario y dirigido por los gobiernos, que se encuentra abierto a todos los Estados Miembro y Observadores de las Naciones Unidas. Las agencias de la ONU y otros organismos, tanto regionales como internacionales, pueden asistir como observadores.

Los objetivos del foro son los siguientes:

- Proveer de un espacio de alto nivel a los encargados de las políticas públicas migratorias y a quienes las practican para discutir, de manera informal, los retos y oportunidades prácticos sobre los nexos entre migración y desarrollo e interactuar con actores relevantes en la materia, incluyendo a las organizaciones no gubernamentales, expertos y organizaciones migratorias que fomenten resultados prácticos y orientados a la acción en tres niveles: nacional, bilateral e internacional.
- Intercambiar buenas prácticas o experiencias, que puedan adaptarse a otras circunstancias, para maximizar los beneficios sobre el desarrollo producto de la migración y los flujos migratorios.
- Identificar la información, políticas y baches institucionales necesarios para fomentar las sinergias y generar una mayor coherencia en las políticas a nivel nacional, regional e internacional entre las áreas de políticas públicas de migración y las de desarrollo.
- Establecer alianzas y cooperación entre los países, así como entre los países y otros actores, tales como organismos internacionales, la diáspora, trabajadores extranjeros, académicos, etc., en migración y desarrollo.
- Estructurar las prioridades internacionales y la agenda de migración y desarrollo.

El FGMD reúne a expertos de todas las regiones, en general gubernamentales, buscando promover el diálogo, la cooperación y las asociaciones, y fomentar los resultados prácticos y orientados hacia la acción en los planos nacional, regional y fundamentalmente mundial.

En relación a su estructura, las reuniones del Foro son organizadas por la Presidencia Pro Tempore con ayuda de los otros miembros de la "Troika" (constituida por el presidente anterior, actual y posterior), buscándose un equilibrio al alternar una presidencia en un país desarrollado y una en un país en vías de desarrollo. La próxima sede del FGMD será Suiza.

Asimismo, funcionan un Grupo Directivo y un Grupo de Amigos del Foro. El primero está integrado por gobiernos firmemente comprometidos en ofrecer su apoyo al proceso, y se reúne normalmente en Ginebra, aportando orientación y apoyo a la temática de la próxima reunión. En general, es aquí donde se negocian los temas a tratar. El segundo es un grupo abierto constituido por todos

los Estados miembros de ONU y organizaciones internacionales relacionadas con la temática migratoria.

El FGMD no forma parte del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, mantiene, a través del Grupo Directivo, vínculos con el Secretario General, principalmente por medio del Representante Especial para la Migración Internacional y el Desarrollo. El Foro también se basa en la experiencia del Grupo Global sobre Migración (GMG), de carácter inter-agencial y, de este modo, se asesorará con el GMG a través de las instituciones individuales y el presidente del GMG.

Respecto al relacionamiento del FGMD con la sociedad civil, un propósito fundamental del Foro es fomentar la coherencia al momento de crear políticas nacionales y de construir instituciones donde los actores de la Sociedad Civil se desempeñen como contribuyentes y aliados importantes. La aportación de la Sociedad Civil se reconoce, por ende y al mismo nivel, como útil y necesaria.

Las Jornadas de la Sociedad Civil se organizan en paralelo con las reuniones del FGMD, por medio de una comisión designada por el país sede que se responsabiliza de la presidencia de este proceso. El proceso de selección para la participación de diversos actores de la sociedad civil se basa, generalmente, en un número de factores determinados por un Comité Asesor Internacional, tales como experiencia en trabajos sobre migración y/o desarrollo, circunscripción amplia, género y balance geográfico.

El I Foro Global sobre Migración y Desarrollo se celebró en Bruselas, Bélgica, en 2007, y su lema fue “Migración y desarrollo socio-económico”, resultando en un intercambio de buenas prácticas sobre migración laboral y migración circular; en el impulso de estructuras institucionales que permitan lograr una mayor co-

herencia de políticas; en evaluaciones de los códigos de contratación de trabajadores; y en mayores compromisos de los procesos consultivos regionales en la temática de migración y desarrollo.

El objetivo principal de esta reunión fue examinar el impacto de la migración en el desarrollo social y económico, en términos de desarrollo del capital humano y movilidad laboral, por una parte, y la contribución de recursos de los migrantes.

La coherencia política entre la migración y las políticas de desarrollo fue el segundo tema central. Cuestiones transversales, tales como los derechos humanos, el género y las causas de las migraciones también fueron discutidos. Asimismo, se pusieron en marcha modalidades de funcionamiento para crear un marco estructurado para garantizar la continuidad futura del Foro sobre una base sólida.

Los tres temas de las Mesas Redondas fueron: **a)** El desarrollo del capital humano y el movimiento laboral; **b)** Remesas y otros recursos de la Diáspora, y **c)** Mejorar la coherencia institucional de las políticas públicas y la promoción de alianzas.

El II Foro Global se llevó a cabo en Manila, Filipinas, en 2008 y tuvo como lema la “Protección y empoderamiento de los migrantes para el desarrollo”, centrando las reuniones en intercambios de buenas prácticas en la protección de los derechos de los migrantes durante todas las etapas del proceso de migración; en la repercusión beneficiosa de la migración legal y las formas de reducir los movimientos irregulares; en la necesidad de mejorar los datos y de coordinar las investigaciones para respaldar la formulación de políticas, y en la forma de promover la coherencia normativa e institucional en los pla-

nos tanto nacional, como regional y mundial.

El tema protección y empoderamiento de los migrantes para el desarrollo permitió resaltar el lado humano de la migración, en medio de un debate que por lo general sólo se enfocaba en las implicaciones económicas racionales de la migración para el desarrollo.

Estas dos prioridades constituyeron la base de los debates de la mesa redonda sobre la protección y el empoderamiento de los migrantes, y de la MESA REDONDA 2 sobre los marcos políticos que podrían fomentar esta protección y este empoderamiento por medio de un mejor equilibrio entre la facilidad para y el control de la migración. Así como sucedió en Bruselas, el tema de la tercera MESA REDONDA sobre coherencia política e institucional y alianzas se enfocó en la información, en la metodología de la investigación y en la coherencia política e institucional necesarias para apuntalar las otras dos Mesas Redondas.

Asimismo, se realizó una MESA REDONDA sobre el Futuro del Foro, en la cual se debatió sobre el FGMD como una herramienta de gran utilidad para fomentar un diálogo y un intercambio eficaces entre los encargados gubernamentales de las políticas públicas.

El III Foro Global se desarrolló en Atenas, Grecia, del 2 al 5 de noviembre de 2009, siendo el tema central “Integración de las políticas migratorias en estrategias de desarrollo en beneficio de todos”. La elección del tema se basó en dos factores: las diversas experiencias migratorias griegas y la conciencia mundial creciente de la necesidad de crear un mejor vínculo entre la migración y el desarrollo, además de hacer de éste una fortaleza para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Presidencia griega propuso incorporar la migración a la planeación de políticas de desarrollo, esta propuesta se basó en la creencia de que la migración debe ser impulsada más como una elección y no como una necesidad. Los esfuerzos de desarrollo nacional e internacional deberían ampliar el desarrollo humano por medio de una mejoría de los estándares de vida y las elecciones de calidad de vida. La migración internacional no debe ser una estrategia de supervivencia, sino que debe basarse en la elección: la elección a migrar.

Los temas abordados en las Mesas Redondas fueron: a) Cómo hacer para que el nexo entre migración y desarrollo permita el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); b) La integración, la reintegración y la circulación de los migrantes para el desarrollo; c) Coherencia política e institucional y sus asociaciones.

Por último, el IV Foro Global se celebró en Puerto Vallarta, México, el 7 y 8 de noviembre de 2010, su tema central fue “Alianzas para la migración y el desarrollo humano: prosperidad compartida- responsabilidad compartida”, y su objetivo fue fomentar el debate sobre las alianzas y sinergias para el tratamiento de las causas, desafíos y efectos de la migración a favor del desarrollo y del desarrollo a favor de la migración.

El concepto de prosperidad compartida reconoce que la migración tiene la capacidad de beneficiar mutuamente a los migrantes, a sus familias, a las sociedades de los países de origen y de destino, a los empleadores, a las economías locales y nacionales, etc., en términos de desarrollo personal, social y económico. La manera en que estos beneficios del desarrollo se pueden producir de forma equitativa, particularmente en tiempos de

El tema “Protección y empoderamiento de los migrantes para el desarrollo” permitió resaltar el lado humano de la migración, en medio de un debate que por lo general sólo se enfocaba en las implicaciones económicas racionales de la migración para el desarrollo

crisis económica, es una cuestión de responsabilidad compartida.

El IV FGMD por primera vez incluye en sus deliberaciones la temática de la migración irregular y, además, introduce la perspectiva de desarrollo humano, la cual trasciende el debate habitual acerca de los efectos y consecuencias económicas de la migración, y abre un espacio de discusión de ciertas cuestiones que aún necesitan ser analizadas más minu-

ciosamente, tales como salud, educación, capacitación y género; y los derechos humanos y protección de todos los migrantes.

Las cuestiones abordadas en las Mesas Redondas son las siguientes:

- a) Alianzas para la migración y el desarrollo;
- b) Movilidad humana y desarrollo humano;
- c) Coherencia política e institucional para abordar la relación entre la migración y el desarrollo.

10. CONSIDERACIONES FINALES

La multiplicidad de consensos, foros e iniciativas regionales, interregionales e internacionales en los cuales se analizan, debaten y suscriben acuerdos y políticas migratorias permiten vislumbrar la importancia y el protagonismo que ha adquirido la cuestión migratoria en la agenda política internacional, lo cual seguramente continúe en los tiempos venideros.

No cabe duda que la globalización, así como los procesos de regionalización y de integración económica, abren nuevas oportunidades. Más allá de las medidas arancelarias, a través del multilateralismo y de la conformación de bloques regionales, se establecen reglas que permiten ampliar los espacios otrora definidos por los límites nacionales llevando los mismos a los extremos de los países asociados a esos bloques, facilitando la movilidad humana en su interior y permitiendo una mayor gobernabilidad de los flujos migratorios.

Hoy las sociedades pretenden una democratización creciente de las relaciones humanas y un cambio de las hipótesis de conflicto por las de cooperación, y advierten que los consensos y foros regionales, interregionales e internacionales pueden resultar una herramienta eficaz para aportar soluciones a las problemáticas vigentes en la coyuntura internacional actual y para responder a los desafíos próximos respecto a la movilidad y al desarrollo humano de las personas, sin importar su nacionalidad.

En este sentido, principalmente el MERCOSUR permitió avanzar en beneficios evidentes y palpables para todos los ciudadanos sudamericanos por medio de la generación de condiciones favorables en el logro de su libre circulación y residencia en el ámbito del bloque regional.

La construcción de consensos entre países de origen, tránsito y destino; el aumento de la cooperación técnica entre Estados; la adopción de medidas que colaboren a resolver las causas de la migración irregular; la protección de los derechos de los migrantes; y el aumento de programas que incentiven la integración de los migrantes y su acceso a servicios públicos en las sociedades de acogida, deberían ser los principales debates y tareas a emprender por parte de los gobiernos en el marco y como consecuencia de los foros regionales, interregionales e internacionales.

Estos consensos y foros deberían tener como propósito primordial la reducción de las asimetrías en el desarrollo de los países y regiones de la comunidad internacional, logrando cubrir las necesidades básicas en cuanto a salud, educación, alimentación, seguridad y trabajo de todos los habitantes del planeta, con el objetivo fundamental de que la movilidad humana pase a ser verdaderamente una elección y no consecuencia de una necesidad.

La movilidad de personas en los procesos de integración regional

Muchas veces, los flujos migratorios intrarregionales, aunque cualitativamente se tratan de un fenómeno social nuevo y con sus propias características, son esencialmente percibidos desde la óptica clásica, tradicional y dominante del modelo Norte-Sur, en donde prima una visión dicotómica, blanco-negro, que estigmatiza y etiqueta en términos negativos los flujos migratorios desde el primer perceptivo de las sociedades receptoras. De construir la visión impuesta por los países del norte en torno al fenómeno migratorio originado en los países del sur, pareciera ser la primera condición de éxito que debe regir la movilidad de los seres humanos en los procesos de integración regional en las Américas. Quizás, lo primero es reconocer la naturaleza humana presente en la activación de lo procesos de movilidad de personas, en contextos de integración regional. Sin embargo, las asimetrías que marcan diferencias entre países también definen las condiciones de recepción de las personas migrantes en sus procesos de salida, tránsito y llegada a las sociedades receptoras. Las asimetrías ejercen, entonces, una influencia sobre los derechos y libertades de la población migrante irregular respecto a la población nacional y frente a los extranjeros regularizados. Lo cual comporta una serie de debilidades en términos de derechos humanos. Esta situación presenta desafíos institucionales, ya que la atención de los desequilibrios regionales e intrarregionales, en términos de intercambio y generación de empleo, permitirá disminuir las condiciones de expulsión generadoras de flujos migratorios

forzados. Por ello, los distintos procesos integracionistas hoy en marcha en América latina enfrentan desafíos institucionales significativos para la atención de tales desequilibrios regionales y su influencia en cuanto al origen, tránsito y recepción de flujos migratorios. Estas son, precisamente, las condiciones características del fenómeno migratorio en Centro América, tanto a nivel regional como extra regional. En donde la región pasa a ser, justamente, una zona de origen, tránsito y destino de flujos migratorios que esencialmente deben ser considerados bajo un prisma de migración Sur-Sur.

Hoy en el istmo centroamericano observamos un paso significativo como zona que es el istmo de comunicación entre Suramérica y Norteamérica de flujos migratorios pendientes y originados en Suramérica que van con objetivo último en Estados Unidos y Canadá y, también, en las regiones generadoras de sus propios flujos migratorios hacia el Norte. Pero también tenemos una amplia movilidad interna de flujos migratorios. Hoy hay nicaragüenses incorporándose laboralmente en El Salvador y esencialmente en Costa Rica. De igual manera, guatemaltecos trabajando en la zona de Belice y hondureños también haciéndolo en esa zona; indígenas Nobes cruzando desde la parte norte de Panamá hacia el sur de Costa Rica e incorporándose en el trabajo de recolección del café. Entonces hay una alta movilidad humana en esta región.

Este tipo de fenómeno viene a comportar una nueva caracterización de las migraciones en el área Centro-



MARIO ZAMORA

Ministro de Gobernación, Policía y Seguridad Pública de Costa Rica.

Anteriormente fue Director General de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica. Licenciado en derecho por la Universidad de Costa Rica. Cuenta con un posgrado en Administración de Justicia Penal.

américa, donde hay una importancia de los flujos migratorios mixtos. En dónde la presencia, justamente, de personas en condición de vulnerabilidad y de trabajadores de conjunta en el cruce de pasos fronterizos. En donde es cada vez es más notorio la migración económica, la presencia de migrantes extra continentales, tanto de Asia, esencialmente China, como de África, principalmente del norte de África, y personas vulnerables que no califican en condiciones de refugio, pero que sus condiciones de deterioro, en cuanto a condiciones sociales y de protecciones, los hace susceptibles, justamente, a la protección de otros países.

Centroamérica ha enfrentado ahora la gobernancia en materia económica a través de tres instancias, en las que estamos participando. La OCAN, que es la Organización de Directores de Migración de Centroamérica, y que define las posiciones a lo interno de la región. La CRM, Conferencia Regional de Migraciones, que es también conocida como el proceso de Puebla, que nos permite, también, tener en la mesa de discusión al Caribe y a Norteamérica. Y el CA-4, que es un proceso supra-regional que ha avanzado en la integración y el libre paso de personas, las fronteras entre estos países han sido reducidas a su mínima expresión y hoy se permite el paso de cuatro nacionalidades con sólo la documentación de su país de origen, es decir, no se requiere pasaporte para el cruce de este tipo de fronteras; se ha avanzado también en fronteras integradas, en que personal de ambos países que confluyen en una zona fronteriza e encargan de la tramitación migratoria, manteniéndose Costa Rica y Panamá, todavía, en un proceso y una velocidad distintas.

Esta gobernancia, nos hace hoy encarar nuevos retos en lo que tiene que ver con

el tema migratorio regional, ya que estamos en un escenario en donde los carteles del narcotráfico mexicano han adelantado su presencia y no sólo ya se circunscribe a territorio mexicano su participación sino que cada vez es más evidente la participación de estos grupos dominando las rutas de paso irregular en frontera y cada vez extendiendo su dominio hacia el norte de Centroamérica, lo cual entraña un factor de riesgo e inseguridad, no sólo para los países sino para el propio paso de los migrantes por ese tipo de sitios. Este tipo de organizaciones han incrementado, justamente, el nivel de violencia que expresan, no sólo para garantizar el ejercicio de su actividad criminal y delictiva, sino también un mayor grado de violencia contra las personas migrantes en el cruce de frontera. Hoy las maras en el norte de Centroamérica cobran una especie de peaje a las personas migrantes por el paso por los territorios dominados por estos grupos criminales y en el caso de México, cada vez es más notorio el secuestro de personas migrante y su cobro, ya sea a las familias en el país de origen o a las familias que están esperándolos en Estados Unidos y Canadá. Recientemente se da cuenta de un número significativo de personas ultimadas por estas organizaciones, en promedio son 50 centroamericanos secuestrados en territorio mexicano por día, lo cual hace de este fenómeno un fenómeno de alto impacto que hoy está transformando, las relaciones en la región.

Por otra parte, el nivel de deportación de centroamericanos en territorio estadounidense ha crecido, lo cual, también, implica un reto de gobernancia, ya que es población que se había ido como consecuencia de los conflictos armados originados en Centroamérica y que ahora están retornando con condiciones, también, en que ya se había roto el vínculo entre esas per-

sonas y su propia sociedad de origen. En el caso costarricense, el principal reto de participar en un contexto de integración regional es como amoldar o alinear el modelo migratorio nacional con respecto a las necesidades regionales y asumir el reto que, dentro de ese modelo, le toca asumir al país, esencialmente como país receptor de flujo migrante. Costa Rica tenía, previamente, una larga tradición como sitio de refugio. El país siempre tuvo una presencia importante y significativa de personas extranjeras en su territorio, esencialmente por motivos políticos. Hoy en día esos motivos políticos no son los principales, sino son motivos de naturaleza económica. Costa Rica es una población de 4.5 millones de habitantes, con casi 600.000 extranjeros con algún grado de legalidad migratoria, entre 250.000 y 350.000 personas en condición irregular y a más de 300.000 personas se les ha otorgado la ciudadanía en los últimos 10 años. Eso hace que el peso del fenómeno migratorio en el contexto de la sociedad costarricense sea de alto impacto y, realmente, significativo.

En las condiciones de país receptor, las formas en cómo se ha regulado los procesos de movilidad e integración social de la población migrante en el país pasan una primera instancia por su incorporación en los modelos interno de gobernancia. Hoy el país define su política migratoria a través de un Consejo Nacional de Migración, integrado por once personas, de las cuales nueve son representantes de instituciones estatales y dos son representantes de ONGs que trabajan en materia migratoria. Estas ONGs están agrupadas alrededor de la Defensoría del Pueblo, la cual es la Secretaría técnica de este Foro de migrantes, y es la encargada de seleccionar, a lo interno del Foro de migrantes, sus dos representantes. Entonces, por lo tanto, no sólo se les está

dando voz sino, también, voto y participación en las decisiones nacionales en materia migratoria a representante de la sociedad civil, y en este caso son dos personas migrantes que están en condición legal en Costa Rica y son representantes de larga data en este tipo de organizaciones.

También, un elemento innovador que se ha incorporado en el sistema es que todo el proceso migratorio en Costa Rica arranca desde la inscripción consular. Es decir, se reconoce en términos prácticos que la defensa legal de las personas migrante nace y se ejercita desde el Consulado de su país de origen, que es el encargado, por la convención a nivel de cónsules, de ejercer la defensa de sus nacionales en territorio extranjero. Y esto, que normalmente es una posición voluntaria, optativa que tienen las personas extranjeras en todo el mundo, en el caso costarricense es un requisito para activar e iniciar los procesos migratorios. Con eso hemos logrado una mesa de trabajo en donde los propios cónsules, no solo pueden organizar y articular de mejor manera a sus comunidades migrantes, sino que también se hace encuentros periódicos con estos cónsules para ver cómo es la relación en cuanto ejercicio de derechos y libertades de las personas extranjeras en nuestro territorio. Y podemos de esa forma, oficialmente, tener estos encuentros de rendición de cuentas y saber cuál es el nivel de cumplimiento o de desviación que tienen los sistemas migratorios en relación a estas poblaciones.

El gran requisito migratorio, hoy, en Costa Rica, es el del aseguramiento. Después de que una persona migrante ha obtenido de forma positiva su estatus migratorio para que este pueda finiquitarse se requiere el estricto aseguramiento de la incorporación de esa persona.



IZAURA MARIA SOARES MIRANDA

Directora del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia de Brasil. Licenciada en Derecho y cuenta con un posgrado en Derecho Penal.

La movilidad de las personas y los distintos procesos de integración regional - MERCOSUR, Unión Europea e Centroamérica

El mundo globalizado está cada día más estrechando las fronteras entre los Estados internacionales, visto la necesidad en compartir tecnologías, informaciones e demás herramientas indispensables al desarrollo de la sociedad.

Estimase que el movimiento migratorio resultante del fenómeno de la globalización alcanzará su plenitud con la amplia convergencia de intereses en el contexto interno y externos de los bloques.

Otros aspectos pueden ser considerados como motivación de la migración entre los Estados entre los cuales, se destaca la economía, política, religión y, entre otros, fenómenos naturales.

El sesgo económico se encuentra consagrado en la búsqueda del ciudadano inmigrante por el desarrollo personal, o atraído por la oportunidad de empleo en el Estado receptor, o por la expectativa de mejora en la calidad de vida.

La política establecida en los Estados también contribuye para la determinación del movimiento migratorio, sea por ideología del inmigrante sea por resultados de acciones adoptadas por el Estado originario.

La religión es factor de migración en cuanto capaz de movilizar masas al rededor de la misma orientación filosófica, y a partir de eso establecer movimiento entre los estados para ejecución de actividades relacionadas a la creencia.

Los fenómenos naturales son deter-

minantes para el movimiento migratorio, en la medida que actúan directamente en el local que se encuentra el inmigrante, que de una o de otra manera precisa desplazarse, abandonándolo, aun que temporariamente, hasta mismo para mantener la integridad física de la familia.

Actualmente, se verifica el llamado turismo de salud, que no obstante tratarse de un movimiento migratorio diverso de los otros ya comentados, transcurre, en parte, del contexto económico en el Estado receptor, teniendo en vista a los reflejos positivos que la estabilidad proporciona al área de la salud.

Procesos de Integración Mercosur

En su formación original el Bloque estaba compuesto por cuatro países. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Así, los cuatro países se tornaron signatarios del Tratado de Asunción (1991), que estableció el Mercado Común del Sur, concretizando en una alianza comercial proponiendo movilizar la economía regional. Después, Bolivia y Chile adhirieron al Bloque y adquirieron status de asociados.

El proceso de integración del Mercosur puede ser definido como un mixto de factores políticos y económicos. Eso porque, el desarrollo económico de la región autorizó el aumento de la productividad de los Estados y necesidad de expansión para otros merca-

dos. Eso, aliado a maduración política que proporciono la proximidad de los ciudadanos del Mercosur.

Hay que tener en mente las extensas áreas de frontera verificadas en los territorios de los Estados de los estados, principalmente Brasil, cuya extensión continental de la franja de frontera contabiliza 16.890 km, lo que contribuye para la facilitación del desplazamiento migratorio entre los Estados.

Otro aspecto peculiar verificado en el contexto del Mercosur es la similitud de los idiomas, portugués y español que contribuye para diversos beneficios positivos que facilitan sobremera el proceso de integración.

Proceso de Integración en la Unión Europea

La Unión Europea (EU) era, inicialmente, denominada como Comunidad Europea (CE). Se trata de una unión supranacional económica y política de 27 estados miembros, originada pela firma de tratado de Maastricht, en 7 de febrero de 1992. La Unión Europea dispone de personalidad jurídica por fuerza del Tratado de Lisboa, lo que otorga la seguridad jurídica tanto interna cuanto externa, en así combinando el nivel supranacional y el nivel institucional en un contexto geográfico determinado, con atribuciones políticas propias en relación a los estados miembros.

La integración de la Unión Europea encuentra sus bases en el contexto eminentemente político económico, cuyo tema inicial fue exactamente la unificación de la moneda como medio de viabilizar el proceso de integración.

La proximidad física de los Estados y la ocurrencia de múltiples fronteras son factores que proporcionan el es-

tablecimiento de mecanismos eficaces de control migratorio, materializados en la libre circulación en el contexto del Bloque

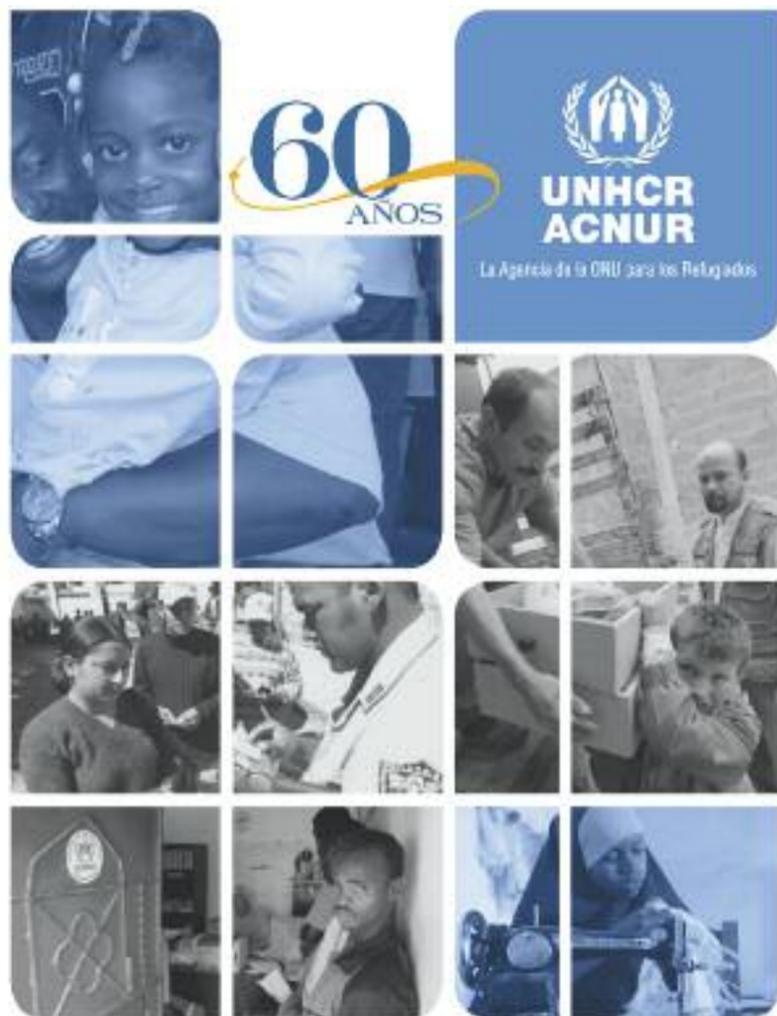
El idioma alemán es el más utilizado en el Bloque, seguido por inglés, italiano y francés. Más allá de las 23 lenguas oficiales, existen alrededor de otras 150 lenguas regionales y minoritarias usadas por aproximadamente 40 millones de personas. Solo las lenguas regionales españolas, irlandesas y galesas, pueden ser usadas por los ciudadanos en la comunicación interna en el contexto de las instituciones europeas.

La diversidad de idiomas parece no constituir obstáculo a la anhelada integración, teniendo en cuenta los excelentes resultados verificados con la política establecida.

Proceso de Integración Centroamérica.

El Sistema de Integración Centro Americana (SICA) es una organización internacional formada inicialmente por los estados de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, teniendo a República Dominicana adherido como país asociado y, posteriormente, compusieron el Bloque como Observadores Regionales: México, Chile y Brasil, y como observadores extra regionales: Taiwán, España y Alemania.

El marco institucional de la integración de los países centro americanos fue el inicio de las actividades formales del Sistema de Integración Centro Americana SICA, en 1er febrero de 1993.



EVA CRISTINA DEMANT
Representante Regional para el Sur de América Latina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Buenos Aires, Argentina.

Flujos migratorios mixtos

La Oficina Regional de ACNUR en Buenos Aires cubre Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Nuestro mandato es asegurar la protección internacional de los refugiados y otras personas de interés para el ACNUR y a la vez proveer soluciones duraderas a su problemática. En esto trabajamos muy de cerca con los Gobiernos y la Sociedad Civil.

En los últimos años ha aumentado significativamente, tanto en escala como en alcance, el movimiento de personas de un país o de un continente hacia otro. La población del mundo se traslada cada vez con mayor frecuencia; por una gran variedad de razones. Mujeres, hombres y niños dejan sus países de origen para radicarse en otros lugares.

El número total de migrantes internacionales ha pasado de 150 millones en 2008 a 214 millones en la actualidad. El número de refugiados en 2009 era

de 15,2 millones y había casi 1 millón de solicitantes de asilo a nivel global. La cantidad de desplazados internos pasó de 21 millones en 2000 a 27 millones a finales de 2009.

Miles de personas con diferentes necesidades se mueven por diferentes razones. Mientras que la mayoría se traslada para empezar una nueva vida, para mejorar sus condiciones de vida, para reunirse con miembros de su familia o para aprovechar las oportunidades de educación, las personas de quienes se ocupa el ACNUR se ven

forzadas a huir debido a la persecución por motivos estipulados en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados de raza, religión, nacionalidad, etnia, pertenencia a un grupo social o político, las violaciones de los derechos humanos y a los conflictos armados. Dados los resultados irregulares de los procesos de globalización, aunados al creciente impacto de los cambios climáticos en el desarrollo sostenible de la vida en muchas partes del planeta, probablemente el aspecto de la movilidad humana será cada vez más complejo y está asumiendo un papel primordial en la agenda de la política global.

Hay un creciente interés de los Estados por responder a las preocupaciones y nuevos desafíos generados por el mundo globalizado, incluido los aspectos asociados a la migración internacional, el desarrollo, la protección de los derechos humanos, el medio ambiente y la búsqueda de mayor seguridad.

El comprender mejor los fenómenos migratorios, así como las diversas necesidades de protección y asistencia de las personas en movimiento, es absolutamente necesario si se quiere responder con soluciones innovadoras y buscando no erosionar los principios, valores y derechos cimentados alrededor de ellas. Esta es, sin dudas, la puerta de entrada para cualquier consideración en materia de lo que hoy llaman flujos o movimientos migratorios mixtos.

Principales características de los movimientos migratorios mixtos

¿Cuáles son las principales características de este movimiento migratorio mixto?

Por lo general se piensa que se trata

del movimiento de personas que provienen de países pobres y menos estables hacia otras naciones más prósperas y seguras. Los movimientos irregulares y mixtos son un fenómeno global que afecta tanto a países del norte como del sur.

Cabe destacar que en los movimientos migratorios mixtos no se encuentran los miembros más pobres y necesitados de la sociedad. Viajar largas distancias y en una manera irregular puede implicar gastos excesivos, especialmente cuando (como en la mayoría de los casos) las personas afectadas deben comprar documentos de viaje falsos y hacer uso de traficantes de personas, con el fin de encontrar la manera de eludir los cada vez más estrictos controles fronterizos establecidos por los Estados. En otros casos, esas mismas personas caen en manos de tratantes de personas que son profesionales y que los envían de un país a otro con fines sexuales u otras formas de explotación. Las mujeres y los niños son las víctimas más frecuentes de esta forma actual de esclavitud.

Las personas que se encuentran en estos movimientos mixtos, ya sean refugiadas, refugiados o migrantes, experimentan muchos de los mismos peligros y de las violaciones de sus derechos humanos en el transcurso del viaje. Entre otras cosas, se exponen a la detención, encarcelamiento en condiciones inaceptables, abuso físico y acoso racial, así como a los robos y las extorsiones, a la miseria y la pobreza.

En respuesta al crecimiento de los movimientos migratorios mixtos e irregulares, muchos países han adoptado medidas para prevenir la llegada y permanencia en sus territorios de ciertos grupos de extranjeros. Estas medidas a menudo son indiscriminadas en la forma en que se aplican y

ACNUR
Nuestro mandato es asegurar la protección internacional de los refugiados y otras personas de interés para el ACNUR y a la vez proveer soluciones duraderas a su problemática. En esto trabajamos muy de cerca con los Gobiernos y la Sociedad Civil.

hacen que, por ejemplo, para los refugiados sea muy difícil, si no imposible, ingresar en un país en donde puedan solicitar asilo y encontrar la seguridad y apoyo que necesitan y al que tienen derecho en virtud del derecho internacional.

El ACNUR reconoce que en muchos movimientos mixtos, puede ser relativamente pequeña la proporción de personas que desean solicitar asilo y que cumplen con los criterios de la

condición de refugiado. Aún así, para tales personas las posibles consecuencias de ser rechazados en una frontera o de ser devueltos a sus países de origen son extraordinariamente graves.

Por tanto, es necesario realizar arreglos para poder identificar a los solicitantes de asilo o refugiados a su llegada a las fronteras y darles la oportunidad de que sus solicitudes de asilo sean consideradas de manera apropiada.



El Plan de los 10 Puntos en acción

Precisamente con esta finalidad, el ACNUR ha sugerido a los Estados implementar una serie de medidas, reflejadas en un Plan de Acción de 10 Puntos, que permitiría fortalecer la respuesta frente a este fenómeno, haciéndola más justa y eficaz.

Medidas propuestas por el ACNUR en relación a los siguientes puntos:

1. La cooperación entre socios clave.
2. La recolección de información y el análisis de la misma.
3. El desarrollo de sistemas de ingresos sensibles a la protección.
4. La implementación de mecanismos de recepción.
5. Mecanismos para identificar perfiles y referir casos.
6. El establecimiento de procesos y procedimientos diferenciados.
7. La identificación de soluciones para los refugiados.
8. Una mejor respuesta a los movimientos secundarios;
9. Arreglos para el retorno de personas que no son refugiados y opciones migratorias alternas.
10. Estrategias de información.

Si bien, desde un primer momento, el ACNUR sugirió posibles contenidos y desarrollos para estos temas, no es menos cierto que, muy a pesar de su vocación global, el Plan debía ser y de hecho lo fue adaptado a las distintas realidades existentes, tanto en el plano regional como nacional.

a. El respeto a los derechos humanos de migrantes y refugiados independientemente de su condición legal.

Con respecto al primer punto, sobre el respeto a los derechos humanos, durante la Conferencia se hizo hincapié en que los derechos humanos de toda persona migrante o refugiada deben ser respetados, protegidos y garantizados independientemente de las razones por las que se desplaza y de su condición legal.

El individuo que ingresa a un Estado de manera irregular suele ser objeto de abusos y de la violación de sus derechos humanos, incluyendo la violencia por parte de los traficantes de migrantes y de los tratantes, la explotación sexual y laboral y la negación del acceso a la justicia.

Otro desafío primordial, es lo que se describió como la "normalización de la violencia" en las regiones fronterizas, que incluye el secuestro de refugiados y migrantes con fines de extorsión y la persistente violencia de pandillas en varios países centroamericanos a los que aludió el Sr. Mario Zamora.

En otro orden, los gobiernos expresaron su preocupación por el hecho de que las personas refugiadas y migrantes no siempre son plenamente informadas sobre sus derechos, incluyendo el derecho a solicitar asilo. Tampoco están suficientemente informadas sobre los riesgos y los peligros que conlleva la migración irregular. Asimismo, se expresó preocupación en cuanto a los patrones de discriminación y el incremento en el número de ataques xenófobos contra los migrantes y los refugiados.

En función de ello, algunas de las principales recomendaciones en este ámbito fueron: 1) armonizar la legislación nacional con sus obligaciones interna-

cionales en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados; 2) adoptar medidas en el ámbito nacional y regional para combatir la xenofobia, la discriminación y las subsiguientes amenazas y ataques, tales como la realización de campañas de información pública; 3) facilitar información adecuada a los refugiados y los migrantes sobre sus derechos, así como sobre los procedimientos de asilo, los mecanismos para denunciar abusos y las opciones de migración regular; 4) la detención debe ser una medida de último recurso y las experiencias sobre alternativas a la detención deben ser compartidas entre los Estados; 5) resulta necesario proveer de más recursos al personal de los puestos fronterizos a fin de evitar la elevada rotación de personal, así como dotar a dichos funcionarios de lineamientos claros con respecto a las obligaciones de protección.

b. Mecanismos para identificar perfiles y referir casos

En relación a los mecanismos para identificar perfiles y referir casos, la Conferencia destacó que en algunos países los migrantes y refugiados llegados en el contexto de flujos migratorios mixtos no reciben un trato diferenciado. Así, por ejemplo, se les prohíbe a priori el acceso al procedimiento de asilo debido a que ingresan de manera irregular. En este sentido, se recomendó introducir mecanismos de identificación de perfiles que permitan diferenciar mejor entre las categorías de migrantes y refugiados recién llegados, además de abordar las diferentes necesidades desde su ingreso al territorio. Esto contribuiría a garantizar que el individuo sea referido a los procedimientos más indicados y adecuados a sus necesidades específicas, partiendo de un enfoque de derechos.

c. Procedimientos diferenciados para refugiados, víctimas de trata, niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados

La Conferencia también apuntó que algunos sistemas de asilo de la región no tienen la capacidad para dar una protección adecuada a los refugiados. Si bien la mayoría de los países ha adoptado legislaciones en materia de refugiados, sus débiles estructuras operativas impiden una aplicación efectiva. Asimismo, el acceso a la protección internacional se ve seriamente minado debido a políticas migratorias indiscriminadas y orientadas hacia la seguridad, las cuales no distinguen entre quienes requieren protección internacional y quienes no la requieren.

En cuanto a la trata de personas, se dijo que el fenómeno continúa en aumento en las Américas, afectando de manera particular a personas migrantes y refugiadas. En especial, que persiste la falta de medidas preventivas y herramientas prácticas que permitan identificar y abordar las necesidades de estas personas. En este orden, se dijo que las víctimas de trata suelen no ser identificadas como tales, sino que más bien son abordadas como migrantes irregulares o incluso como delincuentes, lo que a menudo conlleva su revictimización y a que no reciban la protección requerida.

En razón de ello, se formularon, entre muchas otras, las siguientes recomendaciones:

1) Asignar más recursos para mejorar la capacidad de los procedimientos nacionales de asilo,

así como realizar más capacitaciones periódicas.

2) Promover la realización de proyectos de hermanamiento y el intercambio de buenas prácticas mediante la cooperación internacional y la cooperación regional norte sur y sur sur.

3) Fortalecer el debido proceso en los procedimientos de asilo, a fin de abordar, entre otros, la falta de acceso a la representación legal, la falta de acceso a una interpretación adecuada y la falta de procedimientos independientes de apelación.

4) Elaborar instrumentos que permitan identificar mejor a las víctimas de trata de personas dentro de los flujos migratorios mixtos, además de garantizar que los casos sean referidos en forma adecuada y oportuna a los mecanismos correspondientes de asistencia y protección.

5) Fortalecer las coaliciones nacionales contra la trata de personas y a reproducir las buenas prácticas en los países que aún no las hayan conformado.

6) Integrar disposiciones contra la trata de personas en la legislación y en las políticas nacionales relativas a la migración, el trabajo, el género, la niñez y la seguridad.

Por otro lado, la Conferencia hizo hincapié en que muchos de los desafíos relacionados con la protección que enfrentan los refugiados y migrantes y que se identificaron durante la Conferencia se agravan más en el caso de la niñez, en particular de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, quienes suelen ser víctimas de prácticas de explotación a manos de las redes de trata de personas y tráfico de migrantes.

Sin embargo, no todos los Estados cuentan con salvaguardas específicas en sus procesos y procedimientos que les permitan garantizar el pleno res-

peto de los derechos y necesidades de los niños, niñas y adolescentes y determinar de manera apropiada el interés superior, en particular en el caso de los migrantes no acompañados. Los funcionarios de los puestos fronterizos a menudo carecen del equipo y capacitación adecuada para brindarle a esta población la atención y asistencia que se ajusten a sus necesidades.

Por ello, se recomendó determinar el interés superior del niño en todas las etapas del proceso migratorio, y que los Estados deben garantizar la protección de la niñez y el acceso a sus derechos, independientemente de su condición migratoria, en igualdad de condiciones con respecto a los nacionales (incluyendo el derecho a la educación y la salud). Asimismo, debe diseñarse e implementarse mecanismos especializados de protección y asistencia a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.

d. Soluciones duraderas para refugiados y migrantes

En lo relativo a la búsqueda de soluciones, la Conferencia concluyó que un enfoque integral para la migración mixta incluye soluciones sostenibles tanto para los refugiados como para los migrantes.

Se enfatizó el hecho de que en la mayoría de los países de la región, los sistemas nacionales de asilo se concentran casi exclusivamente en identificar a los solicitantes de asilo y decidir sobre sus solicitudes. Sin embargo, se presta menos atención a la integración de los refugiados y a garantizar que disfruten efectivamente de sus derechos tras reconocérseles la condición de refugiado. En razón de esto, se hizo hin-

capié en la necesidad de encontrar soluciones para los migrantes que forman parte de flujos migratorios mixtos y que no reúnen las condiciones para solicitar la condición de refugiado y/o formas complementarias de protección.

En este marco, se exhortó a todos los actores claves a desarrollar programas que apoyen la integración local de los refugiados, particularmente en áreas relacionadas con la vivienda, el empleo y el acceso a servicios públicos (salud/educación). Asimismo, se invitó a los Estados a reproducir el programa de regularización migratoria de la Argentina.

e. Cooperación entre socios claves.

Finalmente, en relación a la cuestión de la cooperación entre actores clave, los participantes en la Conferencia subrayaron la necesidad de fortalecer la cooperación entre los socios claves en el ámbito nacional, incluyendo las autoridades gubernamentales pertinentes, los organismos internacionales y regionales. Se recomendó además hacer un mayor uso de la experiencia y conocimientos de las organizaciones de la sociedad civil.

Es indudable que la riqueza de las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia, excede lo que puede ser presentado en este espacio. Creo no obstante, haber hecho una breve reseña de algunos aspectos importantes de la misma.

Las recomendaciones incluidas en el documento de esta Conferencia sumamente importante llevada a cabo en noviembre 2009, existe un marco, y casi un plan de acción con una serie de temas y problemáticas identificadas.



Campaña gráfica de la Dirección Nacional de Migraciones en relación a los derechos de los inmigrantes respecto de los sistemas de salud y educación.



Una breve reseña sobre el cambio climático y la perspectiva del ACNUR al respecto

Si bien esta cuestión no fue abordada expresamente a nivel de la Conferencia Regional, ciertamente es un tema de gran interés y preocupación para el ACNUR pues en las últimas dos décadas el número de desastres naturales registrados se han duplicado, de 200 a más de 400 al año y se considera que nueve de cada diez desastres naturales se relacionan con el clima actual. Por supuesto, como sabemos, ello ha generado desplazamiento forzado a gran escala en muchos países.

En agosto de 2009, el ACNUR presentó su perspectiva sobre este tema sosteniendo que es probable que el cambio climático signifique tanto un problema humanitario como un desafío. En este sentido, se prevé que con el tiempo el cambio climático provocará mayores y más complejas movilizaciones de población, con el suficiente potencial como para dejar apátridas a algunas personas. Asimismo, es probable que el aumento de los desastres naturales ponga a prueba las capacidades de los actores humanitarios y exija una nueva distribución de funciones y de nuevos modelos de cooperación.

La gente podría verse desplazada dentro de sus mismos países o cruzar las fronteras internacionales. Mientras que este último tipo de desplazamiento podría ser menos probable, al menos en las fases iniciales de desplazamiento, también se deberá tener en cuenta la situación de las personas que se encuentren fuera de su país de nacionalidad al momento en que ocurra un desastre y que debido a ello

no puedan y/o no deseen regresar a su hogar.

Cuando las personas que se vean afectadas por tales desastres tengan que cruzar una frontera internacional, por ejemplo, porque las únicas rutas de escape les lleven a ellas, esas personas normalmente no calificarían como refugiadas bajo la Convención de 1951, que guía nuestro trabajo en el ACNUR, y que es el ordenamiento internacional sobre la comisión de refugiados, aunque en determinados casos y bajo determinadas circunstancias algunos países podrían considerar que requieren protección bajo los instrumentos del derecho regional de los refugiados como la definición de la Declaración de Cartagena o “formas de protección complementarias”.

A pesar de las causas subyacentes, aquellos desplazados dentro de su país por los conflictos armados derivados de situaciones ocasionadas por el desastre natural y el cambio climático, serían considerados desplazados internos en el sentido de los principios rectores de los Desplazamientos Internos de 1998.

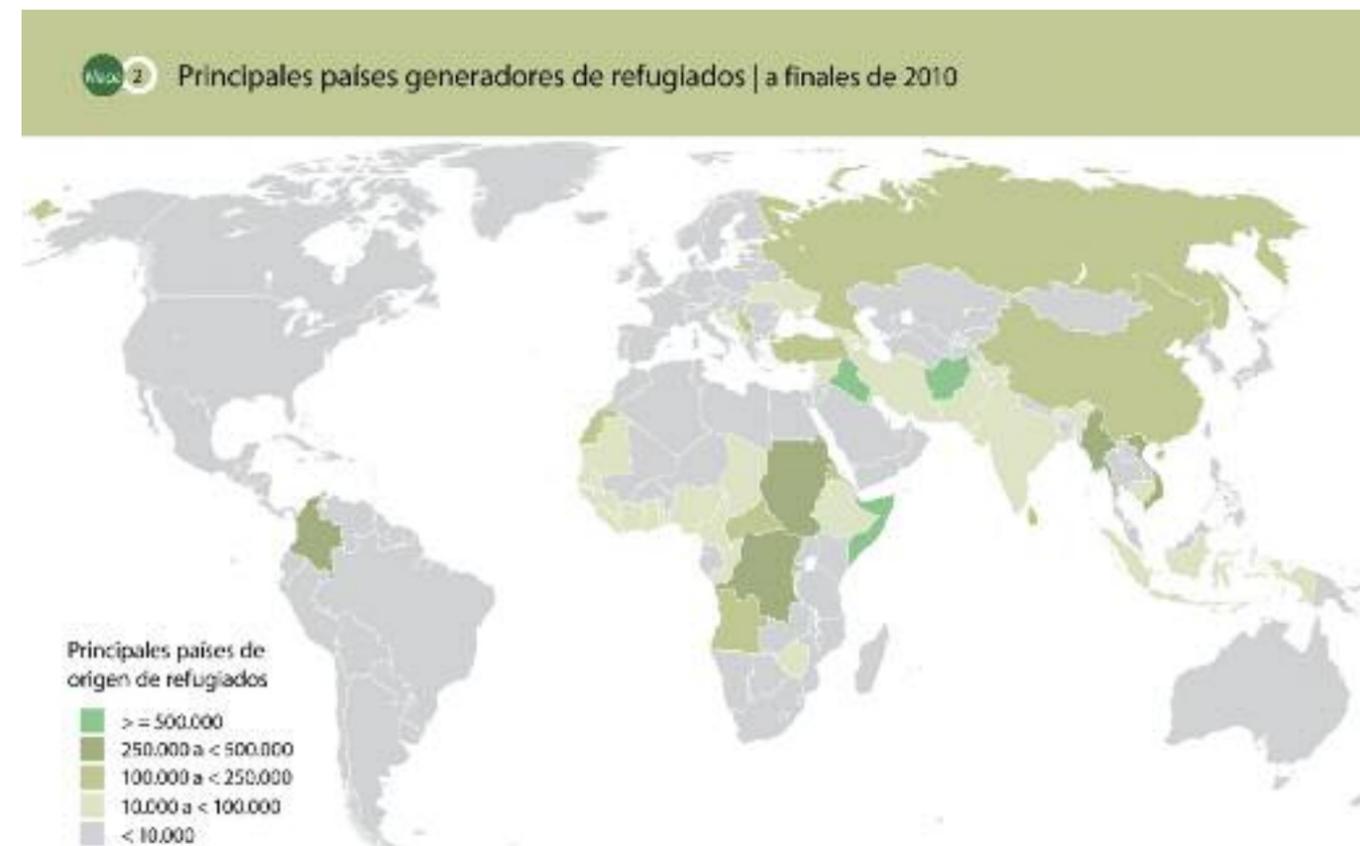
En cualquier de estas situaciones, en opinión del ACNUR, será importante tener siempre en cuenta que el cambio climático no sólo es un tema científico. Es necesario trabajar más para analizar los posibles escenarios de desplazamiento humano que causará el cambio climático e identificar y cubrir cualquier vacío legal y operativo.

También será necesario evaluar las consecuencias potenciales del cambio climático en poblaciones que ya son de interés del ACNUR y respaldar los mecanismos adecuados de preparación, adaptación y respuesta.

Conclusiones

Para concluir la mejor respuesta posible a los múltiples desafíos que plantean los flujos migratorios mixtos parte de reconocer dos presupuestos fundamentales:

1. Los flujos migratorios mixtos tiene cada vez mayor incidencia y relevancia en el contexto de las migraciones internacionales. El fenómeno migratorio ha cambiado de manera significativa en años recientes y los patrones de la migración se han diversificado tremendamente.
2. Cualquier programa de acción, política pública o respuesta que pueda diseñarse debe partir de la base del respeto y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, con independencia de su condición legal, y considerar las necesidades diferenciadas de los migrantes, solicitante de asilo, refugiados, víctimas de trata, niños no acompañados.



América	AIA	ATG	ANT	ARG	ABW	BHS	BRB	BLZ	BMU	BOL	BRA	CAN	COL	CRI	CUB	CHL	DMA	ECU	
	ANGUILLA	ANTIGUA Y BARBUDA	ANTILLAS NEERLANDESES	ARGENTINA	ARUBA	BAHAMAS	BARBADOS	BELICE	BERMUDAS	BOLIVIA	BRASIL	CANADA	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	CHILE	DOMINICA	ECUADOR	
	SLV	USA	GRD	GRL	GLP	GTM	GUY	GUF	HTI	HND	CYM	CYM	TCA	UMI	VGB	VIR	JAM	MTQ	
	EL SALVADOR	ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	GRANADA	GROENLANDIA	GUADALUPE	GUATEMALA	GUYANA	GUYANA FRANCESA	HAITI	HONDURAS	ISLAS CAIMAN	ISLA GEORGIA-SANDWICH DEL SUR	ISLAS TURCAS Y CAICOS	ISLAS ULTRAMARIINAS DE USA	ISLAS VIRGENES BRITANICAS	ISLAS VIRGENES de los ESTADOS UNIDOS	JAMAICA	MARTINICA	
	MEX	MSR	NIC	PAN	PRY	PER	PRI	DOM	KNA	SPM	LCA	VCT	SUR	TTO	URY	VEN			
MEXICO	MONTSERRAT	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERU	PUERTO RICO	REPUBLICA DOMINICANA	SAN CRISTOBAL y NEVIS	SAN PEDRO y MIGUELON	SANTALUCIA	SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS	SURINAM	TRINIDAD Y TOBAGO	URUGUAY	VENEZUELA				
Europa	ALB	DEU	AND	MKD	AUT	AZE	BEL	BGR	BLR	BIH	VAT	HRV	DNK	SVN	ESP	EST	FIN	FRA	
	ALBANIA	ALEMANIA	ANDORRA	ANTIRREFUGOSLAVA DE MACEDONIA	AUSTRIA	AZERBAIJAN	BELGICA	BULGARIA	BIELORRUSIA	BOSNIA-HERZEGOVINA	CIUDAD DEL VATICANO	CRACIA	DINAMARCA	ESLOVENIA	ESPAÑA	ESTONIA	FINLANDIA	FRANCIA	
	GEO	GIB	GRC	GGY	HUN	IRL	ISL	IMN	ALA	FRO	ITA	JEY	KGE	KAZ	LVA	LTU	LIE	LUX	MLT
	GEORGIA	GERALIPR	GRECIA	GUERNSEY	HUNGRIA	IRLANDA	ISLANDIA	ISLA DE MAN	ISLAS ALAND	ISLAS DE FEROE	ITALIA	JERSEY	KIRGUZISTAN	KAZAJSTAN	LETONIA	LITUANIA	LIECHTENSTEIN	LUXEMBURGO	MALTA
	MCO	MDA	NOR	NLD	POL	PRT	GBR	CZE	SVK	SCG	ROU	RUS	SMR	SWE	CHE	TJK	TKM	TUR	UKR
MONACO	MOLDAVIA	NORUEGA	PAISES BAJOS HOLANDA	POLONIA	PORTUGAL	REINO UNIDO	REPUBLICA CHECA	REPUBLICA ESLOVACA	YUGOSLAVIA-SERBIA-MONTENEGRO	RUMANIA	RUSIA	SAN MARINO	SUECIA	SUIZA	TAYIKISTAN	TURKMENISTAN	TURQUIA	UCRANIA	UZBEKISTAN



“...para todos los hombres del mundo...”



Asia	AFG	SAU	BHR	BGD	BT	BRN	KHM	PRK	KOR	CHN	CYP	PHL	ARE	HMD	IND	IDN	IRN	IRQ	ISR	JPN
	AFGANISTAN	ARABIA SAUDITA	BAHREIN	BANGLADESH	BHUTAN	BRUNEI	CAMBOYA	COREA DEL NORTE	COREA DEL SUR	CHINA	CHIPRE	FILIPINAS	EMIRATOS ARABES UNIDOS	HONG KONG	INDIA	INDONESIA	IRAN	IRAQ	ISRAEL	JAPON
	JOR	KWT	LAO	LBN	MAC	MYS	MDV	MNG	MMR	NPL	OMN	PAK	QAT	SGP	SYR	LKA	THA	TWN	VNM	
	JORDANIA	KUWAIT	LAOS	LIBANO	MACAO	MALASIA	MALDIVAS	MONGOLIA	MYANMAR	NEPAL	OMAN	PAKISTAN	QATAR	SINGAPUR	SIRIA	SRI LANKA	TAILANDIA	TAIWAN	VIETNAM	
	AUS	FJI	COK	MNP	MHL	WF	KIR	FSM	NRU	NCL	NZL	PLW	PNG	PCN						
AUSTRALIA	FIJI	ISLAS COOK	ISLAS MARIANAS DEL NORTE	ISLAS MARSHALL	ISLAS WALLIS Y FUTUNA	KIRIBATI	MICRONESIA	NAURU	NUEVA CALEDONIA	NUEVA ZELANDA	PALAU	PAPUA-NEUA GUINEA	PITCAIRN ISLAS							
Australia y Oceanía	WSM	TON	TUV	VUT	ASM	GUM	CCK	CXR	HMD	NFK	TKL	NIU	PYF	SLB						
	SAMOA	TONGA	TUVALU	VANUATU	SAMOA AMERICANA	GUAM	ISLAS COCOS	ISLAS DE NAVIDAD	ISLAS HEARD Y McDONALD	ISLA NORFOLK	ISLA TOKELAU	NIUE	POLINESIA FRANCESA	SALOMON ISLAS						
	AGO	DZA	BEN	BWA	BFA	BDT	CMR	TCD	COM	COG	CIV	EGY	ER	ETH	GAB	GMB	GHA	GIN	GNB	
	ANGOLA	ARGELIA	BENIN	BOFSUANA	BURKINA FASO	BURUNDI	CAMERUN	CHAD	COMORAS	CONGO	COSTA DE MARFIL	EGIPTO	ERITREA	ETIOPA	GABON	GAMBIA	GHANA	GUINEA	GUINEA-BISSEAU	
	GNQ	BVT	KEN	LSO	LBR	LBY	MDG	MWI	MLI	MAR	MUS	MRT	MYT	MOZ	NAM	NER	NGA	CPV	CAF	
GUINEA ECUATORIAL	ISLA BOUVET	KENIA	LESOTO	LIBERIA	LIBIA	MADAGASCAR	MALAWI	MAU	MARTELECOS	ISLA MAURICIO	MAURITANIA	AWYOTE	MOZAMBIQUE	NAWESIA	NERZ	NIGERIA	REPUBLICA CABO VERDE	REPUBLICA CENTRO AFRICANA		
Africa	RWA	SHN	STP	SEN	SYC	SLE	SOM	ZAF	SDN	SWZ	TZA	IOT	TGO	TUN	UGA	DJI	COD	ZMB	ZWE	
	RUANDA	SANTA HELENA Y ASCENSION	SANTO TOMÉ Y PRINCIPE	SENIGAL	ISLA SEYCHELLES	SIERRA LEONA	SOMALIA	SUDAFRICA	SUDAN	SUAZILANDIA	TANZANIA	TERRITORIO BRITANICO OCEANO INDICO	TOGO	TUNEZ	UGANDA	SRI YBUTI	ZAIRE	ZAMBIA	ZIMBABUE	

Migraciones ambientales

ALBA GOYCOECHEA

Consultora de la OIM- Montevideo, Uruguay. Socióloga por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Magíster en Estudios Latinoamericanos mención en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar.

Algunas precisiones conceptuales.

En primer lugar, sobre cambio climático. Este término se asocia a los impactos de los gases efecto invernadero (GEI). En realidad, este fenómeno natural gracias al cual existe la vida en la tierra. Las preocupaciones en torno al cambio climático no derivan de los gases efecto invernadero en sí, sino del incremento de las emisiones de los GEI como consecuencia de las actividades humanas. Es decir, cuando el hombre aumenta las emisiones de los GEI, más allá de los límites, afectando el equilibrio natural.

Uno de los componentes básicos del debate internacional acerca del cambio climático ha girado en torno a las evaluaciones científicas que han llevado adelante el Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC), a partir del año 1990. Desde la perspectiva de este grupo, el cambio climático se refiere a cualquier cambio en el clima en el transcurso del tiempo, sea bien debido a la variabilidad ambiental o provocada por la acción del hombre. En este sentido, este grupo ha llevado a adelante cuatro grandes evaluaciones integrales sobre cambio climático que han servido de referencia, tanto a la comunidad científica como a los tomadores de decisión. Adicionalmente, también, se han llevado a cabo publicaciones a este respecto que están hoy en el debate internacional.

En el contexto internacional, en el debate actual de cambio climático, tanto lo que tiene que ver con sus causas, implicaciones, estrategias de respues-

tas, ha tenido su expresión el proceso de negociaciones políticas que están vinculadas a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, puesta en vigor en 1994 y el Protocolo de Kyoto, en vigor desde 2005. Las evaluaciones científicas, de este grupo han sido utilizadas como instrumento de negociaciones, en lo que tiene que ver con la adopción de acuerdos para la toma de decisiones.

Como se señala en la presentación: Migración, cambio climático, medio ambiente: una relación compleja. En los informes del IPCC se señala que la migración humana podría constituir uno de los efectos más graves del cambio climático. Es decir, la migración humana está presente en los mecanismos de evaluación que se realizan en el ámbito científico. De acuerdo al informe, donde se muestra que el cambio climático probablemente aumente el riesgo de emergencias humanitarias y repentinos movimientos de población como resultado del incremento de eventos meteorológicos extremos, elevación del nivel del mar, y una acelerada degradación del medioambiente, incluyendo la erosión costera y la desertificación. Estamos llegando a un momento crítico, la comunidad internacional empieza a tomar este tema en serio, para cuya comprensión es necesario abordarla desde una perspectiva global que abarque dimensiones relacionadas con el medio ambiente, con la climatología, con el desarrollo sostenible, la acción humanitaria, derechos humanos y la migración.

Lo que tiene que ver específicamente con la evaluación que ha hecho la Organización Internacional para la Migraciones en este tema, encontramos los siguientes aspectos. En primer lugar, los desastres naturales y la degradación ambiental pueden promover la migración. En segundo lugar, el cambio climático probablemente exacerbe estos eventos y procesos. Y, en tercer lugar, la migración puede afectar el medio ambiente, tanto en los lugares de destino, como los lugares de origen y los lugares de tránsito.

Los desastres naturales pueden dividirse en dos categorías: los que llamamos de acción rápida o repentina, como las tormentas tropicales y las inundaciones; y aquellos que son de acción lenta, como las sequías. La degradación ambiental, cuyos procesos están vinculados a la desertificación, a la reducción de tierras cultivables, a la erosión costera y a la elevación del nivel del mar. El cambio climático, probablemente, exacerbe, por un lado, la frecuencia e intensidad de los desastres naturales, y, en segundo lugar, el gradual proceso de degradación ambiental.

Los factores económicos, sociales, aquellos vinculados al desarrollo complican las interacciones entre medioambiente y migración. Es decir, la migración medioambiental constituye un fenómeno multicausal. Después vamos a ver un poco en profundidad qué quiere decir esto y estas son unas de las dificultades que se

enfrentan a la hora de definir la relevancia o la importancia de la migración medioambiental frente a otras formas migratorias.

Los factores medioambientales difícilmente constituyen el único factor que orienta el movimiento migratorio. Quienes hemos estudiado la migración vemos que la misma es un fenómeno multicausal. Por tanto, no hay una relación directa entre el cambio climático y las respuestas frente a la movilidad humana. Y esto tiene que ver, porque también en el caso de las poblaciones vulnerables hay otros factores que entran en juego, como la capacidad de gobernanza, los conflictos, distribución sociodemográfica, temas de género o los niveles de desarrollo, que también van y afectan las causas migratorias dentro de las migraciones medioambientales.

Algunas cifras para analizar dónde estamos parados: 20 millones de desplazados por desastres naturales climáticos reportados en 2008. Pero nos interesa saber qué pasará en el futuro, la cifra más señalada, con la que más se cita a nivel internacional, es la del profesor Norman Myers, de la Universidad de Oxford, que ha intentado, de alguna manera, estimar el número de personas que a largo plazo se verían forzadas a desplazarse como consecuencia directa del cambio climático. Cuando el calentamiento de la tierra cobre fuerza puede que haya hasta 200 millones de personas afectadas por las alteraciones de los sistemas monosónicos y otros sistemas de precipitaciones,

Los desastres naturales y la degradación ambiental pueden promover la migración. El cambio climático probablemente exacerbe estos eventos y procesos. Y la migración puede afectar el medio, tanto en los lugares de destino, como los lugares de origen de tránsito.

por sequías de una virulencia sin precedentes, por elevación del nivel del mar e inundaciones en zonas litorales. Es decir, esta cifra manejada por el profesor Myers es la que tiene mayor aceptación y que se menciona en las publicaciones más prestigiosas vinculada a este tema, incluyendo los informes del IPCC así como también el Informe Stern en Gran Bretaña.

Migración ambiental ¿Es un fenómeno cercano o lejano? Como señaló al inicio en la presentación del tema, Jorge Gurrieri, las migraciones internas o los movimientos transfronterizos entre países vecinos parecen ser las tendencias más predominantes. Si analizamos hoy la región vemos que la evidencia en términos de alteraciones medioambientales afecta fundamentalmente la dinámica poblacional a la interna de un país. Es decir, esto se sustenta, además, en estudios empíricos que, de alguna manera, señalan que los movimientos de personas se dan, primero de manera interna, después pasarán a un plano regional y en última instancia, como también se señaló, serán de largas distancias.

¿Hablamos de migración temporaria o de migración temprana, permanente?

Acá hay varias cuestiones. En primer lugar, cuando hablamos de desastres naturales, estos que son de acción rápida, que son súbitos y de gran escala, generan lo que se llama movimientos temporarios y posibles retornos a los lugares de origen. Por otro lado, tenemos lo que se llaman las etapas tempranas de degradación del medio ambiente, a menudo, también generan movimientos temporarios y movimientos circulares dentro de una misma región. Y, por último, las degradaciones ambientales irreversibles, se pueden generar potenciales migraciones permanentes o reasentamientos de población.

Hablamos de migración forzada o de migración voluntaria, Como se señaló desde la perspectiva del ACNUR que hay una borrosa distinción respecto a cuando estamos frente a una situación de migración forzada o de migración voluntaria. Primero que nada tiene que ver con actos de causalidad, que es lo que es migración ambiental; hay algunos casos claros, migración forzada y casos claros de migración voluntaria, con una zona gris entre ambos fenómenos; es decir, en situaciones donde la lucha por los recursos naturales puede llegar a situaciones violentas, a situaciones de grandes conflictos. Evidentemente, estamos ante una situación, un poco confusa, como para evaluar si es un desplazamiento forzado o es de carácter voluntario.

Otra cuestión que tiene que ver con la concepción migratoria: la migración como opción irse o quedarse, qué hacer frente a la disyuntiva de la migración. Es importante señalar que la migración es una estrategia que no es realizable por todos, es decir, no necesariamente los más vulnerables son los que migran. ¿Y por qué se afirma esto? Porque para realizar un evento migratorio, se tiene que contar con recursos no solamente económicos sino también sociales, sino también, movilizar estrategias y esta movilización no esta disponible para los sectores más vulnerables que son los que se ven más afectados por este tipo de fenómenos y no siempre cuentan con los recursos disponibles para realizar un acto migratorio.

¿La migración constituye un problema o es una solución?

De alguna manera, siempre la migración es vista como un problema, de alguna manera pensamos que las migraciones pueden generar problemas en los lugares de destino, que los

movimientos migratorios pueden debilitar las capacidades locales. Pero, sin embargo, de la perspectiva de OIM, la migración puede ser también un mecanismo de adaptación y de diversificación del estilo de vida. Por ejemplo, en el caso de un desastre grave, la migración es vista como una estrategia de sobrevivencia, es decir, a menudo es una estrategia de último recurso. Cuando hablamos de desastres naturales inminentes o agudos, que pueden generar estas episodios de migraciones forzadas; de alguna manera, también, la migración puede fortalecer los estilos de vida, a través de la diversificación del ingreso, remesas, transferencias de conocimientos y habilidades. Es decir, la migración puede ser considerada una posible estrategia de adaptación. La migración ayuda a las personas a enfrentar los desafíos del medio ambiente y que están afectando a su vez su forma de vida, puede ayudar a reducir el riesgo dentro de los ecosistemas, puede reducir la dependencia del medio ambiente para mejorar la calidad de vida, permitiendo, por ejemplo, la diversificación del ingreso a través de las remesas. Al retornar, los migrantes, pueden fortalecer significativamente la vida de comunidades y familias, enfrentando los cambios en el medio ambiente a través de las transferencias de conocimientos y habilidades.

Respecto a la terminología y definiciones, esto lo voy a decir muy rápidamente, también ya fue explicado. Se sugiere a nivel internacional, por lo pronto, evitar los términos refugiados ambientales y refugiados climáticos, como explicó la colega del ACNUR. Se advierte que esta definición podría socavar los derechos de los refugiados, tal como lo establece la convención de refugiados de 1951. Hasta la fecha no existe ningún tér-

mino aceptado internacionalmente para denominar a las personas que migran por factores ambientales, no se encuentran dentro de una categoría en los marcos legales existentes, ni tampoco hay una distinción que sea aceptada. En algunos países, por ejemplo, se ha puesto en marcha lo que se llama el estado de protección temporal, esto fundamentalmente, fue para ayudar a las poblaciones víctimas de los desastres naturales ocurridos luego del huracán Mitch en Estados Unidos. Este proceso además fue apoyado por el Proceso Puebla, en el marco de la Conferencia Regional sobre Migraciones. Algunos países como Suecia y Finlandia, establecieron algunos criterios de elegibilidad. Para la OIM, en vista de esta confusión y esta falta de precisión de cómo definir los migrantes climáticos, ha adoptado por una definición práctica: la OIM entiende por migrantes por causas ambientales, aquellas, las personas o grupos de personas que por motivos de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida, se ven obligadas a abandonar sus lugares de residencia habituales o deciden hacer, bien sea, con carácter temporal o permanente y que se desplazan dentro de sus propios países o hacia el extranjero.

Esta definición, incluye movimientos de población o desplazamientos de población, que son temporarios o permanentes, internos o que atraviesan fronteras, sin tomar en cuenta si estos son voluntarios o involuntarios y que se generan debido a cambios medio ambientales repentinos y graduales. También la OIM señala, que para el abordaje de este tema, es indispensable optar por lo que se llama el enfoque holístico de la migración medioambiental, que esta orientado hacia la seguridad humana

La migración ayuda a las personas a enfrentar los desafíos del medio ambiente y que están afectando a su vez su forma de vida, puede ayudar a reducir el riesgo dentro de los ecosistemas, puede reducir la dependencia del medio ambiente para mejorar la calidad de vida, permitiendo, por ejemplo, la diversificación del ingreso a través de las remesas.

para abordar todas las formas de desplazamiento y que coloque al inmigrante en el centro de las preocupaciones en vez de concentrarse en las teorías jurídicas formales. La seguridad humana actúa como respuesta a las actuales y emergentes amenazas, que son múltiples, complejas, interrelacionadas y que en algunos casos adquieren dimensiones transnacionales. La protección de la seguridad humana, fundamentalmente los estratos más vulnerables de la población, obliga a abordar los efectos que se derivan de la degradación del medio ambiente y la migración. Este factor, además, hace que sea necesario tomar en cuenta la dimensión de la movilidad humana, a la hora de formular políticas y programas en materia de alteración del medio ambiente, tanto lo que tiene que ver con la desertificación, agotamiento del suelo y la deforestación. Algunos caminos que se han tomado en el marco de los debates de las conferencias internacionales sobre este tema, han señalado como uno de los instrumentos para el abordaje es a partir de lo que se llama, los mapas de vulnerabilidad. Los mismos permiten predecir o determinar las corrientes migratorias estipuladas por el cambio climático. Los elementos que integran este mapa tienen que ver, por un lado, la capacidad de carga de los ecosistemas, con esto estamos diciendo, capacidad de soportar condiciones de vida elementales, la capacidad de obrar de las instituciones, tanto oficiales como particulares o privadas, es decir, los medios de adaptación a las nuevas condiciones o alteraciones de estos ecosistemas y por otro lado, la vulnerabilidad socioeconómica en los hogares y las personas y la disyuntiva entre quedarse, o inmigrar.

La OIM, como agencia líder a nivel internacional en los temas migrato-

rios, obviamente que está atenta a los cambios de las perspectivas de trabajo, a los temas que pueden dar forma a los modelos y flujos migratorios en los años que vendrán. Busca orientar las consecuencias de los cambios climáticos bajo la perspectiva de la movilidad humana, que buscará también fortalecer un acercamiento comprensivo, hasta formar la movilidad. En el campo de la política, las actividades de la OIM, actualmente, se orientan a brindar asistencia a los fundadores de políticas a buscarles coherencias entre las mismas. Es decir, transversalizar las consideraciones del medio ambiente y cambio climático dentro de las políticas de gestión de la migración y viceversa. Busca también fortalecer los vínculos con otras áreas de políticas, especialmente el desarrollo y la acción humanitaria, promueve la emergencia de asesores políticos que sean proactivos, es decir, que estén preparados para la migración y el desplazamiento debido a la degradación del medio ambiente y los desastres naturales, evitando escenarios peores. Por último prevenir para minimizar la migración forzada y considerando la migración como estrategia de adaptación.

Pero esta actividad, requiere trabajar en carácter de sociabilidad, es decir, comprometer lo que se llama el diálogo multisectorial y la cooperación.

Cuáles son las actividades que actualmente lleva la OIM en curso?

Un tema muy importante, que tiene que ver con migración y el cambio climático, es la identificación sobre quiénes se movilizan por razones ambientales, los datos, cuántos se movilizarán, quiénes son los que probablemente se movilizarán, cuándo y dónde las personas se movilizarán.

Esto involucra las orientaciones en

materia de investigación: hasta que extensión de factores medio ambientales pueden ser identificados o ser mostrados como las causas fundamentales de la movilidad; respuestas políticas, lo migrantes medioambientales ¿necesitan de esa protección? como adecuar los marcos legales y normativos en este aspecto.

En el año 2009, la OIM publicó, un documento titulado: Migración, medio ambiente, cambio climático, evaluando la evidencia, que está disponible en la página web de la organización, aunque por ahora está en inglés. Algunas de las cuestiones que señala este trabajo, es que pocos científicos sociales, en la actualidad, se centran en los estudios migratorios y que se basan fundamentalmente en datos de censos y encuestas locales, se han dedicado a la recopilación de datos o a la investigación sobre el medio ambiente. Los estudios de la migración se han centrado fundamentalmente en la migración internacional y gran parte de ellos orientados, a la migración hacia los países desarrollados. Para comprender mejor, señala, el posible impacto del cambio climático, es necesario desplazar la agenda de investigación, colocando un mayor énfasis en la migración interna que en la migración sur-sur.

A nivel internacional, la OIM brinda, apoyo humanitario a los desplazamientos, sostiene un grupo temático de coordinación y gestión de campamentos, conjuntamente con el ACNUR, trabaja en la reducción de las vulnerabilidades y en la promoción de la adaptación al medio ambiente y el cambio climático. Integra los programas operativos en campo.

Desde 1999-2009 la OIM brindó financiamiento a más de 500 proyectos de respuesta a la migración medio ambiental. Desde 2005 al 2008, recibe fondos por 300 millones de dólares

para brindar respuestas a los desastres naturales. Estos fondos de alguna manera se distribuyen en igual proporción, en lo que tiene que ver, por un lado, con la asistencia inmediata y por otro, la recuperación de largo plazo.

Trabaja en estrecha asociación y complementación con gobiernos y agencias de sistemas de naciones unidas, entidades de investigación, organizaciones no gubernamentales, también integra lo que se llama Comité Permanente Interagencial, a partir de cual la OIM considera que es de vital importancia que la migración y el desplazamiento se incorporen a las consecuencias del cambio climático y se incluyan en el nuevo tratado que reemplazara al Protocolo de Kyoto.

Por último, cuáles son las perspectivas futuras. Primero, minimizar la migración forzada y asegurar la protección y asistencia donde el desplazamiento es inevitable. Segundo, facilitar el rol de la migración como una estrategia de adaptación al cambio climático a la vez que se busca fortalecer los beneficios de la migración en áreas de origen. Tercero, trabajar en planes de relocalización en áreas que se espera que estén inhabitables, evitando la situación de crisis y asegurando la sostenibilidad. Cuarto, reforzar la acción humanitaria con recursos suficientes para atender al creciente desafío del cambio climático y; por último, integrar consideraciones medio-ambientales y el cambio climático en las políticas de gestión de migración y la práctica y viceversa.

Sobre este punto en Uruguay estamos empezando a trabajar este tema por una doble vía: por un lado apoyando a los procesos de investigación, relevando evidencia concreta en estos temas, sobre todo en los eventos meteorológicos extremos como las últimas inundaciones ocu-

rridas en el país, y otros elementos vinculados a la sequía. En segundo lugar, estamos organizando un seminario convocando a todos aquellos actores que, de una manera, forman parte hoy de la agenda de gestión migratoria, y los vinculados a temas ambientales, como por ejemplo el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, además de la academia, la sociedad civil.

El objetivo es evidenciar cuáles son hoy los grandes desafíos que tiene el país en los temas vinculados tanto al cambio climático, al tema medio-ambiental y la migración.

En Uruguay a consecuencia de eventos hidrometeorológicos y las consecuentes inundaciones ocurridas desde el año 2004, se han visto afectadas más de 4500 personas. Sabemos también, es que las sequías prolongadas han causado estragos en las formas de vida de pequeños productores en el

medio rural, sobre todo los sectores más vulnerables.

Son eventos que, si bien están presentes hoy en el trabajo cotidiano de los técnicos que integran estos ministerios, esta evidencia, no ha sido abordada tomando la movilidad humana como unidad de análisis en el abordaje de políticas públicas.

En tal sentido, estamos dando de un primer paso para elevar la evidencia de la importancia de incorporar los temas de movilidad y desplazamiento de la población, tanto vinculados al cambio climático, como a la gestión de riesgo. Esto supone un abordaje, intersectorial y también interdisciplinario. En tal sentido, la OIM está trabajando con el sistema de Naciones Unidas, que también está apoyando este proceso. Contamos también con el apoyo del Sistema Nacional de Emergencias, la cual se encuentra en pleno proceso de fortalecimiento institucional para una mejor gestión del riesgo y los desastres en el país.



Nuevas tendencias de flujos Migratorios



JUAN ARTOLA

Representante Regional de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para el Cono Sur de América Latina. Sociólogo por la Universidad de la República.

Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Centroamericana de Managua.

Voy a hacer un vistazo muy rápido sobre algunos aspectos que me parecen relevantes de las dinámicas migratorias hoy día. Evitaré muchos datos de cifras, para centrarme en un análisis más conceptual.

En términos generales estamos hablando de 25 a 27 millones de emigrantes de la región de América Latina y el Caribe, que representa, más o menos el 4% de la población de la región y el 13% del total mundial de emigrantes. De éstos, el 20% ha salido en los últimos 5 años y casi la mitad desde 1990, lo cual implica que la dinámica migratoria de los últimos 20 años ha sido bastante acentuada y mucho más en los últimos años. La gran mayoría (el 87%) se mueve entre lo que podemos llamar los países del sur y los países del norte. Casi las tres cuartas partes van a Estados Unidos, pero en los últimos diez o quince años ha habido una enorme diversificación hacia Europa y hacia algunos otros países, como Japón, Australia e Israel.

Hay distintos circuitos migratorios en toda la región, porque el comportamiento de los países centroamericanos y de México, que se mueven fundamentalmente hacia Estados Unidos, es uno; el comportamiento de la zona andina que va hacia Estados Unidos y hacia Europa, es otro; y el comportamiento de los países del Cono Sur, que es mayoritariamente, hacia Europa en los últimos años, es también distinto. Son lo que llamamos pautas migratorias o corrientes migratorias o corredores migratorios diferenciados entre las distintas zonas del continente. Hay también en las últimas dos décadas un gran movi-

miento interregional, que tiene que ver con la integración.

La región, formada por inmigrantes llegados en el siglo XIX e inicios del XX, ha perdido peso en cuanto a atraer inmigrantes. Una región básicamente construida por la inmigración recibe hoy en día pocos inmigrantes de otros continentes. En las últimas décadas algunos países continuaron recibiendo inmigrantes, como los casos de Argentina, Venezuela, Costa Rica y República Dominicana. Venezuela ha perdido la mayor parte de esta atracción pero Argentina se sigue manteniendo como un gran polo que atrae inmigrantes. Costa Rica básicamente de su vecino, Nicaragua y República Dominicana de su vecino, Haití. Existe una gran tradición de inmigración entre estos últimos países, histórica en las zonas fronterizas y períodos de cosechas de café.

Al mismo tiempo, la inmigración intraregional se ha acentuado con los esquemas de integración que han surgido las últimas décadas: el MERCOSUR, la Comunidad del Caribe, la Comunidad Andina. Se ha dado en los últimos 10 a 15 años lo que se llama la migración de relevo o de reemplazo: contingentes de emigrantes que salen de nuestros países hacia Estados Unidos y Europa que a su vez son reemplazados por inmigrantes provenientes de la propia región.

De la población sudamericana censada en Estados Unidos, el principal país de origen en el año 2000 ha sido Colombia, casi medio millón de co-

lombianos, seguido por Perú. Pero estas cifras palidecen frente a lo que son los emigrantes de México y Centro América en Estados Unidos. La totalidad de sudamericanos en Estados Unidos apenas superaba en el 2000 el millón y medio de personas. Pero había en ese entonces 8 millones y medio de mexicanos, 1 millón de salvadoreños y casi otro millón entre guatemaltecos, hondureños y nicaragüenses. Obviamente, Estados Unidos es un gran polo de atracción para los países de Centro América y México. Como dijimos España en los últimos 15 años ha sido el otro gran polo de atracción de sudamericanos. Particularmente en los últimos diez años, la migración a España desde Ecuador se multiplicó 15 veces, y la paraguaya y boliviana más de 30 veces.

En los últimos 25 años, lo que más importa desde el punto de vista de las condiciones sociales y las políticas públicas en la región es el impacto de esta migración. Uno de los más importantes es el demográfico, sobre todo aquellos países que en relación a su población son grandes expulsores de emigrantes. Países como Cuba, El Salvador, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay tienen entre un 8 y un 15% en su población en el exterior. O sea que se pierde población, y se pierde, particularmente, población joven. La migración de los últimos 10 a 15 años tiende a ser cada vez más joven, y también cada vez con mayor educación.

Evidentemente, perder jóvenes y perder nacionales con mayor nivel educativo tiene un impacto claro en las posibilidades de desarrollo del país. Este es un tema importante por cuanto la juventud está afectada por la creación insuficiente de empleos. Es muy claro el caso de México, donde, todos los años entran al mer-

cado de trabajo entre 700 y 800 mil nuevos incorporados a la población económicamente activa y la creación de empleo está muy por debajo, posiblemente menos de la mitad, de esa cantidad creciente que entra a trabajar. Eso pasa en muchos países: la insuficiente creación de empleos, y empleos de calidad, es un fuerte promotor de la migración. Además posiblemente no hay políticas adecuadas para responder a las necesidades y los intereses de estos jóvenes. Los demógrafos hablan de la pérdida del bono demográfico, o sea la pérdida de aquella población que está en su mejor edad productiva, la población entre 20 y 45 años, que es la que está expandiéndose en muchos países del continente y que es justamente la que se va. Tarde o temprano va a afectar de manera muy decisiva la cantidad de jóvenes que hay disponibles en el país y por lo tanto la composición de la fuerza de trabajo.

Mencionamos que los que se van son cada vez más educados, cada vez más calificados y esto tiene que ver también con una dinámica de la globalización, que hace que los países desarrollados necesitan cada vez más atraer a técnicos y profesionales. Otro obvio impacto de la migración se da en las familias, hay familias que se rompen, hay familias que quedan sin hijos y padres, o hijos sin padres y madres.

El tema de las remesas es un tema ampliamente difundido. En América Latina y el Caribe se recibían, hasta hace tres o cuatro años, 66 a 68 mil millones de dólares de remesas, una cantidad considerable. Es cierto que de esos 68 mil millones de remesas, casi 25 eran exclusivamente para México. Pero de todas maneras, las remesas tienen un impacto en aliviar la pobreza de los hogares y mejorar el consumo, e incluso el acceso a la e-

ducación y la salud, en indistintos hogares. Las remesas han caído con la crisis pero no de la manera sustancial que se esperaba. Más bien lo que se ha producido es una desaceleración de un crecimiento exagerado, enorme, que hubo en las remesas en los últimos diez años anteriores. Ahora dejaron de crecer, de incrementarse a un ritmo del 12 % anual. En este momento, las remesas posiblemente estén al nivel de hace unos 10 años. En términos absolutos han caído en un año y medio de 68 mil millones a unos 56 mil millones, de modo que no es que hayan caído estrepitosamente. Pero evidentemente esto tiene también un impacto.

Con relación a algunas tendencias actuales del fenómeno migratorio, ya mencionamos una tendencia preocupante de migración cada vez más joven, pero también cada vez más calificada, con mayores niveles educativos. Esto está directamente relacionado a lo mencionado sobre la avidez de la economía global mundial, y la necesidad de los países desarrollados de atraer cada vez más a expertos, técnicos y profesionales. Incluso, si bien, tanto a partir de los actos terroristas del año 2001 como de la crisis global reciente en el mundo desarrollada, las políticas migratorias restrictivas se han incrementado, es claramente visible que hay mayores restricciones para los no calificados o poco calificados y hay mucho menos restricciones para los más calificados. Aún con la crisis, los inmigrantes calificados son necesarios para las economías más desarrolladas. Hay también un crecimiento de las personas que van de América Latina a realizar estudios e investigación fuera de sus países. La gran tendencia actual de las migraciones, es la migración irregular, mal llamada migración ilegal, y también

mal llamada migración indocumentada, porque no siempre esta indocumentada. La migración irregular es aquella que se da fuera de las condiciones de ingreso reguladas administrativamente por los países, y es la que ha crecido de manera explosiva, exponencial, en los últimos, 25 años. Es la que preocupa a los países receptores de inmigrantes, puesto que son inmigrantes que quedan residiendo, ya sea porque entraron ilegalmente o porque entraron con documentación pero se quedaron fuera del tiempo de duración de su visa en los países.

Esta migración irregular, sumada a las políticas restrictivas aplicadas por países que reciben inmigrantes, ha fomentado el enorme crecimiento y desarrollo de las redes traficantes, lo que se llama hoy en día tráfico ilícito de inmigrantes, o contrabando de inmigrantes, o, en el norte del continente, lo que se llama los coyotes y los polleros. Este fenómeno es una consecuencia directa de que los migrantes no pueden entrar legalmente a los países a los que quiere llegar por las políticas restrictivas que se están aplicando en los últimos 15 años. Este tráfico ilícito de inmigrantes ha crecido de manera muy importante y existen redes desde China y Asia hasta muchos países de nuestro continente, puesto que es un negocio que produce grandes ganancias. Es un negocio que, a pesar que muchos consideran que ayuda a los inmigrantes a llegar a su destino, es un delito y está penado por la mayor parte de las legislaciones nacionales. A nivel internacional, existe un protocolo para suprimir y combatir el tráfico ilícito de inmigrantes por aire, mar y tierra, que fue aprobado en 2000 en Palermo, Italia, como parte de la Convención Internacional contra el Crimen Transnacional Organizado.

Una tendencia, también preocupante es que aumenta cada año el número de niños y niñas que emigran solos. Esto es cada vez más visible en la zona de América del Sur, es visible un poco más en la zona Andina y es mucho más presente en Centro América y en México.

Un fenómeno de particular gravedad ligado a las migraciones es la trata de personas, mal llamada por muchos incluyendo a veces la prensa "la trata de blancas". Este es un fenómeno muy viejo, pero que en los últimos 10 años se ha podido describir y analizar mejor. La trata consiste en el transporte, traslado, acogido o recepción de personas mediante fraude, engaño, coerción, violencia o amenaza de violencia, para ser sometidas a una situación de explotación. Esta explotación es generalmente de tipo sexual o de tipo laboral. La trata de personas es aún un fenómeno poco conocido o visualizado. Aunque afortunadamente existe una preocupación de los gobiernos por legislar sobre él y además desarrollar cuerpos de seguridad específicos para combatirlo. La trata de personas es un tema que está hoy día en la agenda, no solamente de los gobiernos sino también de la Sociedad Civil.

Tal vez más reciente es el tema del retorno de los migrantes, que ha cobrado mayor impulso en los últimos años. Hay migrantes que regresan a casi todos los países del continente, retorno que, a partir de la crisis global, se ha vuelto en algunos casos, forzado. Los países europeos, España claramente, están incentivando políticas de retorno voluntario, aunque muchos de estos retornos son forzados por las circunstancias. Se busca expulsar de los mercados internos aquellos excedentes de fuerzas de trabajo que están desocupados, por lo que son retornos

inducidos y promovidos por los países donde están esos inmigrantes. También hay un retorno voluntarios alentado, ya sea también por las dificultades que existen para encontrar empleo en los países donde están esos inmigrantes, ya sea, también por condiciones que se perciben como más favorables en una serie de países de América del Sur. Para que este retorno sea realmente efectivo y para que sea más fácil para quienes regresan, se requiere de políticas públicas que lo acompañen y que faciliten la reinserción de esos migrantes.

La migración también se ha asociado a la seguridad y al control de las fronteras, aunque esta visión se aprecia más en los países de Centro América, México, los Estados Unidos y Canadá, que en la subregión sudamericana. En América del Sur, más allá de ocasionales conflictos como los que ha habido entre Venezuela y Colombia o incluso, hace más tiempo, entre Ecuador y Perú o entre Ecuador y Colombia, es evidente que existe una visión mucho más moderna de las fronteras como un área de encuentro e integración. Esto no se aprecia en Centro América y América del Norte, donde, la frontera está más ligada a cuestiones de control y de seguridad. Especialmente a partir de los ataques terroristas en Estados Unidos y en Europa, ha habido, lamentablemente, una asociación de la migración con un riesgo para la seguridad. Esta visión, pese a que esa asociación no está demostrada empíricamente, tiene peso en determinar políticas migratorias cada vez más restrictivas y también en desarrollar o crear las bases para tendencias xenofóbicas y discriminatorias antiinmigrantes, promoviendo una percepción negativa de los migrantes en la población.

Dado que en América del Sur en ge-

neral y en el Cono Sur en particular hay una tendencia a facilitar la movilidad de los migrantes y su inserción en el mercado laboral; el tema de la integración de migrantes en la sociedad que los recibe es de gran vigencia: cómo se integran esos migrantes, en qué condiciones, con acceso a qué derechos y con qué facilidades. En ese sentido, el tema de la discriminación es un tema clave en los países como Argentina donde hay una gran cantidad de inmigrantes.

Los migrantes al desplazarse forman comunidades transnacionales. Un ejemplo son las enormes redes de inmigrantes que existen en Estados Unidos que tienen vinculación directa y a veces casi cotidiana con sus países de origen. Pero también es visible en las comunidades bolivianas, paraguayas o peruanas que existen en Argentina. Este fenómeno de las comunidades transnacionales, de aquellas comunidades que viven en un país pero son originarias de otro y de alguna manera tienen un pie en cada lado, es un fenómeno nuevo de los últimos veinte o treinta años que tiene implicancias en las relaciones entre países y en la noción de ciudadanía. Estas redes sociales, además, van configurando toda una cultura de la migración, cultura que por ejemplo, en México y Centro América existe hace muchas décadas, que es más reciente en Sudamérica y que se refiere a que la migración sea muchas veces percibida como una estrategia de sobrevivencia, de desarrollo y de búsqueda de nuevas oportunidades, como algo bastante natural.

Esto plantea en los países el tema de la vinculación: cómo vincularse con esos migrantes que están en el exterior. En los últimos diez años casi todos los países de la región han desarrollado estructuras gubernamen-

tales para vincularse con esos migrantes que están en el exterior. Tenemos el caso de la Provincia 25 del Ministerio del Interior en la Argentina, el Departamento 20 en Uruguay, una Subsecretaría para Comunidades Brasileñas en el Exterior en Brasil, un organismo separado en Ecuador que es la Secretaría Nacional del Migrante, una división de la Cancillería chilena, otro organismo específico muy fuerte, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior que existe en México, etc. Son mecanismos que los estados se dan porque consideran importante desarrollar mayores vínculos con esos nacionales que están en el exterior y en algunos casos también ver cómo recuperarlos. Recuperarlos ya sea de manera física en la medida de que existan posibilidades de promover su retorno, o de manera virtual, desarrollando políticas de revinculación, políticas de redes, políticas de clubes y asociaciones, políticas de redes de talento, donde esos migrantes pueden aportar a sus países de origen, una serie de conocimientos y de capacidades adquiridas en el exterior.

Para finalizar mencionemos los grandes temas actuales de políticas. El gran tema de las políticas públicas vinculadas al tema de las migraciones es el tema de los derechos: cuáles son los derechos de los migrantes y cómo se promueven y cómo se respetan. Existe un gran instrumento internacional de promoción de los derechos de una parte de los migrantes, que es la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares. Esta convención fue aprobada en Naciones Unidas en 1990, pero demoró 13 años en entrar en vigor, porque no conseguía el número suficiente de ratificaciones. Ningún país gran receptor de inmi-

grantes la ha ratificado; afortunadamente sí lo han hecho casi todos los países de América del Sur. Evidentemente, hay una cierta resistencia en algunos países que reciben inmigrantes que tiende a negar a los inmigrantes las mismas condiciones que a los nacionales. Esto no significa que todos los países que han ratificado esta Convención, junto con otra serie de instrumentos internacionales sobre derechos de las personas, cumplan lo que las normas contienen. Uno de los grandes problemas en materia de derechos es que existe una distancia entre los instrumentos nacionales ratificados, e incluso, a veces, incorporados parcialmente en las legislaciones nacionales y la forma en que se hacen efectivos esos derechos. El tema de los derechos de los migrantes está sobre el tapete desde hace muchos años y es una especie de labor inacabada, no por falta de normativas, sino por falta de efectividad en su cumplimiento de las normas, de educación de quienes tienen que respetarlos o hacerlas respetar, de una mejor información y sensibilización de los funcionarios públicos en cuanto a cómo se efectivizan esos derechos.

Como segundo tema de política, mencionemos la movilidad laboral. La mayor parte de los migrantes se mueven buscando oportunidades de trabajo, en el marco de una estructura global económica internacional donde hay muchos nichos de mercado que se interesan en recibir migrantes. Recordemos que la migración irregular también cumple la función de proveer mano de obra barata a muchas empresas que la necesitan para abaratar sus costos salariales y por lo tanto ser competitivas en el mercado internacional. La movilidad laboral es otro gran tema en cuanto a las políticas migratorias actuales. En ese sen-

tido, es importante saber que el MERCOSUR ha hecho grandes avances en la consideración de estos temas.

En Argentina, la situación de crecimiento económico ha permitido que existan muchos nichos de demanda laboral que son llenados con inmigrantes. El título de esta presentación, Las Migraciones en la Patria Grande, justamente hace alusión a un programa muy exitoso del gobierno argentino que permitió regularizar a grandes contingentes de inmigrantes que estaban residiendo en el país de manera irregular. Esos inmigrantes han llegado aquí en los últimos diez años, fundamentalmente de Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay, porque existen necesidades de fuerza de trabajo, y que son absorbidos por el mercado laboral argentino. Esto está vinculado a lo que mencionamos antes sobre los procesos de integración: el MERCOSUR tiene en marcha todo un mecanismo de facilitación de la movilidad intraregional, donde se percibe que el énfasis en esta movilidad no solamente es una cuestión de derechos para con inmigrantes, sino también un mecanismo para mejorar la competitividad interna de las economías. La migración es facilitada por mercados laborales y económicos más integrados, así como por algunos incipientes desarrollos de la seguridad social. Existe, como sabemos, el Convenio de Seguridad Social del MERCOSUR, sí como un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, que empiezan a crear las condiciones para que personas de un país que o han residido y trabajado en otro tengan acceso a mantener sus aportes y beneficios de seguridad social.

En tercer lugar, la migración está muy vinculada a los temas de población.

Ya mencionamos el tema juventud, en cuanto a que cada vez emigran más jóvenes. Hay países que tienen un mayor envejecimiento que otros; la migración es un elemento que permite que la población activa se mantenga, equiparada con la población no activa. Este es un aspecto que se percibe muy claramente en los países europeos, que tienden a envejecer y donde la relación entre activos y pasivos es tendencialmente desfavorable para los países. En muchos casos, contrarrestar la incidencia de tasas de fertilidad muy bajas es solamente posible gracias a la contribución de los inmigrantes al crecimiento poblacional.

Como cuarto aspecto, mencionaremos una gran discusión hoy en día sobre las relaciones entre migración y desarrollo y cómo la migración puede contribuir más efectivamente al desarrollo. Hay una visión simplista que sostiene que la mayor vinculación entre migración y desarrollo es a través de las remesas, esos miles de millones de remesas que llegan a los países porque los migrantes los envían a su familia. Muchos pensamos que las remesas son un importante alivio para situaciones de pobreza, e incluso para el consumo de los hogares, pero no pueden ser un mecanismo para promover el desarrollo, porque difícilmente se usan en el aspecto productivo, o de inversión, o de reproducción y no hay, tampoco, mecanismos, canales, ni programas, para canalizar productivamente esas remesas. Lo cierto es que la vinculación de migración y desarrollo es uno de los temas que está en la agenda pública. Una reflexión que cabe hacer es que al analizar esa vinculación hay que tener muy presente las causas de la migración. Muchas veces en estas discusiones sobre migración y desarrollo se tiende a decir de que la migración

en realidad beneficia a todos y tiene costos para todos pero lo que es cierto es que esos costos no están igualmente repartidos y la migración está muy asociada a inequidades, disparidades que existen en el sistema internacional, entre países y dentro de los países, y hasta que no se analicen bien esas causas profundas de la migración, va a ser muy difícil que esa migración realmente pueda convertirse o asociarse a un motor de desarrollo.

El tema de ciudadanía ampliada es un tema que está cada vez más vinculado al tema de migración. Mencionamos el interés de muchos estados en tener mayor relación con sus emigrantes en el exterior. Esto también tiene implicancias desde una concepción nueva de la ciudadanía y de cómo participan o pueden participar esos migrantes en la construcción y en los procesos políticos de sus países de origen.

Hay un tema mucho más operativo pero igualmente importante. Todos estos cambios que existen en la migración y la importancia que tiene en la actualidad requieren que se den capacidades institucionales adecuadas para lidiar con el fenómeno. Lamentablemente, en la mayoría de los países el tratamiento sobre la migración ha estado y está fragmentado entre distintas instituciones. El Ministerio del Interior y la Dirección de Migración tienen una parte del tema que es básicamente la aplicación de la ley, el control y la gestión, pero también la Cancillería, el Ministerio de Trabajo y a veces, cada vez más, los Ministerios de Salud y las estructuras que tienen que ver con lo de discriminación, son distintas instancias relacionadas con la migración. El hecho de que el abordaje de la migración está disperso, muchas veces, entre una variedad de instituciones que, además,

lamentablemente, no se coordinan demasiado entre sí plantea el tema de que existan en los estados capacidades institucionales adecuadas para enfrentar el tema de la migración. Esto se vuelve un aspecto clave para realmente, hacer que esta migración y que los derechos de los migrantes sean respetados y de que, eventualmente, las migraciones también puedan coincidir con las necesidades de desarrollo del país.

Por último, un tema que es común en todas las discusiones sobre migración: la información sobre migraciones y migrantes es escasa, insuficiente cuando no deficiente, y el análisis, muchas veces, es más pobre aún. Por lo general los estados no desarrollan mecanismos y sistemas de

información adecuados para saber qué pasa con sus migraciones, tanto en las que salen de los estados, como las que llegan o transitan. Los estados tienen, generalmente, poca capacidad de análisis sobre los temas migratorios y cuando la tienen, a veces está fragmentada, como decía, entre distintas instituciones. Existe, lamentablemente también insuficiente intercambio y diálogo entre la capacidad que tiene la academia y los centros de investigación que se especializan en los temas migratorios y los formuladores de políticas o tomadores de decisión en materia migratoria. Y con esta reflexión fina confío en haber podido presentar, un vistazo sobre que las dinámicas y las tendencias más recientes en el tema migratorio.

Programa Raíces



ING. AGUEDA SUAREZ PORTO DE MENVIELLE

Directora Nacional de Relaciones Internacionales del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina.

Ingeniera Agrónoma y Magíster en Administración Rural por la Universidad Nacional del Sur.

El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología en Argentina es sumamente complejo, porque las distintas instituciones de ciencia y tecnología dependen de ocho ministerios diferentes, y la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología tuvo como objetivo coordinar todas las acciones y la política del sector. El CONICET que es la columna vertebral de la ciencia y la tecnología en la Argentina depende del Ministerio de Ciencia y Tecnología como así también la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, que es la fuente de financiamiento de la ciencia en nuestro país.

Cuando la presidenta Cristina Fernández de Kirchner crea el ministerio, a fines del año 2007, le da una misión que va más allá de seguir desarrollando la ciencia y la tecnología poniendo énfasis en la innovación productiva, promoviendo así que la ciencia y la tecnología sirvan para solucionar problemas reales de la sociedad argentina; buscando además aumentar la productividad, la competitividad en los sectores, con un nuevo modelo de desarrollo.

Para ello se determinaron cuatro áreas estratégicas: Energía, Agroindustria, Salud y Desarrollo Social. Y tres plataformas tecnológicas: Biotecnología, Tecnología de la Información, Comunicación y Nanotecnologías, en función de las cuales se está realizando un fuerte trabajo de creación y desarrollo de empresas de bases tecnológicas. Con respecto a los recursos humanos, podemos decir que es un tema abso-

lutamente prioritario, hoy puede observarse la transparencia del crecimiento de los recursos humanos totales, en términos de investigadores y becarios, con un índice que se llama equivalente a jornada completa que es muy superior en Argentina respecto al resto de los países de América Latina; significa que hay más investigadores y científicos por personal económicamente activo. El CONICET ha incrementado la cantidad de vacantes, tanto para la carrera de investigador como para los becarios. Ha habido un aumento sostenido desde el año 2003 hasta la fecha; a lo que se suma el incremento del presupuesto y los salarios de los investigadores. Esto ha permitido a CONICET ser el foco que capta la mayoría de los recursos de ciencia y tecnología en la Argentina.

Por su parte, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica es el organismo nacional dedicado a la promoción de actividades relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación productiva. Cuenta con cuatro Fondos: Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) y Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFI). Éstos, a su vez, operan a través de distintos instrumentos o líneas de financiamiento. Cubren una amplia variedad de beneficiarios: desde científicos dedicados a investigación básica, hasta empresas interesadas en mejorar su competitividad a partir de la inno-

El preámbulo de la Constitución Nacional Argentina de 1853-1860 contiene una declaración que debe orientar nuestra labor:

"... con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, **y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino...**"

vación tecnológica.

Este contexto enmarca al Programa Raíces, que tuvo sus antecedentes de relacionamiento con científicos en el exterior a lo largo de la historia de la Secretaría de Ciencia y Técnica pero empezó con fuerza en el año 2004, con la política del presidente Néstor Kirchner, y fue profundizado aún más por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Hoy Raíces es una política de Estado: la Presidenta lo definió así en 2008, con la ley 26.421. Esto quiere decir que independientemente de quienes o quien esté a cargo de los diferentes gobiernos, el Programa Raíces continuará trabajando en la vinculación con los científicos argentinos en el exterior, en la creación de posibilidades para promover la permanencia de los investigadores que están en Argentina y en la repatriación de aquellos científicos que deseen volver.

Se estima que entre 6000 y 7000 científicos y tecnólogos argentinos se encuentran en el extranjero. La base del Programa Raíces cuenta hoy con los datos de 4500 de ellos que fueron relevados con la colaboración de la Cancillería Argentina a través de la Dirección de Asuntos Consulares.

De la base de datos actual, la mayoría de los científicos y tecnólogos están en América de Sur, Europa y América del Norte, pero hay argentinos prácticamente en todos los países. Si lo planteamos por país, Estados Unidos fue el receptor mayor de los científicos y tecnólogos con el 30%, seguido por Brasil, Francia, España y Alemania.

¿Por qué se fueron los científicos argentinos?
Esa es la pregunta que nos hace todo el mundo. Se fueron por diferentes razones que van desde la Noche de los Bastones Largos en 1966, (donde

en una sola noche se fueron 1500 científicos de la Universidad de Buenos Aires, de la Facultad de Ciencias Exactas) hasta el año 2001, que fue un momento de crisis muy fuerte; pasando por la década del 80, donde no había posibilidad de formarse a nivel de doctorados y postdoctorados, y los científicos argentinos partían a los Estados Unidos a continuar sus estudios y no regresaban; las razones son múltiples.

¿Qué es lo que hace el programa?

Cuando un investigador argentino que está en contacto con el programa quiere volver y no tiene un lugar, no tiene un trabajo en el país, Raíces difunde su currículum y sus intenciones de volver a todo el sector, en todo el sistema científico tecnológico; luego, una vez que la persona tiene una posibilidad de trabajo segura, se financian todos sus gastos de repatriación a la Argentina.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva ha logrado el regreso de científicos y tecnólogos argentinos a partir de tres herramientas fundamentales: los Subsidios de Retorno que en 2010 prevén incluir además la incorporación en el sistema científico argentino a los cónyuges extranjeros (científicos o tecnólogos) cuyas parejas argentinas hayan sido beneficiarias del subsidio de repatriación; los Proyectos de Investigación y Desarrollo para la Radicación de Investigadores (PIDRI) de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y las Becas de Reinserción del CONICET. De los repatriados, hay un 41% de mujeres y 59% de hombres. Con respecto a la repatriación por continente, el 53% ha venido de América, y el 44% de Europa. Los 786 repatriados a la fecha se distribuyen a lo largo de toda la Argentina.



Con respecto al área de conocimiento, los científicos repatriados, pertenecen a todas las áreas de conocimiento, en las condiciones de repatriación el área de la ciencia no es prioritaria, lo que es prioritario y absoluto es el nivel de formación que posee el investigador.

Un dato muy interesante es que más de la mitad de los repatriados vienen a trabajar a universidades nacionales pero tenemos también repatriados en universidades privadas, en organismos privados, en organismos oficiales y en el CONICET.

La línea de acción Subsidio César Milstein es tan o más importante que la repatriación, tiene que ver con estadías en nuestro país de científicos que están ocupando lugares clave en la ciencia del mundo y no van a volver, simplemente porque no tienen una posibilidad aquí en Argentina de trabajar al mismo nivel pero -a través de este subsidio pueden venir a la Argentina por períodos que van de un mes a cuatro meses a formar recursos humanos y recorrer los distintos grupos de investigación de la temática, mostrándoles el estado del arte.

El programa promueve y financia además una convocatoria anual de Redes con argentinos en el exterior, que están trabajando online sobre Ciencias Sociales, Exactas y Naturales, Biológicas y de la Salud e Ingenierías. De esta manera se fomenta y da participación a científicos nacionales del más alto nivel.

Otra línea de acción del programa es el incentivo de los proyectos para PYMES (pequeñas y medianas empresas), especialmente las de base tecnológica en las áreas de nanotecnología, biotecnología y TIC's, vinculando a profesionales y técnicos de

empresas nacionales con su contraparte argentina residente en el exterior.

Por otra parte, los PICT Raíces tienen por objetivo la generación de nuevos conocimientos en todas las áreas científicas y tecnológicas a través del financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

Además, el Programa Raíces ha posibilitado en los últimos años acuerdos de cooperación con empresas del sector privado y fundaciones para la difusión de oportunidades laborales. En tal sentido, se suscribieron acuerdos con empresas del sector privado tales como Techint, - Tecpetrol, Siderar, Siderca, IBM Argentina, Core, Arcor, Aceitera General Deheza (AGD), Volkswagen, Cipibiq, Dupont, Intel, Camarco y Adimra.

Existe también un boletín a través del cual todos los científicos que viven en el exterior mantienen contacto, se informan sobre lo que está pasando en la ciencia y nos informan a nosotros sobre lo que sucede en la ciencia mundial. Además, todos los años, se realizan seminarios con RAICES, que van desde seminarios como los que se plantean aquí, hasta simples puestas al día, un estado del arte, en algunas de las disciplinas.

Como nueva línea de acción, hemos firmado un convenio con la Dirección General de Migraciones. Nuestros investigadores venían a veces casados con una persona del país donde habían estado tantos años y tenían una serie de dificultades en migraciones; con este acuerdo, firmado en junio, nos unimos con la Dirección General de Migraciones, a la cual le agradezco mucho, para facilitar todo lo necesario a la repatriación de los científicos y sus parejas.

Otra flamante línea de acción se llama Raíces Productivo y busca vincular empresarios, profesionales y tecnólogos argentinos en el exterior para el desarrollo de oportunidades de cooperación científica, tecnológica y de negocios con alto valor agregado tecnológico. Está recién en una de sus primeras etapas, pero en el futuro tal vez muestre buenos resultados como las otras líneas del programa. El Programa Raíces como todo instrumento de política necesita ser concebido como un elemento dinámico

y flexible, capaz de ampliarse y adecuarse a nuevas necesidades, integrando en el futuro también a la comunidad empresaria argentina en el exterior. Este es un elemento importante a ser considerado, en la medida que puede ser de vital utilidad integrar a otros actores sociales, además de los científicos, para continuar integrando a las actividades locales de producción de conocimiento la potencialidad de los recursos humanos fuera del país.

SENAMI Ecuador



JUAN FERNANDO VEGA CUESTA

Asesor de la Secretaría Nacional del Inmigrante (SENAMI) del Ecuador.

Para entender el proceso ecuatoriano y el uso del término revolución ciudadana que es el que maneja el Estado ecuatoriano en este momento, hay que recordar que 1999 y el 2000, marcan un momento de crisis profunda en la historia del Ecuador, la crisis arrastrada durante todos los 200 años de vida republicana llegó a su punto final: crisis profunda del Estado, crisis profunda de los partidos políticos, que se cocinó al calor del fracazo del modelo neoliberal, de reducción del Estado, de desinversión social, etc. Esto nos llevó, no a una época de cambios, sino a un verdadero cambio de época en el Ecuador. Ese es el contexto político en el que vivimos ahora y fue una revolución realmente construida desde la ciudadanía, desde la participación de los movimientos sociales, desde las distintas etnias del país, etc. y no estuvieron ausentes de esta propuesta de cambio, los migrantes, quienes habían sido expulsados por la crisis financiera del 2000. Si había antes un millón de ecuatorianos trabajando afuera, por la crisis, ese número aumentó, prácticamente a dos millones y medio; la población migrante se sentía expulsada por el país, por el Ecuador, con un profundo resentimiento ante su propia patria que le obligaba a salir; la congelación y el secuestro de los fondos de los ciudadanos a través de la crisis bancaria, supuso la pérdida de unos 8.000 millones de dólares de los ciudadanos ecuatorianos; un proceso de dolarización, hizo que todos los ecuatorianos que vivían de una renta fija, o tenían algún capital, su patrimonio se dividiera por diez prácticamente. Al

dolarizarse la economía, ocurrió en el momento en al que un dólar estaba a 25 mil sucres, es decir, en pocos días pasamos de un dólar a 2.500, a un dólar a 25.000; quien tenía un equivalente a cien dólares se quedaba con diez dólares.

Esta situación creó un vínculo de responsabilidad del Estado con los migrantes. Por lo tanto, había una gran expectativa de la población migrantes en cuanto a la atención y apoyo del Estado. Hay que decir que antes del 2010, el Estado no existía para los migrantes ni los migrantes existían para el Estado; lo único que interesaba a la banca, en manos de los sectores pudientes, eran las remesas y nada más; como muestra la ley de documentos de viajes, que expresa hasta ahora, todavía no han reformado la ley, que los ecuatorianos desde el exterior, no tenían otro derecho que el de solicitar el pasaporte, la ley decía expresamente que no tenían derecho de ninguna cosa más.

En ese contexto, los migrantes fueron parte, muy afectiva, del proceso de la revolución ciudadana y entonces este proceso fue asumido por el gobierno de Rafael Correa y la política migratoria fue parte de la propuesta de cambio. De ahí que aún antes de la instalación de la Asamblea Constituyente, se planteó la necesidad de la creación de la Secretaria Nacional del Migrante, mediante un decreto ejecutivo puesto en marzo del 2007, por lo tanto, es una institución muy joven todavía, apenas cumplidos los 3 años; por eso también, sus eje-

UNIR a ARGENTINA nos hace grandes

Ministerio del Interior
Presidencia de la Nación

DNM Dirección Nacional de Migraciones
Ministerio del Interior

utorias hay que verlas dentro de este proceso.

Desde su creación, la SENAMI, se propone como misión propiciar el ejercicio pleno de los derechos de las personas migrantes y potenciar sus capacidades para el buen vivir; para ello ejerce la rectoría, planifica y gestiona la política migratoria ecuatoriana, dialoga, coordina con los actores del hecho migratorio y guarda coherencia en su acción pública y migratoria con lo que exige para sus ciudadanos del exterior; Hay que decir, sin embargo, que todavía hay un desfase entre lo que el gobierno hace por sus migrantes hacia fuera de lo que estamos haciendo con los inmigrantes adentro, hay todavía deberes importantes por realizar; todo el aparato policial, y el control de migrantes está todavía basado en las leyes vigentes, que son totalmente inconstitucionales, pero al no haber la herramienta normativa de segundo nivel, hay una especie de esquizofrenia entre lo que se quiere hacer y lo que realmente se hace.

En cuanto a su visión: contribuye a la construcción de sociedades de origen y destino, que garanticen los derechos y libertades para la movilidad humana y permanencia, que incorporen el potencial de las migraciones para el desarrollo humano y el buen vivir, así como la interculturalidad de la inclusión y la convivencia plena. En este empeño, la SENAMI, quiere ser parte activa del movimiento mundial dedicado a promover una ciudadanía global, incluso de manera provocativa, la constitución habla de ciudadanía universal, como una meta de largo aliento, a fin de que la globalización no sólo contemple temas económicos y de comercio, sino realmente el tema humano.

Por eso, las orientaciones ético-políti-

cas de la SENAMI, se basan en los principios fundamentales que han inspirado también los cambios constitucionales, no hay seres humanos ilegales, existen prácticas ilegales que atentan contra los derechos de las personas, en reconocimiento a la labor fundamental que realizan los migrantes, en su aporte al desarrollo de las sociedades de origen y destino; el mito de que los migrantes son una carga para los estados y todo eso, creo que ya nadie lo sostiene y se intentará civilizar ese aporte en correspondencia con la exigibilidad de derechos para nuestros compatriotas en otros destinos, también impulsamos el reconocimiento de los derechos de los migrantes que residen en nuestro país.

Aquí hay todavía mucho que hacer; hace pocos días, por ejemplo, la SENAMI paró un proceso, un operativo que se llamó Identidad, implementado por el Ministerio del Interior, que se dedicó a capturar indocumentados y a hacerles el proceso de deportación sin respetar el debido proceso; para decir algo, de las 70 personas detenidas, dos tenían indicios delictuales y los otros 68 eran simplemente personas irregulares, entonces a la SENAMI le toca una ardua labor de auditoría, de defensoría de los derechos del migrante dentro del propio territorio, en alianza con la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil.

Miramos también la migración, como un tema de corresponsabilidad y de complementariedad entre todas las instituciones del Estado.

No es una tarea fácil, lograr que todos los ministerios incluyan dentro de sus perspectivas, de sus políticas, el tema migratorio. Esta corresponsabilidad trasciende las fronteras en otros países, se busca incidir en los espacios multilaterales y bilaterales

para lograr mejores condiciones para los migrantes en el exterior. Se intenta posicionar el enfoque de derechos y de desarrollo humano en los foros internacionales.

Todo esto cuajó luego de la creación de la SENAMI en la nueva Constitución ecuatoriana, en la cual, pues, encontramos algunos avances: el Estado asume la responsabilidad de la política integral de los migrantes, otorga a un órgano del ejecutivo la rectoría, se establece la no discriminación de las personas por su condición migratoria y la igualdad de derechos, se reconoce el ideal de la ciudadanía universal y propugna la construcción a nivel latinoamericano, en este sentido, pues, Ecuador ve con gozo y alegría los avances en el MERCOSUR y los asociados que van dando pasos importantes en este ámbito de la libre circulación.

La constitución ofrece protección de derechos fundamentales, ofrece a todos los ecuatorianos migrantes la posibilidad de ser elegidos y de elegir, de hecho existen seis representantes de la Asamblea Nacional, provenientes de los países de la diáspora, dos por América, dos por Europa y dos por el resto del mundo, reconoce la existencia de las comunidades transnacionales, reconoce la constitución a las familias transnacionales de distintos modos y tipos de familias que merecen la protección del Estado -debate fuerte en la asamblea, que no entendía qué es la familia transnacional. Hay familias donde el papá está en Estados Unidos, la mamá en España, los hijos en Ecuador y es una familia que sigue estando en relación, más allá de lo que pueda ser una familia en el hogar y la familia nuclear.

Aplica el principio de reciprocidad en las relaciones internacionales, siempre con la asimetría propia de un país pequeño, que vive también y quiere vivir

más del turismo, promueve la inversión de los recursos de las personas migrantes en su beneficio y del país usando el desarrollo humano, reconoce el regreso a las personas migrantes como un derecho, el derecho a permanecer, el derecho a salir y el derecho a retornar; esto implica.

Detrás hay una nueva concepción de la persona migrante, como gestor social de protección y promoción de derechos, como factor transnacional para el avance de los derechos humanos, para el desarrollo humano, sujeto político global y, también, embajador y agente de la integración latinoamericana y también, de la globalización, en el sentido en que el migrante, lleva adelante una globalización diferente de la que hacen las empresas internacionales, propiciando la unión de los pueblos, la interpenetración de las culturas, la visibilidad del mundo en otros lugares donde no se conocen.

Yo creo que el tema de los derechos de las personas en movilidad, es el campo donde se juega el avance de los derechos humanos, creo que los migrantes han desestabilizado muchos conceptos del derecho, el mismo tema de frontera, los derechos humanos que no pueden quedarse al otro lado de las fronteras, etc., es decir, retan a la soberanía de los estados para tener derecho a tener derechos, parece que es el papel profético de los migrantes en el mundo actual; denuncian las deficiencias de las democracias de los países de origen y destino porque los derechos no son verdaderamente universales.

En coherencia, los ejes de las políticas migratorias tienen que ver con tener una política integral, no mirar de forma fragmentada e incluir a las personas migrantes en el conjunto de las



políticas públicas nacionales, evidentemente que la mejor política pública para evitar migración, es el desarrollo local, el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los ecuatorianos, tanto para arraigar a la población de las generaciones futuras, como para hacer también un país que recibe en mejores condiciones a quienes retornan. Hay que mitigar los efectos negativos de la migración, que son muchos; realmente esta familia transnacional, dislocada, genera en el Ecuador una generación de jóvenes de 25 años, que no tienen otra meta que reunificar, reunirse, con sus familias, en Estados Unidos, en Europa y que no piensan en el propio país como un lugar para vivir, todos los fenómenos de la desintegración familiar, a los que hay que añadir todos los fracasos de la migración irregular como el acontecimiento de México, la Masacre de Tamaulipas, donde un sobreviviente ecuatoriano denuncia la masacre de 72 personas, es apenas, la punta del iceberg; Si hay 50 personas secuestradas al día, y multiplicamos eso por un año, imagínense ustedes la gente que hay involucrada. Y son precisamente todos los migrantes peruanos, ecuatorianos, colombianos, centroamericanos que tienen que transitar por la ruta terrestre de México, que tienen que pagar peaje a través de las redes de coyotes traficantes, a las mafias, a los carteles de México. Y es terrible, se clasifica a los migrantes, a los indocumentados o irregulares, quienes son objeto de extorsión, quienes pueden ser captados para integrar las redes, o quienes serán entregados a los verdugos para la muerte, el descuartizamiento y la desaparición y esto viene ocurriendo desde hace más de diez años y todo ocurre como si no pasara absolutamente nada, hay todo este mecanismo es un mecanismo para silenciar a las víctimas; en estos días, recibimos una llamada de un ecuatoriano que logró escapar de las redes hace diez

años y que llamaba para decir que lo trajéramos al chico sobreviviente a Ecuador, porque en México no tenían una posibilidad de sobrevivir; estos efectos negativos, de hijos, niños, padres que se quedan sin padres, sin hermanos, etc., tienen efectos depredadores en la psicología de las familias.

Pero también vemos la necesidad de pasar de lamento, a ver la migración como una fuente de oportunidades y proponer la interculturalidad creo que estos dos temas han sido muy trabajados por el Ecuador, en este momento logran ver la migración, no solo desde los efectos negativos, sino también, desde las oportunidades.

Hay cuatro programas en los que se concretan estas políticas, la primera: "Todos Somos Migrantes" que pretende posicionar la política pública migratoria integral, tanto dentro del país, como fuera de él, en la perspectiva de derechos, con un abordaje humanista; el Programa de Atención a la Familia Transnacional, para brindar servicios de información, acompañamiento y atención integral, a través de una Red de Casas, de migrantes, tanto en el exterior como dentro del territorio ecuatoriano; el tercer programa: Bienvenidos a Casa, que cuenta con varios componentes: el "Programa Vínculos", que trata de crear mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con sus familias, el "Programa de Acompañamiento al Retorno Físico", que facilita el derecho al regreso digno, mediante la posibilidad de traer el equipaje de casas, vehículos, etc. y las herramientas de trabajo y los incentivos para inversiones productivas. En este momento de crisis en Europa y en Estados Unidos, muchos migrantes miran dónde hay oportunidades y posibilidades. Quizá hace diez años, esto no era posible,

pero hoy sí es posible, que los migrantes ven al Ecuador como un posible lugar con ventajas para trabajar, frente a la crisis que se está viviendo en sus países de destino, especialmente en España y Estados Unidos; el cuarto programa es la Banca del Migrante, que pretende crear los productos financieros necesarios para apoyar el desarrollo de la inversión y el desarrollo productivo de los migrantes.

Cada uno de nuestros programas, en el tema de la Red de Casas de los migrantes, y de Red de Casas en el exterior, hace posible la presencia del Estado con sus ciudadanos, con las personas de movilidad tanto dentro, como fuera del país, se expresa en instituciones, en servicios, se expresa en presupuestos, que permite desarrollar centros de información, de comunicación, donde los ecuatorianos puedan sentir a su país, a su gobierno, como un Estado que se ocupa de ellos también. En las casas ecuatorianas móviles, en el servicio de itinerantes, tanto dentro del Ecuador, como fuera del Ecuador, se llega a aquellos lugares donde no existe, un servicio instalado y en este sentido, también el servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha tenido que cambiar—yo recuerdo, cuando viví en Europa, los consulados ecuatorianos eran lugares solitarios, el cónsul, su secretaria, de vez en cuando pasaba un ecuatoriano a saludar o a buscar un pasaporte—; el crecimiento de las colonias de la diáspora en Estados Unidos y en ciudades europeas, los diplomáticos han dejado de ser "momias cocteleras" y tuvieron que ponerse a trabajar y a atender a los migrantes; las dependencias de los consulados cambiaron radicalmente, tuvieron que alquilar nuevas oficinas y ponerse al servicio de la población ecuatoriana. Algunos de los lugares donde se com-

bina la Casa del Migrante con el servicio consular, son las ciudades donde existe una presencia significativa de migrantes; dentro del país, también, se han creado subsecretarías regionales y estamos implementando en este momento las diez primeras casas para atender a las familias de los migrantes y, también tendrán que atender a los inmigrantes. El plan Bienvenidos a Casa ha permitido que muchos ecuatorianos retornen, se les atiende también a quienes regresan obligados, deportados, etc. Siempre las delegaciones de la SENAMI están ahí para recibirlos y acompañarlos hasta su casa y hacer sentir que el estado de Ecuador, su patria, los vuelve a acoger y les ofrece algunas oportunidades, no todas las que quisiéramos, pero las que se puede en estos momentos.

El programa más exitoso es el Cucayo, que es el programa de incentivos económicos, el fondo de incentivos productivos, el Cucayo, que brinda 15,000 dólares para iniciativas productivas individuales y 50,000 para iniciativas de asociación. Ello ha permitido que muchos migrantes traigan además sus aprendizajes, alguna innovación tecnológica, y están creando puestos de trabajo para otros compatriotas. El servicio de la banca del migrante permitirá, porque está todavía en creación, ya hay un fondo en fideicomiso que ha colocado unos 20 millones de dólares de créditos a los migrantes. Lo importante es que la SENAMI, a través de un certificado permite que los migrantes que no tienen historial crediticio, puedan recibir el crédito correspondiente. Esta banca pretende por la inclusión financiera del país de destino, seguridad y confianza en una institución bancaria, aportar el récord crediticio a los migrantes, costos bajos en remesas, cercanía en una institución afín, redes de micro finanzas a través de las

cooperativas. En este momento en que en el Ecuador las cooperativas tienen el mayor índice de confiabilidad, mucho más que los bancos, índices de recuperación de carteras muy altos, prácticamente no hay mora, y estas redes financieras están conectadas con las redes de remesas en el exterior. También acceso a crédito para emprendimientos y educación y necesidades en lo exterior en el momento de retorno, seguridad financiera, emprendimientos productivos e inversión en los territorios. En ese sentido se está trabajando ya con los gobiernos locales para que en las distintas provincias se puedan implementar.

El Ecuador ha reconocido 50.000 refugiados colombianos, es el país que más refugiados ha reconocido. Venezuela no llega a los 3.000 y Panamá no pasa de los 1.000. Ecuador, en este sentido es generoso, a veces más allá de sus posibilidades, no siempre coherente con lo que se hace para incluirlos y atenderlos, porque al fin, los hermanos colombianos vienen a padecer también las penurias de la pobreza que todavía está en el país, a pesar de que se ha reducido en 10 puntos la pobreza y extrema pobreza en el medio campesino y que es bastante, aún en medio de la crisis. El empleo y el desempleo también se han frenado, pero, de todas maneras, todavía los colombianos están entre nosotros, que vienen de situaciones muy precarias, y los peruanos, que son los más pobres, vienen también a compartir las penurias de los más pobres de los ecuatorianos.

Esta es la realidad y esa realidad es un reto para todos. Sin embargo, la movilidad interna no está siendo todavía afrontada con toda la energía – no depende de la SENAMI- incluso las posi-

bles agresiones a las poblaciones indígenas que han sido siempre invisibilizadas, que les ha costado mucho tener derechos. Para tener derecho a la tierra tienes que ser depredador, ha costado mucho el reconocimiento de la propiedad colectiva y en este momento que nuestros países necesitan ampliar sus fuentes de ingreso a través de la extracción minera, petrolera, etc., las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas están en grave peligro.

Todos los países estamos afrontado esta situación. Creo que hay que levantar una voz de alerta porque en nombre del desarrollo podemos estar poniendo en riesgo la sobrevivencia de pueblos y culturas milenarias. Se acaba de aprobar en Ecuador la no extracción de petróleo en un parque nacional, el ITT, en Yasuní, una de las zonas de mayor biodiversidad, pero aun eso ha estado condicionado a la necesidad de obtener dinero y apoyo internacional. Yo he sido partidario de que, aunque no tengamos dinero, creo que hay que apostar a otra forma de desarrollo que puede ser mucho más sustentable, vía el turismo ecológico, etc. investigación dentro del programa; a propósito, hay también otro programa de recuperación de talentos que me imagino que ha sido inspirado por el modelo y el ejemplo argentino.

Política migratoria y derechos humanos



ROBERTO CARLOS ABINZANO

Investigador de la Universidad Nacional de Misiones. Licenciado en Ciencias Antropológicas por la Universidad Nacional de Misiones y Doctor en Geografía e Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Como investigador y docente he trabajado en los últimos treinta años en temas vinculados a las fronteras y en cuestiones directamente vinculadas a migraciones internacionales, que fueron en esencia las que constituyeron la provincia de Misiones, el sur de Brasil y gran parte de Paraguay desde fines del siglo XIX.

En un principio voy a coincidir con el Director Nacional de Migraciones, en que las ideologías son buenas o malas pero son inexpulsables de nuestro pensamiento. Incluso en las investigaciones científicas, y no solo en la actividad política. No existen investigadores neutros y totalmente objetivos. Nosotros orientamos nuestras curiosidades, nos planteamos los problemas y tratamos de resolverlos siempre con una cuota importante de ideología. Recuerdo el programa documental por canal Encuentro, y me impresionó mucho, un cartel que está en el “Museo de la Inmigración”, de Buenos Aires, rescatado del viejo hotel de Inmigrantes, ese cartel decía: “*Ud. no se olvide que está llegando a un país donde hay vencedores y vencidos*”. Me sorprendió la forma explícita de sintetizar todo un proceso histórico. En definitiva, todos estos temas que estamos tratando son temas de política y de proyectos. Recuerdo cuando empecé a estudiar las fronteras, en el año 1978, un año políticamente durísimo; presenté un proyecto para estudiar las mismas. La pregunta consistía en saber: ¿qué es una frontera? ¿Cómo funciona? ¿Que tipos de frontera hay? ¿Podemos hacer una tipología de fronteras, etc.? y la respuesta que recibí fue extraordinaria, todavía no la entendí. Quiero deducir que lo que se me dijo en ese momento fue: “ese no es un tema para investigar, ese es un tema de seguridad, no se metan en eso estudien otra cosa; no

hay quien pueda evaluar un proyecto así, etc. etc.”. Pero insistí en el tema de las fronteras porque realmente me interesaba muchísimo y sobre el que había muy pocos estudios. Sobre todo porque en la provincia de Misiones; teniendo en cuenta su sociogénesis, su emergencia como territorio y luego como provincia, y la articulación de los numerosos componentes étnicos, sociales, nacionales y culturales, fue el tema de mi tesis doctoral. Entonces empecé a hacer investigaciones sobre las etapas y procesos del redoblamiento del territorio y luego de la provincia después de la expulsión del sistema jesuítico, que fue la gran matriz sociocultural original de esta región, compartida por los tres países. En la gran disolución de ese sistema hubo un vacío de población, que no fue un vacío absoluto, pero fue un vacío importante y que luego dio lugar a una disputa entre el Estado Nacional y la Provincia de Corrientes para ver a quien pertenecía Misiones. Pero, a su vez, Misiones en ese momento formaba parte de un territorio que estaba en litigio con Brasil, que después fue resuelto por el presidente Cleveland en 1895, en ese momento Cleveland dividió el territorio en dos partes, una es la Misiones actual en donde estamos nosotros, que los brasileños dicen que perdieron, y la otra es la que decimos que perdimos nosotros, que es la que tiene los brasileros., situada entre los estados de Santa Catarina y Paraná y cuya soberanía provocó una guerra entre esos estados. Esta visión especular de victimización es muy interesante y vamos a ver como se manifiesta cuando se pone en marcha el proceso de integración. Lo cierto es que la ocupación del territorio fue primero una ocupación meramente económica y de explotación a través de lo que noso-

tros hemos llamado el “frente extractivo o extractivista”, de la yerba silvestre y de la madera de ley. Actividad que se realizó sobre inmensos latifundios, porque la provincia fue dividida por Corrientes en unos aproximadamente treinta grandes latifundios, antes de su territorialización; imagínense, treinta mil kilómetros divididos en treinta y pocos lotes, que a su vez después fueron vendidos a propietarios de la pampa húmeda, o sea que eran propietarios ausentistas que instalaron en Misiones compañías que generaron esa gesta que hizo tristemente famosa a Misiones por dos palabras que son bastante terribles: “capanga” y “mensú”. El capanga, el jefe duro, es una palabra que se ha nacionalizado, se usa en todas partes, y el mensú, el hombre explotado, el hombre que no cobraba nunca su salario, que de hecho era un esclavo; esto demuestra que el capitalismo de los centros desarrollados utilizan sistemas precapitalistas con ausencia de salarios cuando los necesita. Este es el origen del repoblamiento que se hizo en perjuicio de los grupos tribales originarios que fueron rápidamente diezmados como trabajadores o marginados. En forma casi inmediata y contemporánea empieza a producirse el proceso de colonización. Yo voy a ser muy breve porque este es un tema muy extenso. El proceso de colonización tuvo varias etapas. Tiene una etapa antigua, donde lo que se va a colonizar son las antiguas tierras que habían sido de los pueblos y chacras jesuitas. Después viene una etapa de colonización de ultramar, donde los que llegan son polacos y ucranianos. Mas tarde hay una colonización privada, hacia 1919 aproximadamente, que se asienta en esos latifundios que se lotean para colonización por parte de compañías que actúan en los tres países. Y después hay también una colonización muy fuerte, muy variada e importante, que viene desde Brasil, y que va entrando hacia la zona de Oberá en el dorsal central, zona cen-

tral de la provincia. Esa población que va llegando desde Brasil, que a su vez era producto de una colonización que había empezado mucho antes, porque no tuvo las guerras civiles como tuvimos nosotros, ni problemas graves de integración nacional por haberse mantenido como un imperio, empezó su proceso de colonización mucho antes. En 1828 se funda San Leopoldo con alemanes y de ahí empieza todo un proceso de colonización y expansión de los mismos grupos étnicos que después van a aparecer en Misiones, alemanes, polacos, ucranianos, suizos, escandinavos de distintos países. Todos esos grupos van penetrando en Misiones y se van articulando con las viejas migraciones; la vieja colonización, la que entra por Brasil en el sur y las que son colonias privadas del Alto Paraná. Hay como resultado una colonización muy caótica que es derivada de las colonizaciones anteriores y se produce por el aumento de la población, los campesinos que ocupaban tierras espontáneamente mientras había parcelas fiscales disponibles, etc., lo que genera un desorden enorme en la propiedad de la tierra que dura hasta hoy. Todavía hay problemas de títulos de tierras, etc.

Esta colonización extranjera, paradójicamente, se va a constituir en la sociedad nacional. La representación de la sociedad nacional va a ser esta, van a ser polacos, ucranianos, los rusos, alemanes del Volga, alemanes de Alemania, alemanes de Suiza, alemanes de Brasil, escandinavos de los cuatro países, sirio libaneses, un mosaico realmente complejísimo. Lo interesante de este proceso es como fueron interactuando todos estos grupos con los nativos, mestizos, criollos y aborígenes. Se trata de un proceso de integración, asimilación, articulación, que no presentó conflictos graves y que se halla en pleno proceso de transformación hacia resultados no demasiado previsibles debido entre otras cosas a su condición de sociedad de frontera nacional atravesada por múltiples influencias.

Lo cierto es que en un momento dado el perfil étnico es este un gran rompecabezas de grupos diferentes. Cuando yo inicié los estudios de este proceso, los que ya venían estudiando la historia de la región yo soy antropólogo y entonces me interesaba estudiar directamente los testimonios de los colonos y de sus descendientes me dieron algunas buenas lecciones. Los historiadores me advirtieron que era imposible entender la realidad del proceso histórico-cultural de Misiones sin estudiar la historia de Brasil, sobre todo del sur de Brasil y sin estudiar Paraguay. Y eso fue lo que hice. Tuve que ponerme a estudiar la historia del país vecino, la colonización de Brasil, de Paraguay y cuando me interesé por el tema de las fronteras trate de lograr una definición satisfactoria distinta a la que se venía utilizando; a distinguir claramente la diferencia que hay entre la línea de frontera (donde están asentadas todas las instituciones que controlan los flujos que atraviesan esa línea. La región de frontera que presentaba como un complejo sistema de interrelaciones transnacionales que tenían una antiquísima historia en común, que compartían cultura, lengua, costumbres, hábitos y poblaciones muy similares en cuanto a su economía, técnicas, problemas rurales, ecológicos, y productivos, etc. Entonces, la región de frontera tiene una particularidad que la podemos definir por las relaciones humanas, las relaciones sociales que ocurren en ese espacio. Y dentro de esa región de frontera está la línea de frontera, que por supuesto, tiene un valor insustituible y estratégico, no se puede entender la región de frontera si no se la entiende con esa línea de frontera en su interior que es la que regula los flujos de personas, objetos, mercaderías y también de mensajes, que se dan a través de la frontera.

Cuando comenzó el proceso de integración con el primer acercamiento de Alfonsín y Sarney, observamos que el

primer tratado tenía un protocolo específicamente dedicado a la integración regional fronteriza, pero, en realidad, la definición que se hizo en ese momento de la región era de una magnitud que anulaba la comprensión que yo le quería dar a ese concepto de región de frontera en la cual los pueblos están en contacto. Aquella era demasiado vasta, e incluso no tenía mucho que ver con la línea de frontera, que era un factor que no podía estar ausente.

¿Por qué planteo las cosas de esta manera? Porque cuando nosotros hablamos de migraciones, en una región de frontera es muy difícil definir todas las categorías de desplazamiento que existen. Las diversas categorías que hay de lo que podríamos llamar migraciones. Podemos ver en la región de frontera, por ejemplo, personas que están de paso, pasan por la frontera porque van de un lugar a otro pero no tienen una vinculación con la frontera. Podemos ver migraciones que son internas de la región de frontera, un peón paraguayo que cruza a trabajar a Misiones, en la cosecha de la yerba, por ejemplo, la “tarefa”, o en el sector forestal, es una migración que está contenida dentro de la región. Podemos ver personas que trabajan en un país y viven en otro y cruzan cotidianamente, o que trabajan en un lado y viven en otro, pero que a lo mejor, están una semana o un mes de lado argentino y después van unos días a ver a su familia o trabajar en su lugar de origen de manera temporaria. Es decir, la cantidad de variaciones que tienen estos desplazamientos es inmensa. Entonces, la categoría de migraciones tradicionales, yo creo que en una región como esta habría que desagregarla en una serie de situaciones diferentes a las cuales tendría que caberles los logros y la cobertura de derechos humanos de esta nueva política migratoria que acabamos de escuchar y que me pareció interesantísima, totalmente alejada de aquella respuesta que

yo tuve cuando quise estudiar las fronteras. Que exista esta política migratoria ahora, que tiene este contenido político, ideológico, favorable a la integración, favorable al MERCOSUR y Unasur, a un proyecto diferente al que hemos transitado hasta ahora, me parece importantísimo y marca una diferencia enorme con respecto a aquellos comienzos en lo que aproximarse a la frontera estaba lleno de complicaciones de todo tipo.

Cuando comienza este proceso de integración la Universidad Nacional de Misiones crea un "Centro para la integración latinoamericana- CEPIL" precursor en integración, porque es anterior a la primera reunión de los Presidentes de Brasil y Argentina, que son los que inician un camino hacia la integración. Ese centro tenía como finalidad introducir en la Universidad, a través de una serie de acciones, seminarios, cursos, etc. el interés por la integración. Tuve la oportunidad de trabajar en ese Centro, después pasé a dirigirlo y entonces comenzaron numerosas demandas de todo tipo en relación a la integración con Brasil y luego el MERCOSUR, las demandas que había hacia ese Centro eran numerosas y había que optar por algunas. Entonces ahí es donde viene la parte ideológica y política de la que se hablaba hace un momento. Hubo dos temas en los cuales se trabajó muchísimo y que fueron el estudio y también asesoramiento en participación de una red de movimientos y organizaciones sociales de los tres países que se dio espontáneamente a través de la frontera. La integración universitaria consistió en conocernos con las universidades del sur de Brasil y Paraguay, reunirnos y comprobar que estábamos estudiando las mismas cosas, y cuando llegábamos a la frontera nos parábamos ahí y no sabíamos lo que pasaba al otro lado. La frontera estaba en nuestras cabezas. Hay temas donde es imposible hacer eso, el mercado de trabajo regionales es imposible enten-

derlo si no se lo estudia con esa perspectiva.

Con respecto a esos movimientos sociales, a mi me convocó el Movimiento Agrario Misionero, un Movimiento que fue diezmado por la dictadura, hubo desaparecidos, muertos etc., que se estaba reconstituyendo en esa época, estábamos en pleno auge del neoliberalismo y era difícil recomponer una organización que había sido de mucha lucha y mucha conciencia en los años 70.

Cuando me convoca este Movimiento Agrario Misionero a una reunión en Brasil, fue para mí toda una revelación porque no solamente había organizaciones sociales brasileras, sino que había organizaciones de Paraguay, -en ese momento había seis organizaciones campesinas de Paraguay que no habían logrado crear lo que hoy es una Federación de campesinos muy importante, estaban atomizados un poco por lo que había sido la historia paraguaya, que desde el gobierno de Stroessner siempre se había prohibido que hubiera organizaciones campesinas fuertes.- Y representantes de otras provincias argentinas, etc. Ese fue un primer momento, en el cual esos movimientos sociales se juntaron en una ciudad que se llama Santo Cristo en Río Grande do Sul a discutir qué es la integración, qué es esto del MERCOSUR, en que nos va a afectar, cómo lo podemos aprovechar, cuáles son los impactos negativos y cuáles son los impactos positivos, y para eso pidieron ayuda las universidades. A las universidades que ya habían comenzado antes a conformar una red de intercambio de información y conocimiento que derivó en Congresos donde se presentaban, por ejemplo, ochenta trabajos, ochenta investigaciones, eran Congresos de Ciencias Sociales, después hubo de muchas otras especialidades. Se reunió un riquísimo material donde aparece el tema migratorio, el tema de derechos humanos, los sistemas ecológicos compartidos, la cuestión de la

tierra, la reforma agraria, la producción, etc.

¿Cuáles son las grandes inquietudes de estos grupos, de estos movimientos, organizaciones?

Algunos son permanentes y recurrentes, en todas las reuniones que hubo, en todas las movilizaciones que se fueron haciendo en distintas ciudades, derechos humanos, ecología, el problema de la tierra, el problema de la mujer campesina, estos eran los temas fundamentales, comercialización de sus productos, eliminación de intermediarios, acceso a la educación, a la salud, etc.

Esta red empieza a crecer, a desarrollarse y a realizar innumerables actividades, y después entra en una meseta, como también lo hizo la otra integración de las universidades, hubo como una especie de auge inicial, y después, se estancó ¿por qué? Hay muchas explicaciones posibles, pero una de ellas es que los Estados no acompañaron esto que se estaba dando en la sociedad porque no lo conocía y porque los movimientos sociales habían tomado la iniciativa frente a los partidos políticos locales y regionales. Entonces sí, el MERCOSUR era una cuestión de Estados, allá arriba, de cúpulas y no de las sociedades; allí donde podía darse, obviamente era muy difícil la integración de habitantes de San Luis con los de Fortaleza en Brasil, para ellos el MERCOSUR seguramente es el producto de un supermercado, pero para esta región donde los pueblos están en contacto y no solo eso sino que tienen infinidad de relaciones de todos tipos y que además comparten una historia antigua y una cultura, ese era el ámbito, el escenario en el cual el Estado tendría que haber trabajado para fortalecer esos vínculos y para poder con la participación de los propios actores, comenzar a lograr algunas de las cuestiones ya mencionadas. Hoy ve-

mos, por ejemplo, que esta política migratoria actual no existía en esa época, todo lo contrario. Teníamos la frontera para detener al sospechoso vecino que nos iba a invadir, porque esa era la doctrina de la Seguridad Nacional y la idea que se tenía de las fronteras era "los brasileros son avasallantes, son peligrosos, nos vienen a invadir, nos llenan el espacio con sus radios, con sus televisión, etc..." Y ustedes saben que del otro lado se decía lo mismo de nosotros. Cuando yo empecé a viajar y a trabajar con estos grupos, del otro lado decían lo mismo "ah, no acá se escuchan solo radios argentinas y uruguayas..." la misma imagen invertida. Entonces, el haber entrado en esta meseta, creo que hizo perder una gran oportunidad, pero que no está perdida del todo, porque una cosa es hablar de aquel MERCOSUR neoliberal y otra cosa es hablar de la actualidad. Lo que cambió fundamentalmente es la concepción de integración, ¿integración para qué? Esta era la pregunta, y ahora: ¿por qué vamos a integrarnos, estuvimos tantos años de ALADI y la integración no se produjo?. Ciento cincuenta mil páginas se escribieron según el Banco Interamericano de Desarrollo, ciento cincuenta mil páginas y nada de integración. La ALADI aparece para corregir todas las limitaciones que tenía la ALALC que era puramente comercial. Después cuando se dieron cuenta que la integración no iba a producirse nunca si se apostaba exclusivamente a las cuestiones económicas y comerciales, la ALADI empieza a transformar esta perspectiva y dentro de la ley fue posible el MERCOSUR.

Lo que hay ahora es un giro político muy importante, una gran oportunidad de trabajar a favor de la integración distinguiendo distintas áreas, zonas y regiones que por sus condiciones, por su historia, por sus características necesitan políticas específicas. Quiero citar algo que se dijo en

un encuentro de la Organización Internacional de Migraciones en Ciudad del Este hace unos años, donde un grupo de la OIM y nosotros defendíamos la especificidad de las regiones de frontera, porque tienen características específicas y porque son los grandes laboratorios donde se producen tipos de integración, que no son una integración macro sociológica o macroeconómica o abstracta, sino una integración realmente de los pueblos. Piensen ustedes en esto simplemente, que la gente de Encarnación pueda cruzar a Posadas al hospital, porque ellos no tienen un hospital público de calidad, es algo absolutamente razonable. Sin embargo, nos son bien tratados los paraguayos que vienen, en algunos casos, y hay denuncias, se les cobra... ¿cómo no nos vamos a poner de acuerdo con Paraguay en la utilización conjunta de la infraestructura y de los servicios, etc.?, ¿cómo no nos vamos a poner de acuerdo con Brasil con los mismo temas?

Hay ciudades nuestras pequeñas, como San Antonio que tienen al lado ciudades que han crecido de una manera exponencial, donde hay una infraestructura extraordinaria, hotelería, hospitales, etc... ¿cómo no vamos a pensar que el desarrollo posible de nuestra pequeña ciudad de frontera tiene su destino atado al desarrollo de su ciudad vecina. Creo que hemos avanzado muchísimo. Las políticas actuales, son muy buenas, siempre pueden mejorar, siempre pueden adaptarse a los casos particulares. En ese sentido, hay que mencionar que hay un tipo de migración, un tipo de movimiento de población que es muy específico, que son las de los pueblos guaraníes, de la parcialidad guaraní Mbya que tienen asentamientos en Misiones, Paraguay y en Brasil. Unos 500 asentamientos en total en los tres países, 94 solo en Misiones donde hay aproximadamente seis mil quinientas personas; distribuidos en muchas aldeas, en Brasil hay unos doce mil y

otro tanto posiblemente en Paraguay. Son pueblos cuya identidad es muy problemática, desde el punto de vista de cómo los define la ley de cada uno de los estados y desde el punto de vista de la subjetividad de los actores. Son pueblos que por sus características están en movimiento, van, vienen, recorren, se visitan, están emparentados, tienen un sistema muy dinámico de vida tradicional. Las migraciones guaraníes tradicionales han sido realmente sorprendentes. El componente migratorio de estos pueblos es consustancial con su cultura, hay que respetarlo. Y necesitan una legislación especial. Hemos trabajado mucho en la defensa de leyes que contemplen las características de estas minorías étnicas. Es necesario que la legislación provincial y de los estados vecinos incorporen plenamente el convenio 169 de la OIT en relación a poblaciones indígenas de países independientes.

Cuando hablamos de derechos humanos universales tenemos que tener en cuenta que hay culturas que pueden decir que el derecho a la propia cultura es un derecho humano universal, pero esa cultura puede contener elementos contradictorios con los derechos humanos universales consagrados por la mayor parte de las naciones. Y esto es una contradicción muy difícil de resolver. No tengo respuestas, lo único que puedo hacer, si se me presenta el caso de tomar decisiones, es adoptar una actitud personal, si yo estoy viendo algo que por un lado quiero respetar porque forma parte de una cultura diferente y por otro lado choca contra lo que yo creo que es un derecho universal estoy ante un dilema sobre el que tenemos que trabajar mucho. Pero las migraciones Mbya deben ser permitidas, respetadas, facilitadas, bajo condiciones excepcionales, tal como lo disponen los derechos especiales que poseen un carácter reparatorio largamente esperado.

Yo creo que es indispensable la institucionalización de los derechos humanos de la integración a través de este nuevo instituto que dirige Victor Abramovich, me parece que es realmente importantísimo porque la integración carece todavía de las herramientas jurídico institucionales formales... un parlamento, por ejemplo... y esto es lo que hay que ir construyendo, la integración es como la globalización. La globalización carece prácticamente de instancias formales institucionales, de una arquitectura legal de características profundamente democráticas. Sin embargo los fenómenos globales en sí son ya de dimensiones prácticamente incommensurables; este sería todo un tema, pero lo dejamos para el próximo congreso.

Política migratoria y derechos humanos

Los derechos humanos ocupan un lugar relevante en la agenda de discusión de este Congreso Internacional sobre Migraciones. Se ha descrito con claridad la directa relación que existe entre el tema de los derechos humanos y la política migratoria. Se ha señalado cómo la experiencia de transformación de la política migratoria argentina pone en evidencia la potencialidad de esa vinculación al momento de pensar nuevas estrategias de intervención desde los Estados. Por otro lado, el tema de los derechos de los migrantes como un tema central en las discusiones a nivel regional y global sobre políticas migratorias. El tratamiento de las migraciones, en especial el trato que se brinda a los migrantes en condición irregular, a los niños migrantes y a los migrantes económicos, es en la actualidad uno de los temas centrales en la agenda global de derechos humanos. Los migrantes son, sin duda, uno de los sectores de la población mundial más expuestos a abusos, discriminación y violencia. Voy a abordar la relación entre políticas migratorias y derechos humanos, en particular algunas de las discusiones que se desarrollan en el sistema interamericano de derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos sobre derechos de los migrantes en situación irregular.

En principio mencionarse al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR que dirijo. Es una agencia prácticamente nueva del MERCOSUR, de los cua-

tro gobiernos que integran el MERCOSUR y Venezuela en proceso de integración. El Instituto tendrá su sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, siendo la única institución del MERCOSUR con sede en este país. Recientemente, en la última reunión del Consejo de Mercado Común del MERCOSUR en San Juan, se concretó todo el proceso de aprobación de la estructura y de presupuesto para este nuevo organismo que va a empezar a funcionar de manera formal el año que viene. De alguna manera, el Instituto es parte de ese proyecto mayor de Patria Grande, de integración regional. Para nuestro país, la Argentina, que ha tenido liderazgo en la conformación del nuevo Instituto, su creación implica nada menos que la convergencia de dos líneas de política pública que cuentan con fuerte y amplio consenso social: los derechos humanos y la integración latinoamericana.

El Instituto representa un modelo novedoso de institución internacional de derechos humanos. No es una institución de supervisión, ni de fiscalización de los Estados respecto del grado de respeto o cumplimiento de los derechos humanos. Tampoco es un tribunal o un ombudsman internacional. Por el contrario, es una institución de investigación, promoción y cooperación técnica con las autoridades del MERCOSUR y de los Estados que lo integran, en un campo relativamente nuevo que es el de las políticas públicas en derechos humanos. Esta es una perspectiva nove-



VICTOR E. ABRAMOVICH, Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR. Abogado, graduado con honores de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Obtuvo una Maestría en Derecho y Estudios Internacionales (LLM) en la American University, Washington College of Law.

dosa, ya que tradicionalmente los derechos humanos han sido pensados como un límite a la acción de los Estados, es decir, un decálogo de aquello que los Estados no deben hacer. Con el correr del tiempo, los derechos humanos comenzaron a funcionar también como un marco para la orientación y formulación de políticas.

El MERCOSUR tiene un activo muy importante para el desarrollo de este campo de políticas públicas ya que los países del MERCOSUR cuentan con instituciones públicas que formulan políticas en el área de derechos humanos. Asimismo, los países de la región tienen ese tipo de instituciones en los poderes ejecutivos, tales como, la Cancillería y el Ministerio de Justicia, pero también instituciones nacionales de derechos humanos que intervienen en los procesos de implementación de políticas, como institutos contra la discriminación, por la igualdad de género, la igualdad racial, defensorías del pueblo, institutos nacionales de derechos humanos, etc. Estas áreas de gobierno e instituciones nacionales, serán en definitiva los interlocutores centrales de la actividad del Instituto. Entre las principales funciones que cumplirá el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos se pueden mencionar las de realizar, a pedido de los Estados, estudios e investigación aplicada, prestar asistencia técnica, ejecutar capacitaciones y actividades de promoción de derechos humanos en general. El objetivo es, en consecuencia, funcionar como un recurso técnico para fortalecer esas instituciones e iniciativas de los gobiernos, promover intercambio de información y experiencias de gestión, investigar temas novedosos que estén enfrentando los gobiernos, los congresos, y los sistemas judiciales, y al mismo tiempo, favorecer una mayor coordi-

nación de las políticas de derechos humanos al interior del MERCOSUR, abriendo nuevos y mejores canales a la participación y contribuyendo desde este ámbito a fortalecer la dimensión social del bloque.

Un tema prioritario en el cruce entre derechos humanos y política pública, es el de los derechos de los migrantes y las políticas migratorias. Esto se debe, por un lado, a que los derechos de los migrantes son cada vez más un eje central de la política migratoria. Por el otro lado, la situación de los migrantes es un tema clave en las discusiones sobre derechos humanos en la actualidad.

Podría pensar tres formas de relacionar política migratoria y derechos humanos. Una primera forma, es la forma clásica, que sigue siendo todavía muy importante, que es la idea de los derechos humanos como un límite para las políticas, la definición de aquello que no se puede hacer. Esta mirada nos ofrece un equilibrio entre el margen de autonomía de cada país para definir los objetivos sobre política migratoria y para definir los procedimientos de control de las fronteras y de control del flujo migratorio, y el respeto de unos derechos básicos que marcan lo que no puede hacerse, una frontera para las políticas que no se debe pasar. Allí, los derechos humanos funcionan de alguna manera como un límite a las políticas migratorias. Si uno mira la discusión sobre la reforma de ley migratoria en Argentina, los tratados de derechos humanos funcionaron como un marco de impugnación de la ley y de las políticas migratorias implementadas en base a esa norma. Este debate fue el elemento clave en la transformación de la legislación migratoria. La ley Videla, fue una ley que básicamente estaba pensada bajo

el paradigma de la seguridad nacional donde el migrante era una potencial amenaza a la seguridad del Estado. Toda la estructura del Estado se organizaba para el control, incluso para la denuncia ante la situación de irregularidad migratoria. La incorporación de los Tratados de Derechos Humanos a la Constitución de 1994 fue un elemento de impugnación de esa normativa. Detrás de este proceso, hubo procesos políticos complejos, movilización social, activismo de la sociedad civil y de los colectivos de migrantes, acciones judiciales que cuestionaron la constitucionalidad de la ley o de partes de la ley, e incluso litigios internacionales ante el Sistema Interamericano.

Recuerdo un caso en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos donde se impugnaba la falta de garantías en el proceso de la legislación migratoria que originó, entre otras cosas, un acuerdo entre el Estado argentino y los peticionarios. En el acuerdo el Estado se comprometió a impulsar la reforma de la ley de migración. Y luego la decisión política del gobierno nacional de impulsar esa transformación. Es muy interesante porque la política de derechos humanos de la Argentina es más conocida por el juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el período del terrorismo de Estado. Sin embargo, la transformación de la ley migratoria en la Argentina también es un componente central de la política de derechos humanos, siendo una de las cosas de las que los argentinos podemos enorgullecernos en el mundo en términos de avances en el respeto de los derechos humanos en los últimos tiempos. Sobre todo si uno mira en perspectiva histórica ese hecho, lo que me parece muy pertinente en el Bicentenario. Actualmente, los derechos humanos a nivel regional siguen funcionando

como un límite, como una herramienta para impugnar políticas restrictivas y autoritarias. La situación de transformación de la Argentina no acompaña la situación mundial en materia de políticas migratorias. Por ejemplo, si uno mira las políticas migratorias de los países del Norte, la tendencia es hacia un endurecimiento de la política migratoria con una lógica que concibe al migrante como amenaza a la seguridad nacional, a la estabilidad económica o a los mercados de trabajo, en un contexto de crisis económica global. Pensemos en el caso de Estados Unidos, o incluso en Europa, donde aparece además la idea del migrante como amenaza a la identidad nacional y a la cultura nacional, y donde han surgido partidos políticos que ya no son, lamentablemente, minoritarios, que capitalizan y al mismo tiempo alimentan sentimientos xenófobos. Incluso la propia derecha norteamericana que levanta el argumento de la migración como amenaza a la identidad cultural y a la conciencia nacional del Estado. Eso es algo que está muy fuerte y el marco normativo de los derechos humanos y los principios del derecho internacional, funcionan de alguna manera, como un elemento de impugnación o de resistencia frente a esas políticas y prácticas. Podemos pensar como expresiones claras de esas políticas, por ejemplo, la construcción del muro entre México y Estados Unidos, la reciente ley migratoria de Arizona, el paradigma de la criminalización de la migración irregular, o la directiva del retorno del 2008 en Europa, que también tiene la misma lógica, la criminalización de la migración irregular y las fuertes restricciones a las garantías básicas del debido proceso y de acceso a la justicia. Este es el campo central de discusión en este momento en materia de derechos humanos de los mi-

grantes. En breve, esta primera forma de relación entre política migratoria y derechos humanos brinda una mirada de los derechos humanos como un límite y como un elemento que permite, de alguna manera, discutir, impugnar, resistir tendencias regresivas y tendencias al endurecimiento de políticas migratorias en varios países de la región, sobre todo en los del Norte.

Una segunda forma de pensar esta relación entre los derechos humanos y la política migratoria es ver a los derechos humanos como un marco para la formulación de ciertos aspectos de las políticas migratorias, en especial el aporte de una perspectiva sobre la necesidad de un tratamiento particular o diferenciado de ciertos grupos poblacionales, y de ciertos sectores de la población migrante, que requieren en el campo de la legislación y de las políticas, un tratamiento especial. Esta mirada procura incorporar una perspectiva de igualdad y de tratamiento diferenciado al interior de las políticas migratorias.

Pensemos, por ejemplo, en la niñez migrante y la necesidad de que los Estados incorporen la perspectiva de un tratamiento diferenciado hacia este grupo, porque hay circunstancias particulares que obligan a ese tratamiento diferencial. La mayor vulnerabilidad de la niñez migrante es en relación con problemáticas que a veces son centrales y comunes al resto de la población migrante.

Asimismo, el tema de la etnia y los derechos diferenciados como, por ejemplo, el caso de las migraciones indígenas también requieren tratamiento diferenciado en el campo de las políticas migratorias. Esta es una dimensión importante, no siempre presente en los debates sobre políticas migratorias. También la perspec-

tiva de género puede enriquecer la formulación de políticas en este campo. Existe la necesidad de pensar con mayor profundidad esta relación entre política migratoria, política de derechos humanos y políticas de igualdad. En este contexto, es necesario incorporar en la legislación migratoria ciertas problemáticas específicas como las recién mencionadas. La reforma migratoria en la Argentina es un enorme avance en términos de realización de estándares mínimos de derechos humanos. Pese a eso, no presenta una mirada diferenciada, por ejemplo, de la situación de la niñez migrante, ya sea en términos de debido proceso, de interés superior del niño, de protección de vida privada y familiar, o de la unificación familiar. Además, en muchos países todavía hay niños migrantes que pueden ser objetos de privación de la libertad, incluso niños y niñas que viajan solos/as, es decir, separados de sus padres. Allí hay un debate muy interesante y una agenda política de reformas aún pendiente de realización. Hay un tercer aspecto interesante de esta relación entre derechos humanos y política migratoria, el cual recientemente se ha comenzado a discutir con mayor profundidad, que tiene que ver con los deberes de protección del Estado frente a ciertos patrones de violencia que sufre la población migrante proveniente de actores no estatales. Un ejemplo de ello es el episodio de Tamaulipas en México, donde en Agosto de este año 72 migrantes fueron asesinados por organizaciones de crimen organizado. Es decir, los migrantes como víctimas de patrones de violencia y discriminación que comienzan a ser estructurales en algunos países, y en donde los marcos normativos de derechos humanos activan una discusión sobre políticas de protección, políticas de reducción del riesgo de violencia.

Otros ejemplos son los casos de trata de personas, las redes de ilegalidad, como también los grupos parapoliciales, y las patrullas civiles en Arizona. O los partidos neonazis en Europa que cometen acciones de violencia con ciertos patrones comunes, con cierta sistematicidad, contra la población migrante. Son acciones cometidas por actores no estatales donde el Estado puede decir que es una cuestión de crimen común, pero cuando ese tipo de violencia se vuelve estructural y sistemática, afecta a un grupo discriminado, entonces ahí la responsabilidad estatal aparece y es necesario incorporar esa discusión en el ámbito de las políticas de protección de migrantes, en el ámbito de las políticas migratorias, en las políticas de seguridad pública y de ciudadanía. Y el campo de los derechos humanos conduce a la discusión de hasta dónde llega la responsabilidad indirecta del Estado por no tener políticas de protección, de reducción de riesgos frene a ciertas situaciones límite que atraviesa la población migratoria. Los estándares de derechos humanos conducen a convertir este tema en una cuestión que le corresponde a los Estados, es decir, una cuestión de la cual se tienen que hacer cargo también los Estados.

Con referencia a algunas cuestiones que se están discutiendo en este momento en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en el sistema de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Básicamente, se están fijando ciertos principios o estándares que funcionan como un piso mínimo de derechos humanos para todo el continente, los cuales que han sido reiteradamente mencionados en mu-

chas discusiones que se han dado a nivel regional, por ejemplo, las Conferencias sudamericanas sobre migraciones donde los países de la región han reconocido derechos humanos para los migrantes más allá de la situación irregular. Entonces ¿Cuáles son esos derechos humanos, cuáles son los principios o estándares aplicables? Ahí el Sistema Interamericano tiene un rol muy importante para fijar esos pisos básicos.

Si uno mira la evolución de esos estándares en el Sistema Interamericano, no es una cuestión extraña al debate que se da dentro de los países, porque muchos de esos estándares luego son incorporados a la legislación, a las políticas, a las decisiones de los propios tribunales nacionales. Los temas de discusión no son los temas más sofisticados o los más complejos. Lo que se está discutiendo en este momento en el Sistema Interamericano en relación con los derechos humanos de los migrantes es la agenda básica de los límites a la política migratoria y del respeto a los derechos civiles esenciales. Porque el gran tema de discusión es los límites a las políticas restrictivas y su uso muy común en mucha legislación y en muchos ámbitos de política de ficciones legales. El representante de Ecuador hablaba de la creación de limbo legales que colocan a las personas en una suerte de estado de excepción, sin siquiera tener derecho a tener derechos. Y esas ficciones, lamentablemente, son muy comunes, donde países que tienen reconocimientos amplios de derechos en sus constituciones y en su legislación, por las vías de ciertas ficciones, de ciertos artilugios legales crean situaciones de limbo donde las personas no tienen derecho alguno.

Tres ideas que me parece importante

plantear en torno a este tema. Una es la ficción de no ingreso al territorio. Como no se puede exceptuar la aplicación de la ley en territorio lo que se hace es crear la ficción de que alguien intentó ingresar ilegalmente y no está en el territorio, la ficción del no ingreso al territorio para el que ingresa de manera ilegal. Hay una serie de casos en el Sistema Interamericano de los cuales muchos tienen que ver con legislación migratoria en los Estados Unidos donde se fijó una regla básica que parece que es importante para la discusión. Cuando la persona tiene presencia física en el territorio del Estado está sujeta a la jurisdicción del Estado, cualquiera sea la forma en que hubiera entrado en él. Y, por lo tanto, la legislación básica del Estado como los derechos básicos reconocidos allí le es aplicable y no juega esta ficción de ingreso al territorio. Hay varias decisiones de la CIDH sobre esto. Un caso muy conocido es el caso Ferrer Masorra, de los cubanos del Marielito en Miami, estuvieron años detenidos sin juicio y sin el debido proceso. Son detenciones administrativas, sin reconocimiento de derechos que son básicos en los Estados Unidos a partir del argumento del artilugio del ingreso ilegal al territorio. Esto es parte también de la discusión política de vías para restringir la aplicación o reconocimiento de derechos en las políticas migratorias en Europa.

La segunda cuestión importante para romper esta discrecionalidad administrativa y la idea de los limbos es el cuestionamiento o la idea de que la situación irregular migratoria funcione como una frontera, como una barrera para el acceso a los derechos humanos. Los países de la región lo han dicho en la Conferencia Sudamericana: los derechos humanos se reconocen más allá de la situación mi-

gratoria. La nueva ley argentina lo establece, pero hay muchas legislaciones en muchos países de la región donde la situación irregular migratoria funciona como un tope a la ciudadanía. Hay derechos fundamentales, pero cuando hay situación irregular migratoria el margen de limitación de esos derechos es absoluto y la discrecionalidad administrativa también. Dentro de las varias decisiones del Sistema Interamericano que hay sobre esto, quizás el documento más importante, es la opinión consultiva número 18 de la Corte IDH sobre la condición jurídica de los migrantes indocumentados. Allí básicamente se sienta el principio de que la situación migratoria irregular no puede ser un obstáculo para la aplicación de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Hay un artículo de la Convención que dice que un inmigrante no puede ser expulsado si ingresó legalmente al territorio y muchos Estados dicen que la Convención se aplica a los que ingresaron legalmente al territorio. La discusión por la Corte IDH se plantea en otros términos, donde los tratados de derechos humanos, en general, y la Convención, en particular, se aplican siempre, no importa cuál sea la forma de ingreso ni cuál sea la situación migratoria. Hay un núcleo duro inderogable de derechos, el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad personal, las garantías judiciales, el acceso a la justicia, que no pueden ser negados como consecuencia de la situación migratoria irregular. Y lo que se aplica es básicamente un principio de igualdad y de no discriminación. Los Estados tienen un margen para establecer diferencias de trato entre nacionales y extranjeros, e incluso entre extranjeros que residen de manera regular y otros que lo hacen de manera irregular. Pero esa diferencia de trato tiene

que seguir ciertos parámetros, tiene que obedecer a la idea de legalidad, esto es tiene que estar bien definida y de manera previa en una ley en sentido formal, que se origine en una deliberación democrática mínima. Y al mismo tiempo tiene que seguirse cierta idea de razonabilidad. Hay que ver a qué objetivo apunta la diferencia de trato, que esa diferencia de trato sea proporcional, adecuada al objetivo que se persigue y el Estado tiene que dar razones de muchos peso para poder diferenciar el trato entre un migrante y un nacional y de mucho peso también para restringir derechos en función de la condición migratoria irregular. Es un punto central para limitar los márgenes de arbitrariedad y de discrecionalidad administrativa.

Un punto que también se analizó en este Seminario es el tema de los derechos laborales de los migrantes. Esto lo propone México en la Corte Interamericana para discutir la política restrictiva migratoria en los Estados Unidos en una serie de decisiones que habían tomado los tribunales norteamericanos que negaban siquiera derechos laborales básicos a los migrantes en situación irregular en los Estados Unidos. Ni siquiera el derecho a cobrar los salarios por el trabajo prestado como consecuencia de que estaban irregulares e ilegales. En este tema, la Corte IDH dice que el trabajo prestado y la relación laboral se establecen con independencia de la condición migratoria y, por lo tanto, tiene que haber un reconocimiento de derechos básicos que son consecuencia del trabajo prestado. Eso incluye también la posibilidad de protección de esos derechos en esferas judiciales porque, si no hay acción, esos son derechos en el papel, entonces tiene que haber derechos básicos y protección judicial. Es un punto importante porque cuando se dis-

cuten ciertos problemas, incluso de violencia que sufren los migrantes en tránsito hacia los Estados Unidos, un elemento interesante es vincular esas redes y esas vías ilegales de acceso al territorio con las políticas laborales en los países de destino. En un editorial muy interesante de estos días del New York Times, a partir de la muerte de los migrantes en Tamaulipas, dice que hay que discutir las políticas de seguridad y de control fronterizo, pero también hay que discutir las políticas de empleo temporario en los Estados Unidos, los requisitos excesivos para formalizar contratos de empleo temporario, lo que facilita la relación de trabajo ilegal y el ingreso de inmigrantes en redes de ilegalidad que los expone a estos patrones de violencia a los que hacía referencia.

Hay un tercer punto, que tiene que ver con prácticas administrativas que conducen a la permanencia de grupos de personas como apátridas, que sigue siendo un tema importante en muchos países del mundo, incluso en algunos países de la región. El Sistema Interamericano abordó este tema en un caso que me parece interesante para ver cómo el sistema está pensando el problema de las migraciones y la nacionalidad. En el caso de Jean y Bosico, dos niñas haitianas en República Dominicana, que se resolvió en el año 2004, la Corte IDH condenó al Estado a revisar su legislación y sus prácticas administrativas en materia migratoria y de registro de nacimiento, que conducían a que un grupo importante de niños permaneciera en estado de apátridas y, por lo tanto, con problemas para ejercer sus derechos, entre otros el acceso a la educación. Las dos niñas eran hijas de padres haitianos que estaban en República Dominicana en situación irregular.

Como es común, representan un grupo en situación de alta vulnerabilidad, ya que los partos no suelen darse en hospitales públicos para evitar el tema de las deportaciones, entonces lo que se hace es un proceso de inscripción tardía del nacimiento y eso enfrenta a los migrantes a una serie de prácticas administrativas que restringen el otorgamiento del documento de identidad, para evitar además el reconocimiento de la nacionalidad dominicana. Incluso hablando de esta lógica de ficciones o de limbos legales en República Dominicana, la nacionalidad dominicana se otorga por el lugar de nacimiento, pero se considera que quien es hijo de una persona que está en situación irregular, no importa que esté 20 o 30 años en República Dominicana, es hijo de un migrante en tránsito, y por lo tanto no tiene la nacionalidad dominicana. Entonces lo que se discutió en la Corte IDH es en qué medida la práctica administrativa, es decir, la interpretación de la ley por parte de la autoridad estatal dominicana implicaba una violación de la idea de igualdad y no discriminación. Y el derecho a tener una nacionalidad como una herramienta fundamental para el ejercicio de otros derechos pues al ser apátridas, ciudadanas de ningún estado, indocumentadas, las niñas no podían permanecer en el sistema escolar público.

Algunas de las discusiones más específicas en el Sistema Interamericano tienen que ver con el alcance de la noción de debido proceso legal. Está claro que los migrantes tienen derecho a un debido proceso pero ¿Qué significa ese debido proceso? ¿Cuáles son las garantías básicas en los procedimientos administrativos en los procedimientos de expulsión, frente a la privación de la libertad? ¿Qué requisitos mínimos deben tener los lugares de privación de libertad

del migrante llamadas estaciones migratorias? Estos son temas sobre los que el Sistema Interamericano está actualmente elaborando principios y discusiones. El tema de la privación de la libertad de niños y niñas, en razón de su condición migratoria o la de sus padres es un tema central. Por ejemplo, los niños/as detenidos en prisiones y comisarías, o albergados en lugares cerrados, como las estaciones migratorias, con regímenes disciplinarios de naturaleza casi carcelaria, o niños/as detenidos con sus padres, entre otros casos. Cómo debe ser valorado el interés superior del niño, la idea de la privación de la libertad como último recurso, y qué efectos tiene esto sobre las políticas migratorias, son temas que están en discusión en este momento y donde quizás el sistema no tiene todavía estándares claros y está el proceso de elaboración de esos principios. Incluso estamos discutiendo algunas iniciativas desde el MERCOSUR para impulsar una discusión regional sobre este grave problema.

Por último, me parece importante marcar dos cuestiones más. Una es el tema de reunificación familiar. La legislación migratoria argentina establece este tema como obligación positiva del Estado, la obligación del Estado de promover la reunificación familiar. En los sistemas de derechos humanos, en particular en el Sistema Interamericano, la discusión es mucho más acotada por el momento y mucho más conservadora. Allí se discute el principio de unificación familiar como límite a la acción estatal. Por ejemplo ¿Cómo deben incorporarse argumentos de unificación familiar en un proceso de expulsión? El reagrupamiento familiar, ¿puede de alguna manera tener alguna incidencia para evitar la deportación de migrantes?

Hay un caso de la CIDH que se llama Wendy Smith y Hugo Armendáriz”, resuelto en julio de este año y que me parece interesante ya que discute este tema en la política migratoria de los Estados Unidos. Este es un tema central porque las restricciones en la política familiar genera flujos de migrantes, y muchos de los migrantes de Centroamérica que cruzan de Guatemala a México, y de México a Estados Unidos, son niños, niñas o adolescentes que van a reagruparse con sus familias de manera informal porque no existe una política de reagrupamiento familiar. Básicamente la reforma migratoria del año 2006 en los Estados Unidos extendió los delitos que se consideran graves que permiten revocar la regularización migratoria y expulsar a migrantes. Y eliminó lo que era una especie de dispensa humanitaria que permitía no expulsar por distintos argumentos como por el tema de la situación familiar, el tener esposa, hijos y/o vínculos familiares fuertes en los Estados Unidos, entre otros. También esa reforma migratoria fue parte del paradigma de la seguridad, se hizo después de los atentados de Oklahoma en el año 1996, y se profundizó con la nueva ley antiterrorista. Esencialmente, lo que se discutió era si la ausencia de una instancia mínima en el procedimiento migratorio sobre el tema del reagrupamiento familiar era una violación del debido proceso. Y lo que dijo la CIDH es que, más allá de cuales fueran los criterios de reagrupamiento familiar que tenga cada Estado en sus políticas migratorias, tiene que existir como mínimo una oportunidad de plantear en el proceso de expulsión el tema de los vínculos familiares del migrante que va a ser deportado. Es decir, tiene que haber una decisión fundada que dé cuenta, que evalúe esa situación, y que tenga en cuenta el interés superior de

los niños que puede estar en juego en ese trámite de deportación. La expulsión de los padres puede tener como consecuencia el rompimiento del vínculo con la familia, y dejar a los niños/as lejos de los padres en su proceso de crecimiento y desarrollo. Esto nos muestra, de alguna manera, una tendencia que va más allá de lo que se ha dicho hasta ahora en materia de reagrupamiento familiar. Claro que estamos lejos de ver una discusión sobre el tema en la política norteamericana.

La última cuestión que me parece interesante resaltar de los casos que se están tratando en el Sistema Interamericano es el tema de la violencia antimigrante y las políticas xenófobas. En el año 2009, fue admitido un caso como parte de la discusión que tiene que ver con las patrullas civiles y grupos de control civil en Oklahoma y lo que se está discutiendo son los 24 episodios de violencia en Oklahoma contra migrantes latinos en Estados Unidos. Lo que sostuvieron los demandantes del caso, y que de alguna manera la Comisión avaló de manera preliminar a la investigación del caso, es que cuando esas formas de violencia aunque vengan de particulares, revisiten el carácter de patrones de violencia, aunque son hechos aislados, obedecen a ciertos rasgos que los caracterizan. Y son seguidos de impunidad porque no hay una investigación debido a que suele haber una suerte de tolerancia y de complicidad de las agencias del Estado, y en este caso del Estado de Oklahoma, puede surgir una responsabilización del Estado, ya que tiene un deber de reducción de riesgos, un deber de protección diferenciada cuando se trata de población que está en situación de desigualdad estructural, como son los migrantes. Esto es un tema nuevo

en el campo de los derechos humanos, pero que sin duda en el futuro va a incidir en este cruce de derechos humanos y política migratoria.

En definitiva, como se ha señalado, los derechos humanos de los migrantes son hoy un tema clave en los debates sobre derechos humanos y sobre políticas migratorias. Los derechos son límites para las políticas restrictivas y autoritarias, nos obligan a evitar los limbos y las ficciones legales que niegan derechos en función de la condición migratoria irregular, pero también nos brindan estándares bási-

cos que pueden actuar como marcos orientadores de las políticas y las prácticas migratorias. La mirada o el enfoque diferenciado para definir estrategias de intervención pública concretas de protección de ciertos grupos, como los niños migrantes.

También la extensión de la responsabilidad estatal, cuando está en juego evitar prácticas extendidas de violencia social que expresan patrones de xenofobia o racismo, o que son expresiones del crimen organizado y que requieren respuestas públicas consistentes y coordinadas.

Migrar es un derecho humano



Martín A. Arias Duval
 Director de la Dirección Nacional de Migraciones.

Política migratoria y derechos humanos

Si queremos comprender la dimensión concreta, el verdadero alcance de la política migratoria argentina, es pertinente comenzar ofreciendo una exposición sobre el proceso de su formulación. Para ello, en primer lugar debemos tener en cuenta es que las políticas públicas persiguen objetivos puntuales y se desarrollan en vista a las peculiaridades de sus respectivos países de aplicación. Ello incluye entre otras variantes, la situación geográfica, la realidad económica, y el contexto histórico de los mismos.

Ahora bien, cuando se implementan políticas públicas solemos caer en el error de pensar que *“tenemos que ser objetivos y no dejarnos llevar por ideologías”* desconociendo la realidad de que todo obrar humano está cargado de subjetividad.

La definición de toda política pública, además de estar condicionada por contextos históricos, geográficos o económicos y por la influencia de grupos de presión, necesariamente debe contener una importante carga ideológica, como un conjunto de valores éticos que orientan acciones.

Ninguna política pública es aséptica o inocente. El decreto de 1812 sobre el fomento de la inmigración, promulgado apenas dos años después de la Revolución de Mayo, fue el punto de partida de un país que en la mayor parte de su historia, ha sido generoso y abierto a la inmigración. También a

la necesidad de un Estado que comenzaba a organizarse, a ocupar una vasta extensión de territorio que pretendía someter a su soberanía.

El preámbulo de la Constitución Nacional de 1853-1860 contiene una declaración que ilustra esa misma vocación. En ese sentido, los constituyentes señalaron que ordenaban, decretaban y establecían esa Constitución para la Nación Argentina “... con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino...”

En su articulado, podemos encontrar algunas otras definiciones como la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, o la cláusula sobre el fomento de la inmigración europea, relacionada con la visión eurocentrista del constituyente de 1853 como resabio del colonialismo español y como consecuencia de la educación que muchos de quienes protagonizaron los primeros años de la formación de la República recibieron en Europa.

En la denominada “Ley Avellaneda” dictada en 1876, encontramos una expresión clara de la ideología que inspiró a la norma la norma. Con ella se

estableció el marco jurídico para el proceso de colonización que los argentinos hemos conocido como “la conquista del desierto”, que tuvo como objetivo la ocupación del territorio y la “civilización” de las poblaciones aborígenes.

En 1902 se dicta la primera Ley de Residencia y en 1910, la Ley de Defensa Social. Dos normas que pretendieron dar respuesta a la conflictividad social de la época, marcada por la aparición de movimientos obreros en incipiente proceso de organización sindical y a la aparición de corrientes de pensamiento y acción anarquistas provenientes de Europa. Aquí encontramos otro ejemplo claro en el que se evidencia la estrecha relación entre el elemento ideológico y la positividad normativa. Entre otras cosas, la ley autorizaba al Poder Ejecutivo a expulsar al extranjero que produjera alteraciones del orden público, prohibía expresamente la entrada de anarquistas al territorio nacional, y admitía la pena de muerte para los “extranjeros revoltosos”.

Después de la crisis de 1930 se produjo una retracción del flujo migratorio europeo, al tiempo que comenzó a cobrar peso la inmigración proveniente de países limítrofes. Frente a esta situación, se dictó la Ley 12.331 que, con evidente visión eurocentrista, privilegió la inmigración de las “razas blancas y fuertes” (europea en detrimento de la limítrofe), y se constituyó en una norma selectiva y de encauzamiento que no daba respuestas a una realidad, sino que pretendía modificarla.

Habría que preguntarse a esta altura si una ley puede modificar una realidad; si la ley es apta ciento por ciento

para motivar conductas como decimos los hombres de derecho, o si las leyes tienen que respuestas adecuadas a fenómenos sociales preexistentes que necesitan ser atendidos, ordenados y encauzados.

Nuestra perspectiva actual parte de la constatación de que la movilidad humana es un fenómeno natural presente desde los orígenes mismos de la especie. Y aunque no sea posible equiparar la movilidad originaria a los procesos migratorios del mundo moderno, resulta ineludible tomar en consideración este fenómeno social: las migraciones existieron siempre, en todos los rincones del planeta; en países centrales, periféricos y en vías de desarrollo, y jamás pudieron ser detenidas.

A partir del golpe militar del 24 de marzo de 1976, nuestro país reformula su política migratoria. En 1981 se dicta la ley general de Migraciones y Fomento de la Inmigración (Ley N° 22.439), conocida como “Ley Videla”. Se trata de una norma que mantuvo su vigencia hasta el año 2004.

Inspirada en la “doctrina de la seguridad nacional”, negó a los inmigrantes irregulares el acceso a derechos fundamentales en materia de salud, vivienda y educación, entre otros. Estableció criterios que dificultaban los procesos de regularización a aquellos inmigrantes que no pertenecían a los grupos sociales privilegiados por la normativa (profesionales, técnicos, científicos, profesores, empresarios, hombres de negocios, migrantes con capital económico suficiente, religiosos o hijos y cónyuges de argentinos), y desconoció el crecimiento masivo del flujo migratorio regional que venía produciéndose.

La ley 22.439 no brindaba respuestas a la inmigración que recibía la Argentina, impidiendo la regularización documentaria de amplios sectores de la población que se vieron privados de adquirir un estatuto migratorio legal. La consecuencia de ello fue el aumento de la irregularidad migratoria, funcional al capital al incentivar el empleo de mano de obra barata a partir del “trabajo en negro” y de la desprotección sanitaria, educativa y laboral del migrante.

Las políticas restrictivas en materia migratoria, lejos de fortalecer al Estado lo debilita, al impedirle conocer cuántas personas tiene viviendo en su territorio, dónde están y quiénes son. Pero también cristalizan un modelo de exclusión social que paradójicamente constituye el caldo de cultivo de todos aquellos males que se pretenden prevenir.

Por añadidura, facilitan la labor de las redes delictivas dedicadas al tráfico ilícito de migrantes y a la trata de personas, además de crear un ámbito propicio para la corrupción de empleados y funcionarios del Estado.

La Ley 25.871 vigente desde el año 2004, instala un nuevo paradigma en la política migratoria argentina, a partir de una declaración que reafirma el mandato constitucional que establece el derecho de los nacionales a entrar y salir del territorio cuantas veces lo deseen, y el derecho de los extranjeros a ingresar y establecerse en el país gozando de la protección de las leyes en condiciones de igualdad porque: “migrar es un derecho inalienable de la persona humana”.

Ventajas de la nueva ley migratoria

La ley 25.871 parte también de una

concepción distinta del rol del Estado. Se enmarca en el tránsito de un “Estado gendarme” hacia un Estado de derecho, que entiende a la norma que de él emana como un instrumento destinado al reconocimiento y protección de derechos. En una concepción de esta naturaleza, el eje de las políticas públicas deja de ser el poder organizado, para pasar a ser la persona humana.

De esta manera, el Estado argentino cumple también con compromisos internacionales asumidos, especialmente en lo referente a los tratados sobre derechos humanos incorporados al texto constitucional luego de la reforma de 1994.

En este marco, es interesante contrastar a la “Ley Videla” con la actualmente vigente; mientras aquella intentó modificar una realidad a partir de la selectividad y el encauzamiento, ésta se hizo cargo de los hechos abordando el fenómeno desde una perspectiva realista y en el contexto de la consolidación de toda una definición ideológica por parte del Estado.

Es innegable que el mundo ha evolucionado y que los medios de transporte permiten hoy en día que cada vez sea más fácil, rápido y económico desplazarse de un lugar a otro.

Por otra parte, los flujos migratorios han variado según las realidades sociales, económicas y políticas tanto de las naciones emisoras, como de las receptoras de migrantes posicionado a la República Argentina en las últimas décadas como un país claramente receptor de población (provenientes en su gran mayoría de países limítrofes o de la región).

La mejora de la situación económica y laboral en nuestro país, y el incremento de los índices de desocupación

y marginalidad en países centrales, ha generado también un importante flujo de retorno de expatriados residentes en el exterior.

La ley 25.871 ha venido a adoptar una mirada realista, enfrentando abiertamente un fenómeno social para ordenarlo sin pretender ocultarlo o modificarlo.

En ese sentido, recogió la experiencia de la ingobernabilidad de los flujos migratorios, brindando una respuesta adecuada para una realidad que la anterior legislación pretendió evitar sin éxito.

Las políticas restrictivas en materia de movilidad humana nunca han tenido resultados favorables ya que el desplazamiento de las personas de un lugar a otro es un fenómeno imparable y presente desde los orígenes mismos del hombre en la tierra.

Para dar sólo un ejemplo, podemos pensar en el caso de los Estados Unidos de América; un país con una sola frontera seca compleja (con México); con una inversión millonaria en recursos para controlarla: muros, alambrados, patrullas fronterizas, helicópteros, vehículos todo terreno, y toda la infraestructura que puede tener a su alcance una verdadera potencia militar. Así y todo, según datos de la Organización Internacional para las Migraciones, en ese país habitan alrededor de once millones de inmigrantes en situación de irregularidad.

Es posible preguntarse a qué intereses finalmente resultan siendo funcionales las políticas migratorias restrictivas. En mi opinión, sólo promueven la irregularidad, y con ello facilitan la aparición de situaciones de trabajo informal, explotación laboral y sexual, tráfico ilícito de migrantes y corrupción de los funcionarios públicos.

En otro orden, es de destacar que la ley 25.871 reconoce explícitamente el aporte positivo del migrante a la sociedad de recepción, y traduce el convencimiento político de la necesidad de una integración plena de las personas dentro del territorio con una sólida cohesión social, lo que no puede lograrse si no hay caminos para la regularidad migratoria. Este último objetivo exige políticas públicas de acompañamiento al proceso de integración. Así, la norma establece la obligación por parte del Estado de garantizar ciertos derechos básicos, independientemente de la condición administrativa de las personas, como el trato igualitario de los migrantes y sus familias, el acceso a la salud, la educación, la justicia y la protección de derechos laborales.

En la ley también se eliminan la obligación de renunciar a los funcionarios públicos de la irregularidad migratoria de una persona, imponiendo la prohibición para los directivos o responsables de establecimientos de salud o educación de negarse a recibir a un migrante por el hecho de encontrarse en tal situación, e instruyéndolos a brindar asesoramiento adecuado de modo que pueda regularizarla.

Constituye todo un desafío pendiente lograr la plena implementación de la normativa, para que sea internalizada por parte de todos los operadores del sistema, y aquí nos estamos refiriendo a la totalidad de los agentes del Estado en todos sus órdenes.

Continúan hoy vigentes procedimientos arcaicos inspirados en la anterior legislación, así como también actitudes y discursos xenófobos y discriminatorios basados en falsas creencias o ideologías que debemos superar.

Otro aspecto relevante de la ley 25.871 es la consagración normativa

del derecho a la reunificación familiar de los migrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o mayores con capacidades diferentes. Merced al mismo, los familiares directos del inmigrante pueden obtener una residencia legal en el país acreditando el vínculo, y por el mismo período y categoría que aquél. Ello constituye una característica distintiva de nuestra política migratoria. En efecto, cuando analizamos algunos programas relacionados con las migraciones laborales, muchos de ellos se caracterizan por no prever la efectividad del principio de reunificación familiar. Ahora bien, si lo que la ley promueve es la plena integración social de las personas, mantener al trabajador alejado de su familia resulta una medida difícilmente compatible con la orientación general de la norma.

En términos de protección de derechos de los migrantes, además de lo ya expuesto, la ley 25.871 garantiza también el debido proceso y su defensa en las actuaciones administrativas. Dicha disposición, ratificada en el decreto reglamentario 616/2010, prevé expresamente la garantía de asistencia letrada y establece la obligación del Estado de brindarle asistencia gratuita en el caso que el migrante no pueda procurársela por sí mismo. Se trata, indudablemente, de un avance fundamental. En cierta medida, podemos hablar de ello en términos de autolimitación de la discrecionalidad del Estado que, de otro modo, en ocasiones puede conducir a instancias de arbitrariedad por parte del funcionario público.

Por un lado, toda decisión administrativa puede ser revisada judicialmente. Por el otro, y quizás lo más importante, es que a partir de la promulgación de esta nueva ley la autori-

dad administrativa no puede privar de la libertad al migrante con fines de expulsión sin un contralor, es decir, sin una autorización judicial previa. En el marco de la legislación anterior, el Poder Ejecutivo, a través de la Dirección Nacional de Migraciones, podía detener al migrante irregular con el fin de materializar su expulsión, siendo, ni más ni menos, que una detención a disposición del Poder Ejecutivo. Pero la Constitución Nacional señala que nadie puede ser privado de su libertad sin orden escrita de autoridad competente, y reconocemos que la única autoridad competente en lo que concierne a la privación de la libertad personal es la autoridad judicial.

Estos cambios están acompañados de otros méritos destacables. Además de la exigencia de actuación judicial previa ante la posibilidad de privación de la libertad, se evita hablar de “detención” en estos casos para eludir la criminalización de la situación, usando en su defecto la palabra “retención”. Aunque puede juzgarse la aclaración como una cuestión exclusivamente terminológica, es importante el contraste porque los diferentes usos denotan diversos posicionamientos ideológicos frente al fenómeno migratorio.

La normativa también limita el tiempo de retención en el cual una persona es privada de su libertad para la materialización de su expulsión. La autoridad administrativa no puede tener a dicha persona privada de libertad sine die, aun con autorización judicial. Y además prevé la aplicación de mecanismos alternativos a la privación a la libertad, como es la libertad o soltura caucionada. A partir de una caución, que puede ser juratoria o puede consistir en algún otro tipo de garantía, real o económica, se rea-

liza la soltura del migrante sujeto a expulsión mientras dure el proceso que permita materializarla.

Existen ocasiones en las cuales surgen obstáculos en la reconducción de los migrantes que no pueden ser achacados a los mismos, como ocurre por ejemplo cuando no hay disponibilidad de vuelos, o se presentan dificultades a la hora de tramitar su documentación para hacer efectivo su abandono del territorio nacional, por lo que no puede responsabilizarse al migrante por los retrasos ocasionados, lo cual hace meritoria la articulación de soluciones alternativas a la privación de la libertad.

La construcción de la patria grande.

La Ley 25.871 implicó el tránsito de una política voluntarista y restrictiva a una política realista y abierta. “Patria Grande” es un programa que está cristalizado en la Ley. No se trató de una amnistía, sino de la implementación unilateral por parte de la República Argentina del acuerdo de residencia para nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile firmado en el año 2002, y cuya vigencia se inició en junio del año 2009.

La República Argentina decidió implementarlo unilateralmente a partir de 2004 incluyéndolo en el articulado de la ley que regula su política migratoria, y reconociendo el derecho a residir en su territorio a cualquier nacional de países de la región, por el sólo hecho de serlo, y a condición de que acredite buena conducta. Este programa no sólo beneficia a los signatarios del acuerdo antes mencionado, sino que fue extendido a todos los Estados asociados al MERCOSUR.

El programa “Patria Grande” privilegió la inmigración regional. Se trató de una decisión política estratégica de la República Argentina fuertemente por la integración, y acompañando los mandatos presidenciales efectuados en el marco del MERCOSUR, para transitar el camino hacia la libre circulación de personas en la región. Por otra parte, implicó la solución para el noventa por ciento del flujo de inmigrantes que recibe la República Argentina, permitiendo colocar en el marco de la regularidad a una gran masa de personas que se veían obligadas a residir en nuestro país sin ningún tipo de documentación.

Para el inmigrante posibilitó su integración plena a la sociedad de recepción ya que se encontraba imposibilitado para desarrollar innumerables actos de la vida civil y comunitaria. Estado argentino, conoció su potencial humano, la identidad de las personas que residen en su territorio, su lugar de residencia, y evitó el riesgo cierto y concreto de generar bolsones de exclusión, contrario a nuestras expectativas.

La experiencia ha demostrado a nivel mundial, que cuando una persona toma la decisión de migrar, no hay barrera física ni normativa que la detenga, y que ningún país de las características del nuestro puede pensar en la alternativa de expulsar migrantes provenientes de naciones vecinas.

Vivimos en un territorio delimitado por más de nueve mil trescientos kilómetros de fronteras, que limitan con Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. No existen barreras físicas ni naturales infranqueables, y las infraestructuras fronterizas de nuestra región son limitadas en recursos humanos, materiales y tecnológicos.

En otro orden, debemos considerar que tenemos una historia en común

con nuestros vecinos; que no existen barreras culturales o de idioma, y que hemos atravesado procesos políticos y económicos similares. Estamos embarcados en consolidar un bloque integrado en la región para colocarnos en una situación más ventajosa frente a otras alianzas económicas mundiales, y tenemos un intercambio comercial muy fluido. Es lógico y natural pensar entonces que el flujo de personas también es importante.

La República Argentina ha iniciado una etapa de crecimiento económico que demanda cada vez más mano de obra en distintos sectores -construcción, actividad agropecuaria, actividad industrial, etcétera-, y no satisface su requerimiento de trabajadores recurriendo a la población local. Ciertamente es también que ello se ve más dificultado a partir de la pérdida de la cultura del trabajo y de la expectativa de movilidad social que han generado las políticas económicas neoliberales de los noventa, y por eso es preciso reconocer que en muchas ocasiones, los inmigrantes vienen a hacer el trabajo que los argentinos no estamos dispuestos a hacer.

Finalmente, y dado que el ochenta por ciento de los inmigrantes de la región tienen entre dieciséis y cuarenta y cinco años de edad, su admisión como residentes en el territorio nacional y su integración plena contribuye enormemente a enfrentar el fenómeno del envejecimiento de la población que se presenta a nivel mundial a partir de la prolongación de la expectativa de vida y la reducción de los índices de natalidad.

En efecto, la abrumadora mayoría de la inmigración regional es de población en edad reproductiva y en edad económicamente activa, lo que genera de por sí amplios beneficios para el país.

En síntesis, la política migratoria argentina, que ha merecido reconocimiento internacional, constituye es una verdadera política de Estado que acompaña el proyecto de integración de la región y reconoce el aporte positivo del migrante a la sociedad de recepción.

El programa “Patria Grande” no es una medida coyuntural para regularizar migrantes, sino toda una determinación que permitió a partir de su implementación que cuatrocientas veintitrés mil seiscientos noventa y siete personas que vivían en nuestro país en el anonimato, pudieran ser identificadas y tuvieran la posibilidad de regularizar su situación migratoria, de modo de posicionarse en situación de igualdad de derechos y de obligaciones con relación a los argentinos, un primer y fundamental paso hacia la integración que constituye el objetivo final de cualquier política migratoria positiva y progresista.

De todo esto se desprenden dos cuestiones básicas: por un lado, en el contexto de los derechos fundamentales de las personas, el acceso a la residencia resulta en un reconocimiento pleno de los derechos del migrante. Por el otro, desde la perspectiva de las políticas públicas, es preciso tener en cuenta que a la hora de su articulación, no sólo en materia de migraciones, sino también en cuestiones de salud pública, educación, comunicaciones, transporte, planteamiento urbano, etcétera. Es imprescindible que el Estado tenga acceso a una información fidedigna del potencial humano con el que cuenta.

Las políticas restrictivas generan el efecto opuesto al supuestamente buscado: aumentan el número de migrantes irregulares y crean las condiciones para el crecimiento de organi-

zaciones criminales dedicadas al tráfico y trata de personas. Nuestra tarea, desde el punto de vista cultural, consiste en convencer a la ciudadanía que la gobernabilidad efectiva de las migraciones debe articularse en términos de integración, lo cual implica responder críticamente al discurso que pretende asociar estrechamente a la migración con la seguridad nacional o a la seguridad pública.

Instalar y consolidar en la República Argentina este nuevo discurso, esta nueva visión del fenómeno migratorio, es un desafío interesante. Se trata de lograr el acompañamiento de otras agencias estatales así como también de la sociedad civil.

Hacia un nuevo desafío.

Como materia pendiente, creo que debemos encarar el no menos importante desafío de generar las condiciones para ser capaces de direccionar u orientar los flujos migratorios, según las necesidades reales y las capacidades concretas de las distintas regiones de nuestro territorio nacional.

Ocurre que hoy en día, mientras muchas provincias demandan mano de obra y no tienen la capacidad de levantar sus cosechas en su totalidad por falta de trabajadores rurales, la gran mayoría de los migrantes se asientan en el Conurbano Bonaerense y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde las ofertas de trabajo son más limitadas.

Esta gran concentración de personas provoca también que la infraestructura en materia habitacional, sanitaria, de transportes, comunicaciones, educación, etcétera, sea insuficiente y en algunos casos colapse, cuando deberíamos estar en condiciones de planificar la distribución de nuestra población, y facilitar el desplazamiento de los flujos migratorios hacia

los lugares donde hay demanda de trabajo e infraestructura adecuada para contener a su población.

Esta capacidad permitirá también preparar a las poblaciones para que puedan tener respuestas adecuadas en materia de servicios públicos esenciales frente a un crecimiento demográfico previsible y ordenado.

Elaborar una verdadera política poblacional con criterio federal es corresponsabilidad de los gobiernos nacional, provinciales y municipales, además del sector privado que se verá beneficiado a partir de la satisfacción de sus demandas.

En el Centenario de nuestro país, Argentina se encontraba recibiendo una gran cantidad de inmigrantes de ultramar, en su gran mayoría provenientes de Europa, que llegaban a estas tierras huyendo del hambre y la miseria. En el Bicentenario construyendo la Patria Grande y afrontando el fenómeno de la inmigración regional.

La política migratoria argentina del Tercer Centenario bien podría pensarse desde este desafío pendiente.



200 AÑOS
BICENTENARIO
ARGENTINO

