

---

## población y desarrollo

# **L**a migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional

Jorge Martínez Pizarro



NACIONES UNIDAS



**Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP  
(Fondo de Población de las Naciones Unidas)**

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía  
(CELADE) – División de Población

Santiago de Chile, diciembre de 2000

Este documento fue preparado por Jorge Martínez Pizarro, consultor del Área de Población y Desarrollo de la División de Población-CELADE. El autor agradece los comentarios de Leandro Reboiras.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1459-P

ISBN: 92-1-321690-4

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2000. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.00.II.G.140

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

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

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. La migración internacional y el desarrollo: el escenario de comienzos del siglo XXI</b> .....	11
I.1 Un terreno casi inexplorado.....	11
I.2 Los discursos actuales de la comunidad internacional.....	14
<b>II. La migración internacional, la globalización y la integración: consideraciones básicas</b> .....	23
II.1 Algunas puntualizaciones: el marco de la globalización.....	25
II.2 Una nueva narración: los impactos de la globalización sobre la migración internacional .....	30
II.3 La integración en el plano internacional latinoamericano y caribeño .....	36
II.4 Los impulsos y los obstáculos a la integración en la región .....	39
<b>III. La migración internacional y la integración en la región: un tema difuso</b> .....	41
III.1 Una oportunidad histórica .....	41
III.2 Hacia la construcción de una agenda regional sobre la migración internacional y la integración .....	45
III.2.1 Lo ineludible: compromisos y cooperación regional .....	45
III.2.2 Lo imprescindible: la identificación de especificidades de la migración internacional y el desarrollo.....	51

III.2.3 Lo inevitable: políticas migratorias y acuerdos globales .....	59
III.2.4 Lo impostergable: los aspectos sociales de la integración y la migración .....	63
<b>Conclusiones y un comentario</b> .....	73
<b>Bibliografía</b> .....	77
<b>Números publicados</b> .....	84

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Un largo viaje hacia una conferencia internacional sobre la migración internacional y el desarrollo: lecciones y desafíos .....	18
Recuadro 2	La conferencia regional sobre migración: un ejemplo de cooperación en los noventa .....	19
Recuadro 3	Los patrones de la migración internacional en la región y la fuente de información .....	21
Recuadro 4	Imágenes del inmigrante en América Latina y el Caribe .....	27
Recuadro 5	Los efectos disruptivos del desarrollo: la joroba migratoria .....	32
Recuadro 6	La integración y la migración internacional: un ensayo de clasificación de sus percepciones .....	42
Recuadro 7	Incorporación de la migración internacional en los procesos de integración en América Latina y el Caribe: algunas posibles áreas de acción .....	64
Recuadro 8	El proyecto de integración andina, los aspectos sociales y la migración: una experiencia que debe progresar .....	66
Recuadro 9	La dimensión social en el Mercado Común del Sur .....	67
Recuadro 10	El Convenio Andrés Bello: una iniciativa centrada en la dimensión humana de la integración .....	71

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Porcentaje de países miembros de las Naciones Unidas que declaran poseer políticas para aumentar o reducir la migración internacional, 1976 y 1995 .....	17
Gráfico 2	Número de países clasificados según comportamiento migratorio internacional, 1970 y 1990 .....	28
Gráfico 3	América Latina: porcentaje del comercio intrarregional en los principales bloques de integración, 1990 y 1998 .....	38
Gráfico 4	América Latina: porcentaje de personas dependientes en los <i>stocks</i> de inmigrantes intrarregionales (principales países receptores), <i>circa</i> 1990 .....	62
Gráfico 5	Porcentaje de personas dependientes en los <i>stocks</i> de inmigrantes (principales países receptores mundiales), <i>circa</i> 1995 .....	62

---

## Resumen

---

Se presentan lineamientos para construir una agenda regional sobre migración internacional, desarrollo, globalización e integración en América Latina y el Caribe. Primero se expone una revisión y reflexión sobre las inquietudes que despierta la migración internacional en general y particularmente en la región en el contexto actual, destacando las señales que marcan las reorientaciones de las preocupaciones sobre sus relaciones con el desarrollo, vislumbrando una revalorización de ellas, que se reconoce junto a diversas tensiones. Luego se examinan algunos antecedentes acerca de la migración internacional, la globalización y la integración, tratando de mostrar la progresiva convergencia y difusión de nuevas percepciones, especialmente en los procesos de integración. De allí se propone un conjunto de argumentaciones en favor de la construcción de una agenda regional sobre el tema, vinculadas a la necesidad de adoptar compromisos y fortalecer la cooperación regional, a la oportunidad de examinar problemas y beneficios derivados de la migración internacional, a la discusión sobre las políticas migratorias como parte de las políticas de desarrollo y de acuerdos globales, y a algunos de los aspectos sociales más sobresalientes de la integración.



## Introducción

---

En los últimos años se ha generalizado la preocupación sobre la movilidad internacional de la población. Si bien no se trata de un asunto nuevo, reúne ahora numerosas características que le confieren inusitada relevancia, y no resulta extemporáneo que en la última década del siglo XX se haya construido la figura de la *era de la migración*. Las razones para situarlo como un hecho de creciente interés parecen estar en la sensibilidad que despierta en los gobiernos, los agentes económicos, las sociedades civiles, las organizaciones internacionales y los propios actores migrantes. La extensión de su investigación parece estar basada en la impresión compartida de que el escenario histórico de inicio del siglo XXI está constituido por un conjunto de factores activadores de las propensiones migratorias. Un factor que resume adecuadamente esta renovada atención es la creciente consideración de la estrecha relación entre los determinantes y consecuencias de los desplazamientos de personas entre países y los procesos de desarrollo, todo en un contexto de intensificación de las relaciones sociales y económicas a escala mundial, comandado por la incorporación de nuevas tecnologías, una reestructuración productiva y una dispersión creciente de la división del trabajo.

Es habitual que la consideración de las relaciones entre la migración internacional y el desarrollo vaya acompañada de numerosas dificultades y contradicciones, que obligan a asumir su examen con mucha cautela. El debate académico y político registra notorios avances, que coexisten con inquietudes no resueltas y hechos y posturas encontradas. La interpretación y la comprensión de los

determinantes y de las muy diversas consecuencias de la migración internacional, si bien contribuye a profundizar su estudio, han estado tradicionalmente sujetas a un conjunto de esfuerzos teóricos individuales —*narraciones*— que, desde variadas disciplinas, enfatizan diversos enfoques y dimensiones; muchos de ellos han tropezado con la escasez crónica de evidencias, cuyo origen esencial está en las serias limitaciones para disponer de sistemas de observación apropiados. En su conjunto, estos hechos son cada vez más notorios. El ambiente favorable al diálogo y a la cooperación que se detecta en los últimos años se enfrenta a la vigencia de corrientes de opinión cuyo reflejo es la percepción de repercusiones negativas de la migración internacional, que promueven la necesidad de resguardar la soberanía o de proteger diversos intereses nacionales y que, por lo tanto, plantean posiciones restrictivas al ingreso e intercambio de personas, trabajadores y familias desde otras naciones. En este ambiente no se han gestado todavía los espacios adecuados para la participación de la sociedad civil, en especial las organizaciones que trabajan en temas migratorios. Aunque todas estas situaciones admiten numerosas especificidades, su relevancia salta a la vista. Las inquietudes no resueltas, las imágenes simplistas, negativas, difusas e interesadas sobre algunas repercusiones de la migración, y las posturas restrictivas generan enormes influencias en la opinión pública y muchas veces conducen a la percepción de que la migración internacional constituye una patología social.

Coexisten, entonces, nuevas visiones, percepciones negativas y un legado teórico que adopta nuevas preguntas y busca respuestas en una realidad cambiante y protagonizada por el fenómeno de la globalización económica y cultural. Simultáneamente, entre los muchos aspectos visibles que acarrea este fenómeno y que emergen de manera insoslayable, cabe identificar al protagonismo cada vez mayor que se concede a los procesos de *integración regional* —entendidos genéricamente en el plano de la intensificación de las relaciones entre los países—; con distinguos territoriales, esos esfuerzos plantean profundizar las dimensiones comerciales y económicas, relevar sus expresiones políticas y extenderlas al campo social. La integración —que es un proceso complejo por definición— en asociación con los actuales procesos de democratización y descentralización política, ocupa una atención preferencial en la nueva agenda internacional de los países. Se aprecian dos situaciones claramente relevantes en dicha agenda, que debieran ser abordadas conjuntamente. Cualquier observador podría señalar que la naturaleza de la migración internacional y las diversas formas de movilidad de la población son un aspecto sustantivo de la integración entre los países, pues suponen una reducción de barreras a la movilidad de los factores. Sin embargo, la realidad es muy intrincada y los procesos de integración tienen múltiples expresiones y consecuencias sobre la migración. A su vez, la realidad migratoria en la región parece haber sido asumida incipientemente en los esquemas vigentes del *regionalismo abierto*. Luego de una década de renovados esfuerzos y de logros indiscutibles en materia de integración comercial, esa consideración merece un examen detenido, particularmente cuando hay voluntad de los gobiernos para profundizar estos procesos; es notoria la posibilidad de una mayor propensión a la migración y surge la necesidad de prever algunas de sus consecuencias durante las primeras fases de la integración.

La migración internacional no es un “invento” de fines del siglo XX, aunque es cierto que nunca antes pareció tan conflictiva (Castles y Miller, 1994). Este carácter negativo no se condice con la realidad, pues la experiencia mundial y la regional muestran que la migración internacional siempre ha sido una fuerza de cambio social (Meissner, 1992), que los movimientos de personas entre países constituyen una constante y una *avanzada* en el relacionamiento de las naciones (Mármora, 1993; Naciones Unidas, 1997), que han tenido muchas repercusiones favorables —no pocas veces también de carácter problemático— en términos económicos, sociales, políticos y culturales (Sutcliffe, 1998), que generalmente no cabe imputarle ni la responsabilidad en los problemas de los mercados laborales ni su solución integral (Papademetriou, 2000); además, sus tendencias, intensidad y especificidades han estado signadas por las disímiles características del desarrollo en sus amplias dimensiones (CELADE, 1999a), y que, por definición, involucra cada vez más un tratamiento multilateral y basado

en la cooperación entre los Estados (Castles, 1999). Lo que sí es nuevo en el decenio de 1990 es la consolidación de una escena internacional marcada por la globalización, la creciente interdependencia entre países y la reestructuración productiva que —según las opiniones *convencionales*— propiciarían la mayor propensión a la migración y —según diversas argumentaciones *teóricas* y *evidencias parciales*— estarían conduciendo a la presencia de nuevas modalidades de movilidad y transnacionalización de comunidades que, al tornarla más compleja, hacen más visible y llamativo el desplazamiento de las personas. Tales hechos, si bien todavía no suficientemente documentados, estimulan una nueva preocupación sobre la migración, que exige liberarse de la lógica tradicional de las vinculaciones con el control de la soberanía y las políticas de seguridad de los Estados —que en varios casos persisten como respuestas oficiales dominantes y reduccionistas que se traducen en un manejo administrativo y policial de la migración— para enfrentar los numerosos desafíos y transformarlos en oportunidades favorables a los procesos nacionales de desarrollo en los países de la región y para los propios migrantes. Si estas tendencias se unen a la creciente voluntad de cooperación e integración existente, salta a la vista un asunto de interés indiscutible: *el papel de la migración internacional en los procesos de integración en su forma amplia*.

Este trabajo intenta trazar algunos lineamientos para construir una agenda regional sobre migración internacional, desarrollo, globalización e integración en América Latina y el Caribe. Se lleva a cabo una revisión y reflexión sobre las inquietudes que despierta la migración internacional en general y particularmente en la región. Conscientes de la importancia que se asigna al tema y de la necesidad de acotar puntos de vista, se busca poner de manifiesto la oportunidad histórica que significa el establecimiento de criterios compartidos para identificar problemas, opciones y potencialidades, ahora considerando la especificidad regional de los fenómenos migratorios en su contexto actual, es decir, la globalización y sus acepciones económicas y culturales y también su particularización a la luz del reemergente escenario de la integración comercial y multidimensional, concebida como alternativa para una nueva inserción internacional de los países. Pensando en los elementos distintivos del debate actual en el ámbito internacional, se presenta una discusión sobre las modalidades para considerar la movilidad de las personas en los esquemas de integración vigentes y se proponen argumentos que buscan asumir la necesidad de diálogo y cooperación entre los países; la intención es destacar algunas de sus ventajas para el manejo de la movilidad y la consecución de los objetivos de integración afines a los procesos de desarrollo, prestando atención a algunas dimensiones claramente relevantes.

El documento consta de tres capítulos y finaliza con algunas conclusiones generales.

El primer capítulo contiene un breve recuento de las señales que marcan las reorientaciones de las preocupaciones sobre la relación entre la migración internacional y el desarrollo. Debe consignarse que este examen vislumbra que en la comunidad internacional se ha generado una revalorización de tales relaciones, aunque simultáneamente se presentan diversas tensiones: existen lecturas de vigencia y de emergencia de los fenómenos migratorios que plantean grandes desafíos para la comunidad internacional y regional a comienzos del siglo XXI.

El segundo capítulo expone algunos antecedentes básicos acerca de la migración internacional, la globalización y la integración. El tema de la globalización es inacabable, y este documento busca mostrar que es acompañada de una progresiva convergencia y difusión de nuevas percepciones sobre la importancia de la migración internacional y el desarrollo, a la luz de los impactos de dicho proceso sobre los movimientos migratorios y una respuesta visible que le sigue: la integración. Este fenómeno es de larga trayectoria en la región; sus motivaciones, obstáculos y expresiones se entrelazan.

A partir de los elementos abordados en los primeros capítulos, el tercero presenta un resumen del estado actual de la percepción de las relaciones de la integración con la migración internacional y se propone un conjunto de argumentaciones en favor de la construcción de una

agenda regional sobre el tema. Desde una perspectiva que aborda algunas de sus especificidades, se expone la necesidad de adoptar compromisos y fortalecer la cooperación regional, y se destaca la oportunidad de examinar problemas y beneficios derivados de la migración internacional; además, se analizan las políticas migratorias como parte de las políticas de desarrollo y de acuerdos globales y se realiza una breve sistematización de los aspectos sociales más sobresalientes de la integración, considerando que la migración internacional es un componente potencialmente gravitante.

Este documento tiene un carácter propositivo y pone interés en subrayar temas y problemas asociados a la migración internacional y sus complejas relaciones con la tríada del desarrollo, la globalización y la integración. En tanto procesos sociales, algunas de las situaciones examinadas obligan a enfatizar en la racionalidad y dimensión económica y otras exigen el uso simultáneo de acepciones sociales, culturales y políticas. En algunos temas las discusiones son explorativas, pero en otros casos no lo son —al menos en su forma— pues en América Latina y el Caribe existen áreas, como la preocupación gubernamental y la valoración de la migración internacional, de larga tradición y a la que algunos especialistas han contribuido con trabajos de gran valor. Lo relevante es que esa tradición exige una actualización y también un sustento en el conocimiento que, si bien insuficiente, ha sido generado sistemáticamente; esta es una tarea insoslayable en la construcción de una agenda regional.

## **I. La migración internacional y el desarrollo: el escenario de comienzos del siglo XXI**

---

Aunque las relaciones entre la migración internacional y el desarrollo han dado origen a una vasta literatura, que expresa una tradición académica que ha originado numerosas investigaciones, y si bien la naturaleza eminentemente social de este estudio lo sitúa en una posición de intereses compartidos por diferentes disciplinas y enfoques (Castles, 1999), debemos reconocer que el tema —y los problemas asociados— ha sufrido una inédita difusión y pasó a ser un asunto de primer orden en la escena mundial de comienzos del siglo XXI. A partir de diversas señales y evidencias, esa difusión tiene un cambio de énfasis, visible en su significación económica, su valoración política y su nexo cultural, subrayando la pertinencia de pasar de un enfoque nacional o “doméstico” de la migración a uno de carácter internacional, bilateral o multilateral; ello lleva implícitas las complejidades de una nueva forma de abordaje (Mármora, 1997b; Tapinos, 1995).

### **I.1 Un terreno casi inexplorado**

El comienzo del nuevo siglo se ve acompañado por una puesta en escena de los fenómenos migratorios, tanto por su mayor visibilidad y sus posibles tendencias crecientes —aun cuando todavía no es posible probar esta afirmación— como por su probabilidad de

instalarse como un comportamiento que puede ser internalizado como opción para numerosas personas que buscan nuevas o mejores oportunidades; ello ilustra los problemas de la convivencia de individuos provenientes de diversas culturas y condiciones sociales.<sup>1</sup> Estas preocupaciones coinciden con las que diversos estudios y contribuciones teóricas —y otros encuentros y convenciones internacionales— pusieron de manifiesto hace ya muchos años; sin embargo, no se puede desconocer que la sensibilización adquiere nuevas motivaciones. En palabras de Papademetriou (1998a): “*In the wake of the Cold War, as Soviet missiles lay rusting in their cages, the fretful turned their worried gaze toward international migration, one of a host of new “transnational” challenges. For veteran students of immigration, this burst of attention brought some gratification. But attention is one thing; alarm is another: The dispiriting legacy of this sudden obsession with immigration has been the dangerous elevation of myths and half-truths to the status of conventional wisdom*” (p. 1).

Una primera y obligada referencia concierne a las situaciones protagonizadas por los migrantes *sur-norte*, y esa preocupación está a cargo de percepciones originadas en el hemisferio norte, especialmente en Europa y los Estados Unidos —ámbito en el que se incluyen emigrantes de la región latinoamericana y caribeña. Esas manifestaciones tienen en común el hecho de ser presentadas en un marco de modificaciones en la oferta laboral —en algunos casos motivadas por el *baby boom* de décadas pasadas y por el aumento de la participación laboral femenina— y la reestructuración económica y fuertes contracciones en la dinámica del empleo en los países receptores. Se basan en el artificio de la masividad de los movimientos y en su desafío para la soberanía de los Estados y la convivencia social, pues compartirían el carácter clandestino de parte importante de la migración. La migración indocumentada, las solicitudes de asilo y los movimientos de refugiados son elementos que crearon una imagen de “pérdida de control” sobre la migración en muchos países receptores (Meissner, 1992; Tapinos, 1995).<sup>2</sup> Esta imagen es habitual en muchos países —como los europeos—; sin embargo, las proyecciones de población para 2050 sugieren dar atención pormenorizada a la contribución de los inmigrantes al reemplazo de las generaciones, la reposición de los trabajadores y la mantención del volumen de las poblaciones de muchos países en franco proceso de envejecimiento y reducción demográfica (véase United Nations, 2000a).<sup>3</sup>

Desde un punto de vista más subjetivo, si bien no desvinculado de los elementos anteriores, podemos agregar el ambiente negativo con que algunas sociedades enfrentan la inmigración, en tanto perciben que los imaginarios colectivos de homogeneidad étnica y cultural prevalecientes en las sociedades receptoras tenderían a verse amenazados y se comprometerían su seguridad económica y social (Naciones Unidas, 1997). En todo caso, la actitud de la opinión pública y las respuestas políticas de países desarrollados no constituye un asunto uniforme, como se expone con creciente frecuencia en los medios de comunicación. Malgesini (1998) señala que los países europeos de

---

<sup>1</sup> Hay consenso teórico en que existe un aumento de la propensión migratoria, si bien ello no se traduce en una efectiva materialización de las decisiones personales. Con las grandes tendencias mundiales de las últimas décadas y considerando las numerosas falencias de disponibilidad y oportunidad de la información, Tapinos y Delaunay (2000) señalan que debe esperarse mucho tiempo antes de examinar la escena internacional de la migración en su conjunto.

<sup>2</sup> Al analizar un gran número de especificidades regionales sobre los movimientos migratorios, Papademetriou (1998a) observa que dicha apreciación carece de veracidad y afirma que la pérdida de control se aplica más bien a las percepciones sobre la migración en el mundo industrializado. La bibliografía sobre los determinantes de la migración internacional permite identificar una paradoja de fondo: dadas las enormes diferencias de oportunidades vitales para las personas entre distintos países, lo asombroso es que la migración no tenga magnitudes mucho mayores (Wood, 1994). Esto lleva a plantear que los temas de la migración contemporánea se entrelazan con los procesos relacionados a la *no migración* y ello conduce a una visión en la que migrar o no migrar constituyen fenómenos tan normales como la enfermedad o su ausencia (Sutcliffe, 1998) y donde se reconoce el *arbitrio de las biografías personales* frente al arraigo (Bolívar, 1994a).

<sup>3</sup> Algunos apoyan la tesis de que la demanda de trabajadores de baja calificación continuará en las próximas décadas y segmentará aún más el mercado laboral de los inmigrantes en función de las actividades “sucias, peligrosas y difíciles” de los menos calificados (Stalker, 2000). Otras opiniones subrayan que esas tendencias en los países de acogida no se verificarían en varios países y, aunadas a los cambios en la demanda laboral, harían inútil la preocupación por la necesidad de la inmigración de trabajadores (Feld, 2000).

fuerte inmigración presencian serios debates sobre el conflicto y la convivencia y sobre la inclinación por el “rigor” o por la “apertura”; sin embargo, expresan un enfrentamiento maniquea, estéril y cada vez más politizado. Simon y Lynch (1999), basados en un estudio en siete países desarrollados tradicionalmente receptores de inmigrantes, señalan que las opiniones exhiben diferencias no desdeñables aunque también con similitudes. Por ejemplo, mientras en los Estados Unidos se acepta la descripción de *nación de inmigrantes* y las políticas restrictivas de inmigración contienen elementos de apertura relativa, en Alemania y Japón la descripción se niega o no se aplica, y sus políticas adquieren un marcado tono restrictivo (como en la falta de medidas de reconocimiento de la condición de ciudadanos de los inmigrantes). Las actitudes de la opinión pública se asemejan en su proclividad a adoptar medidas restrictivas —aunque no parecen presentarse de manera constante— y se dirigen preferentemente a grupos de personas percibidas socialmente como más distantes (entre ellos, son característicos los *indocumentados*). La reciente literatura especializada estadounidense y europea es prolífica en el tema de la tolerancia, el racismo, la xenofobia, la competencia desleal, la indocumentación y el refugio, entre otros temas.

A pesar de la importancia de las numerosas expresiones de la opinión pública —y de un cierto clima de alarma en muchos sectores de las sociedades cuyos territorios son centros de atracción de migrantes— y de la creciente restricción con que algunos países (como los europeos) enfrentan la inmigración *tercermundista*, se asiste a una búsqueda mancomunada por enfrentar los problemas de la migración internacional; en esta instancia se han venido haciendo presentes las opiniones de los países en desarrollo, de diversas organizaciones internacionales, de la sociedad civil y también de numerosos especialistas. Todo ello denota nuevas motivaciones en cuanto a su sensibilización, cuya expresión está en el reconocimiento de la *indiscutible inserción de la migración internacional como fenómeno que se hace parte del desarrollo*. Esta premisa comienza a tener una aceptación generalizada —aunque no exenta de complejidad— y así lo resumió tempranamente Papademetriou (1991) en su célebre aforismo: *the unsettled relationship*, con el que hizo alusión a la falta de evidencias unívocas sobre las relaciones entre ambos procesos, las múltiples dimensiones involucradas y las diversas opciones para abordarlas.<sup>4</sup> La actual etapa de este reconocimiento muestra avances aún incompletos y no es posible afirmar que esas visiones están superadas y tampoco se desconocen las diversas tensiones que provoca. Cabe tener presente una concluyente afirmación de Naciones Unidas, en su *Informe Conciso sobre Migración Internacional y Desarrollo*: “Aunque existe un considerable interés normativo en conocer las causas fundamentales de la migración internacional y sus consecuencias para los países de origen y destino, la ignorancia del sentido y la magnitud de dichas consecuencias es casi absoluta” (Naciones Unidas, 1997, p. 61). Tal aserto —que subyace a lo largo de este documento— demuestra la dificultad de identificar opiniones unívocas sobre las relaciones entre la migración internacional y el desarrollo. “La exacta interrelación ... ha permanecido poco clara e indefinida, incluso ambigua ... Para propósitos de formulación de políticas e intervención, la migración y el desarrollo han permanecido, básicamente, periféricos uno del otro” (Ghosh, 1997, p. 1-2). Sin embargo, también debemos considerar que no pueden desconocerse las importantes contribuciones de los diversos esfuerzos interpretativos en el análisis estructural o individual de la migración, en el examen de los diferentes tipos de migración involucrados o en el estudio de los procesos generadores *vis à vis* los que sustentan la movilidad (United Nations, 1996).<sup>5</sup> Si se reconoce

<sup>4</sup> El autor cuestionó el simplismo de algunas modalidades que omitían tal complejidad. Por ejemplo, el papel de la ayuda para el desarrollo, el comercio y la inversión extranjera como medidas efectivas para frenar la emigración; señaló también su escepticismo frente a los beneficios sociales y económicos de los procesos de retorno de los emigrados a sus países de origen. Concluía destacando la necesidad de que los países emisores y receptores aborden conjuntamente los desafíos de la migración internacional, que se tornarían manifiestos y crecientes.

<sup>5</sup> Un examen de los enfoques teóricos de la migración internacional excede nuestros propósitos. Sin embargo, numerosas contribuciones sintéticas y *estudios de estudios* sirven para aproximarse a la contribución teórica de cada enfoque, a sus contenidos, fortalezas y debilidades. Entre otros, véanse Kritiz y otros (1992); Massey y otros (1993); Papademetriou y Martin (1991); Sutcliffe (1998) y United Nations (1996). Los enfoques más conocidos derivan de la economía neoclásica y aluden a la nueva economía de la migración, al análisis de los mercados de trabajo, al comportamiento de la demanda y oferta; proceden de visiones críticas a la

la histórica existencia de estrategias vinculadas a la ocupación territorial o al aprovisionamiento de mano de obra —como sucede en los países de la región—, puede convenirse que las relaciones entre la migración internacional y el desarrollo no son un tema sin tratamiento en la agenda de los gobiernos (Mármora, 1994). Parece entonces que estamos frente a un fenómeno social que ha suscitado históricamente la atención gubernamental y que registra avances en los esfuerzos y en los resultados de investigación, pero cuyos alcances no terminan de difundirse y asimilarse en las esferas de decisión, así como tampoco han logrado hacer frente a las opiniones de distintos sectores de cada sociedad, lo que hace que —reafirmando una expresión de Wood (1994)— siga siendo un terreno en gran medida inexplorado. No es impropio señalar que en este campo se manifiesta con vigor el frecuente *divorcio* que en numerosos dominios de la realidad se genera entre la producción de conocimiento y la adopción de decisiones, y avivado en el tema de la migración internacional, que invoca la participación de vastos sectores y estimula el debate constante.

## I.2 Los discursos actuales de la comunidad internacional

Los antecedentes expuestos muestran la presencia de un considerable inventario de tensiones y problemas generalmente asociados a la migración internacional. De allí, no sorprende identificar una búsqueda constante de referentes adecuados para canalizar las discusiones. En los últimos años es visible la preocupación ascendente de la comunidad internacional, pues se trata de un conjunto de condiciones y fundamentos que, en una perspectiva de largo alcance, dan cuenta de algunos avances que deben examinarse, pues propician un ambiente favorable para el interés por la migración internacional y el desarrollo en los próximos años.<sup>6</sup>

La extendida preocupación por estos asuntos se refuerza y asume cauces orientadores en diversos encuentros internacionales, y en ellos se destaca la necesidad de abordar de manera concertada situaciones que tradicionalmente eran espacios de acción de cada nación. Este es un discurso subyacente que ha ido conformándose progresivamente y al que deberá prestarse mucha atención en el futuro. Dichos encuentros registran una larga trayectoria, que indica que los temas de la migración internacional se han debatido desde hace muchos años a nivel mundial. Ello es visible tanto en la Conferencia Mundial de Población (Bucarest, 1974) como en la Conferencia Internacional de Población (Ciudad de México, 1984). Luego de estos encuentros se produjo una intensa actividad en materia de convenciones, especialmente en el campo de la protección de trabajadores migrantes y sus familias y de la asistencia a los refugiados (Naciones Unidas, 1997). Esto no significa que tal trayectoria se haya reflejado en avances sustantivos en el campo específico del examen de las relaciones de la migración internacional con el desarrollo, pero constituye una condición de base para establecer un avance relativo. Los antecedentes más importantes —tanto por su vigencia como por la mayor extensión y complejidad de sus alcances— están en los acuerdos suscritos en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), realizada en El Cairo en 1994. No sin controversias, el tema de la migración internacional fue objeto de un capítulo del Programa de Acción adoptado, en el que se reconoce explícitamente el interés para considerarlo colectivamente y se destaca, como premisa básica, que los distintos tipos de movilidad afectan y son afectados por el proceso de desarrollo, así como el hecho que una conducción adecuada de la migración internacional puede traer efectos positivos en las

---

economía neoclásica y de vertientes más bien sociológicas y antropológicas que enfatizan el papel de las redes sociales, comunidades y sistemas migratorios.

<sup>6</sup> Esta descripción hace abstracción de un numeroso expediente histórico de instrumentos relacionados directa o indirectamente con los asuntos migratorios y suscritos como acuerdos bilaterales o multilaterales por los gobiernos y de los aprobados, revisados, suscritos o ratificados internacionalmente —que abordan los derechos humanos, la protección de trabajadores migrantes y sus familiares y la situación de los refugiados— y promovidos por diversas organizaciones en procura de orientar las legislaciones y prácticas en cada situación nacional (véase el recuadro 1).

comunidades de origen y de destino de los migrantes, influye sobre la transferencia de conocimientos y contribuye al enriquecimiento cultural, sin desconocer que también entraña la pérdida de recursos humanos y puede originar tensiones en diversos ámbitos de los países de acogida. El Programa establece que las políticas migratorias deben considerar estos aspectos y para ello se plantean tres objetivos:

- Abordar las causas básicas de la migración;
- Fomentar la cooperación y el diálogo entre los países a fin de maximizar los beneficios de la migración;
- Facilitar la reintegración de los migrantes que regresan a sus países de origen (Naciones Unidas, 1995).

El capítulo mencionado deja abierta la posibilidad de incluir una gran diversidad de temas relacionados a la migración internacional. Sin embargo, también pueden adecuarse a cada realidad regional y nacional. En América Latina y el Caribe se elaboró un *Plan de Acción Regional sobre Población y Desarrollo* en consulta y colaboración con los países miembros de la CEPAL (CEPAL, 1996a). Dicho instrumento, que persigue presentar un conjunto de propósitos y propuestas de acciones regionales vinculadas al campo de la población y el desarrollo —sin perjuicio de aquellas que resulten de la esfera de cada país— incluyó a la migración internacional en los objetivos, metas y recomendaciones y en algunas acciones. Como objetivo general de la sección sobre migración internacional, se estableció el mismo propósito que el del Programa de Acción de la CIPD; como objetivo específico y recomendación de la sección, se consideró, entre otros temas, la perspectiva de la integración: “... otorgar atención a los movimientos de población, especialmente a los de origen laboral, en el contexto de los procesos de integración regional en marcha, mediante la adopción de instrumentos que se adecuen a las nuevas realidades socioeconómicas” (CEPAL, 1996a, p. 40). El Plan Regional propone también iniciar algunas acciones en el área de la migración, orientadas preferentemente a la suscripción de acuerdos entre los países para velar por los derechos de los migrantes y sus familias.

La aprobación del Programa de la CIPD y de su especificación regional —el Plan de Acción Regional— representa un puente entre la generación de conocimiento y el compromiso político y la perspectiva gubernamental frente a la migración y establece lineamientos generales para considerar el tema en las agendas nacionales e internacionales. Si bien existen evaluaciones sobre la ejecución del Programa de la CIPD en la región, todavía no se genera un análisis de la migración internacional (véase CELADE, 1999c y 1999d).

Por otro lado, se aprecian signos de avances *cualitativos* y *cuantitativos* que deben ser mencionados y que se insertan en el marco de la atención que la comunidad internacional presta a la migración.

Cualitativamente, durante el decenio de 1990 se gestó la idea de una *conferencia internacional* específicamente dedicada a los asuntos que atañen a las relaciones entre la migración y el desarrollo, y las Naciones Unidas han considerado promover esta instancia con arreglo al interés de los países; las vicisitudes de esta iniciativa reflejan fielmente la importancia que se concede a la migración internacional y los múltiples desafíos que involucra su potencial tratamiento mancomunado (véase el recuadro 1). Como una muestra de posibilidades y avances en materia de cooperación internacional en la región, en ese decenio se creó la *Conferencia Regional sobre Migración* (Puebla, México, 1996; véase el recuadro 2), que reúne a los países de Centro y Norteamérica y cuya inédita experiencia concita la atención para muchos otros países de la región y la misma comunidad internacional. En el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, realizado en julio de 1999, representantes de diez gobiernos sudamericanos suscribieron la *Declaración de Lima*, en la que se deja constancia de la relevancia de la migración

en el plano regional y se declara expresamente “... *mantener consultas con el objeto de llevar a cabo una Conferencia para el seguimiento de la temática analizada...*” (véase [www.iom.ch/migrationweb](http://www.iom.ch/migrationweb)). En mayo de 2000, en Buenos Aires, se constituyó oficialmente la *Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*, definida como un foro de coordinación y consulta en materia migratoria y destinado a ejercer un tratamiento integral de la temática migratoria; establece, entre otros, el objetivo de aunar esfuerzos para garantizar la protección, defensa y promoción de los derechos de los migrantes e intensificar la cooperación regional. Sin duda, estos hechos marcan un notorio salto cualitativo en el tratamiento formal de la migración internacional, y cabe esperar una respuesta más acorde con los tiempos de la cooperación y la negociación, especialmente en las escalas regionales y subregionales.

En los últimos años se identifican diversas instancias intergubernamentales de consulta sobre el tema migración en otras regiones del mundo. Si bien algunas de ellas se fundan en marcos institucionales preestablecidos, otras registran una muy breve existencia y se caracterizan por su carácter no vinculante. Se puede señalar que persiguen implementar mecanismos para enfrentar problemas como el tráfico de migrantes, la migración indocumentada y la reglamentación sobre las solicitudes de refugio (Lohrmann, 1999).<sup>7</sup>

Desde un punto de vista cuantitativo, el número de gobiernos que han expresado su interés sobre la migración internacional —y que declaran implementar políticas al respecto— registra un notorio incremento en los últimos años. Aunque sea discutible la forma en que este interés se refleja (su inclusión oficial de los asuntos migratorios en un lugar de prioridad), la generalización es un hecho evidente. Cuando en 1976 la División de Población de las Naciones Unidas inició sus encuestas a los gobiernos miembros sobre los temas de población, la migración internacional concitaba una importancia marginal, y así se aprecia en el gráfico 1; en 1995 la situación registró un cambio considerable, especialmente en cuanto a la inmigración.

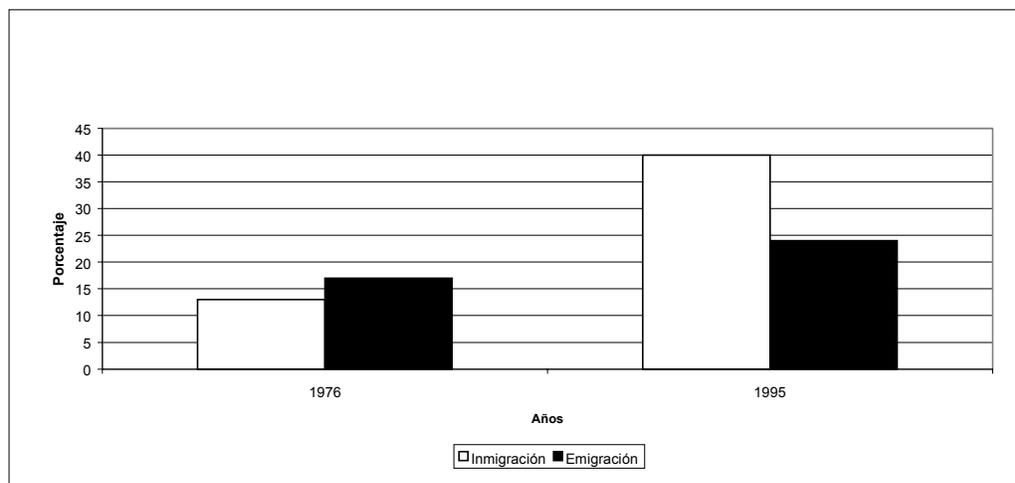
Todos estos antecedentes parecen dar cuenta de una mayor preocupación por la migración internacional. Sin embargo, una constante en varios de los referentes descritos es que no siempre aluden a aspectos sustantivos, como la generación de conocimiento en un campo caracterizado por las numerosas preguntas y las pocas respuestas. Luego de El Cairo tuvo lugar un evento técnico auspiciado por las Naciones Unidas que, por primera vez, tuvo un carácter mundial (*Simposio Técnico sobre Migración Internacional y Desarrollo*, La Haya, 1998). Su importancia estriba en la contribución actualizada de numerosos especialistas para orientar la adopción de una *respuesta global* mediante el examen de su estado de conocimiento y en el llamado de atención implícito en la actual preocupación por la migración internacional y el desarrollo (Castles, 1999). Esta situación se verifica en la amplitud de los temas abordados, que, entre otros, consignan el desarrollo de políticas en materia de conducción de la migración, el diseño de normas de protección de los migrantes, la institucionalidad relativa al resguardo de los derechos humanos y la consideración de los asuntos de género. Es relevante destacar que, en cuanto a las relaciones entre migración internacional y desarrollo, se subraya el consenso que sitúa su definición en el contexto de la globalización y los mecanismos de cooperación económica regional; se concordó, además, en la necesidad de un marco analítico para estudiar los impactos de la integración económica sobre la migración internacional, especialmente mediante su inclusión como elemento específico en los esquemas o bloques de integración regional. Los especialistas concluyeron que la calificación de “problema” dada a la migración internacional debiera dar paso a una búsqueda compartida sobre la forma de maximizar los beneficios que involucra para las partes, y su punto de partida debiera ser

---

<sup>7</sup> El autor se refiere a las experiencias de la Unión Europea, el Consejo de Europa, el Grupo Intergubernamental de Consulta sobre Asilo, Refugio y Políticas de Migración en Europa, Norteamérica y Australia, el Grupo de Budapest, la Conferencia de la Comunidad de Estados Independientes, el Grupo de Consulta de Asia Pacífico y el Proceso Manila. En cuanto a su efectividad, Lohrmann señala “*It is furthermore difficult, if not impossible, to compare the results of the processes with the situation which would have prevailed if no such consultations had been taken place*” (p. 7).

la incorporación definitiva de sus análisis junto a los del desarrollo y considerarlos con aquellos aspectos vinculados a la estructura de los mercados laborales y de capital (Castles, 1999; UNFPA, 1998).<sup>8</sup>

**Gráfico 1**  
**PORCENTAJE DE PAÍSES MIEMBROS DE LAS NACIONES UNIDAS QUE DECLARAN**  
**POSEER POLÍTICAS PARA AUMENTAR O REDUCIR**  
**LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL. 1976 Y 1995**



Fuente: Naciones Unidas (1997).

En el Simposio se abordaron temas más específicos, como la pobreza y la degradación ambiental como causas inmediatas de la migración, el papel e importancia de las remesas, la migración de personal calificado, la migración irregular, el problema del asilo y los refugiados, y el retorno (UNFPA, 1998). Muchos de estos temas, tradicionales en los estudios sobre la migración internacional, se abordaron a partir de situaciones nacionales y fue reiterativa la conclusión de la necesidad de sistemas adecuados de recopilación de información como paso previo para la formulación exitosa de políticas en la materia. Otro informe del Simposio señala expresamente “*La falta de información fidedigna suele llevar a la perpetuación de mitos acerca de las migraciones, que son una base endeble para la adopción de medidas políticas. La diversidad de definiciones y la escasez de datos fidedignos han generalizado las concepciones erróneas más comunes sobre la migración internacional*” (Naciones Unidas, 1999, p. 10). Ese mismo informe enfatiza en la falta de pruebas sobre la convergencia de los países en cuanto a considerar productiva una conferencia internacional a gran escala que trate los problemas migratorios. Cabe destacar lo que subraya Castles (1999) en su comentario del Simposio: “*la cooperación en materia de migración es el asunto clave que emerge en la agenda internacional del siglo XXI*”.

<sup>8</sup> La revista *International Migration* dedicó una edición completa a algunas ponencias seleccionadas del Simposio (volumen 37, N°1, 1999).

Recuadro 1

**UN LARGO VIAJE HACIA UNA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO: LECCIONES Y DESAFÍOS**

Recogiendo diversas inquietudes y propuestas emanadas de distintas vertientes, desde mediados del decenio de 1990 el tema de la celebración de una Conferencia de las Naciones Unidas sobre migración internacional y desarrollo ha concitado una atención preferente de la Asamblea General. Un evento de esta naturaleza supone establecer un conjunto de acuerdos sobre su carácter, objetivos, contenidos y otros aspectos sustantivos. Las consultas dirigidas a recabar la opinión de todos los Estados y organizaciones internacionales y regionales pertinentes permiten señalar que, hasta fines de 1999, las perspectivas de un evento de esa naturaleza son *inciertas*. En primer lugar, luego de casi seis años desde el comienzo de las consultas, sólo un 39% de los gobiernos de los Estados Miembros a los que se solicitó su opinión ha declarado efectivamente su parecer, y dos tercios de ellos manifiestan ser partidarios de la realización de la conferencia y la fracción restante mantiene reservas o rechaza la iniciativa. Los primeros se pronuncian principalmente por una conferencia de carácter técnico que aborde el examen de los aspectos fundamentales de la migración internacional y el desarrollo (determinantes, consecuencias, niveles y tendencias de la migración internacional); algunos gobiernos expresan su interés por la consolidación de los derechos de los migrantes a través de la reafirmación, fortalecimiento o examen de los instrumentos internacionales existentes, y otros sugieren que la conferencia debiera contribuir a mejorar la gestión y el control de la migración internacional. En todos estos casos se conviene en la necesidad de adoptar un plan de acción para los países. Los gobiernos que expresan sus reservas manifiestan la conveniencia de dar atención a otras opciones, como los acuerdos e iniciativas derivadas de las distintas conferencias de las Naciones Unidas realizadas en el último tiempo y los diferentes mecanismos existentes en esa organización; opinan también que los asuntos de migración internacional y desarrollo pueden abordarse más productivamente en ámbitos regionales, desde donde pudieran derivarse propuestas concretas. Un número minoritario rechaza la celebración de una conferencia, aduciendo la necesidad de precisar y definir sus objetivos, si bien comparten el criterio de adoptar estrategias regionales para debatir los asuntos involucrados en las relaciones entre la migración y el desarrollo.

Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas involucradas en los asuntos migratorios han expresado la complejidad inherente a una iniciativa como la descrita. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) convienen en reconocer los múltiples aspectos que pueden tratarse en una conferencia internacional sobre migración internacional y desarrollo. Sin embargo, hacen un llamado a privilegiar (o a reforzar) el cumplimiento de las actividades emanadas de otros encuentros e instrumentos adoptados por la comunidad internacional, que se constituyen en instancias que orientan debates estratégicos entre Estados acerca de sus preocupaciones particulares.

De acuerdo a estos antecedentes, parece que el viaje descrito ilustra las dificultades para enfrentar concertadamente los numerosos aspectos involucrados en el tratamiento de la migración internacional y el desarrollo. Sin embargo, también da cuenta del posicionamiento del tema en la agenda internacional y sugiere que su más cercano abordaje parece estar en el despliegue de instancias regionales (véase el recuadro 2).

Fuente: Naciones Unidas (1999).

Si bien son referencias obligadas en el tratamiento de la migración internacional, los temas presentados atizan otra constante y acentúan su relativa ausencia y rezago: la *participación de la sociedad civil* en el debate de los asuntos migratorios. Este campo es de gran heterogeneidad y resulta indiscutible que el papel estratégico que desempeñan las diversas organizaciones *civiles* hemisféricas, regionales y nacionales en el ámbito de las cuestiones migratorias es claramente relevante y exige su consideración en los espacios de discusión y cooperación internacional. La protección efectiva de los migrantes, la asistencia comunitaria, la *autocreación* de políticas

migratorias, las relaciones multilaterales y con los Estados, entre otros temas, constituyen elementos insoslayables de la agenda del siglo XXI.<sup>9</sup>

## Recuadro 2

### LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN: UN EJEMPLO DE COOPERACIÓN EN LOS NOVENTA

La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) es una instancia intergubernamental conocida como el “Grupo o Proceso Puebla” creada en 1996 como iniciativa de diálogo y cooperación para abordar los asuntos de la migración internacional en Norte y Centroamérica. Está conformada por once países (Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) que participan como miembros plenos; otros cinco países y organizaciones lo hacen como miembros observadores. Sus principios se basan en un enfoque integral, objetivo y a largo plazo para enfrentar los orígenes, manifestaciones y consecuencias de la migración internacional en esas regiones. La Conferencia reúne anualmente a los viceministros de los gobiernos y tiene un estamento técnico (el Grupo Regional de Consulta sobre Migración), compuesto por funcionarios técnicos de los países y de organizaciones internacionales, cuyo mandato es instrumentar un Plan de Acción que es evaluado periódicamente y hacer recomendaciones a la CRM.

El Plan de Acción se sustenta en la premisa de que *la migración internacional constituye un fenómeno con dimensiones altamente positivas que debe ser encarado en la región desde un enfoque basado en los principios señalados*. Incluye numerosas actividades, como estudios y reuniones técnicas sobre diversas temáticas, coordinadas por una Secretaría *Pro-témpore*. Al cabo de cuatro años de trabajo, el Grupo Puebla se consolidó como un foro de discusión e intercambio de inquietudes y experiencias frente a la migración internacional. La V Conferencia (o Reunión Viceministerial), realizada en marzo de 2000 en Washington, D. C., permitió profundizar la cooperación, mejorar el Plan de Acción y generar mecanismos de respuesta a nuevos desafíos. Los delegados gubernamentales reiteraron su compromiso político de preservar y fortalecer este foro de diálogo y cooperación y suscribieron una *Declaración Oficial*. También expresaron su satisfacción por los avances logrados en el Plan de Acción y acordaron —entre otros aspectos— consolidar la CRM a partir de los principios de dignidad, responsabilidad y seguridad en la atención del fenómeno migratorio. Además, reiteraron su apoyo al diálogo efectivo con representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

A través de seminarios, talleres y estudios, la CRM aborda sus actividades en áreas como el tráfico de migrantes, los derechos humanos, la migración internacional y el desarrollo, el retorno y la reinserción de migrantes, la protección y asistencia consular y los asuntos de mujeres y niños migrantes. La gran mayoría de estas actividades están abiertas a la participación de académicos y representantes de organizaciones no gubernamentales.

En América del Sur se están dando los primeros pasos para conformar una iniciativa similar, la que debiera seguirse con mucha atención (*Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*, Buenos Aires, 2000).

Fuente: [www.crmsv.org](http://www.crmsv.org).

Se puede señalar que en el decenio de 1990 se ha transitado rápida y extensamente hacia el reconocimiento de la importancia de considerar las relaciones entre la migración internacional y el desarrollo, particularmente en el marco de la globalización y de los esfuerzos encaminados a la integración regional y subregional. Sin embargo, es manifiesto que, simultáneamente, las percepciones alarmistas y la politización de los debates tienen una presencia muy fuerte, que tales relaciones son percibidas todavía de modo muy general y que las posibles acciones que se deriven

<sup>9</sup> El concepto de sociedad civil puede conllevar más de una acepción. Por la naturaleza de los temas, en este documento se refiere básicamente a organizaciones no gubernamentales, privadas y gremiales que no persiguen fines de lucro. El concepto de sociedad civil en los procesos de integración es más amplio e incluye a todas las organizaciones que reclaman una representación social y cultural. Una discusión y análisis de una fértil participación civil en la integración se encuentra en Benavente (1999) para Centroamérica.

—inspiradas en un esquema actualmente incipiente de cooperación de la comunidad internacional— requieren de un horizonte temporal de mayor alcance. Este horizonte debiera estar centrado en al menos dos importantes premisas: por un lado, la de abordar con criterio *realista* el conjunto de negociaciones que impone el tratamiento de los *issues* de la migración internacional —es decir, considerarlos dentro de una lógica de los procesos sociales y económicos, sin descuidar el papel estratégico de la sociedad civil—; por otro lado, la de reconocer que resulta imperativo promover avances en su conocimiento mediante estudios integrados y profundos sobre esos temas y que superen el predominio de modelos nacionales específicos y los déficits teóricos y empíricos acumulados. En este sentido, las lecturas de vigencia y de emergencia de los fenómenos migratorios plantean exigencias de fondo para la comunidad internacional al comenzar el siglo XXI. ¿Cuáles son las especificidades en el examen de estos temas en la región? La consideración de las relaciones entre los movimientos de personas y los procesos de desarrollo en el esquema general descrito ya parece auspiciar importantes avances, si se reconocen dos cuestiones básicas:

- a) El comportamiento migratorio en la región se caracteriza por la presencia de tres patrones:
  - La inmigración extrarregional, de origen antiguo, fundamentalmente africano y europeo, y que muestra una pérdida acentuada de continuidad, si bien con un legado sociocultural que constituye la impronta de las sociedades latinoamericanas y caribeñas;
  - La migración intrarregional, cuya presencia antecede a la propia delimitación de las fronteras nacionales y que se manifiesta con vigor en los últimos decenios y mantiene expresiones sin visiones alarmistas, aunque tampoco ocupa un lugar de privilegio en cuanto a su valoración histórica y potencialidades sociales, económicas y culturales;
  - La emigración extrarregional, con destino fundamentalmente en los Estados Unidos —si bien con ciertas tendencias diversificadoras recientes hacia Europa, Oceanía y Asia— que constituye un patrón migratorio de creciente protagonismo y una fuente de gran inquietud (véase el recuadro 3);
- b) La búsqueda de inserción internacional exitosa a través de la apertura económica y la vigencia de acuerdos de integración subregional, que registran importantes avances en el plano comercial y tienden a consolidarse más allá de consideraciones mercadistas; asimismo, la rica experiencia de cooperación regional surgida durante los años noventa al amparo de iniciativas de concertación y negociación que propiciaron un ambiente político y cultural legitimador del diálogo y la aceptación de los destinos compartidos, conduciendo a la paulatina consideración de los procesos migratorios como una nueva dimensión en las agendas, y las iniciativas hemisféricas en procura de abordar temáticas y problemas afines, como los que afectan a los trabajadores migrantes y sus familias.

La creación de mecanismos de concertación y cooperación entre las naciones latinoamericanas y caribeñas podría ser una tarea relativamente fluida y facilitada por la menor complejidad relativa del panorama migratorio intrarregional y las fuertes similitudes en los rasgos principales de la emigración extrarregional, así como en virtud de la impostergable, favorable y generalizada acogida al desafío de la integración. En esta perspectiva, y a diferencia de años pasados, la necesidad de visualizar adecuadamente las relaciones de la migración con el desarrollo —que involucra invariablemente a la comunidad internacional y requiere de un diálogo efectivo entre las naciones— representa un objetivo posible a corto plazo en la región. Así, las consideraciones estrictamente económicas pueden extenderse a los temas de naturaleza política, cultural y social, que es justamente el escenario que se aspira crear en los espacios *sociales* de integración concebidos funcionalmente para el desarrollo. Esta tarea no es simple y cabe reconocer

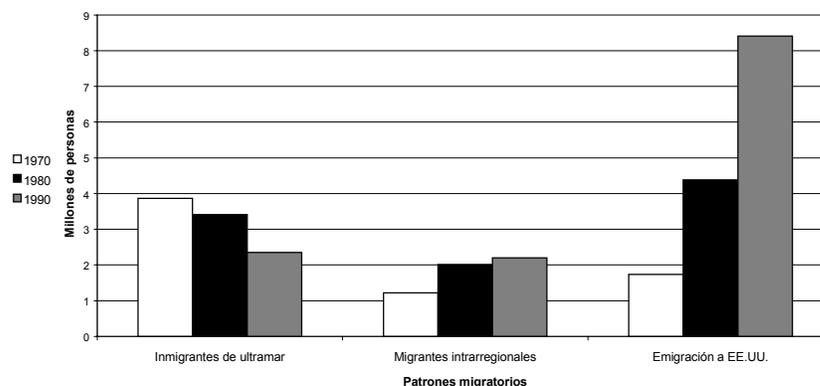
**Recuadro 3**

## LOS PATRONES DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LA REGIÓN Y LA FUENTE DE INFORMACIÓN

Mediante el intercambio de datos censales entre los países de la región, a partir de la ronda de censos de 1970 el CELADE creó el Proyecto IMILA (Investigación de la Migración Internacional de Latinoamérica), cuyo objetivo es tanto la cuantificación de la inmigración y la emigración como la caracterización socioeconómica y demográfica de los migrantes. Más allá de las diversas restricciones que aquejan a este tipo de información, los especialistas reconocen generalizadamente que IMILA ha contribuido al avance de la investigación sobre la migración internacional en la región y representa una experiencia de cooperación entre los países digna de emularse.

Con los datos de IMILA se identifican tres grandes patrones migratorios prevalecientes hasta comienzos del decenio de 1990. El primero es el de la *inmigración de ultramar*, cuya intensidad ha declinado en los últimos decenios: la falta de renovación de las corrientes, los movimientos de retorno y los efectos de la mortalidad originaron una reducción de los *stocks* de inmigrantes, cuyos valores se hicieron inferiores a dos y medio millones de personas hacia alrededor de 1990. Un segundo patrón es el de la *migración entre países de la región*, alimentada por factores históricos y coyunturales. El *stock* de migrantes intrarregionales se duplicó durante los años setenta y luego tendió a estabilizarse en torno a los dos millones de personas cerca de 1990. Argentina, Costa Rica y Venezuela han sido los principales países de destino de esta migración y entre los de origen se han destacado Colombia, Chile y Paraguay. En las décadas de 1980 y 1990, las convulsiones sociopolíticas —aunadas a las insuficiencias estructurales del desarrollo— convirtieron a Centroamérica en un escenario de intensa migración; Costa Rica y México recibieron grandes contingentes de población desplazada desde Nicaragua, El Salvador y Guatemala. El Caribe registra una gran diversidad, pues se detectan movimientos de migración intrarregional propiamente tales y movilidad *circular* de personas entre los países. El tercer patrón es la *emigración fuera de la región*, principalmente a los Estados Unidos, cuyo *stock* de inmigrantes latinoamericanos y caribeños se duplicó entre 1980 y 1990, alcanzando a más de ocho millones de personas; si bien el grueso de estos inmigrantes corresponde a mexicanos y caribeños, la mayor expansión relativa en aquel decenio correspondió a centroamericanos y sudamericanos.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NÚMERO DE MIGRANTES EN PATRONES MIGRATORIOS. CIRCA 1970, 1980 Y 1990



La información de IMILA muestra la marcada heterogeneidad de las características de los migrantes y la creciente complejidad de los factores asociados a la migración; en los intercambios fronterizos intrarregionales queda en evidencia el alto componente de personas insertas en la actividad económica; en la emigración desde la región se detecta una importante proporción de personas altamente calificadas. El CELADE sugiere que en la ronda de censos de 2000 se mantenga y refuerce la inclusión de las preguntas destinadas a identificar a los migrantes internacionales y así dar continuidad a las investigaciones y sostener la actualización del banco de datos de IMILA. Los censos de la región proveen un potencial de información que deberá explotarse con herramientas como REDATAM Windows de CELADE, que posibilita recuperar información en áreas menores y permite desarrollar estudios en diferentes escalas geográficas y sociales.

Fuente: CELADE (1999a) y Martínez (1999a).

diversas dificultades y tensiones. De una manera sugerente, se puede seguir la sentencia de que “... *(el) examen del trato otorgado por la comunidad internacional a la migración internacional deja patente el hecho de que la migración internacional siempre ha sido una función del cambiante contexto político, económico y social en el cual se le ha examinado. Sin embargo, en todos los debates sobre la migración internacional hay tres denominadores comunes: la falta de datos sobre la migración, la falta de una teoría coherente que explique la migración internacional, y una comprensión muy inadecuada de la compleja relación entre la migración y el desarrollo*” (Naciones Unidas, 1997, p. 8).

## **II. La migración internacional, la globalización y la integración: consideraciones básicas**

---

En medio de la presencia de un conjunto de tensiones, las opiniones de analistas, gobernantes y tomadores de decisiones —protagonistas habituales de los debates— muestran la actual difusión y progresiva convergencia de nuevas y ampliadas percepciones sobre la importancia de la migración internacional en el ámbito mundial y regional, en particular sus relaciones con el desarrollo social y económico. Así como lo ilustran los diversos encuentros internacionales dedicados expresamente o no a estos asuntos, la literatura especializada registra una creciente producción de material sistemático sobre las experiencias migratorias en casos regionales, nacionales o comunitarios (Alba, 1998; Alba y otros, 1998; Avila, 1998; CELADE, 1999b; CEPAL/CELADE/OIM, 1999; Cruz, 1998; Hovy y Zlotnik, 1995; Kratochwill, 1995; León, 1999; OECD, 1998 y 2000; Santestevan, 1999; Stalker, 2000).

Un denominador común de todas estas instancias es la persistencia de muchos movimientos migratorios tradicionales y la emergencia y proliferación de nuevas modalidades de movilidad en el plano internacional, que se expresan en el contexto de profundas transformaciones productivas, tecnológicas, institucionales y, más visiblemente, en la división del trabajo; ellas ocurren más allá de marcos políticos, normativos e institucionales que buscan administrarlos. Aunque de modo parcial, se ha puesto de manifiesto

que así como los desplazamientos de personas no son una realidad nueva —como sentenciaba Böhning (1978): “*history of mankind is a history of migration*” (p. 11)— y puede reconocérseles un protagonismo histórico y múltiples expresiones —desde el colonialismo y la formación de naciones, la industrialización, la urbanización, la interacción cultural, la innovación tecnológica hasta el intercambio de recursos humanos, entre otras no exentas de interpretaciones controvertidas—, actualmente se dan en un ambiente *proclive* a una mayor intensidad y diversificación<sup>10</sup>, que, inevitablemente, se remite a las decisivas transformaciones internacionales que parecen sintetizarse en la *globalización*.

Adicionalmente, el creciente reconocimiento de una mayor apertura hacia el respeto de los derechos humanos, que se asume en forma gradual, estimula la configuración de una nueva sensibilización frente a la condición de los inmigrantes (como los refugiados) y cuestiona la naturaleza restrictiva de muchas políticas migratorias (Massey, 1999; United Nations, 1999) y contribuye a enfrentar a las opiniones superficiales y alarmistas que parecían situarse como posturas representativas —y, a veces, oficiales— de los gobiernos y las sociedades.<sup>11</sup>

En 1990, las Naciones Unidas redactaron la *Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias*, donde se subraya su respeto y el de las libertades individuales y se encarece a los gobiernos a ratificarla y dar cumplimiento a las diversas iniciativas destinadas a la promoción y protección de los derechos de todos los migrantes (véase [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)). Existen, por supuesto, otros numerosos instrumentos relativos a los trabajadores migrantes, pero su ratificación y cumplimiento constituye un asunto difuso. En este punto es necesario precisar algunas inquietudes de importancia no despreciable que guardan relación con algunas consecuencias gravitantes y complejas de las actitudes asociadas con el rebrote de manifestaciones de proteccionismo, intolerancia, xenofobia y discriminación frente a los inmigrantes en muchos países; estas se expresan, por ejemplo, en conductas de minorías que, inspiradas en ideologías racistas y nacionalistas, adquieren innegables y preocupantes repercusiones y ponen de relieve un contrapunto frente a las tendencias de la globalización y al *humanitarismo* señalado. Aunque este es un tema controvertido —*un antiguo y tan actual fenómeno social*, según Cohen (1998-1999)— y es difícil formular alcances a la situación que se presenta en los países de la región, parece que, hasta ahora, no se identifican grandes expresiones concretas de esta naturaleza en los países, si bien tampoco se puede sostener ingenuamente la inexistencia de indicios que pongan en entredicho la visión de la tolerancia y la no-discriminación frente a los inmigrantes, ya sea provenientes de la propia región o de otros continentes. En la región, algunos estudios sugieren que en algunos países receptores existirían comportamientos latentes, inspirados en representaciones sociales *inferiorizadoras* del extranjero de origen limítrofe, y que afloran cada cierto tiempo —coincidentes, a veces, con alzas en el desempleo— en discursos y manifestaciones de proteccionismo —como, por ejemplo, en las plataformas doctrinarias de

---

<sup>10</sup> Corresponde también destacar que, como señala Mármora (1994), existe una larga tradición en el examen valorativo de las consecuencias de la migración internacional. Esto es especialmente válido en el plano de la *emigración*, donde se alinean posturas negativas (como las que enfatizan el drenaje de recursos humanos o la erosión de la activación de los mercados internos), positivas (como la válvula de escape frente a situaciones de desempleo) y revalorizadoras (como en el caso de la potencial contribución de las personas que deciden retornar a sus países de origen).

<sup>11</sup> Frente al complejo tema de los refugiados, no obstante, las especificidades regionales y nacionales obligan a eludir generalizaciones y, de paso, sugieren que dicho humanitarismo encuentra diversas expresiones en función de sus grados de profundización, la oportunidad de las respuestas de asistencia y la capacidad de maniobra y autonomía de las poblaciones refugiadas. De este modo, las distorsiones involucradas favorecerían un cuestionamiento a ciertas acciones y llevarían a la identificación de refugiados *populares* y refugiados *impopulares*. Una de las experiencias más esclarecedoras al respecto parece ser la de *Kosova*. Refiriéndose a ella, algunos analistas llegan incluso a señalar que nunca se había hecho tan evidente el marketing del *humanitarian bussines* (dada la profusa e inédita difusión y despliegue de recursos que siguió a los acontecimientos que afectaron a dicha región), y que la existencia de menores distancias sociales con las naciones occidentales habría acogido la popularidad mediante una *ligera idea de cómo sería realmente ser un refugiado*, activando una respuesta asistencial no vista frente a situaciones parecidas en otras regiones (véase, por ejemplo, los interesantes artículos de Gibney, 1999 y de Martínez de Velasco, 1999).

algunos partidos políticos, en el accionar de ciertos gremios de profesionales, de grupos empresariales o de algunos sindicatos— que presionan en busca de una respuesta institucional que, a veces, los gobiernos terminan adoptando (Mármora, 1997b), y que debieran ser considerados en el futuro (recuadro 4).

Frente a este panorama, es forzoso proceder de manera distinta y acorde con los tiempos en el examen de la migración internacional. Esta tarea constituye una apuesta por construir y obliga a considerar las fuertes tensiones existentes y también el carácter reciente de los cambios en la escena mundial. Además, existen limitaciones de arrastre —teóricas y empíricas— en cuanto al conocimiento de los fenómenos migratorios, desde el examen de su naturaleza y consecuencias hasta la identificación de sus tendencias, especificidades y posibilidades de abordarlos —situación palmariamente presente en la región latinoamericana y caribeña. Estos hechos inducen a pensar en la presencia de un fuerte componente especulativo en las discusiones sobre las perspectivas de la migración internacional.

## II.1 Algunas puntualizaciones: el marco de la globalización

Hasta hace pocos años, la intensificación de las relaciones sociales y la idea de una dimensión y de un mundo *global* no constituían un tema habitual en la agenda de gobiernos y sociedades civiles. Tampoco era tan generalizado el interés por los fenómenos migratorios, el que se remitía a la preocupación de algunas naciones que eran importantes centros de atracción de inmigrantes y a la inquietud de algunos países frente a situaciones específicas como las pérdidas de recursos calificados. Las visiones predominantes para abordar lo que muchos países percibían mayoritariamente como problemas asociados a la migración se circunscribían a un espacio nacional, unilateral por definición o, a lo más, de carácter bilateral. En América Latina y el Caribe esto se expresa en que los asuntos migratorios han estado presentes tradicionalmente como cuerpo propio y explícito en la estructura del Estado, traducido esencialmente en disposiciones sobre control fronterizo bajo nociones de “salvaguardia” de la seguridad nacional (Macció, 1998).<sup>12</sup> Estas características se encuentran también en otras regiones, en especial en aquellas de países típicamente receptores, pero van acompañadas con formas de regulación de admisión de trabajadores migrantes cuyas modificaciones y vicisitudes no han tenido mayor efecto sobre la reducción de los flujos, dando paso —con el endurecimiento de las normas de ingreso— a la migración indocumentada —que sigue a las fuerzas del mercado—; al mismo tiempo, las preocupaciones se han orientado hacia los movimientos forzados y a los refugiados (Tapinos, 1995; United Nations, 1998). En algunos países, dicho tratamiento no redujo las presiones migratorias ni modificó sus patrones más visibles. Este es un elemento evidente que permite afirmar la pérdida de legitimidad de las visiones tradicionales basadas en el control unilateral y el cumplimiento de la normatividad (Moulier-Boutang y Papademetriou, 1994; Papademetriou, 1998a) y para promover decididamente el tratamiento migratorio en ámbitos bilaterales y multilaterales donde se conjugan los intereses y acciones de los gobiernos (Mármora, 1997b; Sassen, 1998).

Es útil consignar que la complejidad del examen de la migración internacional en el marco globalizador se ve también reflejada en lo que respecta a la necesidad de distinguir sus expresiones territoriales, pues conlleva importantes consecuencias que pueden desglosarse en dos vertientes. La

---

<sup>12</sup> Esta es una descripción global. Sin embargo, es necesario apuntar que cuando se trasciende de estas dimensiones, se observa que con frecuencia se enfocan temas como la migración laboral vista como fomento de la inmigración selectiva (no siempre en forma consistente, como apunta Bolívar (1994b) para el caso de Venezuela en el decenio de 1980) y se descuida la situación de los emigrantes. Refiriéndose a Colombia, Díaz (2000c) señala “... muy poco se discute o se ha discutido... sobre la situación de los emigrantes laborales, su abandono y marginamiento jurídico y social, sus condiciones de sobrevivencia en tierras extranjeras, las causas que están en la base de estos movimientos de población y la necesidad de velar por sus derechos, su bienestar y su dignidad humanas” (p. 141). Esta observación es válida para varios países de la región.

primera surge cuando se considera la escala de análisis de los intercambios migratorios. Un escenario sur-norte parece reflejar la escala más sencilla, y allí se centra la mayoría de los actuales debates y se especula sobre sus perspectivas futuras (Papademetriou, 1991). Desde este punto de vista, el ámbito unilateral o bilateral del tratamiento de la migración internacional —a pesar de sus limitaciones históricas— todavía parece funcional, particularmente para los países receptores que buscan controlar la inmigración, si bien reconocen crecientemente que las acciones que se adopten no están exentas de una obligada consideración de los escenarios emergentes en el orden internacional (incluyendo el respeto de los derechos humanos). Importa destacar que, para muchos países emisores, el eje de preocupación no sólo se circunscribe a esta escala sino que se extiende (o debiera extenderse) a un nivel intrarregional. La complejidad se vuelve manifiesta, pues resulta relativamente frecuente transferir problemáticas desde el ámbito sur-norte al de otros niveles geográficos sin advertir sus especificidades. En América Latina y el Caribe la respuesta de algunos sectores gubernamentales ha sido bastante reduccionista: los desafíos y problemas de la migración entre países en desarrollo no alcanzan la envergadura ni la visibilidad de los que registra el contexto sur-norte, puesto que, por ejemplo, no existe riesgo de invasión ni vaciamiento de trabajadores, lo que lleva a relegar la consideración de la migración internacional en los procesos de integración intrarregional.

La segunda vertiente dice relación con el carácter cada vez más ambiguo y borroso que presenta una clasificación dicotómica de países *emisores* y *receptores* —hecho manifiesto en las percepciones cuestionadoras de algunos gobiernos, según destaca Ghosh (1997)—; no obstante, esta perspectiva persiste y tiende a desconocer la actual profundización de la bivalente condición de algunas naciones y regiones y también la consolidación, emergencia y proliferación de territorios de *tránsito* de migrantes y la consiguiente configuración de circuitos migratorios internacionales que “superan” territorios. Muchos países pueden clasificarse en función del predominio de uno de los comportamientos y en razón de los flujos que les distinguen (Böhning y Oishi, 1995 y Stalker, 2000); algunos estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran que entre 1970 y 1990 se multiplicó el número de países definidos “principalmente” en una de las categorías tradicionales —según sus *stocks* de migrantes y monto estimado de remesas—, pero lo más llamativo es el aumento en la categoría de los que se definen como emisores y receptores de migrantes a la vez (gráfico 2). Todo esto guarda relación con la aparición y reemergencia de diversas modalidades de movilidad, que adquieren características de intensidad, circularidad, reversibilidad y estacionalidad; estos rasgos cobran relieve en función de las facilidades de transporte y de comunicación, que facilitan la interacción entre empresas y la elevada rotación de trabajadores y profesionales. La conclusión de que estamos en presencia de una genuina globalización de los movimientos migratorios internacionales es, sin embargo, aún no constatable: Tapinos y Delaunay (2000) señalan que, en una perspectiva a largo plazo, esas tendencias no son comparables a las que siguieron los flujos de comercio, capital y servicios; ahora bien, no cabe sino esperar un aumento en las propensiones migratorias.

Si se concibe la migración internacional únicamente como problema o fuente de problemas y conflictos —reales o imaginarios—, y desde una perspectiva dualista de sus expresiones territoriales, sus consecuencias más notorias conllevan a abandonar o despreciar *a priori* sus potencialidades activadoras del desarrollo y del intercambio cultural —que se establecen a través de diversos mecanismos y que se propician en el actual escenario internacional (Martínez, 1999b).

#### Recuadro 4

#### IMÁGENES DEL INMIGRANTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

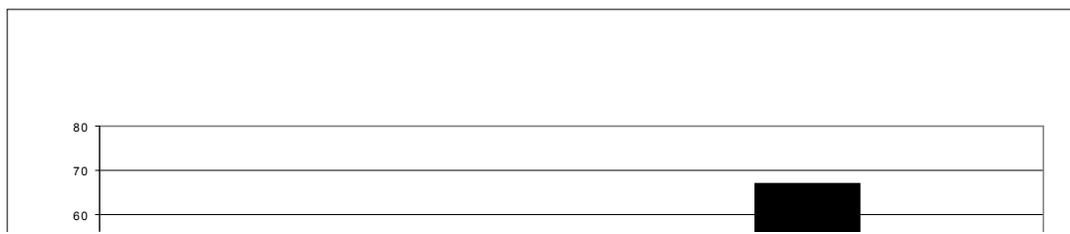
26

Las imágenes del inmigrante en los países de la región son complejas y no se remiten a una visión unívoca. Existen pocas evidencias de manifestaciones extremas de hostilidad en la región, si bien parecen ocultarse bajo expresiones latentes que emergen ante estímulos y, al parecer, de modo creciente. Se puede identificar la existencia de valoraciones positivas frente al extranjero, que se traducen en *xenofilia* y aquellas prejuiciosas, que se expresan en *xenofobia*.

La actitud de sobrevaloración y exaltación de supuestos rasgos de superioridad del extranjero en los planos cultural, étnico, social o nacional, encuentra raíces históricas y tendría como expresión más visible a la asimilación de las virtudes económicas, científicas y tecnológicas globales que se perciben

**Fuente:** Benencia (1998-1999); Cohen (1998-1999); Mármora (1997a) y (1997b); Mármora y Cassarino (1998).

**Gráfico 2**  
**NÚMERO DE PAÍSES CLASIFICADOS SEGÚN COMPORTAMIENTO**  
**MIGRATORIO INTERNACIONAL. 1970 Y 1990**



Fuente: Böhning y Oishi (1995).

Sin afán de explorar detalladamente ese escenario, está bastante aceptado que el fin de la Guerra Fría trajo consigo la emergencia de un “nuevo” orden internacional, a partir del cual se generó un intenso, conocido y generalizado debate en sus expresiones, consecuencias y perspectivas. En su etapa actual, este nuevo orden —que oculta una realidad política y económica fragmentada e imprevisible— sería resultado de un largo proceso histórico que aparece como una inédita extensión y profundización de vinculaciones e interconexiones múltiples entre los Estados y las sociedades, y que obligó a una mayoría de ellos a adoptar un enfoque colectivo para tratar la amplia gama de temas; esta situación los fuerza a internacionalizar su área de acción y los convierte en gestores de presiones internas e internacionales (SELA, 1997; Van Klaveren, 1997).

En sus expresiones económicas —que es justamente donde son más visibles los cambios tendientes hacia una transnacionalización e internacionalización productiva— se advierte el peso de la revolución tecnológica, que trae consigo un impacto considerable sobre la relocalización espacial de los eslabones de las cadenas productivas, el comercio y la inversión internacionales —que se *dispersan*—, así como sobre el funcionamiento de los mercados, el empleo, la estructura ocupacional, los requisitos de calificación y la efectividad de las políticas públicas nacionales —que se *desterritorializan*. Un fenómeno muy llamativo, asociado a la globalización económica, es la consagración del principio de no-discriminación, derecho de establecimiento y trato nacional de las empresas y los capitales externos; todos ellos conducen a la *libertad de circulación del capital*, marco en el que ocurren las actuales modalidades de crecimiento. Estos procesos muestran grados muy variables de participación de cada país y una muy débil inclusión de algunas economías; con frecuencia se discute sobre los llamados ausentes, rezagados o excluidos de la globalización. La premisa fundamental es que los países en desarrollo se ven enfrentados a la necesidad de lograr una inserción internacional exitosa, a la que confluyen el desarrollo endógeno de sus fuerzas productivas y el despliegue de una mayor competitividad, es decir, estrategias globales y realidades nacionales. En el plano interno, el crecimiento sostenido y la reestructuración económica son imperativos insoslayables, percibidos coetáneamente al de estabilidad, inclusión social y equidad, tan reiterados en el discurso oficial de los gobiernos de América Latina y el Caribe (González, 1999).

Si bien existe acuerdo generalizado sobre las dimensiones económicas de la globalización, su acepción genérica remite a un conjunto de procesos transformadores que superan el plano económico y que, no siempre actuando sin contradicciones, afectan a todas las naciones,

escenificando un ambiente cada vez más interdependiente (Giddens, 1999). En el nivel *político*, la globalización afecta el papel de los gobiernos y debilita los conceptos de soberanía y autosuficiencia; se ha llegado a popularizar al extremo la idea de que las fronteras políticas se han vuelto *obsoletas* (Lee, 1996; SELA, 1997) —al menos en materia económica y financiera— en favor de una soberanía del mercado y de los actores transnacionales, hecho que hace difusa la identificación de los espacios en que tiene lugar la toma de decisiones y excede la capacidad de control de las sociedades y sus sistemas políticos. Esto es parte del llamado *enfoque fundamentalista* de la globalización, frente al cual se plantea que su convencionalismo puede ser cuestionado en función del margen de autonomía de actores privados y públicos nacionales; esta situación nos lleva a los factores endógenos vinculados a la modernización del Estado y los equilibrios macroeconómicos (Ferrer, 1997) y también a las políticas públicas nacionales (Lee, 1996). La globalización entraña también dimensiones *culturales* que no son menos significativas que las económicas y las políticas y que exigen un mayor horizonte temporal para evaluar sus manifestaciones y consecuencias. Las expresiones culturales más simples se relacionan con la extensión gradual de ideas y valores *globales* en los derechos humanos, el desarrollo social, el género, el respeto por la diversidad y la protección del medio ambiente, entre otros ámbitos. Estos aspectos contribuyeron a la gestación de una nueva agenda social y ambiental, si bien su institucionalización no registra mayores avances (CEPAL, 2000). Otro conjunto de manifestaciones es el relacionado con el tránsito desde identidades tradicionales y modernas de base territorial a otras modernas y postmodernas de carácter más bien transterritorial (SELA, 1997), ya sea desterritoriales o reterritoriales; estos conceptos dan cuenta de desarraigos y mantención de identidades. Básicamente, la *desterritorialización* y la *reterritorialización* se aplican también a lecturas culturales de los impactos de la globalización. En el primer caso, se trata de la aceptación de pautas de consumo de bienes simbólicos en las culturas “periféricas”, extendidas desde las culturas “dominantes”. Su relación con el desarraigo se manifiesta en una ruptura con las raíces culturales locales. La presencia simultánea de tradiciones y herencias culturales locales se vincula con la reterritorialización, que surge a partir de la necesidad de reapropiación de imaginarios locales y de pertenencia comunitaria (Calderón y Szmukler, 1999).

La globalización cultural implica una retroalimentación de expresiones de homogeneización y heterogeneidad; las primeras corresponden a la acción de los agentes económicos como emisores de mensajes vinculados al consumo y al mercado y las segundas darían cuenta de dinámicas de apropiación y modificación de esos mensajes en el plano nacional y subnacional. Así concebido, este proceso presenta diferencias con cualquier proceso de transculturación conocido y exhibe dimensiones mundiales: sus impactos registran tanto una gran velocidad de propagación como una creciente simultaneidad, y su influencia es claramente abarcativa (es decir, incluye flujos de bienes, ideas y mensajes) (SELA, 1997). La gran variedad de conceptos, instrumentos y prácticas que afectan al ámbito nacional y local es remitida a diálogos conflictivos acerca del mercado, la democracia, el libre comercio, el desarrollo, la soberanía y los derechos humanos, y forma un *continuum* de mensajes simbólicos, bienes e ideas que afectan los intentos por lograr una homogeneización interna en los Estados-naciones (SELA, 1997).

Es inevitable considerar que la globalización es un conjunto de procesos complejos que la sitúan como un fenómeno de influencia decisiva sobre la percepción y evolución de la migración internacional, si se acepta que esta constituye un proceso social de dimensiones múltiples. La revolución tecnológica, la dispersión espacial de la producción, la libertad de movilidad del capital, las modalidades en que tiene lugar la inversión directa extranjera, la dinámica del empleo, el debilitamiento relativo del papel de los Estados y la reducción de su espacio de autonomía, la desterritorialización y la reterritorialización, entre otros, constituyen referentes obligados para el examen de la escena internacional de comienzos del siglo XXI. Los términos **transnacionalización**, **transculturación** y **transterritorialización** parecen resumir las principales

transformaciones que acarrea la globalización. No obstante, debe considerarse que, aunque la globalización suscita grandes controversias en múltiples aspectos, no está claro que la migración internacional ocupe un lugar central en ellas. Stalker (2000) señaló en una reciente evaluación que “... *discussions of globalization rarely consider international migration at all, or if they deal with it as a residual category, an afterthought*” (p. 1).

## II.2 Una nueva narración: los impactos de la globalización sobre la migración internacional

Aunque en la actualidad se cuenta con evidencias fragmentarias cuyas ideas muestran un fuerte componente especulativo y que se refieren, además, a situaciones particulares cuya lectura tiende a universalizarse, se puede afirmar que asistimos a una *nueva narración* en el campo de la migración internacional: los impactos de la globalización sobre este fenómeno, que surgen de la concatenación de los elementos distintivos del llamado nuevo orden internacional en el plano económico, político y cultural.

Existe una serie de disquisiciones recursivas y cuya argumentación, conocida por la mayoría de los especialistas —aunque no exenta de interpretaciones alternativas—, se ordena en forma de un modelo lineal (Alba, 1998; Assous, 2000; Avila, 1998; Canales, 1998; Cruz, 1998; Garson, 1998; Ghosh, 1997; Mouhoud, 1998; OECD, 1998; Richards, 1994; Richelle, 1998; Stalker, 2000).

Como punto de partida se sostiene que las presiones y propensiones migratorias muy probablemente aumentarán o se mantendrán a corto plazo en las regiones y naciones de menor desarrollo, en función de las inercias en las tendencias migratorias y de un conjunto de condiciones perpetuadoras de la movilidad; ello puede traer aparejada la proliferación de nuevas formas de movilidad y cambios en los perfiles de los migrantes. Esta situación, conocida genéricamente como el efecto de la *joba migratoria*, es un aspecto sustantivo del examen de la escena internacional y los países deberán abordarla de modo conjunto (véase el recuadro 5).

Esas especulaciones suponen que sólo cuando las corrientes de comercio e inversión reditúen en oportunidades de empleo y elevación de los salarios en los países en desarrollo más afectados por la emigración se atenuarán las presiones y propensiones migratorias y perderá efectividad la movilidad en procura de mejores oportunidades laborales y de vida en general. Esto debería producirse a largo plazo y luego de lograr una inserción de los países en desarrollo en la economía internacional y una *convergencia económica* relativa que explicaría el alza de los niveles de vida.

Mientras se mantenga la disparidad en el nivel de desarrollo y en las oportunidades laborales entre regiones y países no desaparecerá una causa fundamental de la migración internacional contemporánea. Los desafíos mayores estarán circunscritos a generar empleos en los países de origen sin descuidar la atención integral tanto de los migrantes ya establecidos en los países receptores como de los nuevos contingentes.

En este esquema simple, otro conjunto de repercusiones y mecanismos visibles de la globalización —como las nuevas tecnologías, la disponibilidad facilitada de medios de transporte y comunicación y la difusión de información— cambia las expectativas, hace más expeditos los contactos interpersonales y entrega mayores opciones para el desplazamiento (incluso sin un aumento de recursos financieros para llevarlos a cabo). Esto puede conllevar a una mayor sensibilidad de las decisiones de los migrantes frente a cambios en la dinámica de los mercados de trabajo cada vez más flexibles.

Una expresión evidente de lo anterior es que estimula la perpetuación de los flujos migratorios a mediano plazo y se fortalecen las comunidades *transnacionales* de migrantes en el

exterior mediante las *redes sociales* —o microestructuras de la migración—, que son un factor crecientemente protagónico en la mantención de los flujos migratorios y que han sido identificadas como un elemento modificador, y hasta subversivo, de las fuerzas estructurales.<sup>13</sup> Sin embargo, alternativamente se reconocen dos factores que albergan una atenuación de las propensiones migratorias: por un lado, la estabilidad política de los sistemas democráticos en los países en desarrollo (incluido el estímulo al humanitarismo) y, por otro, la posibilidad de que las comunidades se transformen a largo plazo en inhibitorias de la migración de nuevos contingentes de inmigrantes (frente a posibles condiciones de inseguridad, aguda competencia laboral —en especial entre los trabajadores de menor calificación— y presiones sociales y políticas hacia ellas).

Son manifiestas las contradicciones y tensiones en el contexto internacional, que fueron siendo reconocidas progresivamente durante los años noventa, a la luz de los impactos tecnológicos sobre los mercados de trabajo, la flexibilización en sus distintas formas y el florecimiento del regionalismo. Mientras algunos factores determinantes de la migración se ven reforzados, ya que se presentan condiciones de incitación a la migración —aumentando las propensiones y presiones migratorias en sus diversas modalidades—, también se promueve la asistencia internacional para el desarrollo y la cooperación y el diálogo entre países tradicionalmente emisores, de tránsito y receptores —y así queda de manifiesto en las preocupaciones de analistas, representantes de la sociedad civil y de los gobiernos. Se reconoce la presencia de respuestas encontradas, sintetizadas en la cada vez mayor ausencia de reglas que acoten la movilidad de personas, como sí sucede con el capital (no discriminación y trato nacional).

Las posturas antimigratorias de los países desarrollados persisten en la utilización de prácticas restrictivas de diversa naturaleza, si bien dicho carácter se aplica para la inmigración de fuerza de trabajo de baja calificación, pues son selectivas para los trabajadores migrantes altamente calificados y la lógica es su contratación en las actividades más dinámicas y tecnológicamente avanzadas en un marco de diferentes formas y prácticas de flexibilización; también favorecen medidas que garantizan la libre circulación de ciudadanos en espacios comunitarios y por motivos de negocios.<sup>14</sup>

#### Recuadro 5

#### LOS EFECTOS DISRUPTIVOS DEL DESARROLLO: LA *JOROBA* MIGRATORIA

Los efectos disruptivos del desarrollo se expresan en un aumento en las propensiones migratorias en los países en desarrollo. En sus comienzos, el crecimiento de las oportunidades laborales y la provisión de los medios para financiar la emigración trae aparejada una tendencia hacia el aumento de la emigración más que a su decrecimiento. Después de un tiempo disminuiría, dando cuenta de una *transición migratoria*. Gráficamente, este efecto se conoce como la *joroba migratoria*, que intenta resumir la asociación entre el crecimiento económico y las tendencias de la emigración. Aunque su validez general puede ser discutible —en especial porque no se establecen los plazos en que tales tendencias se materializarían y su base empírica se remite a la experiencia de unos pocos casos—, su utilidad es manifiesta en tanto resume esquemáticamente los patrones de movilidad que cabe esperar según los niveles de calificación de los potenciales migrantes y el costo y distancia involucradas en la migración.

La evolución socioeconómica y los patrones de emigración observados en algunos países del Caribe, del Sudeste Asiático y del sur de Europa entre 1960 y 1980 han dado sustento a la creencia de que el aumento en el ingreso per cápita reduce la emigración y genera las condiciones propicias para convertir a los países en importadores de mano de obra.

El efecto *joroba* está en la sabiduría convencional de los estudios sobre la migración internacional. *Primero más y luego menos emigración* es la premisa básica para predecir el futuro de los flujos migratorios desde países en desarrollo. Sin embargo, debe considerarse la complejidad de los patrones migratorios y su interacción con el desarrollo. En ese sentido, una estrategia de crecimiento basada en bajos salarios y bajos costos laborales y que no busque el cambio tecnológico difícilmente estimulará el tránsito migratorio.

<sup>13</sup> Esta es una experiencia que la migración ha vivido en los Estados Unidos. Se ha observado en las fronteras. A finales de los años noventa se obtuvo algún éxito —esperados y no— habitualmente de importancia para los inmigrantes de América Latina.

<sup>14</sup> Esto forma parte de la experiencia de América del Sur y los segmentos de

Fuente: Ghosh (1997) y Stalker (2000).

Las contradicciones aparecen más agudas al considerar el escaso efecto que las respuestas restrictivas parecen tener sobre la migración. Más que disminuirla redundan en la mantención de la migración (coadyuvada por la operación de la *industria de la migración*)<sup>15</sup> y hasta en una intensificación de sus formas indocumentadas, auspiciando, en situaciones extremas, la proliferación de instancias clandestinas que redundan en el lucrativo negocio del tráfico de migrantes.<sup>16</sup> Todo esto es sostenido por el debate público en las principales naciones receptoras y desde allí puede extraerse una lección y una consecuencia positiva: *el convencimiento de que la*

---

<sup>15</sup> O el *negocio* de la migración, institucionalizado lícita o ilícitamente. Sin ser nuevo, actualmente tiene una fuerte presencia en naciones asiáticas y europeas (Salt y Stein, 1997; Stalker, 2000). El tráfico —eufemísticamente denominado *ilegal*— es motivo de creciente preocupación ya que, además de su naturaleza inhumana, socava las bases de una regulación de la migración; a mediados de los años noventa entre un 15 y un 30 por ciento de los inmigrantes indocumentados en Europa emplearon este servicio, y son mayores las proporciones entre los solicitantes de asilo (Salt y Stein, 1997).

<sup>16</sup> Adicionalmente, y dado que la migración de mano de obra barata y de baja calificación no se detiene, algunos sectores económicos se arriesgan a hacer uso intensivo de esta fuerza de trabajo, hecho supuestamente relacionado con la postergación o el desplazamiento de las inversiones de capital y de tecnología en sectores como la agricultura, cuando la opción por el uso intensivo de trabajadores se superpone a la innovación tecnológica y contribuye a la pérdida de competitividad (Vernez, 1998). No obstante, se conocen también muchas más experiencias donde los bajos salarios permitieron grandes inversiones de capital (Stalker, 2000).

*regulación de la migración internacional se aleja cada vez más del plano unilateral y del levantamiento de fortalezas institucionales —aprendizaje que conlleva la necesidad del diálogo amplio y la cooperación internacional (United Nations, 1999).*

El actual momento histórico de la globalización —al menos en su acepción económica— se distingue frente a una contradicción básica: no se han generado los mecanismos que aseguren la genuina libertad de circulación de todos los trabajadores. De este modo, la presencia de tensiones se sintetiza en la inquietud general acerca de la oposición entre la restricción de la migración internacional y los factores que, en el escenario globalizador, la promueven. En palabras de Lim (1998b): “*Migration, like other exchanges and flows between countries, represents both an opportunity and a source of vulnerability for interdependent nation States*” (p. 266) y de Tapinos y Delaunay (2000): “*International migration now seems to be excluded from the new process of globalisation. This exclusion constitutes the single greatest difference distinguishing the new trends of the world economy from the two previous major historical periods of globalisation. The restrictive vision of “globalisation” without human mobility raises a three-fold question on the ethics, political realism and economic effectiveness, and long-term sustainability of this kind of global development strategy*” (p. 48).

Además de las contradicciones y tensiones que la especulación aún no logra resolver con respuestas convincentes y aceptadas, el esquema ya descrito es objeto de numerosas observaciones. Por ejemplo, ¿puede esperarse realmente que los flujos de comercio reemplacen a los de personas? En su análisis de algunas antiguas experiencias de liberalización comercial sostenida, Richards (1994) concluye que en esos casos se produce más bien una relación de complementariedad. Por otro lado, ¿cuáles son las condiciones mediante las que la globalización afectaría una adecuada generación de empleos? Es frecuente señalar que en la economía globalizada un aumento efectivo de las oportunidades laborales mediante la atracción efectiva de la inversión extranjera directa, permite disminuir la brecha en los niveles de desarrollo y hacer frente a la divergencia acumulativa (Mouhoud, 1998). ¿Pueden las nuevas oportunidades laborales constituir un factor de retención de potenciales emigrantes?

Procedamos a algunas reflexiones. En primer lugar, sobre la demanda de trabajo de los países desarrollados, cuya flexibilización se articula en diversas dimensiones, desde la dispersión territorial de los procesos productivos basados en el desarrollo de las nuevas tecnologías hasta las diversas expresiones de las pautas de organización del trabajo que distinguen al *posfordismo* (Canales, 1998). Una manifestación de estas tendencias está en la creciente segmentación y polarización de los mercados de trabajo que se aprecia en los Estados Unidos. Canales (op. cit.) destaca que algunos inmigrantes se insertan en empleos estables que corresponden a actividades altamente competitivas, que exigen elevadas calificaciones y retribúan altos ingresos, mientras los de escasa calificación lo hacen en una estructura precaria que forma parte de una estrategia de algunos empresarios para enfrentar el desafío de la competencia sin asumir los costos de la innovación tecnológica. El autor concluye que se trata de la creación de una nueva estructura en la oferta de puestos de trabajo para los migrantes, y cuya dinámica reciente incide sobre las tendencias y composición de esos flujos, que muestran signos de creciente diversificación.

En algunos países desarrollados el empleo también parece haberse visto afectado en sectores de uso intensivo de fuerza de trabajo, frente al incremento y competencia de las exportaciones de manufacturas que proceden de países en desarrollo; esta situación podría llevar a una reducción de la demanda de trabajadores inmigrantes, si bien se reconoce que su proporción en tales sectores no supera el 20 por ciento (Stalker, 2000). Además, y como consecuencia de las tendencias hacia la dispersión territorial de los procesos productivos, los países desarrollados han visto reducirse las oportunidades laborales otrora brindadas por algunas empresas productoras de bienes tradicionalmente intensivos en fuerza de trabajo, las que trasladan sus plantas a regiones en

desarrollo buscando costos laborales y ambientales más bajos (Di Filippo y Franco, 1999b). En los países en desarrollo la situación no es promisoría. En América Latina y el Caribe ya son notorios los primeros impactos de los procesos de transnacionalización productiva sobre el empleo y, dicho sencillamente, son menguados. Todo hace suponer que la inversión extranjera directa —en bienes de uso durable y servicios diversos en contextos urbanos— y también la de empresas de mayor escala y productividad, ha tenido escasa integración vertical y lleva a un dualismo de “nuevo cuño”, cuyas actividades más dinámicas no sólo no generan oportunidades concomitantes de empleo sino que además acarrear efectos negativos sobre las pequeñas y medianas empresas menos competitivas; estas, corresponde decirlo, son las principales generadoras de empleo (Di Filippo y Franco, 1999b). Otros autores destacan que la penetración del mercado y de las tecnologías intensivas de capital en regiones periféricas desplaza a las personas de sus comunidades de origen, descompone los arreglos comunitarios económicos y sociales y crea una población de trabajadores móviles que buscan nuevas formas de obtener ingresos, administrar riesgos y adquirir capital: *el desarrollo propiciaría la migración y el surgimiento y consolidación de las redes sociales y comunidades canalizaría mayores flujos de inmigrantes* (Hamilton y Stoltz, 1996; Lim, 1998b; Malgesini, 1998; Massey, 1999; Portes, 1997a; Viallet, 1993).<sup>17</sup>

En algunas ocasiones se ha sostenido que la existencia de una cultura migratoria puede llevar a que, en aquellos casos donde la mayor interdependencia económica conduce a la creación de oportunidades laborales de modo vertical, la vigencia y expansión de las expectativas migratorias, aunada a la creciente disponibilidad de información, lleva consigo un estímulo para que las personas dispongan de recursos y los destinen a financiar su migración (Lim, 1998b; Working Group on International Migration, 1998). De este modo, la aparente dilución de los incentivos de naturaleza económica de la migración no asegura la atenuación o transformación de las expectativas individuales, grupales y comunitarias que pueden coadyuvar a que los flujos se autoperpetúen (Alba, 1998; Tuirán, 1998). “*Mientras el migrante potencial tenga alguna posibilidad, legal o ilegal, de entrar en el país de inmigración, no dudará en aprovechar la oportunidad en vez de esperar a que mejore su situación, lo que dependerá de que el comercio y la ayuda exterior fomenten el desarrollo nacional de su país*” (Tapinos, 1995, p. 19).

El dilema actual sobre la forma de regular los flujos migratorios, se aprecia claramente en los intereses contrapuestos entre países típicamente emisores y tradicionalmente receptores —incluso considerando la ambigüedad de esta clasificación—, que coexisten con un incipiente ambiente favorable a la cooperación internacional. Estos intereses constituyen posturas oficiales de los gobiernos y de parte importante de sectores de opinión. Como sustento analítico, los estudiosos crearon la figura de las “tres R” para caracterizar los impactos percibidos de la migración: reclutamiento, remesas y retorno (Ghosh, 1997; Papademetriou, 1991). Es parte de la sabiduría convencional el aserto de que en aquellas naciones donde la emigración ha pasado a ser un rasgo distintivo de su comportamiento social, se reconoce la imposibilidad de asumir la tarea de regulación en forma autónoma, y más bien se habla de beneficios inmediatos a través de la válvula de escape que significan la emigración de contingentes en edad de trabajar, los beneficios esperados de los retornantes potenciales y la posibilidad de obtener divisas por medio de la generación de remesas —que son una fuente de recursos financieros a la cual no es fácil (ni conveniente) renunciar. Las consecuencias más notorias están en: a) demandar el acceso a los mercados laborales de los países desarrollados y —sin ser la norma— cautelar el resguardo de los derechos de los ciudadanos emigrados y, b) asumir que la regulación de la emigración no parece viable ni representa prioridad en su agenda, a menos que existan (o se adviertan) compensaciones

---

<sup>17</sup> Un tema relevante asociado a las redes sociales es el de los procesos de reunificación familiar, que actúan como *multiplicador migratorio* (Malgesini, 1998). El objetivo de la reunificación está presente en las políticas de inmigración de muchos países. Por otra parte, hay autores que sostienen que los gobiernos han ignorado el papel de las redes sociales en los procesos migratorios (Castles, 1999).

como el retorno de los emigrados o acciones promovidas a nivel internacional (Castles, 1999). Estas poderosas razones explican por qué muchos países emisores no han seguido políticas consistentes, como se destaca con frecuencia (Papademetriou, 1991); en ocasiones denotan posturas competitivas sobre la exportación de mano de obra (Farrag, 1997). Los países receptores que buscan restringir la inmigración con medidas legales y mecanismos selectivos —a riesgo de obtener los resultados ya descritos—, esperan que la liberalización comercial acelere el desarrollo y reduzca las presiones migratorias, lo que parece exigir un horizonte temporal de largo aliento (Stalker, 2000); en el intertanto, comienza a reconocerse la impostergable necesidad de redoblar la asistencia oficial al desarrollo (Malgesini, 1998).

La asistencia para el desarrollo y su relación con la migración es un asunto complejo. La literatura neoclásica sugiere relegar dicha asistencia, pues concibe la migración como un procedimiento de asignación de recursos que termina reduciendo los movimientos migratorios y supone que los mecanismos son los siguientes: suponiendo que el rendimiento del capital es superior en los países en desarrollo, los emigrantes invertirán sus ahorros en actividades productivas en sus países de origen; aportarán sus experiencias y habilidades y contribuirán a la acumulación de capital monetario y humano, lo que conllevará un aumento de la demanda interna y estimulará el crecimiento. Este asunto ha sido muy debatido, pues exige el cumplimiento de numerosos supuestos (Ghosh, 1997; Tapinos, 1995). En concordancia con Papademetriou (1991), Tapinos (1995) señala que las políticas de asistencia al desarrollo rara vez prestan atención a aspectos institucionales relacionados con la capacidad de absorber mano de obra y a la propensión migratoria.

Existen muchos elementos que desafían al esquema (o modelo) acerca de los impactos de la globalización sobre la migración internacional. Es necesario examinar situaciones empíricas y particulares para poder evaluar más adecuadamente dichos impactos. Queda de manifiesto la presencia de un conjunto de procesos asociados a la globalización y la migración internacional, que no son sólo de naturaleza económica sino que también incorporan dimensiones políticas, sociales y culturales reconocidas en la escena mundial: “*International flows of people are only imperfectly explained by differences in economic growth rates and job opportunities*” (Lim, 1998b, p. 267). Aparece evidente atribuir amplias manifestaciones y profundas repercusiones a la globalización, y allí surge el discurso subyacente. En general, los hechos descritos tienden a ser representativos del escenario sur-norte de la migración internacional donde, como ya se señaló, se realzan problemas (masificación, indocumentación) y se tiende a justificar la dimensión unilateral del tratamiento de los mismos. Sin embargo, las especulaciones sobre la migración internacional, el desarrollo y la globalización, hacen necesario tomar un cauce que al menos tenga una escala territorial adecuada. Las especificidades regionales —que vienen siendo reconocidas crecientemente— remiten a realidades diferentes y a modalidades de aproximación a los problemas que pueden involucrar más decididamente el diálogo y la concertación entre países. La globalización lleva a una conclusión indiscutible y que hay que reiterarla: la cooperación internacional es un requisito fundamental para recrear formas de regulación *no controladora* de los flujos migratorios (Mármora, 1997b), enfrentar las tensiones, evaluar las acciones más promisorias e implementar mecanismos de alcances variables y en diferentes plazos.

Los procesos de integración propician el diálogo, la concertación y la cooperación; la región latinoamericana y caribeña muestra evidentes avances en materia comercial y económica y la integración ha sido identificada como una modalidad de mejoramiento de la inserción internacional y de la apertura económica, superando visiones que le atribuían un fin en sí misma (Mouhoud, 1998; Rosenthal, 1999; Van Klaveren, 1997). Los nuevos compromisos, nutridos por una larga experiencia de cooperación, se ubican con creciente interés en las expresiones políticas y sociales de los procesos de integración; ello los convierte en instancias potenciales de gran relevancia en el escenario regional a largo plazo.

## II.3 La integración en el plano internacional latinoamericano y caribeño

Diferentes manifestaciones señalan que durante el decenio de 1990 la noción de *integración* se instaló en un lugar privilegiado en las relaciones internacionales intrarregionales, luego de dos décadas de pérdida de relevancia en la agenda de los gobiernos y de escaso dinamismo del comercio recíproco. Sin embargo, debe señalarse que los antecedentes, expresiones y percepciones acerca de la integración se remontan a épocas dispersas, constituyendo, en su conjunto y para algunas de sus modalidades, un verdadero legado histórico en América Latina y el Caribe. El itinerario integrador reviste las características de un proceso *procíclico* en el que se superponen períodos de auge y de estancamiento, de manifiesto interés y de relegamiento, de avances y retrocesos; en la actualidad tiene un notable dinamismo en el plano comercial. Más allá del sustento *bolivariano*, las inquietudes que subyacen en el interés por la integración han tenido como base al menos dos grandes objetivos: por un lado, el de carácter económico-comercial, privilegiado recurrentemente en el discurso de algunos gobernantes e intelectuales de la región y que se refleja en la adopción de diversos tratados e instrumentos bilaterales y multilaterales que conforman el antecedente más inmediato y conocido de la integración; por otro lado se identifica su objetivo político-institucional, en la medida que tradicionalmente se ha enfatizado la dimensión política de *cooperación*, cuya consideración se expresa igualmente en la suscripción de algunos acuerdos y la existencia de una institucionalidad regional o subregional. Desde la segunda mitad del siglo XX, la región viene presenciando diversas iniciativas que buscan promover la integración en los términos descritos —con mayor o menor énfasis según el momento histórico— y podemos señalar que actualmente estamos frente a las manifestaciones de un proceso desplegado en múltiples etapas, que no siempre se presentaron de manera correlativa; por supuesto, han estado estimuladas por diversos factores del escenario tecnológico, productivo y financiero y de la voluntad de gobiernos y sociedades civiles por transitar de manera concertada en procura del desarrollo y el mantenimiento de la paz y la convivencia democrática.

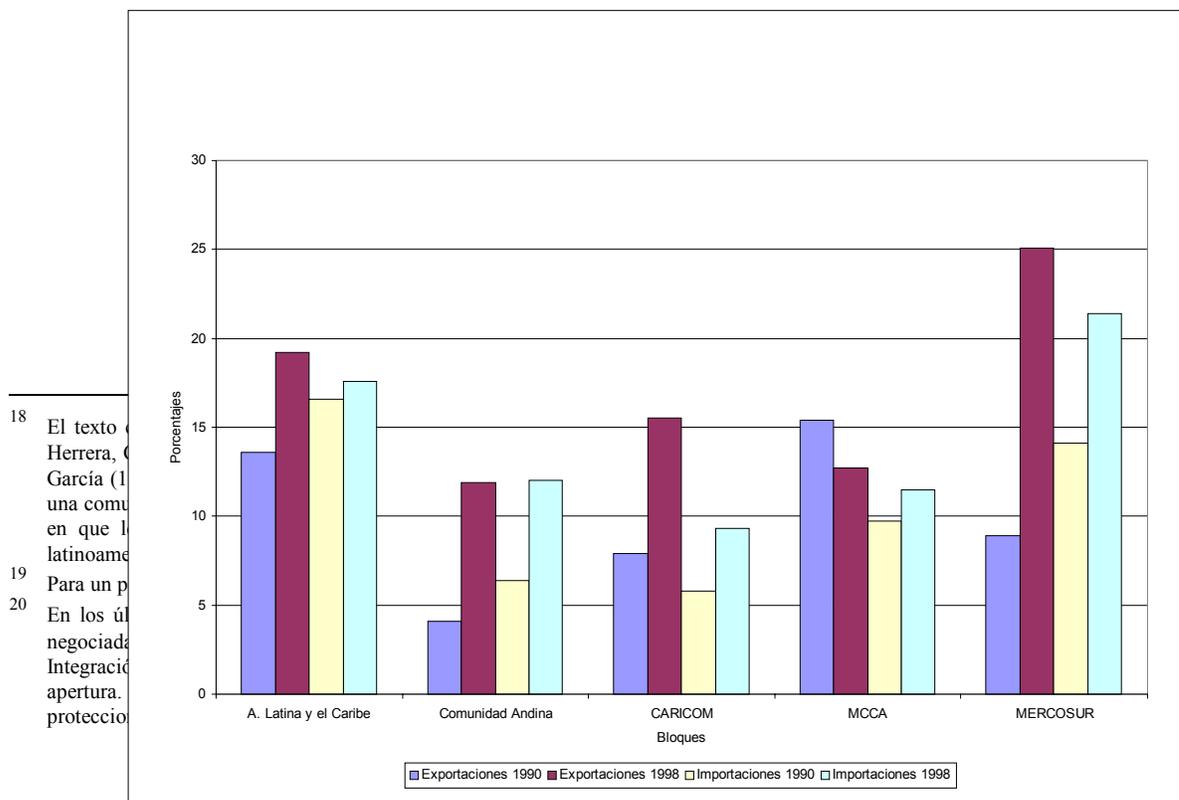
Si bien existe una cuantiosa bibliografía sobre la integración regional, la evaluación de este proceso histórico en la región es una tarea incompleta y, en buena medida, una materia pendiente en las ciencias sociales. Este documento no es el lugar para abordarla, pero sí podemos afirmar la heterogeneidad y la disparidad de los resultados logrados por las diversas iniciativas de integración. También es de rigor destacar que la inclusión del tema se produce en instancias de naturaleza aparentemente disímil, ya sea por haber sido concebidas para negociaciones políticas (la Organización de Estados Americanos, OEA o el Grupo de Río), de basamento jurídico (la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI) o de intercambio cultural (el Convenio Andrés Bello), entre otras, que dan cuenta de la *red de pactos* de la integración y que, con propiedad, sitúan a estos procesos en un marco de diversidad.

Una visible acepción de la integración actual—creación de áreas de libre comercio y de mercados comunes— señala que no se trata de un fenómeno nuevo en la región, y tampoco son nuevos muchos de los obstáculos identificados para lograr los objetivos propuestos, ni lo es la percibida habitual necesidad de reforzar los mecanismos para enfrentar “amenazas”. A mediados del decenio de 1960, luego de la firma del Tratado de Montevideo de 1960, que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) —una instancia emblemática de la integración latinoamericana—, se postulaba que “... *nuestro proceso de integración se halla ante dos alternativas: una, la de su progresiva aceleración y ampliación, y otra, —que es forzoso evitar—, la de una pérdida gradual de importancia en su condición de factor decisivo para el desarrollo de la región y de elemento unificador de criterios latinoamericanos frente a los grandes problemas*

*económicos mundiales*” (García, 1965, p. XI).<sup>18</sup> Esa percepción muestra el modo en que permanecen las similitudes en la apreciación de la importancia estratégica de la integración —bajo la forma de compromisos tácitos e ineludibles— y en el papel central atribuido a la dimensión económica en la consecución de objetivos integradores. Esta dimensión es compleja y admite la consideración de concepciones diferentes de integración económica, desde las propiamente comerciales —o, adecuadamente hablando, áreas preferenciales de mercado— y globalmente multilaterales hasta aquellas con características comunitarias y multidimensionales, es decir, que exceden los propósitos mercadistas. En la actualidad se detectan expresiones *en tránsito* hacia ambas situaciones; en un caso, en las negociaciones hemisféricas acerca del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, en otro, en la existencia de cuatro grandes acuerdos o bloques subregionales que, bajo la forma actual de uniones aduaneras, incluyen a la mayoría de los países (Mercado Común del Sur-MERCOSUR, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano-MCCA y Comunidad del Caribe-CARICOM).<sup>19</sup> Sin embargo, el momento histórico configurado en el decenio de 1990 lleva a particularidades diferenciadoras, involucra compromisos más profundos y establece exigencias de envergadura, que lo apartan del contexto de industrialización protegida y de crecimiento endógeno prevaleciente hasta los años sesenta. La apertura de las economías —y la búsqueda de una mejor inserción en la economía global— obliga a un conjunto de reestructuraciones económicas y se convierte en tarea prioritaria de la mayoría de los gobiernos de la región, hecho que se ha visto fortalecido por los resultados alcanzados en materia comercial intrarregional (véase el gráfico 3).<sup>20</sup> A diferencia de los esfuerzos desarrollados en décadas anteriores, esa búsqueda va más allá de la creación de condiciones dinamizadoras de la demanda interna y de una aspiración voluntarista inspirada en el destino históricamente compartido de los países latinoamericanos y caribeños. Por esta razón, son muy pertinentes algunas inquietudes sobre el propósito último de los actuales procesos de integración y de sus repercusiones sobre el desarrollo y también sobre la conciencia de corregir la inserción internacional y mejorar la competitividad (González, 1999; Van Klaveren, 1997).

Gráfico 3

**AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DEL COMERCIO INTRARREGIONAL EN LOS PRINCIPALES BLOQUES DE INTEGRACIÓN. 1990 Y 1998**



18 El texto de Herrera, García (1999) muestra una comunidad latinoamericana que, para un período de los últimos años, negociada la integración y la apertura, protegiendo

Fuente: BID (1999).

La integración económica en bloques subregionales no es un proceso exclusivo de la región y para muchos países es una respuesta a la creciente coacción que resulta de la globalización económica, donde las áreas de libre comercio —modalidad primaria de la integración económica— y la creación de uniones aduaneras adquieren una particular importancia para facilitar el comercio y la inversión extranjera directa, la especialización productiva, el empleo y, potencialmente, para el intercambio de trabajadores (Mouhoud, 1998; Rosenthal, 1999). Con todo, la integración y la cooperación regional en América Latina y el Caribe mantienen especificidades que la distinguen de otras experiencias, y tanto los impulsos recurrentes como el conjunto de factores que se han interpuesto muestran una dualidad que lleva a observar el actual proceso integrador con mucha cautela, si bien sobre una base teórica frágil que parece desbordarse por los acontecimientos. En efecto, y como lo plantea Porras (1997), el estudio sistemático de los procesos de integración que surge después de la Segunda Guerra Mundial ya no se limita al campo de las relaciones internacionales y obliga a considerar aspectos relacionados con las diversas modalidades de transacciones prevalecientes, donde “... *la comunicación social entre grupos e individuos de diferentes unidades nacionales sería un tipo de transacción de primer orden, generadora de la percepción de complementariedad necesaria para una futura integración*” (p. 30).

Existen fundamentos suficientes para afirmar que la exclusiva homologación de un proceso de integración con la dimensión económica está perdiendo fuerza y, si bien no se puede desconocer que ella constituye el ámbito más favorable para estos procesos, hace pensar en el papel decisivo de los actores gubernamentales. Salta a la vista su fuerte vinculación con algún grado de transferencia de lealtades y expectativas hacia una nueva autoridad o comunidad; en buenas cuentas, ello significa que la integración se refiere a las dimensiones políticas (Porras, 1997). Numerosos observadores han tratado de destacar la importancia de estas dimensiones. Por un lado, algunos sugieren que “... *es más realista afirmar que el sustrato político de la integración es fundamental para consolidar los logros y las metas económicas, sociales y culturales que negar su carácter político, autonomizando los avances en ciertas áreas y de este modo exponiéndolos a riesgos serios de involución*” (Palma, 1999, p. 153). En una posición extrema, Ferrer (1997) expresa que la integración es esencialmente una *construcción política* que resulta de la interacción entre los mercados y la acción pública, y es su condición de sostenibilidad. Porras concluye que la integración no se produce ni favorece por mecanismos altruistas o de búsqueda del bien común y, en cambio, se ve facilitada mediante una intensificación de subsistemas regionales que permite aumentar el grado de confianza mutua, que no afecta a áreas sensibles a la soberanía de los Estados y que se mediatiza en un estadio institucional y supranacional que genera una *conciencia regional*. Si bien parece necesario no simplificar el análisis de los procesos de integración desde perspectivas

unidimensionales, este trabajo considera uno de sus componentes decisivos y hasta ahora poco tratado: la migración internacional de trabajadores, en particular, y de las personas, en general.

## II.4 Los impulsos y los obstáculos a la integración en la región

Más allá de una evaluación de las singularidades de los procesos de integración en la región (véase, por ejemplo, Di Filippo y Franco, 1999b), existen algunos elementos básicos que actualmente son considerados cruciales para el éxito. Como punto de partida, es indispensable señalar la presencia de condiciones objetivas *externas* que, en el contexto de la globalización, se han manifestado en los últimos años y son referentes que legitiman el ambiente claramente propicio para la integración contemporánea en diversas escalas. Entre los más importantes factores podemos identificar: a) el auge del multilateralismo (o reciprocidad comercial) en el marco de la Organización Mundial del Comercio, y que se manifiesta en la reglamentación de las transacciones y en una institucionalidad jurídica para delinear las negociaciones acerca del libre comercio de bienes y servicios, todo esto acompañado de rebajas arancelarias; b) el perfeccionamiento de la integración europea, que es un ejemplo pionero de preferencialismo o regionalismo y cuya larga trayectoria y principales ejes de estructuración ejercieron una enorme influencia; c) el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), suscrito por dos potencias económicas y un país en desarrollo perteneciente a la región, que suscita la atención de los países de América Latina y el Caribe en función de su carácter *asimétrico*; d) los cambios en el alineamiento geopolítico y geoeconómico mundial, cuya envergadura y profundidad estimulan decisivamente la cooperación regional, y que también se reflejan en distintas iniciativas, entre otras, las negociaciones hemisféricas destinadas a establecer una zona de libre comercio o un área preferencial de mercado.

Los factores condicionantes externos se ven reforzados por otros que son singulares. Los estudiosos identifican varios factores regionales de impulso a la integración y que pueden identificarse como condicionantes *internas*. Además de los ideales de unidad regional prevalecientes en diversos círculos de opinión —y que datan desde la época de la independencia— se mencionan los siguientes factores (Di Filippo y Franco, 1999a; Porras, 1997; Sunkel, 1998; Van Klaveren, 1997): a) la historia común o la cercanía histórica y económica de muchas naciones; b) la proximidad, contigüidad física o cercanía geográfica existente; c) los intereses compartidos por varias naciones, como las relaciones armónicas, la profundización democrática, la aspiración de equidad social y la preocupación por la sustentabilidad ambiental, puestos de manifiesto en especial en el decenio de 1990; d) la afinidad cultural en la religión, el idioma, el legado iberoamericano, las tradiciones e instituciones; e) la afinidad política, expresada en percepciones compartidas frente al contexto externo de la región; f) la puesta en marcha simultánea de procesos de descentralización interna, liberalización y apertura económica.

Habitualmente se señala que los impulsos internos y, eventualmente, los de naturaleza externa, se han visto frenados por factores que, operando coetáneamente, son obstáculos para la integración, sea en forma latente o manifiesta, permanente o discontinua. Entre ellos se puede identificar al menos los siguientes (BID, 1999; Di Filippo y Franco, 1999a; Porras, 1997; Sunkel, 1998; Van Klaveren, 1997): a) conflictos y rivalidades recurrentes, que han afectado negativamente a las relaciones intrarregionales, y atribuibles fundamentalmente a disputas territoriales entre varios países y presentes incluso en el decenio de 1990; b) presencia de diferencias ideológicas, presiones económicas y demográficas, que erosionan las relaciones intrarregionales y conforman una tradición centenaria de fragmentación y recelos alimentados por viejas concepciones geopolíticas: no pocas veces los países se han *dado las espaldas* mutuamente y han privilegiado los lazos con potencias extrarregionales; c) las diferencias existentes en las estructuras sociales y económicas —o niveles de desarrollo de las fuerzas productivas— que inhiben la integración en gran escala e imposibilitan la convergencia económica, cuestionando el carácter simétrico de las naciones de la

región; d) la existencia de Estados hegemónicos, que han erigido sensibilidades negativas de los Estados más pequeños en la defensa de sus intereses; e) la configuración geográfica de los territorios nacionales —como la presencia de vastas regiones despobladas y extremadamente difíciles para el establecimiento de asentamientos humanos— que actúan como obstáculos formidables a la integración y a la constitución de corredores oceánicos —a pesar de las transformaciones tecnológicas que facilitan el transporte y las comunicaciones; f) la frágil institucionalidad y la debilidad de las políticas regionales, que se mantienen en forma pertinaz y dificultan la solución de diversas controversias y diferencias, inhibiendo el tratamiento y las negociaciones en asuntos propios del campo de la cooperación regional; g) la vigencia coyuntural del proteccionismo para hacer frente a desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, que tienden a posponer la profundización de la integración y tensionan y erosionan la confianza entre los inversores, llevando a una falta de compromiso con los beneficios estratégicos de la integración; esta situación se puso de manifiesto a fines de los años noventa con las medidas de algunos países, como sobretasas arancelarias, barreras administrativas y restricciones a modalidades de transporte.

Desde una perspectiva de conjunto, conviene analizar cautelosamente los procesos de integración. Su complejidad es manifiesta y creciente, y los avances en algunas dimensiones —como la rebaja arancelaria— ocultan estancamientos, retrocesos y amenazas en otras de orden coyuntural o estructural que surgen de tiempo y dañan la credibilidad en los compromisos asumidos.

Ya destacamos la preeminencia de las dimensiones económicas de la integración y la importancia básica de los aspectos políticos involucrados. Sin embargo, también se ha mencionado que los espacios de integración avanzada son esencialmente *espacios sociales*, donde correspondería situar temas como la discusión sobre el papel de la migración internacional. El campo social y la migración internacional son temas relativamente ausentes en los debates sobre la integración en la región, lo que se acentúa al apreciar la escasa literatura sustantiva existente en torno a esos temas en América Latina y el Caribe.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> A excepción de México y los Estados Unidos. Sin embargo, desde un punto académico se aprecia una creciente atención a los procesos de integración y sus perspectivas en programas universitarios e institucionales de estudio e investigación que buscan explorar las numerosas dimensiones de la integración (véase, por ejemplo, [www.cefir.org.uy](http://www.cefir.org.uy)).

### **III. La migración internacional y la integración en la región: un tema difuso**

---

La migración internacional representa un *issue* de creciente importancia en la agenda de la globalización y su consideración comienza a extenderse en el proceso de integración —entendido en las acepciones amplias antes descritas. Sin embargo, además de su incipiente discusión en estos procesos integradores y la reducida producción de material de referencia que hasta ahora ha originado en la región, su reconocimiento es *difuso*, pues se trata de una tarea complicada, que invoca diferentes percepciones (véase el recuadro 6) y está impregnada de tensiones no asumidas, si se considera que el fenómeno ha emergido por la visibilidad de algunos problemas que acarrea para los países desarrollados y por la sensibilidad que despierta para muchos países tradicionalmente exportadores de mano de obra. Además, su tratamiento dentro de las dimensiones *sociales* de la integración no escapa a la fase propositiva en que actualmente estas se encuentran, y así se intenta poner de manifiesto en las próximas secciones.

#### **III.1 Una oportunidad histórica**

Frente a las percepciones problematizadoras más habituales acerca de la migración se puede contraponer, primero, el principio general de condición potenciadora que tienen los procesos de integración en sus distintas dimensiones cuando se desarrollan en

medio de una homogeneidad social y económica *relativa* entre los países; esta condición es radicalmente diferente de aquella que involucra fuertes asimetrías en esos planos y que se orienta hacia la integración unidimensional, en especial comercial y frecuentemente bilateral. En segundo término, y a pesar de la omisión general que las teorías del comercio y de la integración económica han hecho sobre la movilidad de la fuerza de trabajo (y de las personas en general), en la práctica las transacciones entre las naciones la incorporan necesariamente, pues tienen presente que sus consecuencias son particulares de cada situación regional.<sup>22</sup> En tercer lugar, la reconsideración amplia de las relaciones entre la migración internacional y el desarrollo es una oportunidad propicia para una búsqueda mancomunada de respuestas que hagan frente a los problemas y destaquen las potencialidades y beneficios de una conducción apropiada de la migración internacional. En cuarto lugar, y como señala Tapinos (1995), los hechos muestran la clara pertinencia de examinar las consecuencias de la integración económica sobre la migración (y viceversa) más allá de sus evaluaciones teóricas derivadas del comercio internacional.

#### Recuadro 6

### LA INTEGRACIÓN Y LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL: UN ENSAYO DE CLASIFICACIÓN DE SUS PERCEPCIONES

Aun cuando no existen lineamientos teóricos sólidos y orientadores, pueden reconocerse distintas posturas recientes frente al tema de la migración internacional y la integración. Es posible considerar criterios valorativos, geográficos y de pertenencia a acuerdos comerciales. Por supuesto, los criterios no son excluyentes y los distingos son más artificiales que reales y todas estas posturas son tributarias de la globalización.

*Criterios valorativos:* sin duda, existen posiciones optimistas, pesimistas y realistas. Las primeras, propias de los investigadores de países en desarrollo, promueven el debate sobre la base de estudios y criterios científicos; las segundas, más bien características de tomadores de decisiones y algunos políticos de países desarrollados, difunden la percepción de que la migración es una amenaza potencial para la soberanía de sus naciones; los realistas parecen tomar partido por los hechos y se manifiestan a favor de la conducción de la migración y sus potencialidades positivas, pero se reconocen escépticos sobre la posibilidad de una genuina libertad de circulación y de la convergencia económica entre países asociados; esta posición es característica tanto de especialistas de países desarrollados que son centros de atracción de migrantes como de observadores de organizaciones internacionales especializadas en asuntos migratorios y del desarrollo.

*Criterios geográficos:* más allá del clásico alineamiento dicotómico entre países de origen y de destino, se identifica una distinción evidente según el mayor o menor grado de asimetría en los niveles de desarrollo. Los gobiernos de países menos desarrollados, que son típicamente emisores, se manifiestan simultáneamente en favor de la profundización de ayudas al desarrollo y de la facilitación del tránsito de sus emigrantes, probablemente pensando en preservar los beneficios de las remesas. En el otro extremo, los gobiernos de las naciones receptoras y, en general, de mayor desarrollo relativo, enfrentan serias tensiones internas para mantener sus políticas restrictivas o selectivas a la par de un discurso en favor de la liberalización económica. Ambas lecturas siempre han sido polares, pero el esquema de integración que se impone parece reducir el antagonismo y desvirtuar este criterio geográfico dicotómico.

*Criterio de pertenencia a acuerdos de integración:* sin duda, este es un criterio que no podía reconocerse como tal, pues el tema de la libre circulación no figuraba hace unos años como un asunto importante en los esfuerzos de integración. El alineamiento es difuso, ya que distingue países y sectores dentro de sus sociedades que, viendo beneficios de la integración, buscan omitir el tema de la migración o bien lo aceptan como favorable; aquellos que no ven beneficios tenderán inevitablemente a ver a la migración como otro problema en ciernes. Estas posiciones dependen, a su vez, de la composición y trayectoria del acuerdo de integración.

<sup>22</sup> Cabe recordar una afirmación de Adam Smith: “el hombre es el bien más difícil de mover” y también otra de Edgeworth: “comercio internacional significa intercambio sobre la base de factores de producción inmóviles” (Tapinos, 1995).

Considerando la complejidad inherente a los actuales procesos de integración —es decir, reconociendo su multidimensionalidad— y a partir del escenario globalizador —en sus expresiones económicas, políticas y socioculturales— las tendencias, especificidades, determinantes y repercusiones de los fenómenos migratorios cobran notorio interés en América Latina y el Caribe. Dicho interés pudiera asimilarse a una problemática común pero también a un conjunto de oportunidades compartidas: no se trata en este caso de una región sometida a intensos movimientos, a los que se les podría asociarse un sinnúmero de connotaciones negativas; más bien, las naciones latinoamericanas y caribeñas han intercambiado históricamente trabajadores, han constituido mercados de trabajo y comunidades transnacionales en numerosos territorios y han fortalecido sus lazos culturales gracias a los movimientos migratorios, incluyendo los de retorno (Martínez, 1999b). Esto configura una condición de base que no puede desconocerse y que se complementa con un discurso disperso (pero importante) frente a la migración y la integración, provisto a través de las intervenciones de algunos representantes de gobiernos que, con creciente frecuencia, declaran reconocer en la migración un “componente vital” de todo proyecto integracionista. Si bien este reconocimiento no basta para incorporar el tema migratorio en los procesos de integración, es obviamente necesario, puesto que expresa un ambiente relativamente favorable hacia un tema que históricamente ha concitado posturas oficiales más bien reservadas.

Por otra parte, las opiniones de naturaleza “técnica” han hecho una contribución importante, que merece considerarse como punto de partida en las discusiones sobre integración y migración. Hace algunos años se destacaba que la movilidad espacial de la población a través de las fronteras políticas configura un componente significativo —y bastante visible— de las formas de relacionamiento internacional, añadiendo su incidencia a la de los patrones de intercambio de bienes, servicios e ideas (CEPAL/CELADE, 1995). También se expresaba que “... *el análisis de las dimensiones migratorias inherentes a las tendencias a la globalización de la economía se encuentra aún en etapa incipiente. Hasta hace poco la migración se situaba fuera de las preocupaciones de quienes adoptan las decisiones de política y de un amplio conjunto de instituciones de cooperación técnica y financiera, pero esa omisión no podrá continuar... será necesario que cambien las actitudes y los pensamientos sobre esta materia. Así como paulatinamente se ha ido entendiendo que el desarrollo debe ser sustentable desde el punto de vista ambiental, también deben considerarse como de vital importancia las consecuencias migratorias de las estrategias, las políticas y los proyectos de desarrollo, inversión y comercio*” (CEPAL/CELADE, 1995, p. 125). Estos alcances son ahora muy válidos y exigen ser reforzados para generalizar su aceptación y aprehender su profundo significado.

De igual modo, la CEPAL planteaba a mediados del decenio de 1990 a los gobiernos de América Latina y el Caribe la estrategia del denominado *regionalismo abierto*, que se concebía como “... *un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región*” (CEPAL, 1994, p. 8). En términos muy resumidos, se trata de un proceso de intensificación de vínculos que facilitan la integración económica mundial sin contradecir las normas del multilateralismo global (Di Filippo y Franco, 1999a), y que caracteriza una nueva fase de regionalismos complejos precedidos por los esquemas inspirados en el mercantilismo de los años treinta y los basados en el proteccionismo industrializador que les siguieron (Pizarro, 1999).<sup>23</sup> En el caso de la migración internacional, se sostuvo que la integración económica puede conllevar, a largo plazo, un efecto de sustitución del comercio por los intercambios migratorios, si bien se admitía la permeabilidad del asunto y la necesidad de no reducirlo a consideraciones derivadas de la teoría económica tradicional. Se

<sup>23</sup> Pizarro (1999) señala que la “nueva” fase de regionalismos se distingue no sólo por su carácter abierto sino que combina atributos de *profundidad*, dando cuenta de un complejo tramado de decisiones estratégicas que los gobiernos adoptan frente a los procesos de integración regional.

reconocía la existencia de diversas modalidades de movilidad de la población que pueden afectar las reglamentaciones sobre condiciones laborales —induciendo forzosos cambios en las normas vigentes— y producir modificaciones en la política comercial. Se expresaba también que las diferencias salariales preexistentes pueden operar como fuertes incentivos para la migración permanente, mediatizadas por la influencia de la demanda y oferta de mano de obra que provocan el propio proceso de integración y la existencia de redes sociales que perpetúan la migración (CEPAL, 1994). Sigue de lo anterior que “... *la integración puede vincularse estrechamente al tema de las condiciones de trabajo... (y)... existen diferencias importantes de opinión respecto de la importancia y las implicaciones de la desigualdad de condiciones laborales entre países*” (CEPAL, 1994; pp. 96-97). Así como se observan asimetrías entre el dinamismo de los mercados y la gobernabilidad económica, también se detectan en la agenda de políticas que acompañan a la globalización y a la integración. “*Se observan fuertes impulsos en ciertas direcciones: hacia el libre comercio (con deficiencias en muchas áreas), la libre movilidad de capitales, y la protección jurídica de la propiedad intelectual y la inversión. Pero otros de igual trascendencia están ausentes: ... (entre ellos) la movilidad internacional de la mano de obra...*” (CEPAL, 2000, p. 27).

En estos planteamientos queda implícita la necesidad de otorgar atención a las relaciones entre la integración y los fenómenos migratorios en el marco de la especificidad, trayectoria, profundización y perspectivas de los acuerdos subregionales, sin desconocer otras instancias de carácter más agregado. En América Latina y el Caribe, junto con los avances que se detectan en los planos económicos y políticos de la integración, estos temas han venido siendo abordados progresivamente, si bien no se adopta aún una posición orientadora y no reciben la atención debida en muchos espacios institucionales de los esquemas de integración existentes. Resulta evidente, en todo caso, que cualquier avance está limitado por la señalada falta de sustento analítico para estudiar los vínculos de la integración con la migración internacional, hecho que precede a su inclusión como elemento específico dentro de los esquemas o bloques de integración subregional. Esta es la situación actual y exige su abordaje; además, los antecedentes presentados en secciones anteriores sugieren hacerlo mediante la identificación de algunas áreas protagónicas y así configurar una agenda regional. La integración latinoamericana y caribeña registra enormes progresos en el intercambio comercial recíproco subregional, su aceptación política se generaliza y se difunden los consensos adoptados por los diferentes gobiernos de la región.<sup>24</sup> Y, paralelamente, se avanza en las negociaciones de un área hemisférica de libre comercio que podrá coexistir con acuerdos subregionales profundos y se verifica el reconocimiento paulatino de la importancia de las dimensiones *sociales* de la integración. En este panorama, ¿cómo se expresaría la atención hacia los asuntos migratorios en los procesos de integración?, ¿qué avances se podrían gestar y cuáles son las exigencias para la comunidad regional?, ¿cuáles pueden ser las especificidades regionales del tratamiento migratorio? Son muchas las inquietudes.

Recientemente se ha destacado que, por sobre los obstáculos, la integración —entendida en sentido amplio, es decir, en su acepción económica, política, social y cultural— es altamente viable entre países que forman áreas naturales de integración y podría avanzar mucho más rápidamente si se verifica en todas esas dimensiones, puesto que la actual integración latinoamericana se distingue por la confluencia de la internacionalización económica y la democratización de los Estados nacionales (Di Filippo, 1998). *La premisa fundamental que debe aceptarse es la de reconocer a la migración como un componente indisoluble, visible y relevante de los procesos de integración, especialmente cuando éstos se posicionan en etapas que buscan ir más allá del intercambio*

---

<sup>24</sup> Durante el decenio de 1990 el comercio intrarregional exhibió un dinamismo acentuado, y se recuperó del retroceso sufrido en los ochenta para expandirse a tasas superiores a las del comercio extrarregional; en 1998 llegó a representar más de una quinta parte de las exportaciones totales de los países de la región. Coetáneamente, se asistió a un notable aumento de la inversión intrarregional, si bien todavía modesta en términos de volumen. Este escenario obedece a los esquemas de integración subregional y a un gran número de acuerdos parciales, principalmente de carácter bilateral (véase CEPAL, 1999c).

*comercial*. En sentido amplio, esta consideración de la movilidad internacional en el contexto de los procesos y las tendencias integradoras debiera permitir su conducción adecuada, en el sentido de hacerla funcional a los intereses de las naciones de la región y brindar oportunidades a las personas. Dado que la integración es un instrumento fundamental para el proceso nacional de desarrollo —y como la movilidad tiene una crucial relación con aquellos procesos— la integración no puede prescindir de la consideración de la movilidad de la población.<sup>25</sup>

## III.2 Hacia la construcción de una agenda regional sobre la migración internacional y la integración

Más allá del tono voluntarista del discurso en favor de la inclusión de la migración internacional en la agenda de la integración, así como de su difusa consideración en la práctica, se puede comenzar identificando un conjunto de argumentaciones sobre las cuales es necesario fijar los actuales límites de lo posible en la materia e ir generando, al mismo tiempo, elementos que contribuyan a responder inquietudes como las antes señaladas. Los antecedentes y reflexiones que acá se presentan constituyen un primer acercamiento para trazar los bosquejos de un tema que, a pesar de su aparente “novedad”, siempre ha concitado el interés de algunos sectores y que ahora parece generalizarse sin exclusiones exigiendo una lectura distinta en el marco de los procesos de globalización e integración. Las argumentaciones se distinguen por estar presentadas de manera artificialmente separada, pues se intersectan constantemente.

### III.2.1 Lo ineludible: compromisos y cooperación regional

El compromiso consubstancial a todo proceso de integración constituye, sin duda, uno de los pilares cuya preservación garantiza su éxito sostenido y da poder a la adopción de instrumentos de carácter vinculante, con derechos y obligaciones para las partes. En América Latina y el Caribe la progresiva intensificación de subsistemas regionales permite augurar avances en la creación de una conciencia y voluntad negociadoras, expresadas ya sea en términos bilaterales, multilaterales o internacionales. Los dos elementos —compromisos y cooperación— resultan claramente inseparables del tratamiento de la migración internacional y así se reconoce cada vez más frecuentemente, como destaca Castles (1999) en sus comentarios sobre las perspectivas del Simposio de La Haya de 1998. Sin embargo, como no puede dejar de reconocerse que la movilidad de la población se ve promovida por los efectos de la globalización y que las connotaciones negativas que se le atribuyen a esta asociación siguen siendo muy fuertes, es válido presentar algunas reflexiones e interrogantes acerca de las condiciones adecuadas y los ambientes propicios para discutir las perspectivas de la adopción de principios sobre la circulación de trabajadores, en particular, y de personas, en general en la región.

En la escala mundial, y con un criterio realista, todo parece indicar que la frase *capital is global, labor is local* constituye una verdad axiomática. Si bien se trata de una observación demasiado general que puede estar poniendo en jerga lo evidente, el análisis de las experiencias de integración en las últimas décadas lleva a una conclusión inevitable: la liberalización de la migración no va de la mano de la tendencia hacia una cada vez mayor institucionalidad en favor de la circulación de otros factores productivos. Salvo el caso ampliamente conocido de la integración

<sup>25</sup> Acá se omite deliberadamente la discusión conceptual de la movilidad, aunque se alude a sus principales expresiones: la migración (que involucra el traslado de residencia de las personas) y los movimientos transitorios y circulares. Si bien se afirma su esencia laboral, no todos quienes se desplazan a través de las fronteras son trabajadores, pues sus dependientes y familias deben ser incluidos (CELADE, 1999a y 1999b; CEPAL/CELADE/OIM, 1999). Se excluyen también los movimientos forzosos motivados por conflictos sociopolíticos y desastres naturales, y allí cabe incluir a los solicitantes de asilo y a los refugiados. Estas disquisiciones no son de tono menor y tienen importantes consecuencias sobre las especificidades del objeto de estudio (véase Tapinos y Delaunay, 2000).

Europea, el aserto anterior mantiene validez virtualmente universal en los espacios de integración reconocibles en la actualidad. Esto no significa que los asuntos migratorios hayan estado excluidos de toda negociación en un proceso de integración, como se destacará luego, y, en su base, guarda relación con el carácter estratégico que se asigna a la integración.

Esa omisión no permite ir muy lejos, pues se trata de una ausencia teórica que puede constatarse tanto en los asuntos específicos del comercio como en los de la cooperación y la migración internacional. Sin embargo, ya se mencionó que el impacto de la globalización sobre la movilidad de las personas representa un tema al que obligadamente habrá de otorgársele cada vez mayor atención. ¿Cómo se vincularían entonces los procesos de integración con las tendencias migratorias en una perspectiva a largo plazo?

Un punto relevante que acompaña estos debates concierne al problema de la *convergencia*. Junto con la globalización, en general, y en los procesos de integración, en particular, se ha extendido la noción de la convergencia económica a la que arribarían las partes componentes de las áreas integradas luego de un período indefinido de intercambios económicos. La apuesta a la convergencia se identificaría incluso en los espacios de integración comercial constituidos por países de niveles de desarrollo fuertemente asimétricos y, en un extremo, a nivel de regiones mundiales. La convergencia por sí sola constituye un tema controvertido, pues no está exenta de limitaciones conceptuales y de dificultades empíricas. El concepto mismo parece ser impreciso, ya que se le puede utilizar desde la perspectiva de un proceso espontáneo o bien de dinámica negociada, destinado, en cualquier caso, a reducir las asimetrías dentro y entre esquemas de integración económica: “... *por convergencia real se entiende el proceso de largo plazo de reducción de las disparidades de productividad y de niveles de vida entre los países y entre las regiones*” (CEPAL, 1999b, p. 121). Desde un punto de vista empírico, la convergencia es un asunto de suma complejidad. Numerosos estudios subrayan la trayectoria seguida por las economías europeas en las últimas décadas de acuerdo a la movilidad de los factores y destacan la reducción de las disparidades gracias a los flujos de comercio e inversión (Stalker, 2000). Sin embargo, hay quienes, como Cuadrado (1999), que alertan indicando que dicho proceso no parece ser lineal y se habría visto acompañado de *divergencia* y *estancamiento*, como procesos “anuladores” de la convergencia, sensibles a coyunturas y que se expresan en diversos indicadores. La complejidad aumenta, según este autor, si se incorpora una perspectiva desagregada por países y regiones.

Lo fundamental de la idea de convergencia es que ha servido para sostener que conllevaría la eliminación de los factores más decisivos que estimulan la movilidad de trabajadores, tornando menos frecuentes los desplazamientos de carácter migratorio. La expresión más directa sería la reducción de las diferencias de ingresos y salarios entre países, sin que signifique una completa equivalencia (Stalker, 2000). Frente esta situación, y refiriéndose a las grandes corrientes migratorias en el escenario sur-norte, algunos especialistas señalan, no obstante, que “... *nadie que esté familiarizado con las causas determinantes actuales y previstas de la migración internacional será de esa opinión*” (Tapinos, 1995, p. 6). ¿Qué suponen estas situaciones?

La reducción de las disparidades en el nivel de desarrollo y en las oportunidades laborales entre regiones y entre países podría tener una base de consideración más apropiada dentro de los espacios de integración entre componentes relativamente simétricos y que van más allá del plano comercial. En ese caso, la preocupación por la convergencia económica de largo plazo puede ir acompañada de otras expresiones. Existe una discusión sobre sus dimensiones políticas e institucionales, incluidas las diversas modalidades de convergencia de las políticas públicas. Esto conduce a una inquietud aparejada con la globalización, dada por la posibilidad de pérdida del margen de maniobra de cada país para sobrevivir a la competencia. Sin embargo, ya se señaló que esta perspectiva puede resultar improbable en la práctica: el “ordenamiento nacional” de los mercados de trabajo y de capitales —por diferente que se presente entre los países— sigue teniendo

márgenes viables para cada país, y en especial, las dislocaciones sociales que provocan la competitividad internacional estimulan a enfrentar las desigualdades en las escalas nacionales (Lee, 1996). En ese contexto puede entenderse que, simultáneamente a las políticas públicas en los espacios de integración, se conciba indispensable promover la protección social, suponiendo la convergencia de políticas sociales, hecho que concita actualmente una creciente preocupación y se inscribe en las dimensiones sociales de los procesos de integración.

Tanto la convergencia como la erosión de la soberanía de los Estados no son hechos coetáneos y en la realidad se presentan de manera intrincada. La habitual inquietud que involucra renunciar a la soberanía en favor de la libre circulación de la población parece no tener asidero en los procesos de integración que aspiran a construir espacios comunitarios. Cabe entonces interrogarse sobre una mayor integración regional sin tener en cuenta los procesos migratorios. Entre las experiencias que obligadamente deben considerarse, el caso de la Unión Europea reúne un conjunto de principios insoslayables cuando se trata de procesos de integración profunda; este caso se discutirá más adelante y por ahora se puede señalar que el tema de la circulación de las personas constituye una piedra angular de las negociaciones sobre la constitución del espacio comunitario europeo.

En un plano muy diferente, y a partir de la particular experiencia de México y los Estados Unidos, se postula que la ausencia del tema de la circulación de personas no es obstáculo a la integración económica regional. Evidentemente, esta afirmación se relativiza cuando se agrega que el tema debe considerarse como un objetivo de largo plazo *una vez lograda la convergencia económica* (OECD, 1998; Alba y otros, 1998). Esto no significa que en el intertanto la migración constituya un tema menor y, como apuntan esos autores, las discusiones a corto plazo sobre la libertad de circulación cubren sólo una faceta de la situación migratoria, pues tienden a omitir los asuntos vinculados al mejoramiento de la situación de los inmigrantes ya establecidos, inhiben las capacidades de cooperación internacional y relegan las discusiones sobre el desarrollo de los países de origen.

Las premisas referidas al binomio Estados Unidos—México son insuficientes para renunciar a la discusión general acerca de la libre circulación en un proceso de integración. En primer término, porque se refieren a una situación de integración *comercial y vertical*, en la que intervienen dos países de marcadas diferencias en múltiples dimensiones —caso excepcional en el mundo— y cuyas relaciones históricas y migratorias revisten grandes particularidades —como la unidireccionalidad y diversidad de los flujos, la existencia de mercados laborales y comunidades binacionales, la presencia de actividades económicas en zonas fronterizas desarrolladas en torno a las actividades de *maquila*—, en cuyo caso la implementación del acuerdo comercial constituye, reconocidamente, un intento explícito de promover la creación de condiciones orientadas hacia un crecimiento económico estable en el país emisor, que transforme la base productiva y afecte las condiciones estructurales que incitan a la emigración —en particular la indocumentada—, aún teniendo en cuenta factores de gran gravitación, como la existencia de redes sociales fuertemente consolidadas. En segundo término, se podría admitir, como algunos observadores señalan, que el acuerdo comercial entre ambos países constituye la continuidad de un fenómeno previo de integración y cuyos efectos sobre la dinámica migratoria ya estaban en marcha y deberían buscarse en los procesos de transformación productiva subyacentes en el acuerdo, en particular, las modificaciones en los mercados laborales que resultan de las diversas formas de flexibilización laboral en ambas naciones (Canales, 1998). En tercer término, y en rigor, la migración entre ambos países constituye una avanzada en la integración en virtud de los múltiples lazos estructurales establecidos (Cruz, 1998; Hinojosa, 1994; Paracini y Thoureau, 1998) y esto es lo que explica el consenso inevitable sobre la relevancia de atender las capacidades de cooperación en materia del

desarrollo en el país de origen de los emigrantes y la preocupación por los inmigrantes ya establecidos.

Distinta parece ser la situación de los países de la región. Algunos autores sostienen que una restricción al flujo de trabajadores extranjeros entre países en desarrollo no se condice con los procesos de integración en marcha y en profundización; es más, los debilita y torna incompletos, porque los intercambios migratorios intrarregionales espontáneos han permitido que ciertas economías dispongan de un componente complementario de mano de obra en sectores estratégicos; las medidas restrictivas sólo han potenciado la *ilegalidad* y la competencia desleal en el mercado laboral (Mármora, 1993, Mármora y Cassarino, 1998). Si se considera el efecto de la globalización sobre las propensiones migratorias en los países de origen, parece evidente que es imposible desconocer que los intercambios migratorios intrarregionales seguirán presentándose, adquirirán nuevas expresiones y, probablemente, se diversificarán. En esta perspectiva, la observación sobre el eventual éxito económico de la integración en ausencia de libertad de circulación de los trabajadores pierde significado para los países latinoamericanos y caribeños empeñados en avanzar a estadios más avanzados de aquel proceso.

La libertad de circulación de las personas es un tema controvertido y que exige su delimitación contextual dentro del proceso de integración y una aproximación teórica como objeto de estudio; supone, además, en una situación ideal, la libertad de residencia. Si la convergencia económica estimula la reducción de la movilidad de trabajadores en el largo plazo —aun cuando no se cuente con evidencias unívocas que así ocurra en todo espacio de integración— y si la integración, en sus expresiones avanzadas, no puede prescindir de los históricos intercambios sucesivos de trabajadores, es lícito abogar por formas progresivas de liberalización de la movilidad.

La *facilitación ampliada* de la circulación puede concebirse como una estrategia *intermedia* de la plena libertad de movimientos y constituye un tema básico de las discusiones acerca de estas materias. Este no es un tema inédito en la región, ya que existen numerosas experiencias que respaldan su pertinencia y cuya evidente expresión está en el tránsito fronterizo entre muchos países —con la existencia *ex ante* de territorios binacionales o multinacionales enclavados en regiones fronterizas de algunos países, que en algunos casos constituyen unidades socioculturales y económicas.<sup>26</sup> Todos estos ejemplos singularizan la exigencia de “homologación” y de “armonización” de normativas en materias migratorias,<sup>27</sup> y que se pueden identificar de alguna forma en diversos acuerdos bilaterales o multilaterales suscritos por los gobiernos. Lo interesante es que estas iniciativas sugieren que los problemas de la migración internacional pueden ser abordados en procura de facilitar algunas de sus modalidades, como el tránsito fronterizo, el trabajo temporal, los intercambios estudiantiles y los recursos humanos de alta calificación (Kratochwill, 1995; OIM, 1993; Richelle, 1998).

---

<sup>26</sup> Entre otros, los ejemplos del eje situado entre la frontera colombo-venezolana integrado por Cúcuta-Villa del Rosario (Departamento de Norte de Santander de Colombia) y San Antonio del Táchira-Ureña (Estado de Táchira de Venezuela), de alto dinamismo sociolaboral (Torrealba, 1994), y de zonas y localidades conosureñas colindantes a las fronteras de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay y, más difusamente, de localidades enclavadas en los deslindes de países de Centroamérica. Actividades estacionales, ocupación de tierras y expansión de fronteras agrícolas —favorecidas en algunos casos por la promoción de adquisición de tierras para extranjeros, como en el caso paraguayo (Patarra, 1998)—, turismo, comercio, transporte y servicios diversos son los estímulos fundamentales para la movilidad fronteriza; además, propician la expansión demográfica de subregiones (Palau, 1998-1999). Algunos estudios han mostrado que los migrantes llegan a abarcar también itinerarios transfronterizos que incluyen grandes centros urbanos. Pellegrino (1995) señala que ese es el caso de algunos contingentes de trabajadores temporales agrícolas que se desplazan internamente dentro de Uruguay y hacia la frontera con Argentina. Algo similar se observa entre algunos migrantes bolivianos en dicho país y colombianos en Venezuela y Ecuador. En el Caribe la situación es mucho más compleja, aunque de gran dinamismo (Mills, 1997). La reciente migración de peruanos hacia Chile es un nuevo e importante referente.

<sup>27</sup> Según Mármora (1997), la primera alude a la búsqueda de criterios definitorios comunes y de reciprocidad de tratamiento a los migrantes —sin que implique estructuras legales migratorias uniformes— y la segunda se refiere al establecimiento de acuerdos específicos en materias de carácter laboral, donde cabe identificar aspectos relativos al control de fronteras, la circulación fronteriza y los sistemas de información migratoria.

Evidentemente, la facilitación ampliada de la circulación *laboral* involucra aspectos más sustantivos, relacionados no sólo con normativas sino también con políticas dirigidas a la permanencia o regularización del extranjero en el país receptor, en lo que se refiere, por ejemplo, a ámbitos como previsión y seguridad social o al acceso a servicios sociales (básicamente salud y educación), materias en la que existe un amplio campo de interés para los países. También contempla los asuntos relacionados al retorno, la revinculación de nacionales y el tránsito hacia otros países. Estas áreas de potencial desarrollo de instrumentos funcionales a la circulación y movilidad en general adquieren su mayor pertinencia en los espacios de integración que aspiran profundizarse; por esta razón debieran formar parte de las discusiones sobre las dimensiones sociales de los procesos integradores. La facilitación ampliada conlleva otras argumentaciones relacionadas con el campo de las políticas migratorias, por una parte, y con la convergencia de las políticas sociales en el marco de la cohesión de los espacios de integración, por otra.

Salta a la vista que, aun cuando existan avances asimétricos en la región en los múltiples aspectos involucrados en la circulación de personas, la omisión de su profundización gradual y sistematización de las discusiones y negociaciones inherentes puede tener más de algún costo para el progreso de la integración intrarregional. El actual contexto internacional presenta fundamentos vigorosos para considerar la movilidad de las personas como parte de los procesos de integración, y así queda demostrado en la contribución de los migrantes a la absorción de progreso técnico, ya que las tecnologías y la estructuración de mercados globales exigen la disponibilidad de capital humano y de mayores niveles de educación y conocimiento —a riesgo de exclusión de muchos países de los beneficios de la globalización—; además, favorecen el aumento de la productividad, la reducción de costos unitarios de producción y la competitividad sistémica (CEPAL, 2000, Di Filippo y Franco, 1999b). Pero, fundamentalmente, tal omisión llevaría a abandonar otras importantes dimensiones asociadas a la migración internacional. En palabras de Mármora “... además de las reglas que aseguran el libre intercambio económico, es necesario tener en cuenta otro tipo de principios que aseguren la genuina integración, y que sólo se pueden lograr ejerciendo una verdadera justicia social para el migrante, sepultando los prejuicios xenófobos, asumiendo la solidaridad, y respetando los derechos humanos de todas las personas sin importar de qué lado de la frontera tuvo la suerte de haber nacido” (Mármora, 1993, p. 92).

El tratamiento de los asuntos vinculados a la movilidad de la población en general —y de los trabajadores en particular— exige considerar una perspectiva legitimadora de la integración. ¿Es posible conformarse con los avances económicos sin tener en cuenta las relaciones de la migración internacional con la equidad social, el respeto de los derechos de las personas, la sustentabilidad ambiental?; de modo más específico, ¿hasta dónde se justifica que los esquemas de integración omitan el establecimiento de normas y políticas homologadas o armonizadas para todos los ciudadanos de los Estados partes? El vínculo de estos fenómenos con los mercados de trabajo, los servicios sociales, la ciencia y la tecnología, la seguridad pública y el sistema educativo, entre otros, es evidente e insoslayable (Kratochwill, 1995).

La perspectiva legitimadora de la integración tiene también repercusiones en el tratamiento de los asuntos externos. “*El proceso de integración debe aprovechar todas las oportunidades económicas, culturales y políticas que derivan de la creciente unión entre los países que se integran y no limitarse a una concepción mercadista... La integración refuerza la vigencia de los regímenes democráticos nacionales que se convierten en una condición de pertenencia al “club” de los integrados, y posibilita desarrollar estrategias y políticas conjuntas para la defensa de comunes intereses frente a terceros países o regiones. La integración regional, en su más amplio y profundo sentido expresa mucho más que la mera liberalización económica de los mercados. Hacia “adentro” posibilita aprovechar todas las ventajas de cercanía geográfica, económica, política, cultural, etc., que son propias de las áreas naturales de integración*” (Di Filippo, 1998, p. 27).

De manera que las opiniones simplistas sobre la migración y la circulación de trabajadores y la omisión de su discusión en las instancias de integración, son temas que deben ser encarados resueltamente. Si bien en América Latina y el Caribe se diluye cada vez más el sustento para la opinión de una supuesta masividad de los desplazamientos entre países de desarrollo relativamente asimétrico a partir de una libertad de movilidad, y que llevarían a un “vaciamiento o invasión demográfica”, la misma trae consigo otra percepción igualmente negativa: los intercambios migratorios entre economías de relativamente similares niveles de desarrollo no están sujetos a tales riesgos y, en consecuencia, no constituyen asuntos de mutuo interés. En ambas percepciones la conclusión termina siendo muy similar en términos de *la ausencia de una consideración apropiada y realista de la migración internacional*; se desconocen las especificidades del fenómeno, como sus tendencias y magnitudes, las características de los migrantes, la configuración de espacios y comunidades transnacionales, binacionales o multinacionales fronterizas, los asuntos relativos al capital humano, el intercambio cultural, los asuntos del género, las redes migratorias, los problemas de base de la indocumentación, la contribución de los migrantes al desarrollo local de su país de origen (mediante las remesas) y a las zonas de destino (mediante su aporte de mano de obra o experiencia y conocimientos e inversión). Es decir, se excluye la posibilidad de destacar de modo amplio todo lo que concierne a la identificación y análisis de las externalidades positivas y negativas de la migración en distintas escalas territoriales y sociales. Estas puntualizaciones necesarias son extensibles al tratamiento de los asuntos externos involucrados en la emigración extrarregional.

La vieja concepción de una gobernabilidad de la migración en que se potencien los beneficios y se disminuyan los riesgos problemáticos para migrantes y países protagonistas es un compromiso prioritario en la agenda regional. Esta tarea supone identificar adecuadamente tales beneficios, amenazas y riesgos, a partir del examen de las tendencias y patrones migratorios, así como de las amplias relaciones que mantienen con múltiples aspectos de la realidad social. La complejidad analítica de estas relaciones seguirá constituyendo un tema mayor sobre el que habrá que aventar la parva para ver el trigo. Así advertían claramente Papademetriou y Martin (1991) cuando señalaban las dificultades sempiternas que significan la falta de conocimiento de los contextos sociales y políticos de cada flujo migratorio, la escasez de análisis longitudinales, la incompatibilidad entre aspiraciones individuales y societales, la yuxtaposición entre beneficios económicos inmediatos y costos sociales y políticos diferidos, entre otros temas relevantes que se asocian a los movimientos migratorios. La tarea supone también, como es obvio en los tiempos actuales, considerar la activa participación de la sociedad civil, promoviendo su adecuada articulación con aquella identificación de beneficios, amenazas y riesgos. En consecuencia, la gobernabilidad de la migración no se construye a partir de creencias y percepciones parciales las que, más bien, tornan las imágenes erróneas y llevan a conclusiones que, sin sustento empírico sólido, generan la distorsionadora y frecuente impresión de que *“se está frente a asuntos nuevos para los cuales los países no estaban preparados”*.

La gobernabilidad de la migración es un tema antiguo pero muy vigente. Especialistas que han consagrado su dedicación a la promoción de esta aproximación a los asuntos migratorios vienen advirtiendo desde hace años sobre su pertinencia (los trabajos de Mármora, 1997a y 1997b, entre otros, son muy esclarecedores). Este autor destaca, en primer lugar, que sus fundamentos no estriban en la cuantía de los migrantes ni en los supuestos efectos negativos de la migración sino en la necesidad de reconocer a los movimientos como parte constitutiva de procesos sociales, económicos e individuales; en segundo lugar, menciona que la gobernabilidad implica recuperar una visión objetiva de los fenómenos migratorios, *“... de definir políticas que permitan vincular(los) con las estrategias de desarrollo económico de los países y con los esfuerzos de construcción de verdaderas sociedades multiétnicas y policulturales; de pasar, de los costosos controles burocráticos, a administraciones más baratas y eficientes. En definitiva, de ser capaces*

*de un cambio de perspectiva sobre esta problemática que permita una adecuada administración apta para evitar los conflictos sociales que se están generando alrededor del tema, y potenciar los elementos positivos de las migraciones en un contexto democrático de equidad y tolerancia”* (Mármora, 1997b: p. 28).

De esta forma, la sentida preocupación por la libertad de circulación de la población y algunas de sus modalidades son asuntos complejos que merecen asumirse concertadamente y en forma adecuada a las realidades regionales. Esta es una argumentación que creemos convincente para desarrollarla como área de trabajo e incorporarla en los compromisos de la integración y la cooperación regional. El ejemplo de la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla) muestra que la inclusión de estos asuntos no se remite solamente a instancias bilaterales o subregionales que, de hecho, han sido referentes muy importantes.<sup>28</sup> En rigor, se puede pensar en instancias de propósitos similares como la iniciativa sudamericana sobre migración —en gestación en 2000— u otras surgidas a partir de experiencias de negociación y concertación que en los años noventa se reimplantaron en la región (véase el ejemplo de la OEA), se desarrollaron de manera vigorosa (véase el Grupo de Río y el tratamiento dado a los acuerdos de paz en Centroamérica), y señalaron un periplo para la celebración de las cumbres diplomáticas subregionales, hemisféricas e iberoamericanas. Analizando este campo político de la integración y de la cooperación, desde una perspectiva amplia, Frohmann (1999) concluye que *“la cooperación entre los países latinoamericanos, tal como la conocemos a fines de los años noventa, es un fenómeno bastante reciente, que se desarrolló sólo durante esta última década”* (p.136).

De allí entonces la necesidad de profundizar la consideración de los asuntos migratorios en general y de prestar atención a las importantes señales que representan algunas de las recientes iniciativas adoptadas específicamente en materia de protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas. El mandato, surgido con ocasión de la Cumbre de Santiago en 1998, establece un conjunto de acciones individuales de los países participantes —y de acciones colectivas en colaboración con organismos internacionales y de la sociedad civil, todas ellas actualmente en pleno despliegue en forma multipartita. Estas iniciativas representan una vertiente emergente vinculada al diálogo y la *diplomacia* migratorias que, posiblemente, deriven en acciones vinculantes.

### **III.2.2 Lo imprescindible: la identificación de especificidades de la migración internacional y el desarrollo**

La visibilidad de los movimientos de personas entre naciones —y las imágenes que generan—, sus repercusiones para las sociedades receptoras y tributarias, así como para los diversos actores involucrados (individuos, familias, trabajadores, desplazados) y, desde luego, algunas de sus expresiones más conocidas (la migración irregular o indocumentada, el envío de remesas, la transferencia de recursos calificados, la condición de los refugiados), confieren una relevancia indudable a la migración internacional y la sitúan invariablemente en el campo de sus relaciones con el desarrollo, singularizadas por la globalización y potenciadas por la integración. Pese a las dificultades de base para su entendimiento (*the unsettled relationship*), esas relaciones se sintetizan en el conocido aforismo de Meissner (1992) acerca de las *dos caras de una misma moneda*, que alude a la mutua influencia de ambos fenómenos y al hecho de que las presiones migratorias constituyen un problema de desarrollo y no de ausencia del mismo (Appleyard, 1992; Massey, 1999). Desde este punto de vista, el examen *sistemático* de la migración internacional en

<sup>28</sup> Estas instancias pueden considerarse como estadios previos a iniciativas de mayor alcance geográfico y temático. El ejemplo de Centroamérica es esclarecedor y en el ámbito migratorio se expresa una voluntad decidida de avanzar en forma concertada —incluyendo la participación de la sociedad civil—, aunque no sin agudas limitaciones de base. Para un análisis de este tema véase Maguid (1999).

sus distintas formas y bajo diversos enfoques no es un campo necesariamente nuevo ni poco tratado, y hasta se podría afirmar que siempre ha estado supeditado al problema del desarrollo (Castles, 1999; Mármora, 1994). ¿Porqué entonces, y más allá de las exigencias que impone el escenario globalizador, tales relaciones son reconocidamente complejas?

Una primera reflexión concierne a las evidencias no unívocas de los impactos de la migración sobre el desarrollo (principio esbozado a partir de la inquietud de si la migración podría concebirse como un sustituto del desarrollo) *vis à vis* los efectos del desarrollo sobre la migración (fundamentalmente a partir de la *transición migratoria* a la que conduciría el desarrollo sostenido, alterando primero el perfil de los emigrantes desde un patrón de “sobrevivencia” a uno de “búsqueda de mejores oportunidades”, y conduciendo a la transformación final de las naciones emisoras en receptoras). Estas manifestaciones dan pie a la percepción de las dificultades que surgen en el examen de numerosas situaciones nacionales y que llevan a desechar la creencia unívoca en una u otra premisa (Ghosh, 1997).

Así como la movilidad de las personas a través de las fronteras internacionales es impulsada por factores —económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales— que forman parte del proceso de desarrollo, ella afecta, al mismo tiempo, la dinámica del desarrollo de las zonas de origen y de destino, e incide sobre las condiciones de vida de los individuos y familias directamente involucrados en los movimientos. La complejidad que se advierte en el examen de estas relaciones se acentúa cuando se considera el sesgo unidimensional de su tratamiento, lo que se expresa, por ejemplo, en la escasa sensibilidad que con frecuencia comporta la migración internacional frente a lo que se identifica teóricamente como determinantes decisivos, tales como la existencia de diferencias salariales entre países (economía neoclásica), las tendencias demográficas (excedentes de mano de obra en los países de origen) y la pobreza (privaciones extremas); las evidencias disponibles no apoyan la universalidad de tales asertos (Naciones Unidas, 1997).<sup>29</sup>

Por ello, las relaciones entre la migración y el desarrollo asumen especificidades históricas y varían entre los países, exigiendo una perspectiva abarcativa que, sin renunciar a algunos de los postulados teóricos tradicionales, tenga en cuenta *simultáneamente* las diversas dimensiones de determinaciones y repercusiones en que se expresan aquellas relaciones (Castles, 1999). Dichas singularidades se advierten en diversos campos:

- (a) La evolución demográfica, a través, por ejemplo, de la fluctuación de la oferta de fuerza de trabajo, en términos del ritmo de cambio en su tamaño, distribución territorial y composición;
- (b) La dinámica de la economía, a través de su capacidad de respuesta para generar empleos adecuados en cantidad y calidad y para atender apropiadamente las necesidades y demandas de la población;
- (c) La situación sociopolítica, donde la profundización democrática y el grado de equidad existente dentro de cada sociedad afectan el ejercicio de los derechos ciudadanos, cuyas restricciones resultantes de la exclusión sociopolítica redundan habitualmente en desplazamientos forzados;
- (d) Las condiciones ambientales, donde la amenaza del patrimonio ecosistémico en áreas de alta densidad demográfica, a través de algunas modalidades de producción y consumo y de prácticas productivas tradicionales, conspira contra la sustentabilidad económica y social;

---

<sup>29</sup> Los fenómenos de migración forzosa hacen aún más complejo el panorama explicativo y no siempre es adecuado omitirlos. Pellegrino (2000) señala que la violencia y la intolerancia política en la región han jugado un papel demasiado importante como para remitirse al análisis de los procesos migratorios a partir de comportamientos económicos.

- (e) Las reformas de orden institucional, que modifican el papel tradicional del Estado como generador de empleos, protector social, proveedor de servicios y regulador de los mercados, y que inciden sobre las condiciones de vida, trabajo —como la flexibilización en sus distintas formas unida a las actividades de mayor dinamismo— y reproducción de la población;
- (f) Las relaciones entre las sociedades en el mundo global, que involucran tanto a la mayor interdependencia de los mercados —capitales, bienes y servicios— y una relativa reducción de los espacios de autonomía nacional, como al fortalecimiento de las redes sociales entre hogares y comunidades, con la consiguiente reducción de los efectos de fricción de las distancias geográficas y culturales (CELADE, 1999b).

Estos factores permiten situar de modo general el conjunto de situaciones que subyacen en las relaciones entre la migración internacional y el desarrollo en el contexto globalizador reciente. En términos más específicos, tales relaciones se explicitan al considerar otro conjunto no menos importante de aspectos vinculantes, que dan cuenta de beneficios y problemas. Entre otros, esos aspectos corresponden a:

- (a) El mercado *componente laboral* que a menudo muestra la migración internacional, por lo que sus vinculaciones con la relocalización de los recursos humanos saltan a la vista, particularmente cuando se trata de recursos de alta calificación, cuyo protagonismo relativo se incrementa con las distancias geográficas. El capital humano que significa disponer de personal calificado involucra, en principio, pérdidas y ganancias, que se podrían mediatizar aprovechando imaginativamente las experiencias adquiridas por los migrantes para el desarrollo, la innovación y absorción tecnológica y la interacción científica. Del mismo modo, la promoción de cualquier acción de estímulo a la migración calificada exige, por definición, la existencia de criterios de convalidación de acreditaciones profesionales entre los países;<sup>30</sup>
- (b) La implicación con la equidad social, particularmente a niveles microsociales, se hace visible en la generación de ahorros, su envío —por distintos canales formales e informales— y la posterior utilización de las *remesas* entre las familias y comunidades de origen, potenciando el desarrollo local; las remesas parecen ser una verdadera política social *autocreada*;<sup>31</sup>
- (c) Junto con la operación de redes sociales que ayudan a la mantención de los flujos, los procesos de *retorno* se hacen parte de la migración, situación que se expresa no sólo en la repatriación de personas desplazadas sino también en iniciativas espontáneas; además, el estímulo a nuevas formas de movilidad conlleva fenómenos de desterritorialización y reterritorialización y la constitución de espacios y comunidades complejas. Algunos

<sup>30</sup> La migración de recursos de alta calificación, descrita como *brain drain*, *brain loss* o *brain exchange*, mantiene una presencia relativamente antigua y los países de la región han sido importantes protagonistas tanto en la emigración extrarregional como en el contexto intrarregional (véanse Martínez, 1992 y Pellegrino, 1993). Este fenómeno suscita debates sobre países ganadores y países perdedores y sobre la situación de quienes migran: un muy buen resumen es el de Iredale (1998): “*The lack of constructive dialogue on skilled migration, in most parts of the world, is noticeable*” (p. 33).

<sup>31</sup> Las remesas son vistas como el *test de tornasol* de los beneficios de la migración (Ghosh, 1997; Martin, 1983, citado por Appleyard, 1989). Los estudios sobre el tema en la región son escasos, aunque investigaciones llevadas a cabo fundamentalmente en México y en Centroamérica han dado luz sobre la potencialidad de las remesas en el desarrollo local, sin descartar efectos distorsionadores, como la dependencia externa y la concentración de su uso en el consumo doméstico. En cualquier caso, la percepción más difundida sobre la importancia de los dineros de las remesas parece ser su magnitud: en Centroamérica, por ejemplo, estimaciones realizadas por la CEPAL sugieren que, en el contexto de una tendencia creciente durante el decenio de 1990, su monto ascendería a unos 3500 millones de dólares anuales hacia 1998, que provienen esencialmente de los emigrantes desde los Estados Unidos; esa cifra equivalía al 16% del PIB de El Salvador, al 3% en Guatemala y Honduras y al 5% en Nicaragua; en términos del valor de las exportaciones, los coeficientes se elevan al 60%, al 16%, al 8% y al 14%, respectivamente (CEPAL, 1999a). En otros países los antecedentes son más fragmentarios: refiriéndose al monto de las remesas en Colombia, Díaz (2000a y 2000b), señala que a comienzos del decenio de 1990 representaban el 45% del valor de las exportaciones cafeteras.

autores mencionan que el escenario de la globalización no solo promueve la migración en sus formas clásicas (como movimiento único en la vida de las personas) y emergentes más conocidas (reversibilidad, circularidad y temporalidad), sino también la *transmigración*, en el sentido de una práctica cotidiana que las personas adoptan, en donde “viven cambiando de lugar de vida”, entretejiendo espacios sociales plurilocales que, cuando involucran a más de un país, devienen en espacios *sociales transnacionales* (véase, por ejemplo, Pries, 1999). Otros señalan que la globalización estimula la aparición de las *comunidades transnacionales*, creadas por los migrantes como estrategia para su inserción económica y su reconocimiento social de identidad en los países de destino, desafiando las posturas restrictivas a la inmigración; las personas mantienen hogares en distintos lugares y se benefician de las tecnologías de las comunicaciones; tales comunidades serían geográficamente extendidas, densificadas y solidarias, y abrigarían iniciativas microempresariales transnacionales potencialmente exitosas, dependiendo, eso sí, del grado de heterogeneidad de los migrantes que las conforman (véase, entre otros, Díaz, 2000b; Hamilton y Stoltz, 1996; Portes, 1997a y 1997b);<sup>32</sup>

- (d) Las implicaciones sobre la condición de género —donde las tendencias de feminización migratoria en algunos flujos representan nuevas preocupaciones— y la reunificación familiar, así como la cautela por los derechos humanos de los actores, sintetizan un conjunto de especificidades de gran importancia que ilustran otros componentes visibles de la migración internacional;
- (e) La irregularidad de la migración, figura estigma que se detecta en las modalidades de ingreso a un país, en su mantención en el mismo y en la vigencia de permisos laborales. Paralelamente, este fenómeno se relaciona estrechamente con el *tráfico de personas*, aspecto que hasta ahora no parece asumir manifestaciones masivas en los países de América Latina y el Caribe, pero sí en la emigración extrarregional.

Muchas de estas especificidades representan situaciones problemáticas, pero también constituyen oportunidades y potencialidades que es preciso aprovechar y que se entrelazan con la globalización y la vigencia de procesos de integración multidimensional. Sin embargo, resulta paradójico que la aceptación de las externalidades positivas de la movilidad internacional encuentre numerosos obstáculos, aun cuando muchos gobiernos de la región parecen estar a favor de una postura de este tipo. Esos obstáculos guardan una asociación básica con el estado de conocimiento de la migración y las serias dificultades para disponer de evidencias empíricas sobre las expresiones que adopta y sus distintas consecuencias. Si bien esto no puede ser una excusa para que los especialistas eviten arriesgar opiniones —que se presentan, con frecuencia, en forma de hipótesis— y formular fundadas orientaciones de política, establece notoriamente una limitación de mucha envergadura.<sup>33</sup> La tarea, en todo caso, es urgente y debe comenzar generando una amplia conciencia sobre la importancia de identificar, evaluar y destacar adecuadamente beneficios y problemas asociados a la migración internacional con sus singularidades regionales, subregionales, nacionales y locales, de modo que, como destaca Mármora (1997b), actúen como frenos a las

---

<sup>32</sup> Para otros autores estas dualidades de identidad no son nuevas y habrían coexistido con los procesos de asimilación de inmigrantes (véase, por ejemplo, Bradley, 1999 y sus referencias acerca de autores que hicieron alcances a estos asuntos hace más de cincuenta años). Pero las comunidades transnacionales representan hoy un fenómeno de creciente gravitación en función de su extendida presencia. Un ejemplo notable lo constituyen los *otavalos* del Ecuador, cuya penetración en grandes ciudades latinoamericanas, norteamericanas y europeas, donde se dedican al comercio de vestuario autóctono, les ha posibilitado mantener nexos con sus comunidades de origen y establecer otros nuevos, como por ejemplo, de tipo familiar, en los lugares de destino (Stalker, 2000).

<sup>33</sup> En su emblemático artículo, Castles (1999) señala, sin embargo, que la mayoría de los especialistas en migración internacional concuerdan en que las acciones en este ámbito no pueden esperar hasta que se genere mayor conocimiento y que es perfectamente válido recurrir al acervo acumulado. Estas preocupaciones parecen ser persistentes: hacia fines de los años ochenta, Zolberg (1989) concluía que “... it is evident that scholars of international migration have a special responsibility to clarify for themselves, political theorists, as well as decision makers, the choices we face in an area which, in the next quarter of century, will continue to rise on the world agenda of critical issues” (p. 426).

patologías sociales que se generan sobre el tema —derivadas de la brecha perceptual entre la realidad y el imaginario— e impidan su influencia sobre los tomadores de decisiones.

Así por ejemplo, es indispensable conocer el impacto de la globalización y de los actuales procesos de integración sobre la movilidad *reciente* en América Latina y el Caribe, en especial en cuanto a su composición (por ejemplo, en el plano del género y en el ámbito sociolaboral), su diversificación (en las distintas manifestaciones) e intensificación de los desplazamientos, contrastándolos con las respuestas oficiales que se asumen; este es un aspecto sustantivo para formular posibles políticas destinadas a la conducción (governabilidad) de los procesos migratorios. De allí, resulta plenamente necesaria la puesta a prueba de hipótesis generales como las siguientes:

- (a) Los esquemas de integración propiciarían un aumento de la movilidad, pues las oportunidades laborales que conllevan harían que las personas tengan medios para financiar su migración (Working Group on International Migration, 1998);
- (b) El desarrollo de los países tradicionalmente emisores de fuerza de trabajo estimulará la emigración en el corto plazo y aun cuando el intercambio comercial puede generar empleos y eventualmente estimule disminuir la emigración, sería por sí sólo una estrategia insuficiente (Rowlands y Weston, 1996);
- (c) En un escenario más general, la creciente liberalización de la circulación de bienes y servicios aumenta la incitación a emigrar y resta legitimidad a las políticas migratorias basadas en el control y el cumplimiento de la normatividad (Moulier-Boutang y Papademetriou, 1994);
- (d) Durante las primeras fases integracionistas, la restricción a la inserción laboral de trabajadores extranjeros conduciría a una migración de factores y no de sujetos con derechos y obligaciones que se desplazan amparados en normas que los protegen: se trataría de una transición entre las formas tradicionales de migración (que persistirían) y otras de menor duración (pero más intensas) vinculadas con la mayor interacción de empresas de distintos orígenes (servicios técnicos, montaje de plantas, marketing, supervisión y gestión de negocios, construcción), ninguna de las cuales se enmarca en la libertad de circulación (Mármora y Cassarino, 1998; Benencia, 1998-1999; Pérez, 1997); y
- (e) Junto con el desarrollo de amplia base, se produciría una merma en la presión migratoria por causas de sobrevivencia y se verificaría un aumento de la que obedece a la búsqueda de mejores oportunidades en el exterior; su volumen dependería de las características de cada sociedad. Esta migración, típicamente inducida por el desarrollo, sería más fácilmente manejable y contribuiría a la eficiencia económica (Ghosh, 1997).

En general, de acuerdo con el estado actual de conocimiento —y como se deriva de los esfuerzos narrativos de la migración internacional—, parece que las complejas vinculaciones entre la migración y el desarrollo cobran especificidades que hacen prudente asumir que deben ser asumidas analíticamente en cada situación particular —por ejemplo, nacional o subregional—, incluso considerado la influencia de la globalización (Assous, 2000; Castles, 1999; Ghosh, 1997). Tempranamente Tapinos (1995) advirtió que “... *la diversidad de los escenarios empíricos y el hecho de que la migración tenga repercusiones en una extensa gama de características demográficas, económicas y sociales de una sociedad, excluye toda generalización amplia acerca de los efectos para las regiones de emigración*” (p. 9). En un reciente estudio sobre las tendencias migratorias en América Latina y el Caribe durante la última mitad del siglo XX, Pellegrino (2000) concluye que “... *los estudios que intentan analizar los procesos sociales que originan y estimulan la migración son aún incipientes y en su gran mayoría se refieren a las grandes corrientes de migrantes latinoamericanos que se encuentran en los Estados Unidos; son muy escasos aún los estudios*

*regionales que han incurrido en estas aproximaciones*” (p. 164). A los enfoques hegemónicos de la migración, que tratan de modelar los factores de demanda y oferta de trabajo, habrá que agregar aquellos de naturaleza social, cuestión que, como subraya Assous (2000), hasta ahora ha encontrado insuperables obstáculos técnicos.

La actual tendencia hacia la integración en la región impone un escenario inédito en el análisis de las relaciones entre la migración internacional y el desarrollo, que cobrará mayor relevancia cuando se reconozcan las exigencias que suponen los acuerdos o tratados que van más allá de las instancias comerciales y se registren avances significativos en la esfera del conocimiento. Evidentemente, y por tratarse de fenómenos contemporáneos, existen dominios en que las lecciones que pudieran extraerse de experiencias pasadas de integración no son de fácil aprehensión pues, fuera de los resultados logrados y de la persistencia de similitudes en la percepción de la importancia estratégica asignada a la integración, el escenario internacional de fuerte interdependencia registra modificaciones que hacen riesgosa su extrapolación al presente y porque la movilidad parece registrar un conjunto de motivaciones nunca antes presentadas. ¿No pueden extraerse lecciones de casos avanzados como modelos de integración y tratamiento de la migración? Esta inquietud es diferente y obliga a referirse a dos consabidas experiencias que poco tienen en común. Es el caso de la Unión Europea —de larga trayectoria— y uno de los más recientes, que concita gran atención: la situación entre México y los Estados Unidos a la luz del acuerdo de libre comercio adoptado en el decenio de 1990.

La experiencia de integración en la Unión Europea es la más antigua y ello motiva considerarla como un referente obligado —y quizás emblemático— en todo análisis de la migración. Se trata de un proceso de integración profunda y multidimensional enmarcado en los regionalismos de la postguerra y que denota, con mucha visibilidad, las influencias de los cambios operados en la escena mundial durante la segunda mitad del siglo XX. Sus orígenes se remontan a la suscripción de los *Tratados de París* (1951) y de *Roma* (1957), los que, décadas después, fueron objeto de dos grandes enmiendas: la primera corresponde al *Acta Única Europea* (1986) que, como primera modificación sustancial del Tratado de Roma, fija las bases de la actual institucionalidad encaminada a garantizar el establecimiento del mercado sin fronteras interiores para mercancías, personas, servicios y capitales, y el *Tratado de Maastricht* (1991), que refleja la voluntad de construir la integración económica, monetaria y política y establece la actual Unión Europea (Hovy y Zlotnik, 1995; Cuadrado, 1999). En el plano de la circulación de personas, la libertad de movimientos dentro de la Unión es producto de un largo y azaroso período de negociaciones sobre la distinción de categorías de trabajadores, modalidades de tratamiento de los familiares, regulación en el acceso a servicios públicos, reconocimiento mutuo de calificaciones y concesión de permisos de residencia; este último fue uno de los temas más debatidos (Hovy y Zlotnik, 1995). La experiencia de este espacio de integración en el plano migratorio merecería un análisis pormenorizado, ya que, como apuntan ambas autoras, la *ciudadanía comunitaria* tardó más de tres lustros en hacerse realidad y en el intertanto se suscitaron acalorados debates, se expresó pertinazmente el temor de los países de economías más desarrolladas por verse invadidos por trabajadores de las otras naciones y fue necesario desplegar un esfuerzo de magnitud para conciliar los preceptos de soberanía nacional con aquellos de carácter comunitario. Puede decirse, en definitiva, que los principios de libertad de circulación y residencia fueron aceptados no sin grandes concesiones por algunos Estados y su aplicación se perfeccionó en forma progresiva.

De cualquier manera, las lecciones saltan a la vista en cuanto a la indisoluble inclusión de la migración internacional en la conformación de un espacio integrado multidimensional (*comunitario*). Las singularidades del caso europeo en lo que se refiere a la migración pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- (a) La implementación del espacio comunitario fue liderada por el establecimiento del mercado común, lo que significa que éste precede a las negociaciones del tema de la libertad de circulación y de residencia;
- (b) La libre circulación de bienes y capitales se habría reflejado en una atenuación relativa de las diferencias en los niveles de desarrollo de los países y, por esta vía, conllevó una disminución de la movilidad intracomunitaria y no su aumento, como se temía en algunas naciones;
- (c) El Tratado de Maastricht consideró a la circulación de personas con un distingo marcado: la afirmación de *ciudadanía* europea y la acentuación de medidas de *control* frente a la inmigración extracomunitaria; el *Acuerdo de Schengen* (suscrito gradualmente a contar de 1985) establece el control concentrado de fronteras y los mecanismos de facilitación de la circulación, normas comunes acerca de la concesión del asilo, un sistema de información migratoria y la cooperación judicial y policial en el ámbito de la migración indocumentada (Hovy y Zlotnik, 1995; Mármora, 1994).

La ciudadanía para los comunitarios y el control para los inmigrantes extracomunitarios constituyen sellos distintivos del tratamiento de la migración internacional en el espacio de integración europea. Las fronteras externas representan actualmente un nuevo cuello de botella para los países de la Unión —al punto que algunos han evolucionado de emisores a receptores—, situación que muchos analistas consideran un evidente *tropiezo europeo* en los asuntos de migración (Hovy y Zlotnik, 1995; Malgesini, 1998). La conformación del espacio comunitario involucra, no obstante, una problemática manifiesta —y también aleccionadora— en el manejo de los “asuntos sociales” de la integración. Como se verá en la siguiente sección, la Unión Europea asume explícitamente el objetivo de mejorar la cohesión entre grupos sociales, apoyar a regiones desfavorecidas y financiar el costo de políticas comunes destinadas a la protección de unidades productivas, en el marco de la convergencia económica y la cohesión social (CEPAL, 1996b).

La experiencia de México y los Estados Unidos corresponde a un caso muy particular, en el que originalmente se excluyeron deliberadamente los temas migratorios. La exclusión de la libre circulación de personas en el acuerdo comercial ha concitado un intenso y, a veces, cáustico debate que merece una breve alusión. Dado que se trata de un acuerdo sobre liberalización comercial, tal omisión es un hecho objetivo —salvo para la movilidad temporal con fines de negocios (bajo la consigna de *traid and aid, not migration*, Tapinos, 1994). Durante el proceso de discusiones de su suscripción, no obstante, parece haberse impuesto la férrea creencia de que los flujos de comercio e inversión extranjera directa, a través de su contribución a la modernización productiva y a la mayor competitividad de la economía mexicana, terminarían por inhibir la migración —especialmente indocumentada, como se desprende de la teoría del comercio internacional en sus alusiones a la equivalencia de la productividad marginal y del rendimiento de los factores. Se admite también que es posible que esa omisión constituya una forma de prevenir discusiones en un tema francamente sensitivo, que amenacen la propia integración comercial, teniendo en cuenta que, con sentido realista, los determinantes de la migración internacional son parcialmente inmunes a los efectos de sustitución previstos en la teoría del comercio internacional (Garson, 1998). El debate sobre las consecuencias del acuerdo comercial en la dinámica migratoria se ha centrado entonces más allá de los supuestos teóricos asumidos durante su negociación. Una conclusión frecuente entre la mayoría de los analistas que han tratado de evaluar los impactos desde el punto de vista económico es que, forzosamente, las presiones migratorias no disminuirán hasta, por lo menos, el mediano plazo, si bien las estimaciones de los flujos varían en función de los supuestos acerca de los efectos sobre la agricultura mexicana —en especial sobre la ayuda técnica y financiera para los pequeños y medianos productores, que tradicionalmente contaron con un fuerte nivel de protección e intervención estatal— y las industrias maquiladoras —que reemplazaron a los programas de

braceros vigentes hasta 1964 (Hinojosa, 1994; Tapinos, 1994 y 1995; United Nations, 1996). Algunos especialistas sostienen que la dinámica migratoria es simplemente una función de los cambios económicos y comerciales que venían desplegándose con antelación a la adopción del acuerdo, y éste sería más bien la consolidación de dichas transformaciones; la complejidad de éstas marcaría las respuestas posibles que expresaría la migración (Canales, 1998). Desde otros puntos de vista, hay quienes conceden importancia a las redes sociales y comunidades transnacionales, que representarían un factor con dinámica propia y potencialmente independiente de procesos estructurales e individuales (Avila, 1998; Malgesini, 1998; Portes, 1997a).

Todo esto es indicativo de la inexistencia de opiniones unánimes acerca de las consecuencias de dicho acuerdo sobre la migración. La gran lección en este caso es que, en definitiva, el *issue* migratorio ha permanecido como *piedra sobre la cabeza* en las relaciones entre los países en cuestión y dio pábulo para caracterizar la integración en sus comienzos como un “proceso subdesarrollado” (Hinojosa, 1994). Hacia fines del decenio de 1990, los gobiernos firmantes del acuerdo comercial suscribieron un *Acuerdo de Cooperación Laboral*, cuyo objetivo declarado fue mejorar las condiciones de trabajo y el nivel de vida en los países involucrados y se basa en un enfoque de cooperación (intercambios de información, asistencia técnica, consultas y mecanismos de supervisión) en materias como normatividad laboral, cumplimiento de acciones y promoción de derechos de los trabajadores. Si bien no se conocen resultados, es evidente que este acuerdo complementario constituye una de las inevitables respuestas que había que asumir y una señal de avances que se entrelaza con el área de la cooperación regional.

De cualquier manera, si bien los casos descritos pueden constituir referentes interesantes, no reúnen simples similitudes e incluso esconden posturas (o ideologías) sobre la migración radicalmente diferentes (Tapinos, 1994). Es claro entonces que la discusión sobre los beneficios y los problemas de la migración internacional en los países de la región, en el marco de los esfuerzos de integración, exige pasos previos que guardan relación con análisis rigurosos y apropiados a su realidad. Hasta el momento, los estudios se han visto limitados por la seria dificultad de disponer de sistemas de observación adecuados sobre diversas dimensiones relacionadas con los procesos migratorios y exigen, además, un horizonte de amplio alcance.

En el análisis de las especificidades de las relaciones entre la migración internacional y el desarrollo la complejidad es manifiesta y no se reduce a la consideración de lecciones. Como afirma Castles (1999), en un mundo ideal, la regulación de la migración laboral permitiría que los flujos de remesas fuesen productivamente invertidos y que los migrantes retornasen a sus países de origen con sus destrezas y experiencias para contribuir al desarrollo; la realidad, no obstante, es distinta, ya que parte importante de los movimientos migratorios acontecen en forma indocumentada, las personas se someten a condiciones de abierta desprotección, acceden a empleos que apenas permiten la subsistencia, envían remesas que también son de subsistencia y a veces jamás retornan a sus comunidades. El aprovechamiento de la *ventana de oportunidades* que significa distinguir los beneficios y problemas de la migración internacional en una perspectiva de largo plazo en los países de América Latina y el Caribe se muestra enteramente necesario.

### **III.2.3 Lo inevitable: políticas migratorias y acuerdos globales**

Los antecedentes descritos muestran que si hay un aspecto positivo en torno a una agenda de las relaciones de la migración internacional con el desarrollo este es que las visiones *legalistas* orientadas a manejar unilateralmente los desplazamientos de personas, de modo restrictivo y desligadas de objetivos vinculados al proceso de desarrollo están *completamente* desfasadas de la realidad. Frente a esta situación objetiva, la necesidad de prestar debida atención al diseño y a la lógica de las intervenciones en el campo de la migración es la tercera línea por la que discurren las

argumentaciones en favor de incluir la migración internacional en los procesos de integración en la región.

Una primera argumentación que cabe señalar concierne a la necesaria erradicación de la temática del “control migratorio” y a su reemplazo por la “gestión migratoria” en sentido amplio. El desfase de las visiones normativas —fundadas, y quizás atrapadas, en la incomprensible lógica de la inteligencia— y al mismo tiempo unilaterales, restrictivas y desligadas de objetivos del desarrollo, no significa, desde luego, que los Estados abandonen la atribución de controlar la entrada y cautelar las condiciones de permanencia de los extranjeros en sus territorios —como pudiera desprenderse de los enfoques *fundamentalistas* de la globalización y cuyo caso ni siquiera se constata en la Unión Europea—, pero puede convenirse en que ello ocurra mediante políticas razonadas de admisión —como se viene señalando desde hace algunos años (CEPAL/CELADE, 1995; Meissner, 1992)— y adecuadas de permanencia, retorno, revinculación y traslado a terceros países —como lo ilustran múltiples instancias en que, por ejemplo, se establecen consensos en torno al resguardo de los derechos de las personas migrantes.

Aun cuando el carácter “razonado” y “adecuado” de la gestión migratoria amplia involucra una acepción demasiado general, algunos hechos permiten visualizar convenientemente sus expresiones. Tal convención guarda relación, entre otros aspectos, con el funcionamiento de los mercados de trabajo *en los países de origen y destino* (preocupación tradicional de estos últimos) o, si se quiere, más directamente con los intereses de las empresas y los trabajadores, con una mayor apertura hacia la reunificación familiar y la regularización migratoria (aspectos fuertemente ligados entre sí), con las amplias temáticas vinculadas a las políticas sociales (por ejemplo, en el caso de la educación, la salud y la seguridad social), además de la facilitación permanente de la circulación en regiones fronterizas de fuerte dinamismo y simetrías socioculturales y su progresiva ampliación hacia los espacios nacionales.<sup>34</sup> Lo “razonado” y “adecuado” de la gestión migratoria encuentra también una expresión fundamental en la promoción de la participación de la sociedad civil mediante el fortalecimiento y articulación de sus intereses y actividades, provisto por múltiples organizaciones comprometidas con los migrantes. Esto lleva a una tarea portentosa, pero necesaria: la progresiva modificación de la normatividad para hacerla menos rígida y más acorde con la flexibilización que los hechos planteados y las hipótesis esbozadas están sugiriendo, hasta conducirla hacia su *inclusión en el contexto más amplio de las políticas de desarrollo*. Como señala Papademetriou (2000), una política migratoria exitosa es siempre aquella en que los inmigrantes son exitosos: “... *immigration policy must “walk” a fine line between too much and too little regulation. Inflexible regulation policies...by limiting the employment options of immigrants, interfere with their ability to play out their creative potentials and aspirations and thus diminish the overall value of immigration for the receiving society*” (p. 191).

En esta perspectiva, hace pocos años se señalaba (CEPAL/CELADE, 1995) que el establecimiento de un acuerdo global sobre políticas migratorias a la manera del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio-General Agreement on Tariffs and Trade), puede constituir un marco de concordancia sobre la movilidad internacional de la fuerza de trabajo, proveyendo normas específicas sobre permisos de entrada y salida, criterios acerca de impuestos a los migrantes, disposiciones sobre el trato a los trabajadores extranjeros y pautas sobre aspectos diversos que requieren de consenso internacional (como los mecanismos de transferencias de las remesas). El conjunto de negociaciones multilaterales que permitió la adopción de los preceptos de dicho acuerdo en el plano comercial —incluyendo su cláusula social vinculada a los aspectos laborales— es sintomático de la pertinencia de considerar convenida y progresivamente la posibilidad de establecer un *acuerdo global migratorio*. Mármora (1997b), argumenta además que, en el marco de la

<sup>34</sup> Las regiones fronterizas constituyen verdaderos “laboratorios” que permiten examinar los comportamientos migratorios y afinar acuerdos sobre protección de los derechos y garantías sociales y laborales de los trabajadores migrantes (Di Filippo y Franco, 1999a).

governabilidad migratoria, se precisarían “rondas” similares a las del GATT: “*La coordinación entre los gobiernos para discutir el manejo de las migraciones es fundamental porque implica el salto del unilateralismo al consenso internacional, ya sea bilateral, plurilateral o multilateral. Pero si esta discusión tiene como objetivo fundamental cuántos controles y restricciones se van a agregar, es como si las rondas de comercio internacional se hubiesen generado para aumentar las barreras, en lugar de disminuirlas en función de un mundo más abierto e integrado para la circulación de bienes*” (p. 20).

En la región, la redefinición de la normatividad de las políticas migratorias y su tránsito hacia formas afines a la gobernabilidad, representa una ardua tarea; como ya se ha indicado, esas normativas y políticas han estado frecuentemente atrapadas en la lógica del control fronterizo y la burocracia policial. No es exagerado afirmar que esta acepción mantiene fuerte vigencia en muchos sectores de opinión de los países, cuyas expresiones “administrativas” emergen como respuestas oficiales de los gobiernos y, como destacan Mármore y Cassarino (1998), hacen omisión de la otra lógica, mucho más fuerte, la del mercado y la de las necesidades de la población. Su cuestionamiento decidido y sistemático permitiría reconocer y poner de relieve la vinculación institucional y estratégica multisectorial que *de hecho* presentan los asuntos de la migración internacional más allá de los marcos institucionales vigentes, y también el importante legado que ilustra sobre sus diversas modalidades de inclusión en los procesos nacionales de desarrollo. Un breve examen de la evolución histórica de las políticas y legislaciones migratorias en los países de América Latina y el Caribe muestra que, si bien en ningún caso en forma clara y sistemática, la migración ha tenido presencia en el accionar gubernamental en el plano del desarrollo. Al respecto, y en cuanto a la lógica y los discursos subyacentes frente a la migración internacional, Mármore (1994) identifica cuatro fundamentos:

- (a) El aprovisionamiento de mano de obra, presente desde la colonia hasta comienzos del siglo XX;
- (b) El de la ocupación territorial, con idéntica extensión temporal al fundamento anterior;
- (c) El de la protección laboral, social, política y cultural, propiamente identificado a partir de la segunda mitad del siglo XX y,
- (d) Las argumentaciones emergentes en el campo del desarrollo y la integración que, como describe Mármore (1994), se anteponen “... a (la lógica) del control para la seguridad...” (p. 20).

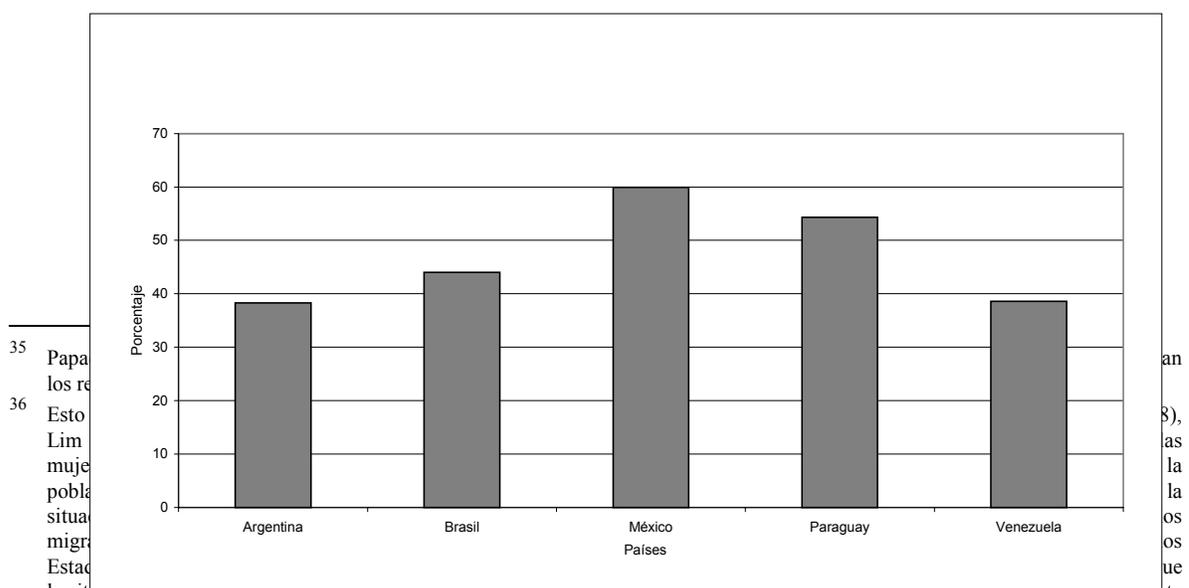
Incluso superando la dominante y restringida acepción de control, la normatividad y las políticas atinentes en el marco de la gestión migratoria tampoco podrán seguir concibiéndose únicamente orientadas a afectar las tendencias migratorias, como se desprende del examen de los múltiples aspectos vinculantes entre la migración y el desarrollo. Esto lleva a sostener que la matriz de análisis sólo puede basarse en una perspectiva de estrategias de desarrollo sustentadas en la estabilidad institucional y no remitirse a políticas “especiales” de migración (Straubhaar, 1992), idea acorde, además, con los tiempos de globalización y de integración en sus amplias acepciones. Como afirma Hidouci (2000): “*Migration policies based on convergent strategic interests are possible, necessary and useful to all parties. Possible acts, combining economic, political and demographic interests, should, in order to have a chance of success, be ranked in order of priority without losing sight of their overall coherence*” (p. 186).

En un escenario de legitimidad democrática y de globalización económica y cultural, la visión de la migración internacional como un asunto asumido mediante posturas legalistas, unilaterales, de tono restrictivo y disociadas de objetivos del desarrollo social y económico, ya no tiene el fundamento que en el pasado pudieron poseer y exigen su adecuación histórica. La mentalidad de control y de crisis nacional que subyace en las normativas debe dar paso a un enfoque basado en la gestión (Sassen, 1998). De allí, es plenamente pertinente asumir la problemática involucrada y blasonar las

externalidades positivas de la migración internacional en un esquema de concertación y cooperación entre los Estados, justamente provisto por el interés en la integración. En este sentido, toda política migratoria debe considerar de modo imperativo el conocimiento acumulado que sugiere que la interpretación de la movilidad y la migración involucra tanto intercambios de recursos humanos —que muchas veces poseen habilidades socialmente valiosas y económicamente costosas— como la identificación de su contribución al desarrollo productivo y al cambio tecnológico y, también, a la ampliación del consumo.<sup>35</sup> Al mismo tiempo, es obligatorio reconocer que los actores intervinientes son personas con derechos, necesidades y aspiraciones de realización individual, que persiguen configurar o reunificar sus familias y, eventualmente, planean retornar a sus países de origen: el conjunto de migrantes está constituido por importantes proporciones de personas dependientes, cuya existencia no se remite directamente a las condiciones de los mercados de trabajo (véase los gráficos 4 y 5). Se trata también y en una fracción cada vez más importante, de mujeres cuya migración puede no obedecer a las mismas motivaciones —frecuentemente laborales— presentes en los hombres.<sup>36</sup> Por definición, quienes se desplazan a través de las fronteras internacionales (los *migrantes* y *circulantes*) son recursos humanos con capacidades de innovación y de emprendimiento y actores sociales con atributos de identidad y solidaridad.

Entonces, los gobiernos y las sociedades civiles deben prepararse para asumir de *manera continua* los desafíos que impone la movilidad, con miras a crear acuerdos globales acordes con el escenario internacional. En la región, la oportunidad es histórica y puede enfrentarse simultáneamente con los avances en la cooperación regional y la identificación adecuada de beneficios y problemas asociados a la migración internacional. Subsecuentemente, un avance en la delimitación de áreas concretas de acción para incorporar la migración internacional en los procesos de integración en marcha es una tarea a corto plazo, que debe considerar los logros y dificultades detectados en experiencias anteriores (véase el recuadro 7) y la necesidad de renovar las concepciones sobre las políticas migratorias para hacerlas más afines a concepciones de gestión y genuina gobernabilidad que, en rigor, exigen una visión de largo plazo.

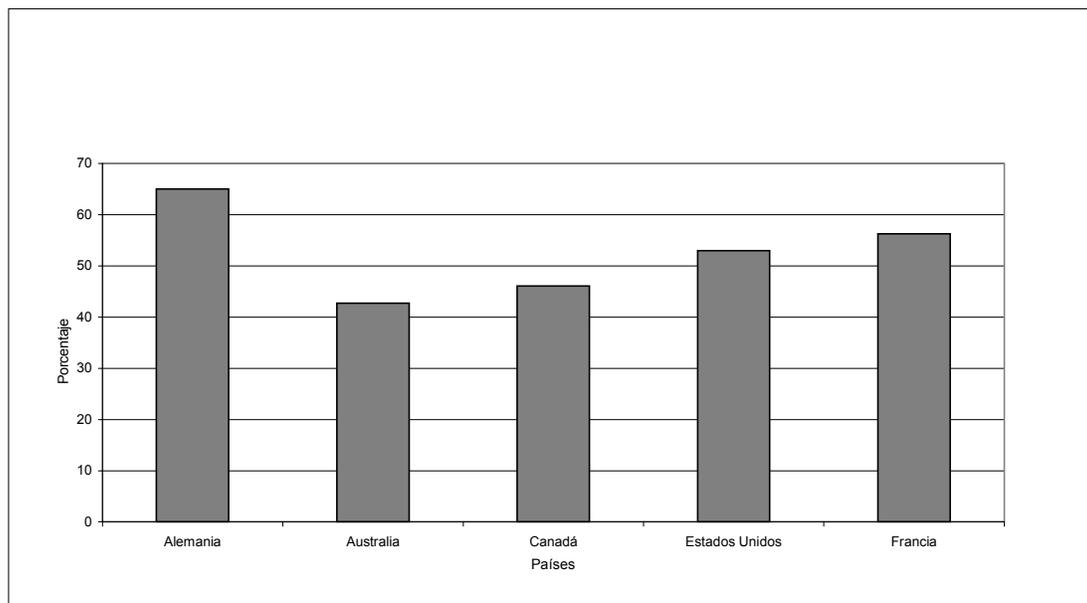
**Gráfico 4**  
**AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE PERSONAS DEPENDIENTES**  
**EN LOS STOCKS DE INMIGRANTES INTRARREGIONALES**  
**(PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES). CIRCA 1990**



las mujeres conformaban un 53% de las admisiones anuales de inmigrantes provenientes de países seleccionados de la región en el primer quinquenio del decenio y un 55% en el segundo (INS, 1994 y 1999).

Fuente: Proyecto IMILA de CELADE.

Gráfico 5  
PORCENTAJE DE PERSONAS DEPENDIENTES EN LOS STOCKS DE INMIGRANTES  
(PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES MUNDIALES). CIRCA 1995



Fuente: Stalker (2000).

### III.2.4 Lo impostergable: los aspectos sociales de la integración y la migración

Un cuarto conjunto de argumentaciones que es posible establecer en el plano de construir una agenda regional sobre la migración internacional y la integración guarda relación con las *dimensiones sociales* involucradas en estos procesos. Estas son, tal vez, de mayor complejidad que las presentadas previamente, en función de la amplitud que subyace en los *aspectos sociales* y del grado de avance aún incipiente de las discusiones sobre su consideración en los procesos de integración en las distintas expresiones territoriales subregionales prevaletes en América Latina y el Caribe. Una elocuente prueba de este planteamiento es el recurrente tratamiento de numerosos aspectos sociales en las argumentaciones esbozadas anteriormente, en especial en aquellas asociadas a los contenidos de los acuerdos globales sobre el establecimiento de políticas migratorias. Sin embargo, es conveniente prestar atención a otros aspectos cuyas especificidades se relacionan de manera más directa con las dimensiones sociales de la integración y que guardan fuertes implicancias para la movilidad de las personas; estos hechos son reconocidos con creciente interés por algunos observadores de los procesos de integración. Cabe puntualizar que, como señala

Kuwayama (1999), “... *is neither true that all the social issues are related to integration, nor that all the aspects of regional integration affect the social issues*” (p. 46).

La apertura mundial y su avance convergente con los procesos de globalización se expresa en la región en la existencia y consolidación de los cuatro grandes acuerdos (o bloques subregionales) que transitan hacia fases más avanzadas de integración: MERCOSUR, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano y CARICOM. En estos esquemas, como se señaló, están incluidos la mayoría de los países de la región y, en lo formal, han configurado uniones aduaneras con diferentes grados de avance, que aspiran a estructurar mercados comunes y a conformar entidades de carácter comunitario.<sup>37</sup> Las instancias actuales se distinguen por su carácter simétrico y horizontal, donde los miembros tienen tratamientos recíprocos en materias comerciales y, dependiendo del acuerdo, en otras áreas de intercambio, tales como la provisión de servicios, las inversiones y la propiedad intelectual; también se han establecido mecanismos vinculantes orientados a preservar derechos y garantías —como un anticipo de la adopción de compromisos en materia de políticas sociales (Di Filippo y Franco, 1999b)— y poseen órganos de representación social y política; en algunos casos (como acontece con la Comunidad Andina) llegaron a establecer —hace varios años— una extensión a la movilidad laboral dentro del intercambio de factores (véase el recuadro 8). En general, y como persiguen constituir mercados comunes, no es extraño encontrar que las instancias de integración comercial han evolucionado, incorporando progresivamente las dimensiones sociales de la integración, si bien esto ha ocurrido de manera desigual y, hasta ahora, en forma más bien reactiva (véase el recuadro 9).

Caben dos observaciones adicionales: los países que no tienen membresía plena en ninguna de las instancias de integración subregional establecieron acuerdos bilaterales o negociaron tratados preferenciales de mercado con dichos bloques (y con otros). Lo que interesa destacar es que, frente al proceso de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) —iniciadas en 1998— es posible que se reposicionen, asociándose a los mecanismos de concertación asumidos por alguno de los bloques (Di Filippo y Franco, 1999b).<sup>38</sup>

#### Recuadro 7

### INCORPORACIÓN DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ALGUNAS POSIBLES ÁREAS DE ACCIÓN

A partir de las diversas experiencias históricas, recientes y presentes, y según las perspectivas que se derivan, existen algunas áreas de acciones posibles para incorporar los asuntos migratorios en los procesos de integración en la región. Si bien desde una perspectiva general estas áreas se identifican en forma continua o discontinua, sistemática o asistemática, tienen en común la oportunidad de ser tratadas bajo la forma de convenios o instrumentos bilaterales y multilaterales, especialmente, en los esquemas de integración económica vigentes en la región. Dichas áreas se refieren a:

- La normativa institucional
- La regulación de los flujos migratorios
- La facilitación de los flujos migratorios
- La modernización y coordinación interinstitucional

El área *normativa institucional* se refiere al conjunto de normas que afectan la condición de la persona migrante. Se distinguen *normas migratorias* y normas que *inciden sobre los migrantes*. Las primeras se enmarcan adecuadamente en acuerdos multilaterales que persiguen homologar y armonizar legislaciones migratorias o categorías migratorias, en cuyo caso el ejemplo más destacado es el Instrumento Andino de Migración Laboral (véase el recuadro 8). Durante los años noventa comenzaron a adoptarse en la Comunidad Andina (a través de estudios comparativos de legislaciones sobre asuntos migratorios), en el Mercado Común del Sur (mediante la creación de un código informático migratorio y estudios orientados a la unificación legislativa) y en Centroamérica (mediante la homologación de la legislación y procedimientos migratorios entre los países miembros de la Organización Centroamericana de Migración, OCAM). Las normas que inciden en los migrantes guardan relación con la seguridad social y el reconocimiento de títulos o acreditaciones profesionales, sobre las que cabe citar, en el primer caso, los instrumentos y convenios de larga data entre los países, aunque con trayectorias y resultados muy diversos; en el segundo caso, destaca nitidamente el Convenio Andrés Bello (véase el recuadro 10).

El área de *regulación* involucra la necesaria concertación entre los países y pueden destacarse tres ámbitos funcionales al establecimiento de políticas migratorias: *regularización de migrantes indocumentados*, *equilibrio demográfico fronterizo* y *canalización ordenada* de los flujos migratorios. La regularización implica la necesaria extensión de los principios de facilitación del tránsito hacia la permanencia del migrante en el país receptor y encuentra diferentes expresiones destinadas a la población indocumentada, algunas de ellas conocidas como “amnistías migratorias”. El equilibrio demográfico fronterizo dice relación con la búsqueda de funcionalidad de los procesos migratorios y el desarrollo económico y social, lo que se expresa en el ámbito de los mercados laborales y en el acceso a servicios sociales. Esto engloba un tramado de intermediaciones entre la oferta y demanda de trabajo, expresadas en programas y convenios específicos, muchos de ellos de carácter bilateral

37 Di Fi  
recip  
tradu  
dura  
38 El A  
Coof  
PIB (

**Fuente:** Mármora (1994).

De cualquier forma, la percepción dominante es que los aspectos sociales son temas nuevos en el análisis de la evolución de los procesos de integración subregional en América Latina y el Caribe. Esta visión, corroborada por la bibliografía existente, no es expresiva, sin embargo, de que tales aspectos se hayan omitido en los procesos de integración y se puede señalar que en la experiencia de integración andina —que se extiende por más de treinta años— se encuentra un referente de gran relevancia (véase el recuadro 8). Evidentemente, en otras experiencias regionales sí se presentan mayores y privilegiadas consideraciones, como sucede en la Unión Europea (con sus numerosos instrumentos formales), la Región de Asia Pacífico (a través de sus áreas de desarrollo de recursos humanos) o, incluso, en los acuerdos complementarios del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (como los ya mencionados en los planos laboral y ambiental) (Kuwayama, 1999). En sentido amplio, los aspectos sociales son fundamentales para la legitimidad de los procesos de integración y desarrollo en una visión estructural de largo plazo; esto es así si se parte de la constatación de que el problema del empleo no se resolverá sólo por medio del crecimiento de las exportaciones y del de la inversión directa extranjera sino que exigirá una creciente participación de otros sectores vinculados a los mercados regionales ampliados, estimulada por la acción orientadora de políticas públicas (Di Filippo y Franco, 1999b; Evans,

2000). En sentido más estricto, los aspectos sociales involucran vertientes económicas, políticas y culturales afines a las políticas sociales nacionales o, eventualmente, supranacionales. Desde el punto de vista de las repercusiones de la integración, estas dimensiones se singularizan en dos grandes áreas: la distribución de costos y beneficios derivados de la integración y las asimetrías que presentan las condiciones laborales que inciden en la movilidad de la mano de obra y en el establecimiento de un mercado regional integrado (CEPAL, 1996b). La primera de las áreas nombradas ha sido tratada con un carácter marginal, debido a la inexistencia de recursos económicos destinados a mejorar la cohesión entre grupos sociales, a apoyar regiones desfavorecidas dentro de los espacios de integración y a financiar el costo de políticas comunes destinadas a la protección de unidades productivas. Esto se hace evidente si, como se adelantó, se compara con la experiencia de la Unión Europea, donde “...*(se) cuenta con amplios recursos de origen fiscal provistos por los países miembros para financiar políticas comunes encaminadas a promover la convergencia económica y la cohesión social...*” (CEPAL, 1996b, p. 129).

Los mercados de trabajo regionales han venido aplicando criterios crecientemente preferenciales y restrictivos que no se condicen con las tendencias generales de liberalización de los mercados de factores a nivel internacional, particularmente en cuanto a la no discriminación y al trato nacional. Como ya se analizó, esta situación no resulta extraña, pero esta vez alude directamente a los mercados laborales. Tal actitud estaría basada en la creencia de que “...*(la liberalización de los mercados de trabajo) puede conducir a un descenso de los niveles de vida y de salarios que existen en los países donde la mano de obra es relativamente escasa*” (CEPAL, 1996b, p. 130). Frente a esta situación, junto con la profundización de la integración, los acuerdos más importantes vigentes en la región comienzan lentamente a crear condiciones institucionales que facilitan la movilidad de los trabajadores en espacios económicos ampliados. La tarea exige garantizar al migrante derechos individuales, familiares y sociales en los campos laboral, previsional, sanitario, educacional y otros y, en este sentido, cobra vigor la apuesta a la convergencia en sus distintas modalidades, entre las cuales destaca la armonización de políticas comerciales, macroeconómicas, fiscales y también sociales (CEPAL, 1999b).<sup>39</sup>

#### Recuadro 8

### EL PROYECTO DE INTEGRACIÓN ANDINA, LOS ASPECTOS SOCIALES Y LA MIGRACIÓN: UNA EXPERIENCIA QUE DEBE PROGRESAR

La integración andina es una de las experiencias más ricas e importantes en América Latina y el Caribe. Más allá de las connotaciones históricas que pudieran invocar las referencias identitarias a la subregión andina, los antecedentes más directos sobre los orígenes institucionales del proceso integrador se remontan a la firma del *Acuerdo de Cartagena*, adoptado en 1969 por cinco países (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú), a los que se agregó Venezuela en 1973; Chile se retiró pocos años después. Luego de numerosos avances y retrocesos, en 1996 este proyecto es replanteado bajo una nueva voluntad política: el *Consejo Presidencial Andino*. Así, se suceden reestructuraciones institucionales que dan cuenta de la actual *Comunidad Andina* (Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena).

Desde sus comienzos, la experiencia andina se ha caracterizado por la deliberada inclusión de objetivos sociales y culturales, lo que señala el espíritu de ser mucho más que una organización comercial. Para varios analistas, constituye uno de los primeros intentos por construir un marco comunitario de integración donde lo *social* ocupa un espacio preferencial y diferenciado, si bien registra dificultades en el logro de los propósitos. En este contexto se adoptaron diversos convenios específicos, como el Andrés Bello (véase el recuadro 10), el Hipólito Unanue (sobre salud) y el Simón Rodríguez (de carácter sociolaboral). Dentro de este último, se creó el *Instrumento Andino de Migración Laboral* (conocido como Decisión 116), que definía disposiciones y mecanismos institucionales acerca de procedimientos de contratación de trabajadores andinos, protección de los trabajadores y sus familias y situación de las personas indocumentadas, entre otros aspectos. Su principio rector era el tratamiento igualitario de los trabajadores. Se considera que, durante sus primeros años, el Instrumento obtuvo buenos resultados —motivando un conjunto de acciones multilaterales—, pero a la postre, su eficacia no escapó a los límites y vicisitudes del propio proceso integrador andino; destacan la pérdida del ímpetu en la dinámica integradora, en general, la imposibilidad de cumplir con sus disposiciones y las excesivas funciones delegadas a los ministerios del trabajo de los países, en particular. El Convenio Simón Rodríguez y el Instrumento fueron desactivados a mediados del decenio de 1980 y el tema migratorio pasó a ser un área de desencuentro.

<sup>39</sup> En e  
num  
inter  
capit

Hacia fines de los años noventa, los países andinos se encontraban elaborando una *agenda social andina*, concebida como prioridad estratégica de la integración, donde se promueve la necesidad de actualizar y reforzar el funcionamiento de los diferentes convenios (entre ellos el Simón Rodríguez), manteniendo los principios básicos que inspiraron el diseño del Instrumento, pero revisándolo como parte

Fuente: León (1993) y (1999); Mármora (1994) y (1997a); Pérez (1993).

#### Recuadro 9

#### LA DIMENSIÓN SOCIAL EN EL MERCADO COMÚN DEL SUR

Las negociaciones para constituir el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) tienen su origen en el *Tratado de Asunción de 1991*, suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El volumen del producto y el tamaño de los mercados, principalmente de sus dos más poblados países, constituye una razón básica para reconocer en el MERCOSUR a uno de los espacios de integración más importantes de la región. Pero, además, su vertiginoso desarrollo como zona de libre comercio y unión aduanera le han significado cobrar prestancia externa como entidad unitaria frente a otros bloques subregionales o países individuales, posicionándose en una condición de vanguardia merced al flujo de comercio intrarregional. Esta materia ha sido analizada en numerosos estudios, que también descubren algunos problemas de difícil solución. De cualquier manera, la opinión dominante es la de su importancia estratégica.

En general, no existen opiniones unívocas sobre una evaluación de la trayectoria *social* del acuerdo, lo que se complica en vista de la enorme dinámica institucional encaminada a la estructuración de un ámbito supranacional. Algunos observadores sostienen que, hasta fines de los años noventa, el MERCOSUR no había desarrollado una dimensión social proporcional a la observada en el plano comercial. Los derechos sociales y la ciudadanía no aparecen en los tratados constitutivos del bloque, salvo algunas menciones a asuntos laborales y al reconocimiento de la gestación de un espacio social *mercosureño*. Para otros analistas, el Tratado de Asunción y el *Protocolo de Ouro Preto de 1994* abordan los asuntos sociales de la integración, aunque tal vez de manera tangencial; lo importante es que las referencias no han estado ausentes y muchas iniciativas —entre ellas algunas atinentes a la migración— han venido desarrollándose progresivamente, teniendo presente que se trata de un proceso de trayectoria relativamente breve. Los aspectos laborales parecen ser los más sensibles entre los temas sociales, y por ello se reconoce que se ha creado una institucionalidad para asumir su problemática.

Los componentes sociolaborales del acuerdo han estado impulsados por la acción sindical (Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur), las actividades de los ministerios del Trabajo, la creación de subgrupos de trabajo y del llamado Foro Consultivo Económico Social, creado con el Protocolo de Ouro Preto. Estos son los principales órganos especializados en materia sociolaboral. Para algunos, lo que más resalta es que aquellos representan el único espacio institucional abierto a la

**Fuente:** Ermida (1999); Mámora y Cassarino (1998); Santestevan (1999).

Las dos áreas anteriormente aludidas no se disocian, involucran otros aspectos sociales e indudables relaciones con los procesos migratorios. Sin embargo, obligan a reflexionar en algunos puntos. En general, debe reiterarse que esos movimientos no son homogéneos en los territorios nacionales; más aún, como ya se ha señalado, pueden configurar verdaderos espacios y comunidades binacionales o transnacionales de gran dinamismo económico y demográfico, lo que puede ser potenciado con la promoción de una mayor cohesión social. La incorporación de diversos actores en los procesos de integración parece verificarse con más fuerza en estos territorios, incluidas las agrupaciones de empresarios, comerciantes y consumidores, y en instancias de carácter académico y otras organizaciones sociales (Kuwayama, 1999). Los “laboratorios” que representan las regiones fronterizas de intensa movilidad son también el germen de una *ciudadanía común* entre las personas que conforman parte de los espacios subnacionales que se integran, delimitando campos de esfuerzos compartidos de cooperación para abordar problemas comunes a dos o más países, circunscritos, además, territorial y socialmente (Di Filippo y Franco, 1999a). Estos autores señalan que dichos esfuerzos son funcionales a los procesos de descentralización que suponen transferencias de gestión en materias como salud y educación y que permiten tomar decisiones en distancias más cercanas a los demandantes finales y que, a su vez, tienen mayor eficacia. “*Los procesos de descentralización, combinados con los de integración, podrían generar una institucionalidad que va más allá de la que emana de los tratados y acuerdos suscritos por los gobiernos centrales...(y) las políticas*

*supranacionales no deben ser formuladas para remediar problemas que podrían resolverse a nivel nacional, y lo mismo podría decirse de las políticas nacionales respecto de problemas provinciales, o de las provinciales respecto de las locales”* (p. 45); aspecto que alude al principio de subsidiariedad vigente en la Unión Europea, en el que se asume que los temas sociales que se abordan en un nivel territorial inferior no deben ser objeto de políticas o acuerdos de nivel superior.

Por otro lado, muchas de las expresiones problemáticas más visibles de la migración internacional se evidencian en los mercados de trabajo y abarcan tanto la indocumentación de trabajadores y la consiguiente competencia desleal, como la vulnerabilidad de las poblaciones marginadas de los beneficios sociales en razón de su condición de extranjeros. La validez del precepto acerca de la “avanzada” que significan los movimientos migratorios en los procesos de integración adquiere concreción al considerar esta dimensión social, cuya lectura genérica no es otra que el reconocimiento de que los intercambios migratorios pasados y futuros son un indicador de la potencial conformación de sistemas integracionistas entre países (Palma, 1999). Pérez (1993) señala que al enfrentar la disociación entre las áreas migratorias, laborales y sociales se garantizaría la disminución de riesgos de inequidades y desprotección de la mano de obra extranjera; su incorporación como sujetos con derechos y obligaciones en las normativas laborales y sociales concretaría los principios generalizados —si bien aún no consagrados— sobre la no discriminación y el trato nacional de los individuos.

El problema de los mercados laborales guarda relación directa con los derechos de los trabajadores y con los costos laborales. En estos últimos, las modalidades de contratación permitidas en cada país pueden afectar la adaptación de algunas empresas a cambios coyunturales derivados de la competencia externa; asimismo, las diferencias en las legislaciones laborales (como el papel de la negociación colectiva y de los sindicatos) afectan las condiciones del ejercicio de los derechos laborales. La seguridad social es otro aspecto de suma importancia, ya que se plantean numerosas rigideces en cuanto al traslado de los beneficios del trabajador adscrito a la seguridad social de un país de origen hacia otro de destino. Estos temas han ido retrasados en las negociaciones de los acuerdos de integración de la región y son áreas de difícil coordinación a nivel internacional (Mizala y Romaguera, 1997); sin embargo, las diferencias en los costos laborales se reducen dentro de los espacios de integración, al menos comparadas con las que se verifican en otros contextos (Di Filippo y Franco, 1999a).

La puesta en práctica de políticas de protección social en los espacios de integración que superan la instancia comercial supone una *convergencia de políticas sociales*, lo cual hace interrogarse acerca de los criterios más adecuados para promoverla. Se ha destacado que las acciones convergentes pueden tener lugar en tres niveles, según el área de política específica que se trate: la *coordinación*, la *armonización* y la *unificación*. En el primer nivel, se considera que hay políticas nacionales que se adecuan en puntos mínimos necesarios y, en consecuencia, son compatibles con la idea de competencia entre legislaciones, y ese es el caso del reconocimiento recíproco de derechos, obligaciones y garantías en materia de prestaciones sociales. En el segundo nivel, se piensa que las políticas armonizadas, de base nacional, se fundan en sistemas y regímenes deliberadamente transformados con base en criterios y principios comunes. El nivel de unificación guarda relación con políticas supranacionales que se formulan y ejecutan unificadamente y se financian autónoma y regularmente con recursos emanados de las autoridades comunitarias (Di Filippo y Franco, 1999b). La identificación anterior es pertinente para analizar probables formas de convergencia social. Como han señalado estos autores, la convergencia de políticas sociales en los esquemas de integración subregional vigentes en América Latina y el Caribe puede examinarse en tres planos: la migración propiamente tal, la protección y seguridad social y la formación de capital humano. En el caso de la migración, la convergencia de políticas atinentes es un buen ejemplo de armonización, y se puede postular como principio básico el establecimiento de regímenes migratorios que acepten excepciones transitorias a la plena movilidad laboral; de tal manera se

evita que la instauración de la libertad migratoria en forma inmediata e irrestricta erosione la credibilidad (y deseabilidad) del avance hacia formas más profundas de integración, ya que los impactos de los movimientos migratorios son difíciles de anticipar y pueden no ser desdeñables en zonas de destino. Desde luego, cabe reiterar que las zonas de frontera constituyen los espacios más adecuados para verificar la pertinencia de estas propuestas encaminadas a una facilitación de la migración internacional.

En los otros temas, Di Filippo y Franco (1999b), señalan que las políticas de protección y seguridad social pueden ser objeto de coordinación, ya que se trata de derechos que no exigen su diseño y puesta en práctica mediante sistemas comunes y no requieren ser armonizados en regímenes transformados; sólo tienen que hacer uso del principio del reconocimiento recíproco (igualdad de trato), al estilo de la Unión Europea. La formación de capital humano tampoco exige ir muy lejos, ya que la convergencia de políticas formativas —como en los estudios superiores— es particularmente apta para aplicar aquel principio e incluso ensayar una competencia activa entre legislaciones: los países podrían aprovechar las nuevas tecnologías de información y obtener economías de escala y especialización en materia de oferta educacional superior en áreas específicas. Sin embargo, la necesidad del reconocimiento de títulos y estudios constituye una exigencia previa para garantizar a los emigrados capacitados su regreso.

Siguiendo las argumentaciones anteriores, corresponde consignar algunas especificidades de los migrantes internacionales, ya que en los países de la región existen migrantes con muy diferentes calificaciones; por supuesto, este hecho condiciona el mayor o menor éxito en su inserción en los mercados de trabajo en los países de destino, pero la distinción es relevante para identificar prioridades en la convergencia de políticas. Así, los antecedentes disponibles muestran que la fuerza de trabajo migrante menos calificada es mayoritaria entre países que comparten fronteras; al mismo tiempo, es quien requiere el reconocimiento inmediato de sus derechos previsionales, de salud y de educación, lo que significa, en principio, trasladar sus derechos desde el país de origen al de destino. Los mismos antecedentes indican que, en cambio, los recursos humanos de alta calificación, más representativos en los flujos migratorios entre países no limítrofes, están más incorporados al mercado, son portadores de innovación y habilidades para la absorción tecnológica y, obviamente, exigen la tramitación de sus capacidades profesionales para ejercerlas con propiedad en los países de destino y estimular su revinculación y eventual retorno a sus países. La eliminación de las diversas formas de discriminación en el ejercicio de actividades profesionales, que suelen afectar a algunos extranjeros, erosiona decisivamente su potencial contribución, tendencia palmariamente visible en las actitudes de algunos gremios profesionales de varios países de la región, quienes suelen aducir las llamadas *reglas de prioridad*, o alguna de sus expresiones como la “defensa de la calidad formativa”. Hay, por último, un segmento particular entre los migrantes, que son los estudiantes, especialmente de niveles superiores, cuya oferta de formación —estimuladora de competencias— exige el reconocimiento de estudios cursados entre distintos países. La inquietud es si las áreas de formación que se ofrezcan evitarán los riesgos de la pérdida de calidad en los contenidos, aspecto en que el mercado no ha ofrecido mayores salvaguardias en los casos de la privatización de la enseñanza superior.

Las discusiones anteriores deben ponerse en el debate público y académico y también requieren de evidencias directas en situaciones regionales. Más allá de ello, cabe recuperar una visión más de conjunto acerca de los aspectos sociales de la integración. Si se acepta que el fin último de un proceso de integración es la cohesión social, esto es, la reducción de las disparidades y desequilibrios y una simultánea consideración de la protección y el diálogo social, la integración supone una tarea pendiente, que refiere a construir una agenda social que acepte la heterogeneidad, diversidad y complejidad de la problemática social como paso previo a la homogeneización social (González, 1999), o de una manera más elemental, que se avance en la integración de las propias sociedades que pretenden integrarse (Podestá, 1998). Este logro echaría las bases de una movilidad internacional

conducida de manera racionalizada y adecuada, sin percepciones patológicas de amenazas, competencias desleales y masividades. Mientras tanto, y a medida que los esquemas de integración se propongan “... *avanzar hacia la constitución de mercados comunes, terminarán tropezando, antes de lo que cabría esperar, con las repercusiones sociales de este paso. Se hará necesario garantizar la libre movilidad de los migrantes en el espacio comunitario, abordando el tema de sus derechos económicos, sociales y culturales en los ámbitos laboral, educacional, de la salud y de la previsión social*” (Di Filippo y Franco, 1999a, p. 31). Por supuesto, se podría discutir el grado de libertad de movimientos en el comienzo de las fases integracionistas.

El tratamiento de los aspectos sociales de la integración —incluida la migración— es, por cierto, muy amplio y no se agota con los planteamientos anteriores. Se podría reconocer que tales aspectos no son exclusivos de los esquemas de integración económica y comercial, puesto que se extienden también —y con propiedad— a otras instancias integradoras de suma relevancia. Es el caso de acuerdos bilaterales y multilaterales adoptados por los gobiernos sobre materias específicas que suelen incluir la llamada “variable” migratoria y que ya han sido mencionados (desarrollo fronterizo, intercambio científico y académico, trabajadores temporales, facilitación y modernización de controles fronterizos comunes). Y es ejemplo también la existencia de instancias orgánicas institucionales y políticas (como la ALADI, la OEA, el Grupo de Río), entre otros muchos componentes de las redes integracionistas, que de alguna forma han prestado atención a aspectos sociales de la integración entre los países de América Latina y el Caribe. Una instancia de gran alcance regional está en el Convenio Andrés Bello. Si bien —como también sucede con los últimos ejemplos nombrados— su presencia no constituye en rigor una argumentación para considerar a la migración internacional en los procesos de integración, representa un elemento que no debe omitirse para tener en cuenta algunas de sus líneas de acción, en especial por su original intención de superar el sesgo economicista y comercial que tiene el enfoque hegemónico de la integración (Henríquez, 1999) (véase el recuadro 10).

#### Recuadro 10

#### EL CONVENIO ANDRÉS BELLO: UNA INICIATIVA CENTRADA EN LA DIMENSIÓN HUMANA DE LA INTEGRACIÓN

El Convenio Andrés Bello es una instancia suscrita en 1970 al alero del entonces vigente Pacto Andino. Redefinido en 1990, recibió el nombre de Organización Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural, y plantea expresamente *ampliar y fortalecer el proceso de integración*. Actualmente está conformado por Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, España, Panamá, Perú y Venezuela, que delegan su representación formal en los Ministros de Educación. Su propósito fundamental es lograr la integración en los planos descritos en su denominación genérica y, bajo la forma de un tratado público internacional —basado en una sólida estructura institucional y administrativa— el Convenio proyecta sus funciones y acciones no sólo entre los países signatarios, sino también hacia distintas instancias integracionistas, por ejemplo, algunos de los acuerdos de integración económica vigentes en la región y la Unión Europea. Su característica más distintiva es el intento de crear un espacio académico en la búsqueda de la integración, promoviendo el conocimiento de la problemática integradora y el establecimiento de redes de comunicación e intercambio de información desde un punto de vista mancomunado. El Convenio desarrolla una significativa labor en el ámbito educativo y ha asumido que el reconocimiento y equivalencia de los estudios de los ciudadanos signatarios constituye una tarea fundamental en la integración de los pueblos. Los mayores avances se registran en los niveles de educación básica o primaria y media o secundaria, en que se han establecido los regímenes de equivalencias; logros importantes se han obtenido en el reconocimiento de títulos académicos y profesionales para el ingreso a programas de postgrado, si bien no se traducen en el reconocimiento de derechos para el ejercicio profesional en el país donde se realicen; en este plano existen posturas discordantes dadas por disposiciones normativas y reglamentarias que, en muchas ocasiones, carecen de flexibilidad para el desempeño laboral del extranjero. Es interesante observar que el reconocimiento y equivalencia de estudios es una exigencia fundamental para facilitar la movilidad de las personas y su inserción en el país de acogida o, lo que es lo mismo, para promover la efectiva integración a través del intercambio de recursos humanos. Sin embargo, es evidente que la falta de expedición de los derechos laborales es un tema que muestra la necesidad de avanzar mucho más a futuro.

**Fuente:** Bravo (1997) y Henríquez (1999).

En síntesis, los procesos de integración subregional registran avances incipientes en los aspectos sociales y, sin duda, todavía no es posible establecer evaluaciones. Más aún, sigue siendo relevante la necesidad de establecer lineamientos de acción que eviten un sesgo socialmente *desintegrador*; algunos autores opinan que esta situación se ha advertido en experiencias recientes en otras regiones (Evans, 2000).<sup>40</sup> Este alcance se extiende con propiedad al tratamiento de los asuntos migratorios, donde cabe anotar que no sólo son complejos los temas que cabe abordar sino también los son las modalidades para enfrentarlos, si bien ello no representa tareas imposibles, y así lo demuestra la apuesta a la convergencia de las políticas sociales. Ello queda ilustrado con los problemas relativos al acceso a servicios, a la seguridad social, las acreditaciones profesionales, entre otros y, de modo más general, con la protección social y la condición de ciudadanía de las personas migrantes. En la base de esta concepción están las relaciones que mantienen los fenómenos del desplazamiento, circulación y establecimiento de las personas tanto con cálculos económico laborales como también con dichos otros aspectos.

---

<sup>40</sup> Evans (2000) se refiere a las conclusiones de estudios realizados en Asia, que parecen expresar que muchos países estarían empeñados más en expandir el comercio que en desarrollar un proceso de integración regional (según se desprende del impacto de las crisis financieras), lo que ha estimulado la atención creciente hacia sus dimensiones sociales.



## Conclusiones y un comentario

---

Habida cuenta de sus múltiples dimensiones y complejas relaciones con el desarrollo, no resulta extraño constatar que la migración internacional ocupa hoy un lugar de creciente prioridad en el campo de las preocupaciones de los gobiernos, sociedades civiles y comunidad internacional en general. Muchas de las inquietudes que despierta no son esencialmente nuevas, pero han tenido inédita difusión; del mismo modo, las respuestas no son unívocas ni suficientes, si bien parece haber una tendencia a privilegiar su examen en el marco del desarrollo. Todo esto adquiere mayor pertinencia al considerar el escenario de globalización y regionalismos, que se traduce en una creciente división del trabajo, una multilateralización de la liberalización comercial, una revalorización de la integración y un notorio auge de las comunicaciones al abrigo de las nuevas tecnologías, lo que crea un conjunto de transformaciones hasta ahora difíciles de evaluar.

El protagonismo que se está concediendo a los procesos subregionales de integración económica y comercial en América Latina y el Caribe —en la antesala de la constitución de un área hemisférica de libre comercio— ha comenzado a extenderse hacia sus expresiones políticas y sociales. Numerosas inquietudes confluyen para poner de relieve la importancia que pudiera asignársele a la migración Internacional. El estado actual de su inclusión es creciente, pero todavía muy insuficiente, como se ha dejado ver en este documento, y no es exagerado afirmar que el tratamiento de los fenómenos migratorios, que sigue mostrando el pesado legado de la lógica del control, en el mejor de los casos termina siendo asociado

predominantemente a asuntos administrativos y unilateralmente asumido por quienes se encargan de adoptar decisiones en cada país. De allí que no es sorprendente verificar que la migración internacional y las diversas formas de movilidad constituyen una materia pendiente en el contexto de la integración de los países, a pesar del reconocimiento de sus estrechas relaciones con el desarrollo y del mantenimiento de las propensiones migratorias en diversas regiones.

Las desigualdades en el nivel de desarrollo entre países, las insuficiencias estructurales de dichos procesos, las diferentes oportunidades laborales y salariales, la incertidumbre y creciente vulnerabilidad social y también la inestabilidad o fragilidad de los regímenes democráticos —y las ocasionales consecuencias de desastres naturales—, ejercen una influencia gravitante sobre los desplazamientos de las personas en los países de América Latina y el Caribe. Aunado a esos factores —que se potencian con la cada vez mayor facilidad de medios de transporte y comunicación— es dable suponer que en la región se refuerce simultáneamente la operación de las redes sociales de migrantes y se consoliden comunidades transnacionales, al mismo tiempo que continúe la afluencia de recursos bajo la forma de remesas a los países de origen; todos actúan como factores perpetuadores de la migración y tornan cada vez más ineficaces las normativas tradicionales. Frente a estos hechos, los escenarios de globalización y apertura, particularmente los acuerdos de integración comercial y los de carácter multidimensional en bloques de países entregarán un papel cada vez más protagónico y visible a los fenómenos migratorios, mostrando que la lógica del mercado y de búsqueda de oportunidades es más fuerte que cualquier intento de inmovilización.

En una perspectiva de mediano plazo, la inmovilización no sólo parece improbable si se consideran los mecanismos indicados, sino que pierde todo sentido frente a los efectos de los pertinaces obstáculos que se oponen a la convergencia económica y, especialmente, frente a los efectos disruptivos del desarrollo sobre las comunidades más deprimidas. Viene al caso recordar que los estudios sobre el uso de las remesas muestran que la mayor parte de esos recursos se destinan al consumo y no al uso productivo (CEPAL, 1999a). La conformación de las comunidades transnacionales podría coadyuvar a la mantención de las prácticas migratorias, siguiendo el ejemplo de los que han prosperado económicamente gracias a dichas conductas (Portes, 1997b); estas situaciones, citadas con creciente frecuencia en los estudios, sirven para reconocer la dificultad de que, al menos a corto plazo, se establezcan condiciones de retención de la población.

Por otro lado, la tarea de generar conocimiento acerca de la migración y de la movilidad en general permea todas las discusiones. Aquí confluyen viejas y nuevas preguntas que exigen respuestas actualizadas. Entre las últimas, hay algunas cuyo abordaje es urgente: ¿cómo se muestran, efectivamente, los factores perpetuadores de la migración? Si las fuentes de información tradicionales sugieren que entre algunos países se han atenuado los movimientos migratorios que significan traslados de residencia, ¿habrán adquirido o estarán adquiriendo importancia otras modalidades de movilidad?, ¿cuáles pueden ser esas modalidades?, ¿lograrán los migrantes alcanzar un papel competitivo en el mercado laboral de los principales países de atracción regional? Maguid y Arruñada (1998) destacan la existencia de un enorme abanico de interrogantes que desafían nuevas investigaciones y que exigen la necesidad de monitorear los movimientos migratorios en su más amplio sentido y no meramente en lo que concierne a su cuantía y composición.

El comienzo de siglo marca una fase distinta a la que se conoció en las últimas décadas. Es posible que recién se estén esbozando los cimientos de la *era de la migración*, levantados sobre una estructura de tensiones y contradicciones indesmentibles. Pero junto con ellas se avanza en la cooperación regional entre los Estados, sociedades civiles y organizaciones internacionales —situación impensada hasta hace pocos años—, se advierte la necesidad de adoptar acuerdos globales afines a los numerosos instrumentos internacionales existentes (o de ratificar convenciones), comienza a establecerse un incipiente consenso en torno a la necesidad de

identificar beneficios y problemas de la migración internacional en el marco de los procesos de desarrollo, y se reconoce progresivamente el carácter social de los procesos de integración en marcha. Frente a este panorama y al de los próximos años, nos inclinamos por plantear un dilema de base para los países de la región ¿pesará más la naturaleza proteccionista que perdura con la lógica del control y se refuerza frente a la globalización, visualizada en las férreas defensas de intereses sindicales, gremiales y regionales, que impiden que el discurso liberal se extienda a la movilidad de las personas? o ¿será la lógica del mercado, acompañando a la ampliación de expectativas individuales que trae consigo la globalización, la que exigirá reconocer intereses comunes en el tratamiento de las repercusiones de la migración? En cualquiera de los dos casos, al apego al respeto de los derechos humanos jugará un papel central que no podrá omitirse y que no hemos querido dejar de mencionar.

Las anteriores consideraciones permiten otorgar especificidad a las incertidumbres que, desde la perspectiva de la movilidad de la población, rodean a la globalización y a los acuerdos de integración en el largo plazo. La actual fase integracionista se caracteriza por una incipiente inclusión de los temas asociados a la movilidad de las personas, hecho que, ciertamente se condice con los avances que se gestan en materia social y política. Lentamente se empieza a descartar la existencia de razones teóricamente válidas para desconocer el papel de los traslados de residencia de la población, la movilidad temporal, la circulación, los viajes de negocios y los procesos de retorno. El hecho concreto es que la integración económica —como expresión inmediata y visible de la internacionalización de las economías— supone necesariamente menores obstáculos para la movilidad de las personas y, en consecuencia, obliga a una preocupación por las dimensiones sociales y políticas involucradas. Este conjunto de situaciones exige redoblar esfuerzos en la consideración de la movilidad en los acuerdos de integración actualmente vigentes en América Latina y el Caribe, condición que establecería un piso de negociaciones en la perspectiva de la integración hemisférica.



## Bibliografía

---

- Alba, F. (1998), *Integración económica y migración internacional*, Seminario sobre Migración Internacional y Desarrollo en Norte y Centroamérica, Ciudad de México, 21-22 de mayo.
- Alba, F. y otros (1998), *Migration policies in a free trade area: the issue of convergence with the economic integration process*, Seminar on Migration, Free Trade and Regional Integration in North America, OECD, Mexico City, 15-16 January.
- Appleyard, R. (1992), “Migration and development: a global agenda for the future”, en *International Migration*, XXX, pp. 17-31.
- \_\_\_\_\_ (1989), “Migration and development: myths and reality”, en *International Migration Review*, 23, 87, pp. 486-499.
- Assous, L. (2000), “Regional integration and migration flows: a critical review of recent literature”, en OECD (ed.), *Globalisation, migration and development*, Paris, France, OECD Proceedings, pp. 59-72.
- Avila, J. (1998), *Regional economic integration and international migration: the case of NAFTA*, Technical Symposium on International Migration and Development, The Hague, Netherlands, 29 June-3 July.
- Benavente, C. (1999), “Los esfuerzos de la sociedad civil para la integración regional”, en Proyecto Estado de la Región (ed.), *Informe del estado de la región en desarrollo humano sostenible*, San José, Costa Rica, Proyecto Estado de la Región, pp. 343-358.
- Benencia, R. (1998-1999), “El fenómeno de la migración limítrofe en la Argentina: interrogantes y propuestas para seguir avanzando”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 13/14, 40-41, pp. 419-448.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999), *Integración y comercio en América*, Depto. de Integración y Programas Regionales, Nota periódica, octubre.

- Böhning, W. (1978), "International migration and the western world: past, present, future", en *International Migration*, XVI, 1, pp. 11-22.
- Böhning, W. y N. Oishi (1995), "Is international economic migration spreading?", en *International Migration Review*, 29, 111, pp. 794-799.
- Bolívar, M. (1994a), "Las migraciones internacionales. Una reflexión teórica", en *Umbral*, 13, pp. 5-18.
- \_\_\_\_ (1994b), "Las migraciones externas en Venezuela: fuentes de datos, medición e incidencia en el diseño y formulación de políticas migratorias", en *Umbral*, 13, pp. 19-45.
- Bradley, J. (1999), *The sociology of international migration*, San Diego, California, University of California, Dep. of Sociology, (<http://weber.ucsd.edu/~jdefay>).
- Bravo, N. (1997), "Integración educativa: análisis y perspectivas", en *Tablero, Revista del Convenio Andrés Bello*, 21, 55, pp. 5-9.
- Calderón, F. y Szmukler (1999), *Aspectos culturales de las migraciones en el MERCOSUR*, ([www.unesco.org/most](http://www.unesco.org/most)).
- Canales, A. (1998), *El proceso de globalización en el entorno de NAFTA y su relación con las migraciones internacionales*, Seminario Regional Globalización y Migración Internacional en Latinoamérica y el Caribe: Tendencias y Perspectivas para el Siglo XXI, Santiago de Chile, Universidad de Chile-UNESCO, 27-29 de octubre.
- Castles, S. (1999), "International migration and the global agenda: reflections on the 1998 UN Technical Symposium", en *International Migration*, 37, 1, pp. 5-19.
- Castles, S. y M. Miller (1994), "La era de la migración internacional", en *La Era Urbana*, 3, pp. 1-24.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999a), *Migración internacional en América Latina y el Caribe: algunos antecedentes empíricos*, Santiago de Chile, CELADE, LC/DEM/R.266.
- \_\_\_\_ (1999b), *Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética*, Santiago de Chile, CELADE, serie Población y Desarrollo, 1.
- \_\_\_\_ (1999c), *América Latina y el Caribe: examen y evaluación de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, Santiago de Chile, CELADE, LC/DEM/G.184.
- \_\_\_\_ (1999d), *Cinco años después de El Cairo. América Latina y el Caribe: logros y desafíos en la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, Santiago de Chile, CELADE, LC/DEM/R.297.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2071(SES.28/3).
- \_\_\_\_ (1999a), *Las remesas de los emigrantes: experiencias de la CEPAL en Centroamérica*, México, inédito.
- \_\_\_\_ (1999b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 1998*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2038-P.
- \_\_\_\_ (1999c), *El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, serie Temas de Coyuntura, 7, LC/L.1277-P.
- \_\_\_\_ (1996a), *Plan de acción regional latinoamericano y del Caribe sobre población y desarrollo*, Santiago de Chile, LC/G.1920, LC/DEM/G.159.
- \_\_\_\_ (1996b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 1996*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.1941.
- \_\_\_\_ (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.1801/rev.1-P.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1995), *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile, CELADE, LC/DEM/G.131/Rev.2.
- CEPAL/CELADE/OIM (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Organización Internacional para las Migraciones) (1999), *Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina. Proyecto Sistema de Información sobre Migración Internacional en los Países de la Comunidad Andina (SIMICA)*, Santiago de Chile, LC/G.2058-P, LC/DEM/G.187.
- Cohen, N. (1998-1999), "Cuando la visión del otro se basa en las diferencias", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 13/14, 40-41, pp. 623-637.

- Cruz, R. (1998), *Migration and the labour market: sectorial and regional effects in Mexico*, Seminar on Migration, Free Trade and Regional Integration in North America, OECD, Mexico City, 15-16 January.
- Cuadrado, J. (1999), *Convergencia regional en la Unión Europea*, Seminario sobre Integración Económica y Convergencia Regional, Buenos Aires, Argentina, 27-28 de mayo.
- Díaz, L. (2000a), “Una mirada contextual de la emigración internacional desde Colombia”, en A. Castillo (ed.), *Memorias Seminario de Migraciones Internacionales en Colombia*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, DAS-OIM-P. U. Javeriana, pp. 35-71.
- \_\_\_\_\_ (2000b), “La emigración de colombianos hacia los Estados Unidos y el surgimiento de comunidades transnacionales”, en A. Castillo (ed.), *Memorias Seminario de Migraciones Internacionales en Colombia*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, DAS-OIM-P. U. Javeriana, pp. 73-116.
- \_\_\_\_\_ (2000c), “Los movimientos de población desde Colombia hacia Venezuela”, en A. Castillo (ed.), *Memorias Seminario de Migraciones Internacionales en Colombia*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, DAS-OIM-P. U. Javeriana, pp. 117-156.
- Di Filippo, A. (1998), *Integración regional latinoamericana, globalización y comercio sur-sur*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/R.1820.
- Di Filippo, A. y R. Franco (1999a), “Aspectos sociales de la integración regional”, en A. Di Filippo y R. Franco (comp.), *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2029-P, pp. 19-47.
- \_\_\_\_\_ (1999b), *Integración regional, desarrollo y equidad*, Santiago de Chile, Siglo XXI Editores-CEPAL.
- Doormenik, J. (1998), *Labour immigration and integration in low and middle-income countries: towards an evaluation of the effectiveness of migration policies*, Amsterdam, University of Amsterdam, International Migration papers, 24, ([www.oit.org](http://www.oit.org)).
- Ermida, O. (1999), “Instituciones y relaciones laborales en el MERCOSUR”, en A. Di Filippo y R. Franco (comp.), *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2029-P, pp. 103-120.
- Evans, J. (2000), “The social dimension of regional integration”, en OECD (ed.), *Globalisation, migration and development*, Paris, France, OECD Proceedings, pp. 187-188.
- Farrag, M. (1997), “Managing international migration in developing countries”, en *International Migration*, 35, 3, pp. 315-336.
- Feld, S. (2000), “Active population growth and immigration hypotheses in Western Europe”, en *European Journal of Population*, 16, pp. 3-40.
- Ferrer, A. (1997), *Gobernar la globalización. La política de la inclusión: el cambio de responsabilidad compartida*, Brasilia, Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos.
- Frohmann, A. (1999), “Sentando las bases políticas para la integración económica: el Grupo de Río y la concertación regional”, en A. Di Filippo y R. Franco (comp.), *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2029-P, pp. 135-150.
- García, P. (1965), “Prólogo”, en J. Mayobre y otros, *Hacia la integración acelerada de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. XI-XV.
- Garson, J. (1998), *North America: migration and economic integration*, ([www.oecd.org/publications](http://www.oecd.org/publications)).
- Ghosh, B. (1997), “Migración y desarrollo: algunos temas escogidos”, en *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, 15, 1/3.
- Gibney, M. (1999), “Kosovo y más allá: refugiados populares e impopulares”, en *Revista Migraciones Forzosas*, 5, pp. 25-27.
- Giddens, A. (1999), *Efectos de la globalización*, ([www.el-mundo.es](http://www.el-mundo.es)).
- González, S. (1999), “Globalización, integración y cohesión social. El caso MERCOSUR”, en A. Di Filippo y R. Franco (comp.), *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2029-P, pp. 49-66.
- Hamilton, N. y N. Stoltz (1996), “Global economic restructuring and international migration: some observations based on the Mexican and Central American experience”, en *International Migration*, XXXIV, 2, pp. 195-231.
- Henríquez, P. (1999), *Cátedra Andrés Bello. Clausura del Diplomado: Los Procesos de Integración y Cooperación Regional*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, mimeo.
- Hidouci, G. (2000), “The geopolitical dimension of regional integration”, en OECD (ed.), *Globalisation, migration and development*, Paris, France, OECD Proceedings, pp. 183-186.

- Hinojosa, R. (1994), "Libre comercio y migración en Norteamérica", en *Desarrollo*, 24, pp. 32-42.
- Hovy, B. y H. Zlotnik (1995), "Europa sin fronteras interiores y la migración internacional", en *Boletín de Población de las Naciones Unidas*, 36, pp. 24-52.
- INS (Immigration and Naturalization Service) (1999), *1997 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., U.S. Dep. of Justice.
- \_\_\_\_\_ (1994), *1993 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., U.S. Dep. of Justice.
- Iredale, R. (1998), *The need to import skilled personnel: factors favouring and hindering its international mobility*, The Hague, Technical Symposium on International Migration and Development, 29 June-3 July, United Nations Administrative Committee on Coordination Task Force on Basic Social Services for All, Working Group on International Migration.
- Jiménez, E. (1998), "Unha revisión crítica das teorías migratorias desde a perspectiva de xénero", en *Estudios Migratorios*, 5, pp. 113-138.
- Kratochwill, H. (1995), *Movilidad transfronteriza de personas y procesos de integración regional en América Latina*, Seminario sobre La Dimensión Social de la Integración Regional, CEFIR-CEPAL, Santiago de Chile, 24-29 de abril.
- Kritz, M. y otros (1992), *International migration systems: a global approach*, New York, Oxford University Press.
- Kuwayama, M. (1999), *Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature*, Santiago de Chile, CEPAL, serie Comercio Internacional, 4, LC/L.1299-P.
- Lee, E. (1996), "Mundialización y empleo: ¿se justifican los temores?", en *Revista Internacional del Trabajo*, 115, 6, pp. 527-541.
- León, R. (1999), *Políticas y modalidades migratorias instituidas en el ámbito subregional: Comunidad Andina*, Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, Lima, Perú, OIM, 13-14 de julio.
- \_\_\_\_\_ (1993), "Experiencia en el Pacto Andino", en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *Seminario Las Migraciones Laborales en el MERCOSUR*, Buenos Aires, CARI-OIM-Fundación Konrad Adenauer, 1-2 de septiembre, pp. 15-22.
- Lim, L. (1998a), *The processes generating the migration of women*, The Hague, Technical Symposium on International Migration and Development, 29 June-3 July, United Nations Administrative Committee on Coordination Task Force on Basic Social Services for All, Working Group on International Migration.
- \_\_\_\_\_ (1998b), "Growing economic interdependence and its implications for international migration", en United Nations, *Population distribution and migration*, New York, Dep. of Economic and Social Affairs, Population Division, ST/ESA/SER.R/133, pp. 266-282.
- Lohrmann, R. (1999), *Regional intergovernmental consultation processes on migration management*, International Symposium on International Migration Towards the New Millennium: Global and Regional Perspectives, 15-18 September, UNESCO-ISSC-University of Warwick Centre for Research in Ethnic Relations.
- Macció, G. (1998), "Factibilidad y oportunidad de políticas de población en América Latina", en CEPAL, *Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL, 83, LC/G.2046-P, LC/DEM/G.181, pp. 35-70.
- Maguid, A. (1999), "Los esfuerzos de las poblaciones: las migraciones en Centroamérica", en Proyecto Estado de la Región (ed.), *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible*, San José, Costa Rica, Proyecto Estado de la Región, pp. 359-384.
- Maguid, A. y V. Arruñada (1998), *Migración, integración y segmentación del mercado de trabajo: el caso argentino*, Seminario Regional Globalización y Migración Internacional en Latinoamérica y el Caribe: Tendencias y Perspectivas para el Siglo XXI, Santiago de Chile, Universidad de Chile-UNESCO, 27-29 de octubre.
- Malgesini, G. (1998), "Inmigración y cooperación", en *La Factoría*, 6, ([www.aquibaix.com](http://www.aquibaix.com)).
- Mármora, L. (1997a), *Las políticas de migraciones internacionales*, Madrid-Buenos Aires, OIM-Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_ (1997b), *Políticas y administración para la gobernabilidad migratoria*, Segunda Conferencia Regional sobre Migración, Panamá, 11-14 de marzo, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración", en *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, 12, 1/3, pp. 7-49.

- \_\_\_\_\_ (1993), “Las migraciones en el proceso de integración de las Américas”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 8, 23, pp. 85-92.
- Mármora, L. y M. Cassarino (1998), La variable migratoria en el MERCOSUR, XX Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales, Mar del Plata, Argentina, mimeo.
- Martínez, J. (1999a), “La migración internacional en los censos de población”, en *Notas de Población*, XXVII, 69, pp. 61-90.
- \_\_\_\_\_ (1999b), *Movilidad internacional de la población e integración: un tema pendiente*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Insto. de Relaciones Internacionales, Cátedra Internacional Andrés Bello-Diplomado en Procesos de Integración y Cooperación Regional, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1992), *La migración de mano de obra calificada dentro de América Latina*, Santiago de Chile, CELADE, serie A, 275, LC/DEM/G.126.
- Martínez de Velasco, J. (1999), “El flujo y reflujo kosovar”, en *Revista Migraciones Forzosas*, 5, pp. 18.
- Massey, D. (1999), “International migration at the dawn of the twenty-first century: the role of the State”, en *Population and Development Review*, vol. 25, 2, pp. 303-322.
- Massey, D. y otros (1993), “Theories of international migrations: a review and appraisal”, en *Population and Development Review*, vol. 19, 3, pp. 431-466.
- Meissner, D. (1992), “Managing migrations”, en *Foreign Policy*, 86, pp. 66-83.
- Mills, F. (1997), *1990-1991 Population and housing census of the Commonwealth Caribbean. Regional monograph, intraregional and extraregional mobility, the new Caribbean migration*, Trinidad and Tobago, Caribbean Community.
- Mizala, A. y P. Romaguera (1997), *Aspectos laborales de la integración económica: MERCOSUR y Chile*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, serie Económica, 18.
- Mouhoud, E. (1998), *The impact of globalization and regional economic integration on international migration*, Technical Symposium on International Migration and Development, The Hague, Netherlands, 29 June-3 July.
- Moulier-Boutang, Y. y D. Papademetriou (1994), “Sistemas y políticas migratorias: análisis comparativo de sus resultados”, en *Desarrollo*, 24, pp. 3-14.
- Naciones Unidas (1999), *Migración internacional y desarrollo incluida la celebración de una conferencia de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo para abordar cuestiones de migración*, Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Secretario General, A/54/207, ([www.undp.org/popin/](http://www.undp.org/popin/)).
- \_\_\_\_\_ (1997), *Migración internacional y desarrollo. Informe conciso*, Nueva York, División de Población, Naciones Unidas, ST/ESA/SER.A/164.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994*, Depto. de Información Económica y Social y de Análisis de Políticas, Nueva York, ST/ESA/SERA/149.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2000), *Globalisation, migration and development*, Paris, France, OECD Proceedings,
- \_\_\_\_\_ (1998), *Migration, free trade and regional integration in North America*, Paris, France, OECD.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (1993), *Seminario regional latinoamericano. Conclusiones y recomendaciones*, Punta del Este, Uruguay, OIM, 22-26 de marzo.
- Palau, T. (1998-1999), “Migraciones limítrofes entre Paraguay y la Argentina. El caso de la Provincia de Formosa”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 13/14, 40-41, pp. 539-568.
- Palma, E. (1999), “Actualizar las variables de la integración latinoamericana”, en A. Di Filippo y R. Franco (comp.), *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2029-P, pp. 151-159.
- Papademetriou, D. (2000), “Labor mobility and human resources development policies”, en OECD (ed.), *Globalisation, migration and development*, Paris, France, OECD Proceedings, pp. 189-193.
- \_\_\_\_\_ (1998a), “Think again: migration”, en *Foreign Policy*, 109, ([www.ceip.org](http://www.ceip.org)).
- \_\_\_\_\_ (1998b), “Mitos y realidades”, en *El Correo de la UNESCO*, pp. 18-22 ([www.unesdoc.unesco.org](http://www.unesdoc.unesco.org)).
- \_\_\_\_\_ (1991), “Migration and development: the unsettled relationship”, en D. Papademetriou y P. Martin (eds.), *The unsettled relationship. Labor migration and economic development*, New York, Greenwood Press, pp. 213-220.

- Papademetriou, D. y P. Martin (1991), "Labor migration and development: research and policy issues", en D. Papademetriou y P. Martin (eds.), *The unsettled relationship. Labor migration and economic development*, New York, Greenwood Press, pp. 3-26.
- Paracini, T. y C. Thoreau (1998), *Demographic situation, employment and economic performance in North America*, Seminar on Migration, Free Trade and Regional Integration in North America, OECD, Mexico City, 15-16 January.
- Patarra, N. (1998), *Integração econômica, mercado de trabalho e migração internacional: o caso do MERCOSUL*, Seminario Regional Globalización y Migración Internacional en Latinoamérica y el Caribe: Tendencias y Perspectivas para el Siglo XXI, Santiago de Chile, Universidad de Chile-UNESCO, 27-29 de octubre.
- Pellegrino, A. (2000), *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes*, Montevideo, Universidad de la República-CEPAL-CELADE, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Una propuesta de estudio de la movilidad espacial en Uruguay*, Montevideo, Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1993), "La movilidad internacional de fuerza de trabajo calificada entre países de América Latina y hacia los Estados Unidos", en *Notas de Población*, 21, 57, pp. 161-216.
- Pérez, N. (1997), "MERCOSUR: la libertad de circulación de trabajadores en debate", en *Relaciones Internacionales*, 12.
- \_\_\_\_\_ (1993), "Las cuestiones previas y los puntos de partida", en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *Seminario Las Migraciones Laborales en el MERCOSUR*, Buenos Aires, CARI-OIM-Fundación Konrad Adenauer, 1-2 de septiembre, pp. 175-199.
- Pizarro, R. (1999), *Comparative analysis of regionalism in Latin America and Asia-Pacific*, Santiago, CEPAL, serie Comercio Internacional, 6, LC/L.1307-P.
- Podestá, B. (1998), *Seis comentarios sobre la cuestión social*, CEFIR, Montevideo, ([www.cefir.org.uy](http://www.cefir.org.uy)).
- Porras, J. (1997), "Una revisión crítica a la teoría de la integración regional", en Naciones Unidas (ed.), *Aspectos sociales de la integración*, Santiago de Chile, vol. II, serie Políticas Sociales, 14, pp. 29-36.
- Portes, A. (1997a), "Immigration theory for a new century: some problems and opportunities", en *International Migration Review*, 31, 4, pp. 0799-0825.
- \_\_\_\_\_ (1997b), *Globalization from below: the rise of transnational communities*, California, Princeton University, The Center for Migration and Development, Working paper series, 98-08, (<http://opr.princeton.edu>).
- Pries, L. (1999), "La migración internacional en tiempos de globalización. Varios lugares a la vez", en *Nueva Sociedad*, 164, pp. 56-68.
- Richards, A. (1994), "¿Influye la liberalización comercial en la migración? Evidencia procedente de los países en desarrollo", en *Desarrollo*, 24, pp. 25-31.
- Richelle, J. (1998), *The influences of globalization on current and future migration patterns*, The Hague, Technical Symposium on International Migration and Development, 29 June-3 July, United Nations Administrative Committee on Coordination Task Force on Basic Social Services for All, Working Group on International Migration.
- Rosenthal, G. (1999), "Los procesos de integración regional y las políticas sociales", en A. Di Filippo y R. Franco (comp.), *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2029-P, pp. 121-132.
- Rowlands, D. y A. Weston (1996), "How aid, trade and development affect migration", en *Canadian Foreign Policy*, vol. 4, 1, pp. 23-47.
- Salt, J. y J. Stein (1997), "Migration as a business: the case of trafficking", en *International Migration*, 35, 4, pp. 467-494.
- Santestevan, A. (1999), *Políticas y modalidades migratorias instituidas en el ámbito subregional: MERCOSUR*, Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, Lima, Perú, OIM, 13-14 de julio.
- Sassen, S. (1998), "Una concertación necesaria", en *El Correo de la UNESCO*, pp. 34-36 ([www.unesdoc.unesco.org](http://www.unesdoc.unesco.org)).
- SELA, Secretaría Permanente (Sistema Económico Latinoamericano) (1997), "Cambio y continuidad en el proceso de globalización internacional: escenarios de fin de siglo", en Naciones Unidas (ed.), *Aspectos sociales de la integración*, Santiago de Chile, vol. III, serie Políticas Sociales, 14, pp. 7-34.

- Simon, R. y J. Lynch (1999), "A comparative assessment of public opinion toward immigrants and immigration policies", en *International Migration Review*, 33, 126, pp. 455-467.
- Stalker, P. (2000), *Workers without frontiers. The impact of globalization on international migration*, United States of America, Lynne Rienner Publishers, Inc.-ILO.
- Straubhaar, T. (1992), "Allocation and distributional aspects of future immigration to Western Europe", en *International Migration Review*, 26, pp. 462-483.
- Sunkel, O. (1998), "Desarrollo e integración: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?", en *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, pp. 229-241.
- Sutcliffe, B. (1998), *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*, Bilbao, Hegoa.
- Tapinos, G. (1995), "Las migraciones internacionales y el desarrollo", en *Boletín de Población de las Naciones Unidas*, 36, pp. 1-23.
- \_\_\_\_ (1994), "La integración económica regional, sus efectos sobre el empleo y las migraciones", en *Desarrollo*, 24, pp. 48-55.
- Tapinos, G. y D. Delaunay (2000), "Can one really talk of the globalisation of migration flows?", en OECD (ed.), *Globalisation, migration and development*, Paris, France, OECD Proceedings, pp. 35-58.
- Torrealba, O. (1994), "Mercados de trabajo y migración en la frontera de Táchira y Norte de Santander", en *Umbral*, 13, pp. 47-70.
- Tuirán, R. (1998), *Desarrollo, comercio y migración*, Seminario sobre Migración Internacional y Desarrollo en Norte y Centroamérica, Ciudad de México, 21-22 de mayo.
- UNFPA (United Nations Population Fund) (1998), *Technical Symposium on International Migration and Development*, The Hague, The Netherlands, 29 June-3 July 1998, United Nations Administrative Committee on Coordination Task Force on Basic Social Services for All, Working Group on International Migration.
- United Nations (2000a), *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?*, New York, Dep. of Economic and Social Affairs, Population Division, ESA/P/WP.160.
- \_\_\_\_ (2000b), *World population monitoring, 2000. Population, gender and development*, New York, Dep. of Economic and Social Affairs, Population Division, ESA/P/WP.159.
- \_\_\_\_ (1999), *Review and appraisal of the progress made in achieving the goals and objectives of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development. 1999 Report*, New York, Dep. of Economic and Social Affairs, Population Division, ST/ESA/SER.A/182.
- \_\_\_\_ (1998), *International migration policies*, New York, Dep. of Economic and Social Affairs, Population Division, ST/ESA/SER.A/161.
- \_\_\_\_ (1996), *World population monitoring, 1997. Issues of international migration and development: selected aspects*, Commission on Population and Development, ESA/P/WP.132.
- Van Klaveren, A. (1997), *América Latina más allá del 2000*, Seminario sobre América Latina y Unión Europea más allá del 2000: un análisis prospectivo, Santiago de Chile, CELARE.
- Vernez, G. (1998), *The impact of immigration on economic development in the United States and Canada*, Seminar on Migration, Free Trade and Regional Integration in North America, OECD, Mexico City, 15-16 January.
- Violet, J. (1993), "The North American Free Trade Agreement and immigration", en *IDOC Internazionale*, 3, pp. 7-11.
- Wood, B. (1994), "Estrategias de desarrollo y emigración: vinculaciones y posibles lecciones", en *Desarrollo*, 24, pp. 15-24.
- Working Group on International Migration (1998), *Issues related to international migration and development*, ACC Task Force on Basic Social Services for All, Information note, New York.
- Zolberg, A. (1989), "The next waves: migration theory for a changing world", en *International Migration Review*, 23, 87, pp. 403-430.



NACIONES UNIDAS



Serie

población y desarrollo

## Números publicados

- 1 Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética (LC/L.1231-P), N° de venta S.99.II.G.22 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 2 América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo (LC/L.1240/Rev.1-P), N° de venta S.99.II.G.30 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 3 Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad (LC/L.1407-P y Corr.1), N° de venta S.00.II.G.75 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 4 El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable? (LC/L.1411-P), N° de venta S.00.II.G.80 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 5 Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales (LC/L.1422-P), N° de venta S.00.II.G.97 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 6 Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos (LC/L.1424-P), N° de venta S.00.II.G.98 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 7 Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas (LC/L.1444-P), N° de venta S.00.II.G.118 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 8 Los problemas en la declaración de la edad de la población adulta mayor en los censos (LC/L.1442-P), N° de venta S.00.II.G.117 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 9 Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo (LC/L.1445-P), N° de venta S.00.II.G.122 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 10 La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional (LC/L.1459-P), N° de venta S.00.II.G.140 (US\$10.00), 2000. [www](#)

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

- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....