

MIGRACIONES:  
EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA  
Y LA UNIÓN EUROPEA

Este libro ha sido publicado con el aporte  
financiero de la Comisión Europea y la Fundación Friedrich Ebert.  
Sus contenidos no representan necesariamente el pensamiento de la  
Fundación Ebert ni de las instituciones comunitarias,  
de la Unión Europea o de sus países miembros

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa  
CELARE

Oficinas: Europa 2086 - Providencia - Santiago - Chile

Teléfono: (562) 234.3976 / Fax: (562) 234.3977

Correo Electrónico: [celare@celare.org](mailto:celare@celare.org)

Copyright CELARE

Inscripción de Propiedad Intelectual N°157.060

ISBN: 956-7497-39-7

2006

Recopilación y Edición: Claudia Hormazábal

Edición General: M.Cristina Silva Parejas

Diseño y diagramación: MCYA

Impresión: Edicolor

**PRESENTACIÓN** ..... 9

**PRÓLOGO**

El impulso migratorio  
Héctor Casanueva, Director Ejecutivo CELARE ..... 13

**INTRODUCCIÓN**

La migración como un derecho humano  
Jaime Ensignia, Director Proyecto Socio-político  
Fundación Friedrich Ebert, Chile ..... 19

Las migraciones en la agenda de la Presidencia Finlandesa de la UE  
Pirjo Suomela-Chowdhury, Encargada de Negocios, a.i.,  
Embajada de Finlandia en Chile ..... 23

**LAS MIGRACIONES EN EL SIGLO XXI**

El Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre  
Migración y Desarrollo  
Dirk Jaspers-Faijjer, Director de la División de Población  
y Desarrollo de CEPAL-CELADE ..... 27

La política de inmigración de la UE  
Pedro Martínez-Vargas, Primer Consejero,  
Delegación de la CE en Chile ..... 33

Políticas laborales para los inmigrantes en España  
Francisco Sacristán Romero, Universidad Complutense  
de Madrid, España ..... 41

Las migraciones internacionales desde la perspectiva latinoamericana  
Gabriela Rodríguez, Oficial a cargo Organización Internacional  
para las Migraciones, Chile ..... 57

Entre la necesidad y el rechazo  
Ivonne David, Ex directora Centro de Información y Orientación  
para Inmigrantes, Madrid, España ..... 71

Las migraciones en los procesos de integración regional  
Carlos Bastón, asesor de la Secretaría General de la Asociación  
Latinoamericana de Integración.....77

Una reflexión sobre las migraciones en América Latina y Chile  
Senador Jaime Gazmuri, Chile.....85

## **HACIA UN ENFOQUE HUMANISTA DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES**

Los derechos humanos de los migrantes como  
base de las políticas migratorias  
P. Tomás González, presidente Fundación Migración  
y Desarrollo Humano, Chile .....93

Las migraciones como componente de la educación  
Carmen Norambuena, Decana Facultad Humanidades,  
Universidad de Santiago, Chile .....97

Los desafíos de la migración para la cooperación internacional  
Andrea Zondek, Directora Ejecutiva Agencia de Cooperación  
Internacional de Chile ..... 101

Migración y gestión de gobierno  
Esteban Tumba, jefe Departamento de Extranjería, Intendencia  
Metropolitana, Chile..... 105

Elementos para una agenda eurolatinoamericana  
de migración y desarrollo  
Pedro Hernández, Coordinador Programa Migración  
y Desarrollo, CELARE ..... 119

## **PARTICIPANTES COLOQUIO MIGRACIÓN Y DESARROLLO .. 135**

STAFF CELARE Y CONSULTORES ASOCIADOS..... 141

## **LA PRUEBA DEL TREN**

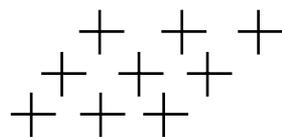
extractado de "La Gran Migración", de Hans Magnus Enzensberger.  
Editorial Anagrama. Barcelona (España), 1992.

*"Dos pasajeros en un compartimento de tren. Nada sabemos de sus antecedentes, de su procedencia, ni de su destino. Se han instalado cómodamente, han acaparado mesitas, colgadores y portaequipajes, han esparcido periódicos, abrigos y bolsos en los asientos vacíos. De pronto se abre la puerta y aparecen dos nuevos pasajeros. Los dos primeros no les dan la bienvenida. Dan claras muestras de disgusto antes de dedicarse a recoger sus cosas, para compartir el espacio del portaequipajes y recluirse en sus asientos.*

*Aún sin conocerse en absoluto, los dos pasajeros iniciales demuestran una sorprendente solidaridad mutua. Actúan como grupo establecido frente a los recién llegados, que están invadiendo su territorio. A cualquier nuevo pasajero lo consideran un intruso. Su actitud no se diferencia mucho de la que tienen los aborígenes, que reivindican la totalidad del espacio disponible. Ésta es una concepción que escapa a toda explicación racional y, sin embargo, está muy arraigada. El tren se dispone a andar. Nueva estación. La puerta del compartimento se abre de nuevo para dar paso a dos pasajeros más. A partir de este momento varía el estatus de los que les precedieron, es decir, el segundo grupo en llegar, hasta este momento, eran intrusos, forasteros; al llegar la tercera pareja, los segundos pasan a formar parte de los sedentarios, de los dueños del compartimento y comienzan a hacer uso y toman la actitud de antiguos vecinos del lugar, merecedores de toda suerte de privilegios."*



PRESENTACION



PRESENTACION



## PRESENTACIÓN

El presente libro recoge las presentaciones realizadas durante el “Primer Coloquio sobre Migración y Desarrollo: experiencias de la UE y América Latina”, organizado por el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, CELARE, y la Fundación Friedrich Ebert a fines de agosto de 2006. La cita convocó a especialistas y representantes de gobiernos latinoamericanos y europeos, así como de diversas organizaciones internacionales.

Para complementar los aportes de los participantes en el coloquio, este libro incluye dos artículos de expertos en temas migratorios, que ayudan a completar el panorama iberoamericano con una visión desde la sociedad civil y desde Europa.

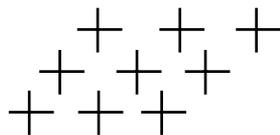
Además, se incluye un documento del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE, elaborado con motivo del seminario sobre migraciones organizado por la Secretaría General Iberoamericana, que se realizó en Madrid en julio pasado.

A través de esta publicación, CELARE busca favorecer un análisis de los procesos migratorios en ambas regiones, la formulación de políticas públicas en esta área y apoyar la reflexión que tendrá lugar en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana, el próximo mes de noviembre, cuyo tema central es justamente “Migraciones y Desarrollo”.

Dentro de su acción a favor de la profundización de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, la corporación se ha propuesto implementar un programa de trabajo específico para abordar los procesos de movilidad humana entre ambas regiones, que constituyen un aspecto fundamental en la construcción de la asociación estratégica.

**Santiago de Chile,  
Octubre de 2006**





PROLOGO



# EL IMPULSO MIGRATORIO

**Héctor Casanueva**  
**Director Ejecutivo,**  
**Centro Latinoamericano para las**  
**Relaciones con Europa**

El desplazamiento de los seres vivos en busca de condiciones favorables a su evolución y desarrollo es algo que está en la naturaleza. Ocurre con las plantas, que tienen el llamado fototropismo para buscar la luz, y con los animales, que se movilizan desde zonas áridas en busca de agua y alimento. Las aves emprenden largos periplos hacia zonas de temperaturas más adecuadas, y los peces se mueven desde aguas inhóspitas hacia otras más amables y seguras. No puede ser diferente para los humanos, más evolucionados y con la capacidad de entender sus vivencias y tomar decisiones fundadas en la racionalidad y no sólo en el instinto. El impulso migratorio de las personas es, en definitiva, el instinto de supervivencia inscrito en su naturaleza, procesado por la inteligencia según tiempo y lugar. Y si en el caso de animales y plantas ese instinto puede verse limitado por circunstancias adversas, para los seres humanos las limitaciones son sólo obstáculos a vencer con la capacidad de su cerebro racional. Por eso las migraciones de individuos y grupos son una constante a lo largo de la historia de la humanidad que, en la era de la globalización de las comunicaciones y los medios de desplazamiento, resultan simplemente imparables.

La atracción de los centros desarrollados –cuyos niveles de vida y oportunidades son conocidos en los más recónditos lugares del planeta– unida a la expulsión desde los lugares de origen por causas políticas y económicas, producen una sinergia migratoria imposible de contener en el largo plazo. Las medidas represivas siempre serán sorteadas por esa combinación de instinto de supervivencia e inteligencia, como está ocurriendo ahora mismo entre África y Europa. Hay 25 mil senegaleses internados en campos de acogida en las Islas Canarias, a la espera de ser admitidos definitivamente, y en toda Europa los inmigrantes ya superan el 10% de la población.

El viejo continente busca fórmulas que van desde el patrullaje militar del Atlántico, acordado entre Francia y Senegal, pasando por la

vigilancia masiva del Mediterráneo, hasta el endurecimiento de leyes y procedimientos, como acaba de aprobar el 70% del electorado suizo en un referéndum. Mientras tanto, España trata de administrar con sentido humanitario una avalancha de nuevos inmigrantes, y rechaza culpas en lo que se ha venido en denominar el “efecto llamada” supuestamente producido por una normativa migratoria que los demás socios comunitarios consideran demasiado permisiva. Finlandia, que tiene este semestre la presidencia de la UE, ha puesto este tema como la prioridad de su mandato. Francia vivió hace unos meses una masiva revuelta de inmigrantes que se consideran marginados. Lo cierto es que Europa hace lo posible, y eso hay que reconocerlo. Necesita de la inmigración para mantener su desarrollo y sostener sus sistemas de seguridad social. Más allá de voces destempladas de los ultranacionalistas, de algunos hechos puntuales y de la natural preocupación de los ciudadanos, hay políticas de acogida y un enfoque que no pierde de vista los derechos humanos. Pero no basta, porque el fenómeno es más integral, las causas son complejas y la globalización las ha acentuado.

Una inmigración descontrolada es fuente de ilegalidades, abusos, proliferación de mafias, y va en contra de inmigrantes y de receptores. Por eso que la Unión Europea ha incluido este tema como una de las cuestiones centrales en el diálogo con América Latina y otras regiones del mundo.

Las “pateras” y “cayucos” –precarias y a menudo mortales embarcaciones en las que los africanos del norte y sur se lanzan al mar, empezando la aventura de llegar a las costas españolas, para buscar un trabajo y quedarse, o desde allí penetrar en la Europa de las oportunidades- son cada día más numerosas. Miles de seres humanos -muchos de ellos niños sin padres, o mujeres embarazadas- llegan cada mes a las costas europeas procedentes de las ex colonias, con clara conciencia de que los riesgos son muy inferiores a la mera expectativa de un mejor futuro, y de que Europa, la de los derechos humanos, de la democracia, del Estado del Bienestar y de masivas migraciones en el pasado, no puede traicionarse a sí misma y dar vuelta la cara ahora a una realidad en la que, por lo demás, tiene una no tan remota responsabilidad. Iguales razones, conciencia y determinación tienen los miles de latinoamericanos que deciden buscar un futuro en el viejo continente o en los Estados Unidos.

En América Latina se viven las migraciones en una triple vertiente: la del campo a la ciudad, la de un país a otro de la región, y el desplazamiento hacia los centros desarrollados extra-regionales: Europa y Estados

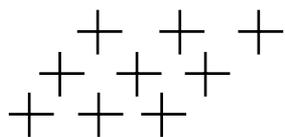
Unidos. Chile y Argentina, son hoy países receptores de inmigrantes, más que emisores de ellos, pero carecen de políticas de inmigración integrales y consolidadas, especialmente Chile. Los desplazamientos en Centroamérica amenazan incluso los proyectos de integración comercial y productiva, y la cooperación política, especialmente entre Nicaragua y Costa Rica. México, emisor de migrantes hacia Estados Unidos, es a la vez receptor desde El Salvador y Guatemala principalmente.

Las remesas de los inmigrantes constituyen hoy un importante flujo de recursos a nivel mundial, y una fuente de ingresos imprescindible para muchos países, que puede llegar a explicar el 30 o 40% de su PIB. Se habla ya del “co-desarrollo” como un concepto nuevo que trata de perfilar una política de responsabilidad compartida entre los países de acogida y los de origen para el uso “productivo” de las remesas, de modo que creen empleos y aminoren así las ganas de emigrar de las familias. Habrá que ver si políticas e instrumentos de este tipo llegan a ser eficaces, pero uno podría anticipar que su efecto será mitigador, aunque no va a solucionar el problema que para los centros desarrollados significa una inmigración tan descontrolada como imparable. Y no se debe escapar el hecho de que la ayuda humanitaria más focalizada que existe es precisamente la remesa que el inmigrante envía a su familia, sin intermediaciones ni burocracias. Tal vez habría que buscar fórmulas de reducir los costos de transferencias para ellos, además de las ideas que circulan sobre ciertos incentivos al ahorro o la creación de fondos paritarios que están dispuestos a subvencionar los países de acogida en los de origen.

¿Pero, qué hacer en cuanto a soluciones de fondo, eficaces y duraderas? Es lo que todos nos preguntamos, y seguimos preguntándonos, a pesar de que la respuesta existe desde hace mucho tiempo, como nos recuerdan permanentemente las ONG. Se trata de la creación de un nuevo orden mundial centrado en la equidad, con un comercio libre de trabas y distorsiones y un compromiso efectivo de los países centrales con las transferencias financieras necesarias para generar desarrollo en los países del tercer mundo. Un “plan Marshall” para África, por ejemplo, bien diseñado, suficientemente dotado y adecuadamente administrado, con “accountability”, como se dice ahora, puede sin dudas sacar adelante un continente lleno de recursos naturales y de población joven. Y programas de apoyo institucional, fortalecimiento del Estado y apertura comercial con América Latina, sin duda que producirían un efecto virtuoso, e inclusive, visto con sentido pragmático, sería una buena inversión comparada con los costos de una inmigración desbordada. En ambos casos,

la variable de la expulsión como factor migratorio se vería claramente atenuada hasta casi desaparecer. Y entonces sí sería posible pretender que una normativa migratoria de regulación en los países desarrollados sirva para controlarla, hacerla gobernable y orientarla hacia los objetivos y necesidades de ambas partes.

INTRODUCCION



INTRODUCCION



# LA MIGRACIÓN COMO UN DERECHO HUMANO

**Jaime Ensignia**

**Director Proyecto Socio-político**

**Fundación Friedrich Ebert, Chile**

La Fundación Friedrich Ebert, fundación de cooperación política alemana, cercana a los postulados del socialismo democrático y del Partido Social Demócrata Alemán, no podía estar ausente de una iniciativa de estas características sobre una temática tan importante como las migraciones.

Hace un año y medio, en el marco de un proyecto de cooperación que nuestra fundación tiene con la vicepresidencia de la Internacional Socialista para América del Sur, realizamos una conferencia internacional sobre el tema “La migración como un derecho humano. Experiencias en América del Sur”, que intentaba dar cuenta de la situación de los emigrantes en nuestro continente, de cómo algunos países de la región se convertían, por diversas razones, en un polo de atracción para miles de compatriotas latinoamericanos para que emigrasen de sus países de origen, puesto que estos otros países les brindaban seguridad, empleo y estabilidad. De ese modo, analizamos la situación de los emigrantes centroamericanos y mexicanos hacia los Estados Unidos; de compatriotas colombianos, peruanos, paraguayos y bolivianos hacia naciones como Argentina, Uruguay, Brasil y Chile. Observamos y constatamos las verdaderas tragedias humanas al respecto, y llegamos finalmente a la conclusión de que la migración debía ser tratada como un derecho humano impostergable en los países receptores.

En su artículo sobre políticas migratorias, el abogado Nicolás Torrealba señalaba con claridad que “una de las principales causas de la migración la encontramos en la desigual distribución de la riqueza, tanto en el plano interno de los países como a nivel internacional. La comunidad internacional ha sido incapaz de solucionar un problema que cada día se agudiza más. Así como la migración interna (principalmente del campo a la ciudad) se produce por la búsqueda de mejores expectativas de vida

en áreas geográficas donde existe la imagen de mayor prosperidad, la migración internacional –con características económico-laborales–, responde a los mismos patrones”<sup>1</sup>.

Precisamente en la misma dirección de la reflexión anterior, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en uno de sus últimos reportes de Panorama Laboral, trataba el tema de las migraciones internacionales y el mercado de trabajo global, constatando que “...las principales causas que motivan la decisión de emigrar son económicas, asociadas con las expectativas de los trabajadores (as) de obtener mayores ingresos en el extranjero que en su país de origen. Sin embargo, también inciden otras variables, de naturaleza diferente, como los conflictos bélicos, la discriminación racial, social o cultural, y la persecución política en el país de origen”<sup>2</sup>.

Ahora bien, continúa el informe, “la incorporación de migrantes extranjeros al mercado de trabajo de otro país y a la sociedad en general, plantea interrogantes importantes acerca de la efectividad de los derechos laborales, protección social, participación y representación que tienen los trabajadores migrantes en un país extranjero”<sup>3</sup>. Esta cuestión, por cierto, tensiona política y económicamente de manera importante a nuestras sociedades en América Latina e incluso a las sociedades industrializadas, como las europeas.

En la convocatoria al coloquio que motivó esta publicación, se destacaba una de las resoluciones de la Cumbre de Viena, en donde los jefes de Estado y de Gobierno europeos y latinoamericanos hicieron un fuerte llamado a tratar de manera seria y responsable este neurálgico tema de las migraciones y, de ese modo, evitar actitudes de xenofobia, nacionalismos a ultranzas y otros hechos que afectan a las minorías de inmigrantes en los países de ambos continentes.

Tanto Europa como América Latina y América del Norte están siendo impactadas por importantes olas migratorias. Los medios de prensa nacional e internacional señalan que en los últimos días más de 1.200 inmigrantes clandestinos subsaharianos han llegado a las Islas Canarias y, en lo que va de este año, se calcula que han

---

1 Ver: Torrealba Nicolás: Políticas Migratorias, en *La Migración, un derecho humano*, pág.111, Santiago de Chile, 2004.

2 Ver: *Panorama laboral 2002, América Latina y el Caribe. Migraciones internacionales y mercado de trabajo global*, pág. 93, 2003, OIT.

3 *Idem*. Pág. 99.

llegado a España más de 16 mil personas sin papeles procedentes del África.

La misma Declaración de Viena, del pasado 12 de mayo, refuerza la idea de acoger las recomendaciones de la II Reunión de Expertos sobre Migración entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe, celebrada en Colombia en marzo de 2006, en el sentido de: “Dar seguimiento conjunto respecto al tratamiento, derechos e integración de los migrantes. Facilitar las transferencias de remesas de los migrantes, que son de carácter privado, y reducir los costes correspondientes. Acoger nuevos enfoques de las políticas de migración a los esfuerzos conjuntos para abordar la migración irregular y la intensificación de la lucha contra el tráfico y la trata de personas, teniendo en cuenta los derechos y la situación especialmente vulnerable de quienes son objetos de esto delitos”.<sup>4</sup>

Algunos de estos elementos, y muchos otros de igual trascendencia, fueron analizados en profundidad en el transcurso del coloquio sobre migración y desarrollo organizado por CELARE y la Fundación Friedrich Ebert, que constituyó un importante aporte al necesario debate sobre el tema de las migraciones.

El presente documento recoge esos aportes para facilitar la búsqueda de soluciones concertadas entre la UE y ALC en beneficio del respeto a los derechos inherentes de todas las personas, vivan o no en su país.

---

4 Ver: EUROLAT Especial, Número 70, CELARE, pág. 25, Santiago, mayo 2006.



## LAS MIGRACIONES EN LA AGENDA DE LA PRESIDENCIA FINLANDESA DE LA UE

***Pirjo Suomela-Chowdhury***

***Encargada de Negocios a.i., Embajada de Finlandia en Chile***

Los seis meses de la presidencia finlandesa de la Unión Europea forman parte de una cadena de presidencias, durante las cuales se trabaja en estrecha cooperación con los demás países miembros, especialmente con la presidencia anterior (Austria) y la siguiente (Alemania), así como con la Comisión Europea.

En este contexto, la temática de la migración y del desarrollo es una prioridad de la presidencia finlandesa. La Unión Europea ha llegado a ser un importante destino de migración, también de los países de América Latina y el Caribe. Se estima que en la Unión se encuentran, actualmente, más de tres millones de inmigrantes provenientes de esta región.

Al mismo tiempo, hay que considerar este fenómeno en un contexto más amplio, donde el principal destino de la emigración de América Latina y el Caribe es Norteamérica, y la mayoría de los inmigrantes en la Unión Europea viene de otros países europeos, África del Norte y Asia. También debemos tener en cuenta la notable migración que existe entre los países de América Latina.

La migración es un fenómeno normal y en muchos sentidos, positivo. A la vez, presenta aspectos negativos, tanto en los países de origen, como en los países de destino. Estos aspectos, incluyendo las causas fundamentales de la migración, deben ser confrontados y tratados de una manera adecuada. Es muy importante que la temática de la migración forme parte de los esfuerzos para reducir la pobreza, y que sea vista como parte integral de las políticas de desarrollo.

La Unión Europea y la presidencia finlandesa de la Unión, consideran fundamental garantizar los derechos humanos de todos los inmigrantes, incluyendo la protección de los refugiados. Las políticas de migración deben prevenir el tráfico y la trata de seres humanos, e intervenir en sus causas estructurales. El enfoque de la política de

migración –como de todas nuestras políticas– también debe considerar la perspectiva de género.

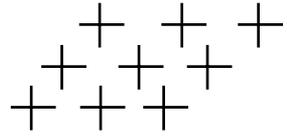
Al mismo tiempo, es importante reconocer la diferencia entre la migración legal e ilegal. Los derechos de los inmigrantes legales e ilegales no pueden ser uniformes, aunque los derechos humanos, siempre y sin excepción, deben ser respetados.

La migración ha llegado a ser un tema central en el diálogo internacional. Es muy importante que se haya iniciado este diálogo a nivel oficial también entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Personalmente, pude participar en la primera reunión entre estas regiones sobre migración, que se celebró en Quito en marzo de 2004. Dos años después, en marzo de 2006, los expertos de los gobiernos de las dos regiones se reunieron nuevamente en Cartagena, Colombia, para abordar este tema. A pesar de ciertas diferencias existentes, se aprobaron importantes recomendaciones comunes, las cuales fueron presentadas en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones celebrada en Viena el pasado mes de mayo.

Este mes, en Nueva York, en el marco del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas, continuará este intercambio internacional. Allá, como en otros foros, la Unión Europea, junto con otros países, incluidos los de América Latina, seguirá con los esfuerzos de avanzar en este tema, para minimizar los aspectos negativos y para aumentar y beneficiarse de los aspectos y efectos positivos de la migración, en América Latina y el Caribe, en la Unión Europea, y en el resto del mundo.

Aportes como el de esta publicación, fruto de la iniciativa conjunta de CELARE y la Fundación Friedrich Ebert, forman parte fundamental de este proceso internacional de discusión.



# LAS MIGRACIONES EN EL SIGLO XXI



# EL DIÁLOGO DE ALTO NIVEL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO Y LA VISIÓN DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Dirk Jaspers-Fajjer,  
Director, CELADE \***

**Jorge Martínez Pizarro,  
especialista en Migración y Desarrollo**

Como corolario de una intensa actividad dentro de Naciones Unidas, en diciembre de 2003, la Asamblea General decidió dedicar un Diálogo de alto nivel a la migración internacional y el desarrollo durante el sexagésimo primero período de sesiones de 2006. Este tendrá lugar los días 14 y 15 de septiembre en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Se trata de una iniciativa largamente esperada por muchos países que, en cierta medida, constituye el equivalente a una cumbre mundial sobre migración. Por esta razón, debe concebirse como el inicio de una etapa inédita en el enfoque de la gobernabilidad de la migración.

El objetivo del Diálogo es examinar los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo a fin de determinar los medios adecuados para aprovechar al máximo las ventajas de los flujos de personas para el desarrollo y reducir al mínimo sus efectos negativos. Se ha hecho hincapié en que el Diálogo de alto nivel debería estar centrado fundamentalmente en cuestiones de política, especialmente en la tarea de alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio convenidos internacionalmente en la Cumbre de 2000. Ello implica que el respeto de los derechos humanos de todos los migrantes es una obligación básica de los Estados, bajo las convenciones relevantes y, al mismo tiempo, una condición necesaria para alcanzar todos los beneficios de la migración.

Este proceso ha contado con un sinnúmero de actividades preparatorias a nivel global y regional, organizadas por las Naciones Unidas y otros

\* Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

organismos intergubernamentales, que se resumen en la realización de reuniones oficiosas interactivas con la sociedad civil y el sector privado, mesas redondas sobre la migración internacional y el desarrollo, un simposio internacional sobre la migración internacional y el desarrollo, una discusión sustantiva durante el trigésimo noveno período de sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo, y una reunión de expertos sobre la migración internacional y el desarrollo en la región árabe.

A nivel regional, en América Latina, se han organizado, además, numerosos encuentros dedicados al tema, en los que los países de la región han ido definiendo, a grandes rasgos, posturas conjuntas frente al Diálogo de Alto Nivel. En estas actividades los gobiernos y la sociedad civil han mostrado un vivo interés en hacer ver la especificidad regional de la migración de latinoamericanos y caribeños. Justamente, en sus trabajos y su participación en el proceso preparatorio, la CEPAL ha tratado de destacar este hecho, incluso haciendo un llamado a que los aspectos globales de la migración no impidan reconocer tales particularidades durante el desarrollo del Diálogo. Con todo, el documento matriz de este proceso, el Informe del Secretario General sobre Migración Internacional y Desarrollo, reviste una gran importancia para adelantar una serie de cuestiones que permearán el diálogo y la subsiguiente cooperación.

Lo primero que se reconoce es que, a lo largo de la historia de la humanidad, la migración ha sido una manifestación de la voluntad del ser humano de sobreponerse a la adversidad y tener una vida mejor. Hoy en día, la globalización y los avances en las comunicaciones y el transporte, han hecho que aumente considerablemente el número de personas con el deseo y los medios para trasladarse a otros lugares. Esta nueva era ha planteado retos y abierto oportunidades a las sociedades de todo el mundo. También ha contribuido a poner de relieve la clara interrelación que existe entre la migración y el desarrollo.

En segundo lugar, nadie desconoce que los Estados soberanos tienen derecho a decidir quién puede acceder a su territorio, sin perjuicio de las obligaciones que han contraído en virtud de tratados internacionales. Sin embargo, para las Naciones Unidas ese derecho no debería impedir aunar esfuerzos, a fin de lograr que la migración internacional contribuya al cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

En tercer término, se destaca que la migración no es un juego de suma cero en el que uno gana a expensas de los demás. No sólo se beneficia el país de acogida, sino también el país de origen y los propios migrantes.

La emigración ha contribuido de forma decisiva a revitalizar la economía de muchos países, al igual que el retorno, en algún momento, de muchos ciudadanos. El asunto es cómo compatibilizar estos beneficios sin que se produzcan consecuencias negativas en unos actores y positivas en otros.

En cuarto lugar, el informe destaca que la migración está evolucionando como consecuencia de la progresiva globalización de los mercados laborales y las sociedades. Los emigrantes ya no se desvinculan completamente de las familias y comunidades que dejan atrás, como ocurría en el pasado. También ha dejado de ser cierto que la gran mayoría de los migrantes se instala en unos pocos países desarrollados: de los casi 200 millones de migrantes que hay en el mundo, aproximadamente un tercio se ha trasladado de un país en desarrollo a otro y la misma proporción se ha trasladado de un país en desarrollo a uno desarrollado. Como consecuencia de la revolución de las comunicaciones y el transporte, los migrantes internacionales actuales son, hoy más que nunca, un dinámico eslabón humano entre culturas, economías y sociedades.

Habida cuenta de estos cambios, los gobiernos de todo el mundo tienen ante sí una oportunidad, y una buena razón, para reconsiderar sus políticas en materia de migración. En el informe se proponen muchas formas en que los gobiernos y otros interesados podrían influir en la naturaleza de la migración internacional y la distribución de sus costos y beneficios de manera que la migración resulte más ventajosa para todos. Desde fomentar el espíritu empresarial entre los migrantes hasta facilitar su acceso a las instituciones financieras o establecer acuerdos de colaboración para formar al personal médico y docente, las posibilidades son infinitas.

Frente a estos desafíos, ¿cuál sería el foro más adecuado para que los gobiernos debatieran, con espíritu de investigación y en condiciones de igualdad?, ¿cómo lograr que la migración internacional contribuya al desarrollo? Las Naciones Unidas son el foro idóneo para este intercambio de ideas y experiencias.

El establecimiento de un foro consultivo dirigido por los Estados y abierto a los 191 miembros de las Naciones Unidas brindaría a los gobiernos un lugar para debatir las cuestiones relacionadas con la migración internacional y el desarrollo de forma sistemática e integral, en vez de abordarlas por separado desde la perspectiva de distintos departamentos gubernamentales. En el foro en cuestión no se adoptarían decisiones negociadas. El foro complementaría y aportaría valor a las actividades de los procesos consultivos regionales, sobre todo teniendo en cuenta que éstos no suelen

ocuparse de los asuntos relacionados con el desarrollo, sino que se centran en la gestión de las corrientes migratorias regionales.

Un foro de estas características permitiría a los gobiernos adoptar una perspectiva común, con una base real válida, acerca de los aspectos de la formulación de políticas de migración que tienen más posibilidades de contribuir al desarrollo. Además, un foro podría impulsar -como ya lo hizo el proceso preparatorio del Diálogo de alto nivel- una mayor armonización de las políticas y medidas relacionadas con la migración a nivel nacional e internacional. Brindaría a los gobiernos la oportunidad de colaborar, cuando lo estimen conveniente o necesario, con los interesados pertinentes que tengan unos conocimientos o una experiencia valiosos, como las organizaciones no gubernamentales, los expertos y las organizaciones de migrantes, entre otros. Por encima de todo, el foro mantendría centrada nuestra atención en los asuntos relativos a la migración internacional, al tiempo que indicaría que ésta es un elemento normal y, a la vez, crucial del proceso de desarrollo.

Las propuestas de América Latina a la luz de la visión de la CEPAL han quedado bien contenidas en la documentación recientemente elaborada, que se espera constituya una contribución al Diálogo. Recogimos el espíritu de las orientaciones antes señaladas y de las diversas instancias existentes y los acuerdos adoptados recientemente en los foros intergubernamentales. También nos nutrimos de las conclusiones del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, realizado en Madrid en julio pasado, donde se abre una oportunidad de acercamiento con la Unión Europea.

Nuestro trabajo sigue el mandato de los países ante quienes se presentó el tema de la migración internacional, derechos humanos y desarrollo, con ocasión de las deliberaciones de la reunión del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del XXXI Período de Sesiones de la CEPAL, que tuvo lugar en el mes de marzo en Uruguay.

Se resaltó que “la migración internacional es materia de desarrollo y de derechos”, lo que implica la necesidad de impulsar acciones integrales para su gobernabilidad desde una perspectiva latinoamericana y caribeña, contribuir a ampliar su liberalización, potenciar sus externalidades positivas y proteger los derechos humanos de todos los migrantes. La migración actual es inseparable de la globalización, pero las restricciones a la movilidad de personas excluyen a la migración de los procesos de la globalización, lo que exagera repercusiones adversas para los países en desarrollo. Como las relaciones entre la migración y la globalización son parte constitutiva del proceso histórico de modernización y del despliegue del capitalismo, el escenario

actual es de grandes tensiones entre ambas. Así y todo, la movilidad asumió un dinamismo sin precedentes. El transnacionalismo destaca en tal sentido y genera muchos desafíos sobre la diversidad y el multiculturalismo.

El flujo de remesas representa un sustrato material de apoyo a la economía nacional que desafía a las políticas públicas. La utilización de las remesas en la escala doméstica, su medición, los costos de transferencia, su potencial productivo y sobre el bienestar, son temas en plena discusión en los países de la región. Es conveniente adoptar definiciones respecto del significado y la importancia de las remesas, puesto que se está aceptando que su notoriedad como fondos de inversión se debe a la ausencia de otras fuentes de financiamiento de la inversión productiva.

Hemos destacado también que en la región hay una muy relevante participación de mujeres, que han adquirido una mayoría porcentual en numerosos flujos, especialmente los más recientes. El servicio doméstico es una de las oportunidades más frecuentes de empleo para las migrantes. Las mujeres tienen una gran gravitación en la migración y ello sugiere formular visiones que rescaten tanto la influencia de los factores económicos como de otros de índole social, cultural y familiar, bajo un enfoque de género.

América Latina y el Caribe experimenta pérdidas de población de elevada calificación desde hace décadas y su potencial beneficio a través del retorno no parece materializarse, si bien existen iniciativas por establecer vínculos con sus comunidades de emigrados y apoyar redes científicas asociadas a las diásporas. La emigración de capital humano sigue siendo un problema a escala agregada, pues las características individuales de los migrantes y sus rasgos de movilidad tienden a restringir las disponibilidades nacionales necesarias para el aumento de la competitividad. La migración calificada no siempre constituye una experiencia exitosa para las personas, pues una fracción significativa de los inmigrantes calificados latinoamericanos y caribeños en el exterior desempeña ocupaciones que no corresponden a su nivel educativo.

Por otra parte, la migración internacional contemporánea es una actividad riesgosa para los latinoamericanos y caribeños. La vulneración de los derechos humanos de muchos migrantes, ya sea a lo largo de sus travesías, durante su inserción en las sociedades de destino o durante el proceso de repatriación, suele asumir características alarmantes, especialmente cuando afecta a mujeres y niños y, en general, a personas indocumentadas y víctimas de la trata de personas. La elevada incidencia de la migración irregular, el crecimiento de la trata de personas y del tráfico

de migrantes, son señales de la visibilidad de estos problemas. Dada la escala de la migración, la contrastante realidad que encaran muchos migrantes y los riesgos de vulneración de sus derechos, expuestos de manera aguda en la violencia en el cruce de fronteras, es primordial ratificar los instrumentos internacionales, erradicar los prejuicios que se suelen esgrimir para su aprobación, capacitar al personal responsable de ponerlos en práctica y mostrar la validez de ellos como parte de la historia del derecho internacional. La región es una de las más activas en la preocupación por los derechos humanos de los migrantes, como se deduce de la ratificación que han hecho 12 países de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y de la inclusión de estos asuntos en múltiples instancias.

Finalmente, la gobernabilidad migratoria exige el concurso activo de los países para la responsabilidad compartida. La región tiene una valiosa experiencia acumulada que debe aprovecharse y consolidarse. Cabe resaltar el papel de los foros intergubernamentales de consulta: la Conferencia Regional sobre Migración (o Proceso Puebla) y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. A ellos se suma el aporte de numerosas agencias de las Naciones Unidas, organismos especializados -como la OIM- y la sociedad civil.

Así, desde una perspectiva regional, es urgente proteger a los migrantes con el derecho internacional, promover una mayor liberalización de la migración e integración de los inmigrantes, reconocer y estimular la contribución de los emigrados al país de origen, difundir la contribución de los migrantes para la competitividad y la prosperidad de los países receptores, promover sostenidamente la vinculación de las diásporas y, en el caso de los profesionales, de las redes científicas y tecnológicas, y es imprescindible crear condiciones para mayores cuotas de empoderamiento a las migrantes.

### **Sugerencia bibliográfica**

<http://www.un.org/esa/population/hldmigration/index.html>

<http://www.eclac.cl/celade/migracion>

<http://www.ciberamerica.org>

# LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UE

**Pedro Martínez-Vargas**

**Primer Consejero, Delegación de la CE en Chile**

El presente artículo aborda el tema de las migraciones internacionales desde la perspectiva de la Unión Europea, desde dos ámbitos principales: uno corresponde a lo que se ha conseguido realizar hasta ahora a nivel de la UE en materia de política de inmigración; y un segundo, sobre el programa de acción de la política de inmigración europea hasta 2009.

## Introducción

Como indican los libros de historia, desde antaño las emigraciones han contribuido a la estructuración de las sociedades. Históricamente, los movimientos migratorios tienen su origen en conflictos armados, en catástrofes naturales, epidemias, la miseria y la pobreza. Posiblemente esos dos últimos elementos siguen siendo el origen fundamental de las migraciones hoy en día. Más adelante, los procesos de colonización y los lazos históricos, políticos, culturales y lingüísticos condicionaron –y continúan condicionando– los movimientos migratorios.

En el caso de Europa, las dos últimas décadas han tenido un impacto capital. Hoy en día, Europa se ha convertido en un continente de inmigración. En los últimos años, los cambios y tendencias que se han producido han transformado de manera sustancial la naturaleza de los movimientos migratorios.

La mundialización de los intercambios y la facilidad de acceso a la información, han tenido como consecuencia la aceleración de la movilidad de las personas y, a su vez, ello ha aumentado el número de países y de categorías de personas que desean emigrar. Como dice Thomas Friedman en su libro *"The world is flat"*, el mundo se ha achicado y las dificultades naturales que existían para emigrar, como la distancia, el miedo a lo desconocido o el desafío de establecerse en otra cultura país, en otro territorio, han disminuido.

Europa es hoy el primer continente de inmigración. En el 2000, los inmigrantes oficiales (por razones de trabajo, estudios, reunificación

familiar) que entraban en la UE eran unos 700 mil anuales, además de unos 400 mil ilegales.

La presión migratoria hacia Europa va a persistir. Sin embargo, los factores demográficos como las baja tasas de natalidad, el envejecimiento progresivo de la población y la consecuente necesidad de importar mano de obra, son elementos convergentes que hacen que la inmigración se haya convertido en una de las prioridades de la UE, con una dimensión interna y una externa, y que explican la necesidad de elaborar una política común europea en materia de inmigración que cuente con los instrumentos jurídicos necesarios.

## Progresos en la política migratoria comunitaria

La progresiva toma de conciencia de la necesidad de trabajar conjuntamente a nivel europeo para gestionar la inmigración aparece materializada en el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en mayo de 1999, y que prevé que la UE *“debe mantener y desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que las personas circulen libremente, con un control apropiado de las fronteras externas de la UE, con las medidas para el asilo, la inmigración y la prevención y lucha contra la criminalidad”*.

Unos meses después, en octubre de ese mismo año, los jefes de Estado de los países de la UE, reunidos en el Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) definieron los principios que debían regir una política de inmigración común, así como un programa de trabajo basado en cuatro elementos principales<sup>1</sup>:

1. Desarrollo de partenariados con los países de origen de la inmigración.
2. Establecimiento de una política europea común de asilo.
3. Tratamiento equitativo de ciudadanos de terceros países en situación legal.
4. Gestión eficiente de los movimientos migratorios para encontrar un equilibrio entre la admisión por razones humanitarias y económicas.

---

1 La política de inmigración europea no se aplica a Dinamarca, que no adhirió al título IV del tratado de la CE. En tanto, Reino Unido e Irlanda adoptaron la fórmula “opt in”, es decir, participan en cada caso concreto y no sistemáticamente (case by case).

Este programa de trabajo se ha plasmado en una serie de acciones concretas jurídicas o legales, tales como:

- **Directiva de reunificación familiar (septiembre 2003).** Establece las condiciones para que los emigrantes legales puedan hacer traer a su familia directa (cónyuge e hijos), con algunas limitaciones. El permiso puede denegarse si el cónyuge es menor de 21 años o si los hijos son mayores de 15.
- Directiva acerca del status de residentes extranjeros con más de 5 años en la UE (noviembre 2003). Concede a los residentes un status jurídico comparable al de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión, incluyendo la posibilidad de circular libremente en el espacio europeo e incluso establecerse en otros Estados.
- **Directiva sobre las condiciones de admisión para estudiantes extranjeros, intercambios académicos y formaciones profesionales (diciembre 2004).** Los Estados miembros tienen plazo hasta 2007 para transformar esta directiva en legislación nacional.
- **Asilo.** Basándose en el respeto de la Convención de Ginebra, se ha establecido un sistema embrionario en materia de política de asilo que se apoya en el Reglamento de Dublín, que establece cuál es el Estado competente para tratar una demanda de asilo y evitar así solicitudes múltiples. Además, hay tres directivas que regulan las condiciones de acogida de los refugiados, el procedimiento de concesión de asilo y la calificación de refugiado, es decir, se define la figura del refugiado. En este ámbito, se ha conseguido nivelar el campo de acción y poner los cimientos para un futuro sistema europeo de asilo.
- **Programa de acción en materia de repatriación (noviembre 2002).** Propone una serie de orientaciones mínimas a seguir en todos los Estados de la UE para la repatriación de inmigrantes clandestinos.
- **Relaciones exteriores.** La Comisión Europea ha negociado acuerdos de readmisión de inmigrantes ilegales en sus países de origen. Ya se han concluido con Sri Lanka, Albania y Hong Kong, y actualmente se desarrollan negociaciones con países como Rusia, Marruecos y Pakistán.

## Orientaciones previstas hasta el año 2009

Como continuación del programa de Tampere, los jefes de Estado de la UE aprobaron en mayo de 2004 el Programa de trabajo de la Haya, que contiene las orientaciones de las políticas migratorias para los próximos cinco años.

Un elemento principal del Programa de la Haya, es el énfasis en la contribución positiva de los inmigrantes legalmente admitidos al crecimiento económico, la diversidad cultural y el enriquecimiento social de Europa.

En el contexto económico y social actual, con escasez de mano de obra para algunos trabajos básicos y con una situación de competencia para atraer personal cualificado en una economía globalizada y en una sociedad que va envejeciendo, la inmigración toma una nueva dimensión.

El mensaje que se escucha hoy es que “Europa necesita más inmigrantes”. Las proyecciones demográficas indican que, de aquí al 2030, Europa experimentará un declive de alrededor de 20 millones de empleos debido exclusivamente al envejecimiento de la población, por efectos de la jubilación.

La inmigración aparece, por tanto, como una de las soluciones para compensar el cambio demográfico y para asegurar el financiamiento de los sistemas de pensiones.

Las políticas que establecen el número de inmigrantes a los que se conceden permisos de trabajo son de competencia de cada Estado miembro. Sin embargo, las consecuencias de la admisión de inmigrantes en un país afectan al resto de los Estados miembros y tienen implicaciones en el mercado de trabajo de la UE, porque una vez obtenido el estatus de residentes legales los inmigrantes pueden desplazarse libremente dentro del espacio europeo.

En este escenario, desde la perspectiva de la Comisión Europea, hay cuatro temas principales de cara al futuro de la política de inmigración comunitaria:

- 1. El vínculo entre la inmigración legal y la integración en las sociedades de acogida.** El objetivo es ayudar a la integración de inmigrantes legales, desde una perspectiva holística, a través de medidas de carácter económico, cultural, social y político, que

se apliquen a nivel europeo y que aparecen mencionadas en una Comunicación de la CE de septiembre de 2005, donde se expresa una serie de orientaciones no vinculantes, pero que refleja la importancia que la UE atribuye a este aspecto.

2. **Atracción de mano de obra altamente cualificada.** Con este fin, la UE debe considerar el ejemplo de países como Australia, Estados Unidos y Canadá. Debe considerarse qué tipo de facilidades y compensaciones se pueden ofrecer para conseguir que personal específico, con una capacitación en ingeniería y biología, entre otras áreas decida emigrar a la UE por sobre otros destinos. En este sentido, en octubre de 2005 se aprobó una directiva respecto al procedimiento de admisión para investigadores científicos.
3. **Derechos de los trabajadores.** Este punto pone el énfasis en los trabajadores poco cualificados, partiendo del principio de que los trabajadores de terceros países deben tener los mismos derechos y condiciones laborales que los nacionales, no sólo para protegerlos a ellos, sino también a los propios nacionales de la explotación y la discriminación.

Hace falta un paquete básico de derechos que sean comunes a todos los Estados miembros en este tema y avanzar hacia la homogenización de derechos y condiciones de trabajadores inmigrantes en situación legal y su asimilación a los ciudadanos nacionales. En este tema la armonización es necesaria, pero requerirá tiempo.

4. **Cooperación con los países de inmigración y tránsito, teniendo en cuenta sus realidades y necesidades.** En este contexto cabe mencionar el programa de cooperación AENEAS, que aporta ayuda financiera y técnica a países terceros en los campos del asilo y de la inmigración. Es un programa global que otorga más recursos a otras áreas geográficas antes que América Latina. No obstante, para esta región las prioridades son contribuir a actividades que desarrollen un diálogo interregional y financiar proyectos piloto, nacionales o regionales, para reducir los gastos de envío de las remesas de los emigrantes a sus países de origen, proyectos que contribuyan al mejoramiento de legislación respecto al tráfico de personas y a la elaboración de sistemas para tratar la información de flujos migratorios.

Un elemento fundamental es el vínculo entre la inmigración y las políticas de ayuda al desarrollo. La Comisión presentó en septiem-

bre de 2005 una Comunicación con orientaciones precisas para mejorar el impacto de la inmigración en el desarrollo socioeconómico de los países de origen. Por ejemplo, apuntar a que las transferencias de remesas de los emigrantes a sus países de origen sean más baratas, rápidas y seguras; considerar las posibilidades de la inmigración temporal, facilitar las políticas de regreso y de reintegración de los inmigrantes legales a sus países de origen; y mitigar el impacto negativo de la huida de cerebros de los países subdesarrollados, por ejemplo, condicionando la contratación de personal altamente cualificado a un código de conducta, cuando dicha contratación tenga un efecto negativo en el desarrollo del país de origen.

- 5. Inmigración ilegal.** Este aspecto constituye una prioridad de la UE en los próximos años, asumiendo la condición geográfica europea, con fronteras naturales con zonas que continuarán siendo una fuente de inmigración.

En este sentido, la previsión es preocupante, sobre todo respecto de los flujos migratorios desde el África subsahariana. Allí se aprecia una pobreza continuada, un crecimiento de la población africana y la organización de bandas de tráfico de inmigrantes clandestinos. Todo ello hace que la inmigración ilegal en Europa se considere como un problema global que exige una respuesta global.

## Conclusiones

Como se puede apreciar, existen elementos sólidos de europeización de las políticas de inmigración, pero quedan peldaños por escalar para llegar a la plataforma común europea, en la que la Unión pueda dar una respuesta integral a todos los desafíos derivados de las exigencias y dificultades de una política completa de inmigración europea, que incluya dos aspectos colaterales de importancia capital: las solicitudes de asilo y la inmigración ilegal.

Para responder eficazmente a estos desafíos, es innegable que hace falta gestionar de manera concertada, coherente y eficaz el control de las fronteras externas de la UE.

Sin embargo, si ello no se acompaña de otras acciones, puede conducir a erigir barreras y construir una Europa fortaleza. La UE es cons-

ciente de ello, y de ahí su política de cooperación con terceros países, en particular con aquéllos que son fuente de inmigración.

Así, uno de los principios de la UE reposa en la convicción de que la mejor manera de garantizar un espacio de libertad, de justicia y de seguridad comunitario es, precisamente, exportando dichos valores más allá de sus fronteras.



# POLÍTICAS LABORALES PARA LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA

*Francisco Sacristán Romero*  
*Universidad Complutense de Madrid, España*

## 1. Concepto y características

Para situar al lector interesado en esta parcela de la realidad jurídica actual de una forma lo más cercana posible a los objetivos que se pretenden conseguir en el desarrollo de esta cuestión relativa al concepto y características de las políticas activas de empleo enfocadas a los inmigrantes, es necesario empezar matizando que, desde un enfoque amplio, dichas políticas intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mercado. Así, entre las políticas activas de empleo, se podrían distinguir tres grandes grupos, a partir de la clasificación realizada por Sáez<sup>1</sup>:

1. Las que persiguen el desarrollo de un buen sistema de intermediación entre la oferta y la demanda a través de medidas de diversa naturaleza.
2. Las actuaciones encaminadas a la mejora de los mecanismos de educación y formación a efectos de facilitar a los jóvenes una base de partida que les permita desempeñar una profesión y avanzar en la cualificación profesional de los adultos.
3. Las que tienen una directa conexión con la promoción del empleo.

En este contexto interesa especialmente analizar la combinación de medidas con relación a la orientación, formación y experiencia laboral. Además, respecto a las consecuencias jurídicas de tales políticas, hay que hacer un especial esfuerzo para adentrarse en la operatividad de los programas hacia la población-objetivo que constituye el colectivo de trabajadores inmigrantes.

---

1 SÁEZ, F. (1997): "Políticas de mercado de trabajo en Europa y en España". *Papeles de Economía española*, 72:309-325

Conviene recordar que en los países más desarrollados se ha registrado en los últimos 10 años un notable aumento de las políticas activas de empleo destinadas a los colectivos con una baja tasa de colocación, entre los que se encuentran los inmigrantes.

Según Sáez, el grupo más importante ha sido el de los desempleados de larga duración (superior a un año) y que superan cierta edad, el segundo conjunto de colectivos se caracteriza por el de aquellas personas cuya experiencia laboral es muy pobre o incluso inexistente (marginados, personas con historial delictivo, inmigrantes y gente con baja cualificación) y el tercer grupo serían los jóvenes recientemente incorporados al mercado de trabajo. Otros grupos de segunda línea son los considerados como inactivos (especialmente se refieren a las mujeres) y los receptores de rentas sociales, a los que se empuja hacia el empleo como mecanismo de integración social.

Una vez realizada esta incursión general, es preciso destacar que para una de las instituciones españolas con más conocimiento y experiencia en esta materia, como es el Consejo Económico y Social (CES), estas políticas comprenderían dos grandes grupos de medidas, a saber:

1. Las destinadas a una actuación directa que incida sobre el mercado de trabajo para aumentar el empleo o reducir el paro, tales como los incentivos económicos referentes a bonificaciones, subvenciones, etcétera, a la contratación.
2. Las que van dirigidas a la mejora sustancial y cualitativa de los procesos de ajuste a corto y medio plazo entre la oferta y la demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los activos, el incentivo (o la supresión de obstáculos) a la movilidad geográfica de la mano de obra, la mejora de la intermediación entre los flujos de oferta y demanda en el mercado de trabajo, e incluso una más fluida información de este mercado (que es, por ejemplo, uno de los esfuerzos de los observatorios públicos de empleo).

En España, un estudio serio y riguroso de las políticas activas de empleo destinadas a los trabajadores inmigrantes debe partir de dos factores básicos en su configuración: su contextualización dentro del modelo adoptado por la Unión Europea y el alto grado de descentralización en las competencias, servicios y funciones que les atañen.

Las políticas activas de empleo pretenden contribuir al incremento de las posibilidades de incorporación y mantenimiento laboral de los

inmigrantes, combinando, al mismo tiempo, flexibilidad y seguridad en el empleo. Además, en términos macroeconómicos, la actuación selectiva sobre la oferta y la demanda, con medidas tales como el fomento de la iniciativa privada, la ayuda a la movilidad a sectores con suficiente demanda o la creación directa de empleo, permiten reducir los desequilibrios o desajustes en el mercado de trabajo.

Tomando como punto de partida y referencia esencial la vigente Ley de Empleo, Ley 56/2003, de 16 de diciembre, ya en la misma Exposición de Motivos se alude a que uno de los factores esenciales que han estado presentes en el entramado actual del mercado laboral español es el denominado por los redactores de la ley “fenómeno inmigratorio”, que sin lugar a dudas ha contribuido a una importante modificación cualitativa y cuantitativa del empleo en España.

Lo establecido en la Exposición de Motivos tiene continuidad en la misma Ley cuando el artículo 2, concerniente a los objetivos de la política de empleo, cita de forma específica al colectivo migratorio externo en su apartado g), entendiendo que una de las metas de la Ley es la coordinación de la articulación de las políticas de empleo, teniendo muy presentes tanto a la inmigración interna como a la externa; estos aspectos van ligados a los principios de la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, de acuerdo a lo previsto en el artículo 9.2 de la CE.

Además, este apartado g) del artículo 2 conecta con su apartado d), especificando que los inmigrantes se encuentran dentro del conjunto de colectivos en los que es preciso fomentar políticas destinadas a la integración laboral, dado que son grupos que presentan, por las diversas características que concurren en ellos, más trabas y problemas a la hora de encontrar empleo que el resto de ciudadanos. Entre estos colectivos, el artículo 2, apartado d), de la Ley de Empleo cita de forma específica a los “jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años”.

Una vez introducidas estas dos puntuales referencias significativas sobre el objeto de estudio, ubicadas en la Exposición de Motivos y el artículo 2 de la Ley, enfoca la atención al importante artículo 23 que delimita el concepto básico sobre el que pivota este trabajo y éste no es otro que el de “políticas activas de empleo”. En consonancia con el espíritu integrador que orienta a esta Ley de Empleo, se definen las políticas activas de empleo como “el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las

posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social”.

De esta definición se pueden extraer algunas características básicas acerca de estas políticas activas de empleo que, desde mi perspectiva particular, serían las siguientes:

1. Se advierten tres ejes esenciales sobre los que descansarían estas políticas: **orientación, empleo y formación.**

En torno a estas tres líneas de actuación deberíamos tener presente el esquema mental de inserción del colectivo inmigrante en el mercado laboral español, puesto que se van a reproducir en la legislación específica que tiene como destinatarios principales a los inmigrantes.

Dicho esto, no podemos pasar por alto que para intentar acercarnos a las anteriores tres líneas de actuación, las medidas favorecedoras para integrar a los colectivos con más dificultades, no sólo para encontrar empleo, sino también para consolidar un puesto de trabajo estable y de calidad, deben acompañarse de un importante incentivo económico.

En este sentido, el actual Ministro español de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, recalca que “la cantidad destinada a políticas activas de empleo en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal para el año 2005 es de 6.372,6 millones de euros, que supone un aumento de 462,3 millones, un 7,8%, con respecto al año anterior”<sup>2</sup>.

En el capítulo específico relativo a la integración laboral de los inmigrantes, el presupuesto que corresponde a la Dirección General de Inmigración se sitúa en unos 12 millones de euros, despuntando de una manera especial las transferencias que desde la Administración Central se harán a distintas instituciones autonómicas y municipales, que de acuerdo a lo comunicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, coparán tres cuartas partes del presupuesto.

---

2 Este dato está tomado de la publicación electrónica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, NIPO 201-04-014-X ISSN: 1577-189 X, 14 de octubre de 2004, Madrid.

2. Se alude en la definición sobre políticas activas de empleo a que éstas van enfocadas al grupo de **“los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores”**. Es pertinente, por ello, hacer una distinción entre dos grupos ya de entrada:
  - a) Desempleados por cuenta propia o ajena.
  - b) Trabajadores en lo relativo a su formación y recalificación para el empleo.
3. Fomento del ánimo de creación de empresas y de la denominada **“economía social”**.

Desgranado el concepto y características de las políticas activas de empleo, el artículo 26 de la Ley de Empleo se refiere a los inmigrantes como “colectivo prioritario” al que deben ir dirigidas las medidas de fomento del acceso y mantenimiento en el empleo.

## 2. Las políticas activas de empleo en la Europa comunitaria

Partiendo del Tratado de Ámsterdam se incorporó el artículo 13 que establece que “el Consejo (...) podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”. Al amparo de este precepto, se aprobó en el año 2000 una Directiva muy relevante referida al establecimiento de la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en concreto, la Directiva 2000/78/CE. Así, en el considerando nº 9 de esta Directiva, se establecía que “el empleo y la ocupación son elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y contribuyen decisivamente a la participación plena de los ciudadanos en la vida económica, cultural y social, así como a su desarrollo personal”.

La normativa comunitaria es un fiel reflejo del trabajo realizado en el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en noviembre de 1997, en el que la Unión Europea dio un impulso muy importante y de una forma progresivamente integrada, a las políticas activas de empleo, como un desarrollo del nuevo Título de Empleo que se incluyó en el Tratado de Ámsterdam. La consecuencia jurídica que se deriva de todo este proceso

es que las políticas activas de empleo en España vienen definidas en buena parte por las líneas y directrices generales que introduce la Unión Europea en el Derecho Comunitario.

Tres años más tarde de la reunión de Luxemburgo se celebró el Consejo Europeo de Lisboa, en concreto en marzo de 2000, en el cual se acordaron una serie de actuaciones relevantes, tales como la definición de una estrategia global para el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento, que se ha venido denominando en el marco comunitario con el título de Estrategia de Lisboa. Dentro de ésta hay que realizar una especial mención a la denominada Estrategia Europea de Empleo, que se conoce con las siglas EEE. Este enfoque sobre el empleo en el ámbito de la Unión Europea intenta hacer una reordenación y ampliación de las diversas directrices para el empleo que se habían configurado como principios informadores para la política comunitaria, completándose con una serie de objetivos de tipo cuantitativo a 10 años. Para la instrumentación de esta Estrategia Europea de Empleo, se definieron cuatro grandes pilares, en los que cada año se establecerían diversas directrices, debiendo ser desarrolladas éstas por los países miembros de la Unión Europea en políticas concretas, dentro de los sucesivos programas nacionales para el empleo con un período anual de actuaciones. En concreto, los cuatro grandes pilares son:

1. Mejora de la capacidad de inserción profesional.
2. Desarrollo del espíritu de empresa.
3. Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas.
4. Refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

En el contexto de este proceso que empezó en Luxemburgo en 1997, las sistemáticas revisiones de la EEE han llevado a la determinación de la necesidad de realizar un ejercicio de simplificación para ofrecer enfoques y orientaciones más generales, con una mayor determinación de las acciones prioritarias y responsabilidades que mejor están definidas. Así, en junio de 2003, se procede a una crucial modificación de la EEE para el período trianual 2003-2005, en el que las características más sobresalientes están construidas alrededor de unos puntos muy específicos, tales como la determinación de tres objetivos generales, cuya materialización

pasaría por el cumplimiento de cuatro requisitos básicos que deben recogerse en la aplicación por parte de los Estados miembros de la EEE revisada, un menor número de directrices, reducido a 10 y un período de vigencia de estas directrices a tan sólo tres años. De forma paralela, se han ido matizando un conjunto cada vez más amplio de indicadores cuantitativos para la medición y la evaluación de las políticas en las que se recojan estas líneas de actuación genérica.

Podemos vislumbrar que en el actual marco comunitario, uno de los efectos más clarificadores de la filosofía que encierra la Estrategia de Lisboa, es el de destacar el papel tan relevante que deben tomar las políticas activas de empleo en los países miembros de la Unión Europea. De acuerdo a la EEE, los Estados han ido elaborando cada año programas nacionales de acción para el empleo. Conviene mencionar que la actuación encaminada a la mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores es la que concentra la mayor parte de las políticas activas del mercado de trabajo. A pesar que ese objetivo se haya dirigido en mayor proporción a la ordenación de programas y actuaciones ya existentes que para el diseño y la puesta en marcha de otros nuevos, sí es preciso mencionar que sobre dicho objetivo se han establecido las bases para el arranque de distintas medidas que tienen un reflejo en los denominados Planes Nacionales de Acción para el Empleo de nuestro país.

Tres de los fines de estos Planes se han enfocado a la incentivación de la participación en el mercado de trabajo, la potenciación de la búsqueda de empleo y la promoción de la igualdad de oportunidades.

En el diseño de este artículo interesa especialmente la directriz 7, destinada a la promoción activa y decidida de la integración de todos aquellos colectivos desfavorecidos por distintas causas en el mercado de trabajo y a enfrentarse de una manera eficaz a la discriminación que sufren.

En el camino indicado por esta anterior directriz, las acciones a favor de la integración de los colectivos desfavorecidos se destinan a actuaciones concretas en el campo de la educación y formación de jóvenes y adultos, personas discapacitadas e inmigrantes. En el caso concreto que ocupa la atención de este artículo, o sea, el colectivo inmigrante, existen diferentes actuaciones para luchar contra su discriminación, que pasan por la elaboración de itinerarios integrados de inserción laboral que contemplen sus potencialidades y posibilidades de empleo de

forma individualizada; por la formación de profesionales en el campo de la inmigración y por la regularización de la situación laboral de los inmigrantes que acrediten el desempeño de un trabajo durante al menos el período de un año.

En la atención particular al colectivo inmigrante son tres medidas específicas las que están previstas en el denominado Programa Operativo “Lucha contra la discriminación”, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, a saber:

1. Itinerarios integrados de inserción laboral para inmigrantes.

En este apartado se toman en consideración las diferentes y variopintas características personales y laborales de los inmigrantes, con el objetivo de intentar el descubrimiento y la potenciación de las posibilidades de acceso al empleo desde un enfoque netamente individualizado. Este itinerario está formado por una serie de fases, a saber:

- a) Diagnóstico de la situación, cuya herramienta esencial es una entrevista personal.
- b) Formación previa, con instrumentos poderosos tales como el aprendizaje del idioma español y de otra lengua específica oficial de la Comunidad Autónoma que se trate, además de un entrenamiento básico en habilidades sociales.
- c) Orientación sociolaboral.
- d) Formación ocupacional.
- e) Apoyo al autoempleo.
- f) Medidas de acompañamiento de tipo sociopedagógico, que se concretan en ayudas destinadas a gastos de guarderías y escuelas infantiles, ayudas para sufragar los costes de transporte y manutención para aquellos casos que se entiendan como más vulnerables, etc.

2. Formación de profesionales con dedicación exclusiva enfocada al colectivo inmigrante.

Se trata de impulsar medidas eficaces para dotar de una preparación teórica y práctica en materia de extranjería y recursos sociales existentes en las diferentes Administraciones Públicas de ámbito territorial estatal, autonómico o local, destinada a todos aquellos

profesionales de los diversos organismos e instituciones públicas y privadas que trabajan directamente con los inmigrantes, con el objetivo esencial de su inserción en el mercado laboral.

3. Sensibilización, estudios y seminarios sobre el colectivo inmigrante.

El objetivo es alcanzar una efectiva concienciación social a través de la realización de campañas concretas y la realización de encuentros, jornadas y seminarios, intentando que en estos diferentes actos participen el mayor número de agentes sociales implicados en todo lo que constituye las trabas esenciales que impiden la plena integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo español.

Las propuestas particulares que los dos sindicatos españoles más representativos en el ámbito territorial estatal, UGT y CC.OO., entienden esenciales para hacer efectivos los objetivos de la Directriz 7 se centrarían en estos cinco puntos:

- 1) Desarrollo reglamentario de la Ley de Extranjería, dando cabida a la participación de los interlocutores sociales.
- 2) Establecimiento de unas normas claras y participativas para la determinación de los contingentes, teniendo presentes la situación nacional de empleo, el papel de los Servicios Públicos de Empleo, la articulación sectorial y territorial y la implicación de empresarios y organizaciones sindicales.
- 3) Dotación de medios y recursos suficientes a la Administración española en los países de origen de la población trabajadora inmigrante para la potenciación de la contratación en sus países de nacimiento y el establecimiento de planes de acompañamiento y de integración sociolaboral (lengua, derechos laborales, regulación colectiva, protección social, etc.)
- 4) Luchar contra las situaciones de explotación y desigualdad de las personas inmigrantes vinculadas a la irregularidad y al empleo sumergido, así como la promoción de los procedimientos de actuación coordinada entre las distintas Administraciones Públicas, incluida la Inspección de Trabajo, con el objeto de hacer emerger a la superficie el empleo irregular, con la persecución del fraude empresarial y asegurando la protección a los trabajadores que pongan en conocimiento de las instancias judiciales estas situaciones.

- 5) Definición de programas de integración social destinados a los inmigrantes en materia de educación, vivienda, servicios sociales, etc.

Bajando al terreno concreto de las distintas Comunidades Autónomas, la materialización de esta directriz 7 se concreta en las siguientes actuaciones:

- **Aragón:**

- \* Ayudas a la contratación de trabajadores en riesgo de exclusión en Empresas de Inserción Laboral.
- \* Información, atención especializada y asesoramiento individualizado acorde a inmigrantes.
- \* Participación en la iniciativa comunitaria EQUAL potenciando la formación e integración de colectivos desfavorecidos.
- \* Ayudas a los empresarios para facilitar el alojamiento de trabajadores temporales e inmigrantes.
- \* Convenios con asociaciones de agricultores y cooperativas para la contratación de trabajadores temporales e inmigrantes.
- \* Convenios con entidades para la intermediación laboral con personas inmigrantes y sensibilización de las empresas.

- **Asturias:**

- \* Plan de Formación para personas con discapacidad y amenazados de exclusión.

- **Canarias:**

- \* Acciones para la integración de colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo.
- \* Inserción laboral de inmigrantes.

- **Cataluña:**

- \* Proponer oportunidades de integración a los colectivos con riesgo de exclusión del mercado de trabajo.
- \* Subvención global.

- **Comunidad Valenciana:**
  - \* Programa de Talleres de Formación e Inserción Laboral.
  - \* Plan Integral de empleo para personas con riesgo de exclusión social.
- **Galicia:**
  - \* Incentivos a la contratación temporal e indefinida de desempleados en riesgo de exclusión social.
- **Madrid:**
  - \* Ayudas a empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social.
- **Navarra:**
  - \* Formación e inserción de inmigrantes.
- **La Rioja:**
  - \* Ayudas a la contratación estable, mínimo de un año, de trabajadores desempleados en riesgo de exclusión social.

Haciendo un repaso al conjunto de medidas específicas dentro del ámbito territorial autonómico, se percibe de una forma nítida que Aragón es la Comunidad Autónoma española que más programas y presupuesto regional destina a hacer posible la concreción de la directriz 7 en lo concerniente al colectivo inmigrante.

Por último, en el marco de la Unión Europea conviene hacer una especial mención a la conocida como iniciativa comunitaria EQUAL, que tiene como objetivo la cooperación transnacional para la promoción de una nueva metodología de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de todo tipo existentes en relación con el mercado de trabajo. El objetivo de esta iniciativa, tal y como se contempla en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), de 5 de mayo de 2000, es el de "promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo a través de la cooperación transnacional".

En el campo particular que centra el interés de este trabajo, EQUAL distingue dos propósitos diferentes para enfocar el alcance de la capacidad de inserción profesional:

- a) Hacer posible a través de una serie de instrumentos y herramientas concretas el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren en mayor medida las trabas y obstáculos para integrarse o reintegrarse en el mercado laboral.
- b) Tomar medidas drásticas y eficaces para luchar contra el racismo y la xenofobia conectados al mercado de trabajo.

### 3. **Ámbito de actuación español en las políticas activas de empleo**

Una vez perfiladas las ideas básicas del modelo comunitario que subyace con relación a las políticas activas de empleo, para afrontar una perspectiva adecuada de lo que ocurre en España, conviene no ignorar la configuración múltiple, tanto en los aspectos del diseño como en los de la ejecución, que provienen de la distribución de competencias entre la Administración Central del Estado y las 17 Comunidades Autónomas y las 2 Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en esta materia, y de la capacidad de las Administraciones locales de adoptar medidas de tipo complementario. Retrotrayendo la atención al tercer punto de este epígrafe, se veía que la actual y vigente Ley de Empleo tiene como objetivos fundamentales el de la armonización del modelo surgido de la distribución de competencias y garantizar la adecuada cooperación y coordinación entre las diferentes Administraciones y entre los agentes públicos y privados, que se encuentran implicados, para intentar en la medida de lo posible la movilización y optimización de los recursos disponibles al objeto de lograr mayores niveles de eficiencia en las políticas de empleo.

Se puede constatar que la Ley de Empleo ha instaurado un concepto integral de política activa de empleo, diseñada como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas cuyos objetivos vienen determinados por el desarrollo de programas y medidas dirigidas a la consecución del pleno empleo, además de la calidad del empleo, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo y la reducción y debida protección de las situaciones de desempleo. Una de las consecuencias evidentes de la amplitud del concepto de política activa de empleo que se recoge en la vigente Ley de Empleo, es la imprescindible regulación de las competencias de cada una de las instituciones y organismos implicados en su diseño y

ejecución, pero no ignorando en ninguno de los supuestos posibles a las Administraciones Públicas de carácter local en el desarrollo del conjunto de las políticas activas de empleo. En virtud de todas las circunstancias, es relevante el modelo del Sistema Nacional de Empleo, cuyos ejes esenciales de actuación se centran en un modelo de descentralización territorial y de coordinación funcional, en el que las finalidades se centren en el aumento progresivo de las tasas de intermediación laboral y en asegurar la aplicación de las políticas activas de empleo y de la acción protectora por desempleo, así como la ineludible garantía de la unidad del mercado de trabajo en España, su integración en el mercado único europeo y la libre circulación de los trabajadores.

Especificar que el Sistema Nacional de Empleo está formado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las diferentes Comunidades Autónomas. En el caso del Servicio Público de Empleo Estatal, hablamos de un organismo autónomo de la Administración General del Estado que tiene como fines esenciales la ordenación, desarrollo y seguimiento de la política de empleo. En lo concerniente a los servicios de las Comunidades Autónomas, decir que son los órganos o entidades a los que se encarga, en su correspondiente ámbito territorial, la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo.

Por último, dejar constancia que a partir del objetivo deseable de dotar de una mayor transparencia al mercado laboral, se establecen unos determinados principios comunes de actuación, tales como los de integración, compatibilidad y coordinación de los sistemas de información, además de la existencia de un lugar común en la red telemática que haga posible el conocimiento de las ofertas y demandas de empleo y oportunidades de formación en todo el territorio español.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJA, E, (Coordinador): La nueva regulación de la inmigración en España, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- ARAGÓN BOMBÍN, R. y CHOZAS, J., La regularización de inmigrantes durante 1991-1992, MTySS, Madrid, 1993.
- BAYLOS, A., Derecho del trabajo: modelo para armar, Trotta, Madrid, 1991.
- BAYLOS, A., "Institucionalización sindical y prácticas neocorporativas. El caso español 1977-1987", en Revista de Trabajo Nº 91, julio-septiembre, 1988, Madrid, págs. 9-21.
- BILBAO, A. y PRIETO, C., "Políticas empresariales de mano de obra en el sur metropolitano", en Economía y Sociedad Nº 3, Madrid, 1990, págs 141-143.
- CAPEL, Horacio. Los inmigrantes en la ciudad. Crecimiento económico, innovación y conflicto social. Publicado también en DELGADO, M. (Ed.). Debat de Barcelona. Ciutat i immigració. Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea, 1997, p. 83-112. Publicado también en Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, nº 3, 1 de mayo de 1997, 24 págs.
- CASAS, M. E. y ESCUDERO, A., "Representación unitaria y representación sindical en el sistema español de relaciones laborales", en Revista española de Derecho del Trabajo, Nº 17, Madrid, 1984, págs. 51-92.
- CASTILLO MENDOZA, C.A., "Control y organización capitalista del trabajo. El Estado de la cuestión", en Sociología del Trabajo Nº 9, Madrid, 1990, págs. 117-139.
- CENTI, C., "Mercado de trabajo y movilización", en Sociología del Trabajo Nº 4, Nueva Época, otoño 1988, págs. 43-66.
- CERÓN RIPOLL, P.: La inmigración dominicana en Madrid (Tesis doctoral sin publicar), Universidad Complutense, Madrid, 1999.
- COLECTIVO IOÉ: La inmigración extranjera en España, Grup de Fundacions La Caixa, Madrid, 2000.
- COLECTIVO IOÉ, "Rasgos generales y perfil sociodemográfico", en GIMÉNEZ, C. (coord.), Inmigrantes extranjeros en Madrid, Comunidad de Madrid, 1993, Tomo I, págs. 137-419. 211
- COLECTIVO IOÉ, "La inmigración extranjera en España: sus características diferenciales en el contexto europeo", en CONTRERAS,

- I. (coordinador), *Inmigración, racismo e interculturalidad*, Talasa, Madrid, 1994, págs. 83-119.
- COLECTIVO IOÉ, *Inmigrantes extranjeros en la Sierra Oeste de Madrid*, Mancomunidad de Servicios Sociales Sierra Oeste, San Lorenzo del Escorial, 1994.
  - COLECTIVO IOÉ, *Discriminación contra trabajadores marroquíes en el acceso al empleo en España*, OIT, Ginebra, 1995.
  - COLECTIVO IOÉ, *Presencia del Sur. Marroquíes en Cataluña*, Fundamentos, Madrid, 1995.
  - COLECTIVO IOÉ, *Discursos de los españoles sobre los extranjeros. Paradojas de la alteridad*, CIS, Madrid, 1995 (Colección Opiniones y Actitudes, N° 8).
  - COLECTIVO IOÉ, "Inmigrantes y mercados de trabajo en España. Planteamiento general y aplicación a un caso concreto: los trabajadores marroquíes en el sector de la construcción en la Comunidad de Madrid", en *Seminario Inmigración, empleo e integración social*, Universidad Menéndez Pelayo, Santander, julio de 1995.
  - COLECTIVO IOÉ, *La educación intercultural a prueba: hijos de inmigrantes marroquíes en la escuela*, CIDE/ Laboratorio Estudios Interculturales Universidad de Granada, Granada, 1996.
  - DÍEZ NICOLÁS, J.: *Los españoles y la inmigración*, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, MTAS, Madrid, 1999.
  - ESPADA RAMOS, M<sup>a</sup> L., *¿Europa, ciudad abierta? La inmigración y el asilo en la Unión Europea*, Instituto Municipal de Formación y Empleo, Ayuntamiento de Granada, Granada, 1997.
  - FUNDACIÓN IESA (Toharia, L., García Serrano, C. y Sahún, M<sup>a</sup>), *El factor trabajo en la construcción: empleo, demandas y ofertas (1985-1990) y la formación profesional ocupacional en el sector*, MOPT, Madrid, 1991.
  - GIMÉNEZ, C. (coord.), *Inmigrantes extranjeros en Madrid*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1993, Tomo I y II.
  - IBÁÑEZ, Jesús, *Más allá de la sociología. El Grupo de Discusión: técnica y crítica*, Siglo XXI, Madrid, 1979.
  - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta de Población Activa (varios años)*.
  - INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS, *Evolución Social en España 1977-1987*, Cuadernos I.S.E. N° 2, Madrid, 1988.

- INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS, Evolución social en España 1993, Madrid, 1993.
- JURADO GÓMEZ, E., El mercado de trabajo en el sector de la construcción, ANCOP, Madrid, 1995.
- LÓPEZ DE LERA, D., "Análisis de la estadística sobre población extranjera", en Serie de Artículos y Ponencias del Instituto de Demografía del CSIC, Madrid, 1991.
- LORCA, A., ALONSO, M. y LOZANO, L. A., Inmigración en las fronteras de la Unión Europea, Encuentro, Madrid, 1997.
- MIGUÉLEZ, F., "Trabajo y relaciones laborales en la construcción", en Sociología del Trabajo Nº 9, Madrid, primavera de 1990, págs. 35-54.
- MIGUÉLEZ, F., RECIO, A. y ALÓS, R., Transformaciones laborales en la industria de la construcción en Cataluña, U.A.B./CC.OO Catalunya, Barcelona, 1990.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, Encuesta de Coyuntura Laboral, 2º trimestre de 1992), Madrid, 1993.213
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, Anuario de Estadísticas Laborales 1990, Madrid, 1991.
- MURO, J. y otros, Análisis de las condiciones de Vida y Trabajo en España, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988.
- OKOLSKI, M., "Poland", Informe para el SOPEMI 1991 de la OCDE, Varsovia, 1991 (edición interna).
- PALOMEQUE, M. C., Los derechos laborales en la Constitución Española, CEC, Madrid, 1991.
- PRIETO, C., "Cambios en la gestión de mano de obra: interpretaciones y crítica", en Sociología del Trabajo Nº 16, Madrid, 1992.

# LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES DESDE LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

**Gabriela Rodríguez**  
**Oficial a Cargo OIM Chile**

La perspectiva latinoamericana puede ser entendida como un largo e inacabado proceso migratorio. Existe un acumulado histórico de movimientos migratorios en medio de los cuales se constituyó lo latinoamericano.

A partir de los años 70, América Latina inicia un proceso de ajuste estructural de la economía de los países, que tiene profundas consecuencias en la estructura social, en el carácter del empleo; en el progresivo empobrecimiento de los segmentos mayoritarios de la población, en la privatización de los sistemas educativos y de salud.

Así, en los últimos 20 años, el modelo de desarrollo de la región pasó de uno basado en la sustitución de importaciones con un relevante papel del Estado en la economía, a otro basado en la asignación de recursos a través del mercado, introducido a través del ajuste estructural, que facilitó una fuerte desregulación de las relaciones económicas y sociales, con la reducción del tamaño del Estado y la consecuente ola de privatizaciones y el incremento de las tasas de desocupación en la región.

Es una interpretación bastante generalizada la que sostiene que los llamados autoritarismos militares de los años 70, especialmente en el Cono Sur, hicieron posible la instauración del nuevo modelo económico, haciéndose cargo del dismantelamiento del tejido social preexistente.

A partir de este contexto se inicia la emergencia de procesos de integración subregionales, como el NAFTA, el CARICOM, la CAN y el MERCOSUR.

Los procesos migratorios producidos en América Latina en las últimas dos décadas son parte de las transformaciones en la economía, en las relaciones sociales y en la política. El patrón de la exclusión social impuesto, primero en el espacio laboral y desde aquí trasladado al seno de la vida familiar, es el fenómeno que genera el mayor impacto en la

subjetividad de la sociedad y en el ámbito de las expectativas y deseos de mejores perspectivas de calidad de vida. Las privaciones cotidianamente vividas por amplios sectores de la población de los países, lleva al deseo de migrar en busca de nuevos horizontes.

En el caso de la actual América Latina, los procesos migratorios de las últimas décadas reconocen su origen en las consecuencias de las políticas de ajuste estructural impuestas en la década de los setenta.

En este contexto es que Chile se ha convertido en un país receptor de movimientos migratorios en los últimos 20 años.

Se trata de procesos detrás de los cuales hay una intensa inversión subjetiva de parte de la ciudadanía que migra. Una subjetividad presionada por un presente precario que se abre a la búsqueda de mejores condiciones en otros horizontes. Como se sabe desde Latinoamérica estos horizontes están en Europa, especialmente España, y Estados Unidos. Pero en los últimos años, es importante el movimiento migratorio dentro de la región hacia países que ejercen un relativo efecto de atracción respecto a poblaciones de vecindades limítrofes.

Como lo formulara la Conferencia Mundial contra el Racismo (Durban 2001), los migrantes son un grupo vulnerable, debido a la situación de vivir en tierra extraña, especialmente por la discriminación cotidiana que deben enfrentar en los países en que residen, en cuyas sociedades el racismo y la xenofobia son rasgos presentes en la cultura.

Se coloca la pregunta y el imperativo acerca de la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Si, en la década de los sesenta y setenta, en muchos países de América Latina los derechos humanos fueron conocidos e invocados bajo la persecución política de las dictaduras militares, hoy día los procesos migratorios colocan el desafío de ampliar la noción de los derechos humanos hacia lo que son los derechos económicos sociales y culturales.

Existe un recrudescimiento inquietante de la intolerancia, la discriminación, el racismo y la xenofobia expresada en franca violencia contra los migrantes, que se da prácticamente en todas las regiones del mundo.

En Latinoamérica el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia pueden llegar a agudizarse debido tanto a la distribución desigual de la riqueza, la marginación y la exclusión

social, como a la discriminación contra los trabajadores migratorios en la esfera del empleo.

## Figuras de la migración en la economía globalizada

Lo que llamamos la esfera del empleo, es el espacio mercantil donde se produce el intercambio desigual entre oferta de fuerza de trabajo disponible y una demanda dispuesta a explotar los deseos de una “vida mejor” del migrante. Es así como surgen las figuras de la migración dramáticamente presentes en la economía globalizada de nuestro continente.

### *Trabajadores migrantes*

El término trabajador migratorio se define en el artículo 2 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”.

La Convención Internacional de las Naciones Unidas para los trabajadores migratorios y sus familias de 1990 en América Latina ha sido ratificada por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, México, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Belice. Argentina la firmó en agosto de 2004, pero todavía no la ha ratificado.

La vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes indocumentados produce como consecuencia la explotación por parte de empresarios, patrones y contratistas, que pagan salarios inferiores a los que pagarían a un extranjero en situación regular o a un nacional, y que no pagan sus obligaciones sociales y tributarias. El carácter clandestino de estos trabajadores y la inexistencia de contratos de trabajo, permiten al empleador imponer horarios abusivos y condiciones de trabajo inaceptables que ponen en alto riesgo la salud de los trabajadores y también ofrece a los empresarios la posibilidad de amenazar a los migrantes con la denuncia de su situación irregular en el país de acogida. Ante el miedo de ser detenidos o deportados, los migrantes irregulares aceptan las peores condiciones de trabajo, pudiendo éstas llegar a condiciones de esclavitud.

En muchos países, la renovación de la visa del trabajador migrante temporal depende de la existencia de una relación laboral sólo con el

mismo empleador, de forma que el trabajador migrante se ve obligado a permanecer con el mismo patrón, hasta que abandone el país u obtenga su residencia definitiva.

### ***La Mujer migrante***

Existen grupos particulares de migrantes que a menudo fluctúan entre los límites de los sectores documentados y no documentados. En primer lugar se encuentran las mujeres y los menores no acompañados que son víctimas de la pornografía y la prostitución forzada, luego los/las trabajadores/as domésticos/as, la mayoría mujeres, y en tercer lugar los trabajadores agrícolas y de temporada, quienes tienden a ser particularmente vulnerables a los abusos de sus derechos por sus empleos de corta duración y el bajo nivel de educación.

Las trabajadoras domésticas, cuyo trabajo se desenvuelve en el ámbito privado, experimentan un alto grado de vulnerabilidad, que se acentúa por el aislamiento al interior de la familia. El trabajo doméstico es a menudo sinónimo de largas horas de trabajo, salarios bajos, retención del salario, actos de violencia física y sexual, malnutrición, confiscación del pasaporte, falta de atención médica y sanitaria. Considerando la feminización de la mano de obra migrante, en el trabajo doméstico se puede señalar que la falta de autonomía y la ignorancia de sus derechos acentúan la vulnerabilidad de las migrantes y las exponen en mayor medida a la violencia y a la servidumbre.

Con referencia a los hijos de las migrantes, es importante señalar que existen problemas de desintegración familiar, sobre todo en los casos en que las madres trabajan en condiciones de irregularidad migratoria (indocumentadas). Difícilmente pueden visitar con frecuencia a sus familiares en el país de origen o ser visitados por ellos en el país de acogida. Esta situación es el trasfondo cotidiano de la imposibilidad de integración familiar. En países de origen en América Latina, existen comunidades con un número reducido de adultos, hombres y mujeres mayores que están solos a cargos de sus nietos.

### ***Menores no acompañados***

El principal factor que promueve la emigración laboral infantil es la pobreza y la violencia intrafamiliar. Otros factores son la ruptura de la familia a causa de la pobreza, la falta de un padre o una madre

con un salario, la muerte de alguno de los padres o la incapacidad de ambos.

Los menores no acompañados corren un mayor riesgo de padecer violencia, explotación, trata de personas, discriminación. Por parte de organizaciones criminales ser obligados a mendigar, vender estupefacientes o prostituirse. Es importante tener en cuenta todas estas circunstancias en el caso de los menores no acompañados, para atender el interés superior de los mismos en la detección, los procedimientos de repatriación y la reunificación familiar.

## **Los delitos de los que son víctimas los migrantes y sus familias**

### *El tráfico ilícito de migrantes*

El tráfico ilícito de migrantes es una infracción a la legislación migratoria de un país, una forma de facilitación de la migración irregular, asistida por terceras personas. En principio el traficante (smuggler) se limita a la introducción clandestina del migrante en otro Estado con el simple cruce de la frontera internacional o, según la distancia entre los países de origen y de destino, puede ofrecer también el alojamiento antes o después del cruce o el ulterior transporte a una ciudad determinada.

Son frecuentes las violaciones de los derechos humanos de los migrantes en manos de traficantes ilícitos, que incluyen torturas, malos tratos, lesiones, abandono antes de alcanzar el destino y que pueden terminar en tragedias. En los casos en los cuales el tráfico ilícito de migrantes conlleva violaciones a los derechos humanos, el Protocolo tipifica el delito de tráfico ilícito de migrantes agravado. Bajo estas circunstancias, los migrantes quedan en situación de alto riesgo a ser víctimas del delito de trata de personas. El Protocolo prevé además delitos conexos con el tráfico ilícito, que se relacionan con la documentación falsa y la residencia ilegal.

En el delito de tráfico ilícito de migrantes el sujeto activo es el traficante, o sea, un grupo delictivo organizado. El tráfico ilícito de migrantes es un delito contra la soberanía del Estado y por consiguiente el sujeto pasivo es el Estado, y no el migrante, por cuanto el bien jurídico protegido es la soberanía del Estado de que se trate. Sin embargo, cuando concurren las circunstancias agravantes del artículo 6 del Protocolo, el migrante será

también sujeto pasivo de los delitos que se cometan contra su persona. El migrante en todo caso es el objeto material del delito y el hecho de que haya prestado su consentimiento es jurídicamente irrelevante, conforme al Protocolo, y no lo convierte en copartícipe.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en el Protocolo relativo al tráfico ilícito de migrantes por tierra mar y aire (smuggling) entrega algunas definiciones básicas. En su artículo 3 a) define que ***“Por tráfico ilícito de migrantes se entenderá, “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.***

El artículo 2 de la Convención define un grupo delictivo organizado teniendo en cuenta los siguientes elementos: 1.- un grupo estructurado de tres o más personas, 2.- que exista durante un cierto tiempo, 3.- que actúe concertadamente, 4.- con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención, 5.- con mira de obtener, directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

La mención a derechos humanos fundamentales de los migrantes, cuya violación constituye circunstancias agravantes, es reflejo de la preocupación expresada en el preámbulo acerca de la vida y la seguridad de los migrantes, y expresa el reconocimiento de la comunidad internacional y la labor de las organizaciones humanitarias a las condiciones de extremo peligro y de trato inhumano, cruel o degradante, en que se realiza el tráfico de migrantes y a sus consecuencias con frecuencia trágicas.

### ***La trata de personas***

La trata de personas es siempre un delito grave que se encuentra en la esfera de los derechos humanos porque incluye elementos de coacción, violencia física o psíquica, abuso y explotación laboral o sexual. Es un delito contra las personas. El bien jurídico protegido varía según los casos, pero puede ser: ***la vida*** (Art. 6 Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos; Art. 4 Convención Americana Derechos Humanos; Art. 2 Convenio Europeo de Derechos Humanos); ***la libertad***, implícita en la prohibición de esclavitud y servidumbre, comprendida la libertad sexual (Art. 8 Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos; Art. 6 Convención

Americana Derechos Humanos; Art. 4 Convenio Europeo de Derechos Humanos) y **la dignidad y la integridad física**, inherentes del derecho a no sufrir torturas ni tratamientos inhumanos o degradantes (Art. 7 Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos; Art. 5 Convención Americana Derechos Humanos; Art. 3 Convenio Europeo de Derechos Humanos).

Por definición, las víctimas de esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso son privadas del derecho a la libertad de circulación y a escoger libremente su residencia (Art. 12 Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos), o en los casos más graves, existe privación de identidad, obligación a hablar en otro idioma, cambiar de religión, impedimento de contraer matrimonio o de fundar una familia, o interdicción de poseer o heredar propiedades.

El Protocolo en el Art. 3 establece que ***“Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”***.

A diferencia del tráfico ilícito de migrantes, para su comisión no se requiere el cruce de una frontera internacional, por consiguiente el delito de trata podrá ser tanto de carácter internacional (dos o más Estados) como nacional (dentro de las fronteras de un solo Estado) y la dinámica de la trata de personas, dado que se desarrolla en varios circuitos bien diferenciables, resulta mucho más compleja que la del tráfico ilícito de migrantes.

La definición de trata se compone de los siguientes tres elementos que constituyen el tipo penal: la acción típica; la utilización de medios coercitivos para cometerla; y los fines de explotación. El modelo de organización funciona en tres etapas: la captación de migrantes en sus países de origen; el transporte y los servicios conexos necesarios para el tránsito; y la inserción e integración en los países de destino.

## La lucha contra la violación de los derechos del migrante: mejores prácticas en América Latina

No hay realmente una lucha integrada relativa al tráfico ilícito de migrantes y a la trata de personas a nivel de continente, sino procesos consultivos subregionales, y ciertos países todavía no tienen políticas públicas migratorias. Pero, se nota una evolución hacia mejores prácticas, pues los países de América Latina tomaron algunas medidas para reprimir la trata y el tráfico ilícito de migrantes y brindar asistencia y protección a las víctimas. Los países más avanzados pertenecen al Proceso de Puebla<sup>1</sup> o Conferencia Regional sobre Migración (CRM), y han llevado a cabo numerosas medidas para luchar contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y proteger a sus nacionales.

**El Proceso de Puebla** es un proceso consultivo regional sobre migración internacional que empezó en 1996. El plan de acción adoptado en la segunda conferencia en Panamá, 1997, constituye un documento programático de consenso en el cual se definen temas, objetivos y acciones de interés común. Su función principal es el intercambio de información, organizar y participar en actividades coordinadas sobre los temas de su competencia. Entre las actividades realizadas por la CRM se incluyen intercambios de información y mejores prácticas, que han permitido a los países incrementar su cooperación en temas de retorno de migrantes, de combate al tráfico ilícito de migrantes, entre otros, integración y elaboración de mejores políticas y prácticas dirigidas a mejorar la gestión migratoria en la frontera. Asimismo, en la CRM se realiza periódicamente un análisis comparativo de las leyes existentes en la región en materia de tráfico y trata de personas.

**La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)**<sup>2</sup> es otro proceso consultivo regional de alto nivel que asegura la inserción de la región sudamericana en la corriente internacional de mecanismos de diálogo y concertación en materia migratoria que se vienen dando a nivel mundial. Tuvo su referente en el compromiso asumido por los gobiernos en la Conferencia Mundial de Población de El Cairo en el desarrollo de acciones subregionales, multilaterales y bilaterales tanto de la Comunidad Andina

---

1 Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana.

2 Los países participantes de la CSM son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

como del MERCOSUR<sup>3</sup> (en su agenda tiene temas importantes sobre la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas).

La CSM tuvo sus inicios en Lima, en 1999, con el “Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo”, en donde los gobiernos reunidos reconocieron la importancia que revisten los movimientos migratorios dentro de la región y la necesidad de mantener consultas regulares, a partir de las cuales se organizarían las futuras conferencias.

En la tercera conferencia de Quito en 2003 fue adoptado un plan de acción, periódicamente actualizado. Entre sus objetivos específicos establece la promoción de los derechos humanos de los migrantes y de sus familias, a través de medidas de prevención y acciones contra el tráfico ilícito de personas, y como tarea prioritaria la tipificación del delito del tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

La OIM-Buenos Aires, en calidad de Misión con Funciones Regionales, tiene a su cargo la Secretaría Técnica de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

En la declaración de Asunción de 2006, fue reafirmada la necesidad de incrementar los esfuerzos para combatir, sobre la base del principio de la responsabilidad compartida y considerando especialmente la vulnerabilidad de las víctimas, el tráfico ilegal de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales conexos, de acuerdo con los instrumentos internacionales y en el marco de la cooperación regional, así como tipificar los referidos delitos en las respectivas legislaciones nacionales para enfrentarlos de forma efectiva.

Hay que destacar que la primera buena práctica que lo países concernidos realizaron fue la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional<sup>4</sup>, del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire<sup>5</sup> y del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños<sup>6</sup>.

3 Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, y asociados Chile, Bolivia, Perú, Venezuela

4 Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, República Dominicana, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay, Venezuela.

5 Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay, Venezuela.

6 Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Se pueden destacar evoluciones hacia buenas prácticas en cuatro temas:

- a) La tipificación de los delitos: detención, enjuiciamiento y sanción.
- b) La capacitación de los actores concernidos en la lucha contra estos delitos.
- c) La asistencia y protección de las víctimas.
- d) La prevención del fenómeno.

Un aporte sustantivo desde la CSM al Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de la ONU (HLD), puede ser identificar las **mejores prácticas** que los países sudamericanos han logrado concretizar en espacios tan importantes como éste en el análisis del fenómeno migratorio y las contemporáneas formas de violación a sus derechos fundamentales.

## Desafíos y propuestas

El debate sobre la trata de personas a nivel mundial está cambiando bastante. Si hasta ahora esta temática se ha usado principalmente para emprender medidas restrictivas migratorias y vinculadas exclusivamente a la prostitución forzada y los trabajos esclavizantes, ahora crece la conciencia de que el objetivo del combate consiste en la protección de los derechos de las víctimas y sancionar a los tratantes y en algunos casos también a los clientes.

Por lo tanto, teniendo claro que las exigencias de cooperación son altas en esta lucha, debido a que muchos grupos e instituciones estatales y privadas e incluso personas individuales están involucradas, la lucha tiene que mejorarse sobre dos aspectos: el trabajo policial y el rol de las víctimas; en el caso de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Cabe destacar el principio fundamental que debe orientar todo el trabajo policial: la garantía de que las personas víctimas de la trata sean definidas como sujetos de derecho.

Si el trabajo policial quiere ser efectivo, los esfuerzos dirigidos a combatir la trata de personas necesitan tácticas que respondan a

la dinámica específica del fenómeno – las relaciones mutuas entre el trabajo de persecución de los tratantes y traficantes, la protección de las/los afectadas/os y la prevención del delito.

Debido a la dinámica regional e intrarregional de la trata de personas, se recomienda elaborar acuerdos bi y multilaterales en áreas prioritarias de cooperación entre la policía de los diferentes países, las direcciones de inmigración y en puntos específicos también con las embajadas y consulados para:

- Mejorar la investigación y el intercambio de informaciones e inteligencia (la nueva oficina regional de INTERPOL en El Salvador puede ser una oportunidad).
- Crear sistemas regionales de recolección de informaciones y datos que sean suficientemente desagregados (edad, sexo, nacionalidad, circunstancias) y a la vez codificados para proteger los derechos de las personas traficadas, incluyendo embajadas y consulados.
- Elaborar mecanismos comunes para identificar reales o potenciales víctimas de la trata, desde el reclutamiento hasta el rescate.
- Concebir condiciones que permitan la participación de las víctimas extranjeras, asumiendo su función de testigos en procesos criminales o legales.
- Asegurar el retorno oportuno, seguro y a salvo de víctimas de trata y de sus familiares.
- Implementar un procedimiento especial de intervención, tratamiento y protección en caso de menores víctimas de trata.

Los esfuerzos a nivel internacional y regional deben ser apoyados a nivel nacional y viceversa, porque la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes es un asunto de desarrollo nacional enmarcado en procesos más amplios de desarrollo regional y global.

Para generar políticas públicas sobre el tema, es importante disponer de informaciones y datos confiables y cuantificables. Por lo tanto, se necesita un sistema informático completo, comprensible y seguro para mantener la información.

Para prevenir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas se deberían usar más sistemáticamente los medios de comunicación masiva para informar al público sobre las causas y formas de estos dos fenómenos.

En las áreas de investigación y persecución se necesitan múltiples y calificados instrumentos y actividades, así como un alto compromiso y recursos suficientes por parte de los actores involucrados para poder probar la participación y la responsabilidad penal de los traficantes y tratantes. La probanza se basa normalmente sobre pruebas materiales, que se encuentran a través de la realización de inspecciones, batidas, pesquisas policiales encubiertas y observación telefónica y pruebas personales, que pueden ser policías, clientes, delincuentes confesos, pero normalmente las pruebas más importantes las constituyen los testimonios de las propias víctimas del crimen.

En estas investigaciones y persecuciones, las autoridades deben tener mucho cuidado de no estigmatizar y criminalizar a las víctimas. Para que éstas rompan su silencio se deben sentir seguras y protegidas por parte de las policías y la justicia. Vale decir, no deben tener miedo de ser deportadas, deben recibir informaciones pertinentes y servicios de recuperación y protección contra represalias por parte de los traficantes o tratantes, así como acceso a asesoramiento y representación legal.

También es muy importante asegurar, dentro de la policía y la justicia, un ambiente que no permita a individuos corruptos interferir en la investigación y el procesamiento. Aquí una buena cooperación entre las respectivas entidades estatales y organizaciones no gubernamentales podría tener un impacto positivo y significativo en la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Los estados deberían velar por que la legislación impida que las personas víctimas de la trata sean perseguidas, detenidas o castigadas por haber ingresado en el país o residido en él de manera ilegal o por las actividades en que participen como consecuencia de su condición de víctima de trata.

Para impedir las violaciones de los derechos de los migrantes sería recomendable que los países de origen se esforzaran por proporcionar a sus ciudadanos en el extranjero documentación adecuada y mayor protección consular. También las embajadas y consulados de los países de destino deberían realizar campañas dirigidas a prevenir la migración irregular de empleadas domésticas, que sensibilizaran sobre los riesgos de la migración irregular e informaran sobre canales regulares de migración.

Los países deberían tomar en cuenta, en sus legislaciones nacionales, los riesgos de desintegración familiar debida a la migración y, por consecuencia, prever leyes que garanticen el derecho a la reunificación familiar en el país de destino y el derecho a mantener el contacto de los migrantes con sus familiares en el país de origen.

Por último, es necesario reforzar las medidas para prevenir la salida irregular de sus ciudadanos en los países de origen. En particular, todos los estados deberían ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y los dos Protocolos que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Finalmente, el desafío mayor será romper los circuitos perversos en donde el Crimen Organizado Transnacional ha transformado a las personas en objetos mercantiles que niegan la dignidad humana.



## ENTRE LA NECESIDAD Y EL RECHAZO

*Ivonne David*

***Ex directora Centro de Información  
y Orientación para Inmigrantes,  
Madrid, España\****

Las migraciones aparecen hoy en todo el mundo como un fenómeno que genera preocupación, temores y rechazos, generalmente desproporcionados. Sin embargo la historia de la humanidad se ha desarrollado a través de una sucesión de migraciones, porque las guerras, las epidemias, el hambre, siempre han impulsado a los seres humanos a emigrar en busca de mejores condiciones de vida. Esto ha ocurrido en todas las épocas y en todos los continentes.

En nuestros días esta afirmación cobra gran actualidad, ya que somos testigos de un creciente y sostenido movimiento migratorio, que adquiere mayor espectacularidad por su carácter masivo, desde las regiones en crisis y más pobres del planeta, hacia los países más estables y de mayor nivel de desarrollo. Lo mismo se produce al interior de los países en vías de desarrollo, donde grandes flujos de inmigrantes del campo a la ciudad se asientan día a día en muy precarias condiciones en torno a los centros urbanos. La cuestión va más allá de un simple fenómeno de desplazamientos de personas en busca de un futuro mejor. Las migraciones tienen su origen en las profundas desigualdades en calidad de vida entre unos y otros sectores de población, y, a nivel planetario, en los desequilibrios norte desarrollado-sur subdesarrollado que las políticas de cooperación aún no son capaces de superar.

Las migraciones se producen tanto por factores de expulsión (guerras, persecución política, desertización, hambrunas) como de atracción (centros desarrollados, mayores oportunidades, calidad de vida e incluso por necesidades de los propios países de acogida), que generalmente se combinan. Por ejemplo, en los últimos 20 años el avance de las comunicaciones, el ritmo vertiginoso con que las imágenes televisivas de los países ricos llegan hasta el último lugar del planeta, ejercen una forma de atracción irresistible para los habitantes de otras regiones del mundo que carecen de lo indispensable, o simplemente buscan superarse.

---

\* Diplomada en Inmigración por la Universidad Católica de Comillas, España.

Dos terceras partes de la humanidad viven en o bajo el umbral de la pobreza, con diferencias de niveles de ingreso de hasta 150 veces el del otro tercio. Las facilidades del transporte hacen ineficaz hasta la más férrea legislación anti-migratoria, por lo tanto los gobiernos y la sociedad civil deben asumir el fenómeno como un signo inevitable de los tiempos, frente al que es preciso estar preparados con el fin de no ser sorprendidos y desbordados, y a la vez crear las condiciones objetivas y subjetivas para canalizar esta nueva realidad hacia resultados positivos y beneficiosos tanto para el país receptor como para los inmigrantes.

## La situación en Europa

En la última década, el fenómeno migratorio procedente del Tercer Mundo hacia Europa se ha convertido en un problema social de difícil solución. Los movimientos migratorios que en los años 50-60 fueron producto de políticas de captación de mano de obra barata, especialmente desde el norte de África hacia los países del norte de Europa, dieron paso luego a una creciente oleada de demandantes de refugio y asilo político, además de inmigrantes económicos no solicitados.

Proviene mayoritariamente de países de América Latina, África en general, Europa oriental, el Lejano Oriente, e incluso Asia. Del total de la población de la Europa comunitaria (la UE, con 457 millones de habitantes), hoy día hay alrededor de 40 millones de inmigrantes extracomunitarios, o sea, el 8 a 10% de la población total. Estos trabajadores han contribuido de manera muy significativa al crecimiento económico y enriquecimiento cultural de los países de acogida y al proceso de reconstrucción de la Europa de postguerra.

La Unión Europea en un comienzo dio orientaciones a sus miembros para llevar a cabo una política unificada frente a la llegada de trabajadores de países extracomunitarios. Con el correr del tiempo, esta posición fue cambiando a otra en la que cada país tomaba las medidas que estimaba necesarias frente al fenómeno migratorio que le afectaba. De esta forma se comenzaron a hacer regularizaciones y programas de integración social según las necesidades de cada cual. No obstante esto, la situación de los inmigrantes se ha visto siempre desfavorecida con respecto a los individuos de las sociedades locales en relación al empleo, prestaciones sociales, derechos a viviendas, lo que ha contribuido a su marginalidad y exclusión.

Actualmente las condiciones laborales de Europa han cambiado. El crecimiento de los países miembros es menor, la población activa de Europa disminuye, por lo que le es imprescindible para mantener su nivel de desarrollo contar con mano de obra extranjera. A pesar de esto, las autoridades de la UE se mantienen cautas frente a la avalancha de inmigrantes que sufre la región hoy día y confían en volver a unificar las políticas migratorias con el fin de evitar el efecto "llamada" en los potenciales inmigrantes ante las sucesivas regularizaciones que se han venido realizando especialmente en países mediterráneos como España, Italia y Grecia.

## El caso de España

Lo ocurrido en España en la última década resulta muy ilustrativo para un país como Chile, cuyo proceso de democratización y de desarrollo tiene varias similitudes con el español. España, por tradición país de emigrantes, con un desplazamiento de trabajadores españoles hacia América de alrededor de 2.200.000 personas entre 1906 y 1950, y hacia países europeos como Alemania, Francia y Suiza de un millón durante la década de los 60, ha visto evolucionar este perfil migratorio hacia otro totalmente diferente, el de un país de reciente desarrollo que se transforma en el objetivo de millares de ciudadanos de América Latina, África y Europa del Este. Esta corriente en sentido inverso a lo que ya era tradicional, se inicia con la llegada de la democracia a España y como consecuencia del auge económico experimentado por este país en la década de los 80. Las estadísticas oficiales señalan que en la actualidad residen en España alrededor de cuatro millones de ciudadanos extranjeros, de los cuales el 37,5% corresponde a ciudadanos de la Europa comunitaria y no comunitaria, el 40% son procedentes de América Latina, el 18% del Magreb y África Subsahariana y de Asia alrededor de un 4%. Las cifras que se dan respecto de la inmigración ilegal indican que este colectivo podría alcanzar aproximadamente al 45% de la población extranjera en España, es decir alrededor de 2.160.000 personas. Dentro de este grupo destacan principalmente los trabajadores procedentes del norte de África, mayoritariamente marroquíes, argelinos y últimamente senegaleses y nigerianos; los de América Latina con una presencia significativa de ecuatorianos, peruanos y argentinos, y por último los asiáticos entre los que se destacan además de la antigua inmigración filipina, los chinos y los coreanos. El porcentaje total de extranjeros en España alcanza casi al 10% de la población total.

El escaso margen de tiempo que ha tenido España para su transición desde ser un país de emigrantes para transformarse en uno de inmigrantes, ha sido un factor desfavorable para el manejo adecuado de las situaciones que provocan este cambio repentino en el escenario migratorio de un país. Pese a que las ONG y especialistas alertaron oportunamente a las autoridades sobre la necesidad de prepararse para un fenómeno como éste, y se articularon algunas políticas integrales de largo plazo, España no ha conseguido en esta materia una coherencia con su pasado de país emigrante, ni arbitró a tiempo las medidas para evitar lo que hoy sucede: un bolsón importante de inmigrantes ilegales, marginalizados y fuente de conflicto. A pesar de las sucesivas medidas para regularizar a los trabajadores en situación de ilegalidad y algunos programas de integración social, subsiste una gran cantidad de trabajadores inmigrantes sin ningún tipo de garantías ni protección social.

La necesidad de cubrir puestos de trabajo en la construcción, agricultura y otros servicios que habitualmente son rechazados por los trabajadores locales y de esta forma mantener el nivel de crecimiento del país, ha obligado a España a aceptar que la mano de obra extranjera es necesaria y por esta razón su política de cupo de puestos de trabajo a extranjeros desde sus países de origen se ha mantenido a lo largo de los últimos 15 años. Se estima que el país necesitará dentro de 40 años el doble de trabajadores inmigrantes de los que tiene actualmente para el mantenimiento de su economía, debido fundamentalmente a la baja de la natalidad y el envejecimiento de la población local.

De esta forma, España en los últimos años ha llevado a cabo masivas regularizaciones de los trabajadores en situación de ilegalidad, con el fin de otorgarles algunas prestaciones sociales y evitar los abusos por parte de empresarios inescrupulosos.

El proceso de integración social de los trabajadores inmigrantes que llevan varios años viviendo en ese país no ha sido fácil. Gran parte de ellos, a pesar de contar con un trabajo, la mayoría de las veces precario, se mantienen marginados dentro de la ciudad española porque aunque se han implementado algunas políticas de integración social, en aspectos básicos como sanidad y vivienda social, éstas, a la luz de las cifras y necesidades, resultan claramente insuficientes.

Hoy las autoridades españolas se encuentran empeñadas en buscar soluciones que, por una parte le permitan hacer frente a emergencias como la que vive actualmente con la llegada masiva de inmigrantes

en “pateras” por el Atlántico desde países como Senegal y Nigeria a las costas de las Islas Canarias, y por otra cumplir con sus compromisos como miembro de la UE, la cual se encuentra empeñada en volver a reunificar las normativas que regulan el ingreso de trabajadores extracomunitarios al espacio europeo.

## Un fenómeno mundial

El fenómeno de los desplazamientos de personas que buscan un futuro mejor, huyendo de sus países en conflicto, no es un hecho exclusivo de Europa. Estados Unidos está afrontando también desde hace algunas décadas una creciente “invasión” por parte de sus vecinos más desfavorecidos: Cuba y Haití, e incluso México, a pesar de ser socio de este país a través del NAFTA, sigue siendo un importante emisor de inmigración ilegal hacia su vecino del norte. La respuesta también parece ser la misma: cierre de fronteras. Pero es importante destacar y tener en cuenta que las migraciones actuales también están aconteciendo dentro de las regiones del mundo en vías de desarrollo. En Asia, África o Centroamérica hay cientos de miles de desplazados y refugiados. Al interior de América Latina, aunque tal vez en forma más silenciosa, se están produciendo desplazamientos de personas desde los territorios más pobres y afectados por profundas crisis económicas y sociales de la región, hacia los países que han alcanzado casi el umbral del desarrollo, como es el caso de Argentina o de Chile.



# LAS MIGRACIONES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

**Carlos Bastón**

**Asesor de la Secretaría General de la ALADI\***

Desde la perspectiva de los organismos internacionales de integración regional, el tema de las migraciones es parte componente de un futuro mercado común. Aun así, no ha sido colocado frecuentemente en la agenda permanente tal vez porque se trata de un fenómeno internacional preexistente a los procesos de integración y motivado por causas múltiples (económicas, sociales, políticas e ideológicas, mixtas), que requieren diferentes niveles de protección ubicados más allá de los cometidos específicos de esas instituciones regionales.

Esto ha empezado a modificarse a partir del fuerte impacto que actualmente están teniendo las migraciones a nivel universal e interregional, para establecer nuevas prioridades sobre el asunto. Así pueden citarse los pronunciamientos de las Cumbres Presidenciales y de los propios organismos permanentes que rigen los mecanismos de integración regional, los que están ocupándose más activamente del tema con una estrategia destinada a establecer pautas y a exhortar a los países miembros a mejorar y actualizar sus legislaciones internas, en muchos casos bastante añejas.

Inicialmente, las migraciones fueron un asunto doméstico de cada país soberano, que regulaba en lo concerniente a los derechos de los nacionales, ingreso y permanencia de extranjeros y mecanismos para la complementación de la oferta agregada y la demanda local de trabajo. Progresivamente se están convirtiendo en un asunto de interés internacional, como queda evidenciando a través de la convocatoria de las Naciones Unidas al diálogo de alto nivel que se realizará en la Asamblea General en setiembre de 2006.

En un mundo naturalmente global, donde la libre movilidad de personas es un derecho de todos, las interacciones humanas ya no son

---

\* Las opiniones del expositor no comprometen la posición oficial de los organismos internacionales que son mencionados.

exclusivamente intrafronterizas sino cada vez más extraterritoriales. Los medios de comunicación y de transporte facilitan que sean de ese modo, y lo que pretende la regulación internacional es precisamente evitar que se produzcan discriminaciones al momento que las personas compitan por un determinado lugar o plaza de trabajo en una situación y territorio determinados.

Esto supone la necesidad de realizar un balance entre los intereses de los países de origen, que muchas veces tratan de retener aquellas poblaciones que constituyen un recurso indispensable para su propio desarrollo, y el derecho que asiste a todos los migrantes de acceder a cualquier punto del planeta si así lo deciden voluntariamente por ser más conveniente para sus intereses o porque no tienen más remedio que hacerlo. Adicionalmente, deben considerarse en ese balance las posibilidades que pueden brindarse en el país de acogida, todo lo cual exige una adecuada armonización y compatibilidad de intereses diferentes.

Existe entonces una visión tradicional de las migraciones que está relacionada con la búsqueda espontánea de oportunidades laborales, y regulada por las normas nacionales dictadas por los países receptores. Otra visión es la que se reconoce en los procesos de integración regional, y se vincula al objetivo de constituir un mercado común o una comunidad económica donde el trabajo constituye uno de los factores que componen ese mercado. En esta visión se admite la libre circulación para ir conformando ordenadamente esos espacios, donde la regulación internacional y regional establecen las pautas para lograr el reconocimiento y mejor ejercicio de los derechos por parte de los propios trabajadores migrantes, en el marco más amplio del derecho a la libre movilidad.

Un análisis pendiente es el impacto que los propios procesos de integración regional tienen como precursores en el proceso de migración. Esto supone considerar un conjunto de visiones antagónicas. Las migraciones se ven a veces como una amenaza, dado que el inmigrante va a competir por puestos que son limitados particularmente en países menos desarrollados y con altas tasas de desocupación. En esa hipótesis el migrante es visto casi como un invasor, aun cuando desde el punto de vista del derecho internacional se insista en el reconocimiento de la igualdad de derechos de los migrantes.

Sin embargo, en la práctica esto no ocurre con facilidad, de modo que para subrayar el efecto ventajoso del fenómeno migratorio debe pensarse en el funcionamiento armónico de los mercados de trabajo,

que a través de la cooperación social internacional ordene ese proceso más eficazmente procurando redistribuir las oportunidades y evitar la irregularidad migratoria.

La integración regional latinoamericana fue concebida originalmente dentro de un sistema universal regulado por normas mundiales. En definitiva, fue pensada como la integración para el desarrollo autónomo de las economías nacionales de los respectivos países. Esta es la visión típica de los procesos de integración de nuestra región, donde a través del crecimiento del comercio se plantea transformar las estructuras económicas de los países que conforman esos espacios y obtener la expansión comercial hacia afuera a través de intercambios realizados en el mercado ampliado.

La dimensión de este regionalismo acoge las visiones políticas, sociales y culturales que incorporan la libre circulación como un factor para el desarrollo integrado. Más allá de los planes de convergencia arancelaria de los procesos de integración que tiende a eliminar los obstáculos al comercio e incrementar el desarrollo, la competitividad y la productividad, existe también una dimensión social que requiere de mecanismos capaces de compensar las asimetrías existentes en procura de una mayor complementariedad de las economías nacionales.

Los procesos de integración regional latinoamericana fueron creados con el cometido de buscar el desarrollo económico con justicia social en forma armónica y equilibrada. Si se leen las normas constitutivas y tratados aplicables a esos procesos se advierte que siempre aparecen esas palabras: desarrollo armónico, equilibrado, con justicia social. La búsqueda del equilibrio es parte del proceso de integración regional y comprende necesariamente la corrección de las asimetrías, tal como lo ha venido haciendo Europa desde que decidió conformar una comunidad económica que unificó el destino de las respectivas naciones del bloque.

La eliminación progresiva de las asimetrías es parte componente y necesaria para consagrar los mecanismos mínimos de cohesión que aseguren la prosecución del proceso integrador. Entre otras cosas, para ello deben tomarse en cuenta los efectos ventajosos que tienen las migraciones para el aumento de la oferta de trabajo, la mejora de la redistribución incorporando nuevos contribuyentes en los países de acogida, la producción de recursos (remesas) que benefician a migrantes, sus familias y estados emisores, todo lo que en definitiva actúa como

factor de cohesión e identidad cultural en el proceso de integración. Este es un aspecto que vale la pena destacar, porque muchas veces los procesos de integración no lo consideran suficientemente como uno de los factores importantes a la hora de desarrollar estrategias y planes de trabajo.

Considerando específicamente la realidad de las migraciones en América del Sur – pues en el resto de la región las migraciones poseen características propias que las distinguen – en este espacio se está desarrollando una estrategia vigorosa que propende a la convergencia de los distintos procesos a través de un espacio macro, como es la Comunidad Sudamericana de Naciones. En la misma corresponde destacar el papel que tienen las migraciones.

Las bases para un plan de trabajo conjunto se desarrollaron durante una reunión de las secretarías técnicas de la CAN, del Mercosur y de ALADI realizada en la ciudad de Lima en mayo de 2005. En la misma se establecieron planes de trabajo y algunas estrategias para poner en práctica los siete temas prioritarios definidos por la Cumbre de Presidentes de la Comunidad Sudamericana.

En ese sentido, el capítulo de la cohesión social es uno de los aspectos más destacados pues está orientado a propiciar la convergencia de los mecanismos impulsados para fortalecer la dimensión social de la Comunidad Sudamericana (a través del reconocimiento del papel de los fondos de convergencia estructural y de otros instrumentos financieros).

El documento preparado recientemente por las tres secretarías técnicas regionales estableció un cuadro comparativo de todas las normas aplicables en materia de cohesión social, entre ellas, las vinculadas con la implementación de mecanismos destinados a la protección de las migraciones. Este tema también fue considerado por la Comisión Estratégica de Reflexión de la Comunidad Sudamericana en las dos reuniones realizadas hasta el momento, destacándose la importancia asignada a la facilitación de los documentos necesarios para asegurar la libre circulación de personas.

Por su parte la ALADI como organismo regional, tiene entre sus objetivos proseguir el desarrollo económico social armónico y equilibrado. De este modo se establece en el Tratado de Montevideo constitutivo de la Asociación el principio general de la integración regional de Latinoamérica, que es precisamente el equilibrio en la incorporación

de todos los factores para establecer de manera gradual y progresiva un mercado común latinoamericano.

Entre otros aspectos este abordaje comprende el tratamiento de las asimetrías, así como el establecimiento de vínculos de solidaridad y cooperación horizontal entre los países en vías de desarrollo. Aquí hay un tema importante, que tiene que ver no sólo con las diferentes asimetrías sino también con el papel que se reconoce a los factores productivos.

En su último Consejo de Ministros realizado en el año 2004, la ALADI resolvió incrementar la participación y el compromiso de las fuerzas productivas (empresarios, trabajadores y demás sectores sociales que tienen que ver con el proceso de integración). Es decir, resolvió profundizar en la dimensión social del proceso de integración latinoamericana. Aumentar la participación de estas fuerzas productivas supone la necesidad de ser oídas a la hora de establecer políticas y estrategias en materia de convergencia en los procesos de integración.

En esta materia debe destacarse el comienzo del funcionamiento del Consejo Asesor Laboral, que ya se reunió en el año 2005. Ese Consejo ha solicitado la realización de estudios sobre el impacto de los procesos de integración a los efectos de considerar la participación de los trabajadores en ese proceso, teniendo en cuenta indicadores sociolaborales para diseñar las estrategias pertinentes. En algún sentido esto significa poner en juego una visión más viva y realista de la integración, que no repose en exclusividad en los acuerdos relacionados con planes de desgravación arancelaria o de protección de sectores sensibles.

En su espacio subregional la Comunidad Andina de Naciones también tiene como objetivo promover el desarrollo equilibrado y armónico. Los instrumentos son en muchos aspectos similares a los que tiene la ALADI: armonización de políticas económicas y sociales, aproximación de legislaciones nacionales, programas sectoriales de desarrollo industrial, liberación más acelerada de los intercambios, un arancel externo común y tratamientos diferenciados para los países de menor desarrollo económico relativo.

En lo referido al tema migratorio, el contingente de población migrante dentro de la CAN asciende a unas 700 mil personas, que representan el 74% de la migración andina en los países de América Latina y casi equivale a los migrantes andinos presentes en América del Norte. Hacia ellos la Comunidad Andina ha destinado una política vigorosa y

sostenida en materia de asistencia y protección consular, que es brindada al amparo del artículo 36 de la Convención de Viena a través de la implementación de un proceso que hace más operativa esa protección. A esos efectos corresponde destacar la Decisión 548 del Consejo Andino que establece un mecanismo de cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios.

En el año 2004 el Comité Andino de Autoridades de Migración analizó el perfeccionamiento de la libre circulación de personas, y en lo concerniente a la conformación de un mercado andino de trabajo emitió su opinión para reglamentar la Decisión 545, que establece un instrumento andino de migración laboral que permite la regularidad de estos desplazamientos entre los países del área.

En el caso de MERCOSUR – el otro espacio subregional sudamericano - el Tratado de Asunción que también está inspirado en el principio de la integración regional que propende al desarrollo económico con justicia social y la integración de todos los factores productivos, estableció la voluntad política de lograr una unión más estrecha de los pueblos, lo que supone incorporar desde el principio la dimensión político-social de este Mercado Común.

Sin embargo hay que señalar que la presencia de inmigrantes en estos países ha tendido a bajar mientras aumenta y se consolida el fenómeno de la emigración, especialmente hacia los países más desarrollados. Argentina, por ejemplo, tenía hace unos años casi un 9% de inmigrantes sobre la población total y hoy tiene un 4,2%. Paraguay tiene 3,7%, Uruguay 2,7% y Brasil 0,4%.

Existe una política de libre circulación establecida por los órganos del Mercosur, en particular por la Decisión 28/02 del Consejo Mercado Común que aprobó los acuerdos alcanzados el año 2002 en las Reuniones de Ministros del Interior a propósito de la regularización migratoria interna. Estos acuerdos permiten acceder a la residencia, ya sea transitoria o definitiva a través de un procedimiento acelerado, y también a la autorización para trabajar en los países miembros del Mercosur. Finalmente, pueden señalarse los importantes pronunciamientos de las dos últimas Cumbres P Presidenciales – la de diciembre de 2005 y la última del año 2006 - que establecen claramente la necesidad de avanzar hacia una postura regional en materia de migración.

## Conclusiones

La migración ordenada de personas en dirección Sur - Sur está necesariamente asociada al mercado común, que constituye un horizonte todavía distante en el tiempo (especialmente para la migración laboral y la regulación de la libre circulación del factor trabajo). En consecuencia, por ahora no ha sido el gran tema de debate en los procesos de integración regional. Sin embargo, hoy existen pronunciamientos y declaraciones políticas del más alto nivel que producen avances importantes en este tema.

Es necesario ordenar el fenómeno, y para esto se requiere primero corregir las asimetrías en América Latina, procurando la estabilidad económico-social como factor de cohesión. Esta es una meta que debe intentarse alcanzar con independencia de los avances concretos que puedan lograr los procesos de integración. Vale la pena pensar estructuralmente en estrategias integrales para procurar la estabilidad económica y social en estos países.

También hay que considerar las características especiales de los contingentes migratorios: la calificación laboral, el capital humano, la capacitación de los recursos humanos, la demanda de acceso a bienes públicos locales y el retorno de recursos a través de las remesas. También es importante tener presente el fenómeno de la feminización de este proceso, que también abarca a la migración interna dentro de América Latina y el Caribe.

Por eso la creación de bienes públicos regionales puede constituir una tarea clave para atender las insuficiencias estructurales del desarrollo de cada país, así como también las del propio espacio de la comunidad que se pretende crear. Esto puede instrumentarse a través de mecanismos que faciliten el reconocimiento de los derechos migratorios, la mayor capacitación de los migrantes y su mejor integración social, evitando en todos los casos las irregularidades en el proceso.

En cierto modo esto también forma parte de una política que va al encuentro de la implementación de estrategias para el co-desarrollo en materia migratoria, mediante la canalización eficaz de la responsabilidad recíproca de los países de origen y de acogida. En la integración regional esto apunta a la generación de empleo genuino en los países que integran estos espacios, atendiendo al mismo tiempo los problemas de pobreza y de desigualdad de sus poblaciones.

De todos modos debe destacarse que la gran tendencia de la migración se sigue produciendo desde el sur al norte desarrollado, la que no se modifica a pesar del crecimiento económico que actualmente

se está experimentando en América Latina. Las causas de la misma se ubican en los diferentes niveles de desarrollo económico y social, en la falta de mano de obra local y el envejecimiento de la población oriunda que se da en los países de destino.

Existe además un efecto preocupante que se produce cuando el binomio “migración – desarrollo” es atravesado por la visión de “migración y seguridad”. A pesar de las normas, los acuerdos y las ventajas que se otorgan para la habilitación de los procesos de migración, a partir de los sucesos ocurridos desde el 11 de septiembre de 2001 los países de acogida analizan las migraciones incorporando un factor de seguridad y controles sociales que indudablemente perturban estos procesos. Se trata de una mirada que ciertamente se mantendrá por mucho tiempo, planteando dificultades al ejercicio de los derechos migratorios.

Por eso es importante fortalecer el diálogo político procurando la consagración de posibles regulaciones regionales, que tomen en cuenta que el proceso migratorio es parte de la realidad histórica de los países latinoamericanos. Así lo han manifestado las declaraciones de los mecanismos de consulta y coordinación, y ahora también en el Foro Iberoamericano realizado por la SEGIB, y lo propio surge de los pronunciamientos de la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

En la Conferencia Sudamericana se ha expresado recientemente la voluntad política de construir las bases para una gestión migratoria regional, consensuando las prácticas comunes de manera de facilitar la gobernabilidad. Esto debe traducirse en la progresiva convergencia de las políticas públicas sociales de los países de la región. Partiendo de esa base, no hay mecanismos sucedáneos para cubrir la eventual ausencia o deficiencia de estas políticas. No hay remesas que puedan sustituir a una política pública bien diseñada para mejorar los mecanismos destinados a aumentar la cohesión social.

Las migraciones están poniendo a prueba el componente ético de la integración. No puede hablarse de integración si no se toman en cuenta los derechos de los trabajadores migratorios, la inserción de sus familias, el usufructo de los derechos de ciudadanía, la no discriminación, la tolerancia y la solidaridad. Estos factores deben ser especialmente considerados a la hora de avanzar y progresar en los procesos de integración, que tan necesarios resultan para los intereses de América Latina.

# UNA REFLEXIÓN SOBRE LAS MIGRACIONES EN AMÉRICA LATINA Y CHILE

**Jaime Gazmuri**  
**Senador PS, Chile**

## 1. Introducción

Los grandes movimientos de personas no son un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad. Desde un comienzo y por distintas razones la gente se ha desplazado, ya sea para buscar nuevos horizontes o para huir de las desgracias naturales y sociales que han acompañado a la humanidad.

Durante el siglo XX, tal como planteó Hobsbawm, la humanidad experimentó significativos cambios sociales, entre ellos un explosivo aumento de la urbanización. Por primera vez en la historia la mayoría de la humanidad pasó a vivir en ciudades. Ello significó grandes desplazamientos humanos, pero que se dieron principalmente dentro de los estados nacionales.

Si bien en muchas partes del mundo este proceso se encuentra muy avanzado, en otras tiene todavía un gran margen de crecimiento, por lo que podemos prever que durante el siglo XXI todavía habrá importantes flujos de población rural hacia la urbe.

Este proceso, aunque de forma más reciente que en otros continentes, también ha afectado a América Latina, por lo que, a pesar de lo que se pudiese pensar, éste es un continente fundamentalmente urbano.

En esta época global nos encontramos ante la mutación del fenómeno migratorio, el cual se caracteriza por el hecho de que los movimientos de población tienen una fuerte dimensión interestatal, lo cual conlleva importantes transformaciones culturales y económicas de carácter mundial.

## 2. Migración, globalización y modelo neoliberal

Los procesos migratorios actuales se orientan, esencialmente, desde los países más pobres a los países más ricos del planeta. Dos tercios de las

migraciones se dan en esta dirección. Esto se produce por la tendencia excluyente y dual del modelo neoliberal de globalización que impera en el mundo.

La globalización no ha logrado establecer las condiciones para un desarrollo igualitario de los países, más aún, ha profundizado las brechas económicas debido a que el modelo económico con que se ha llevado a cabo está basado en la exclusión social, política y económica como principio de generación de riqueza.

El desarrollo del modelo neoliberal lleva a la exclusión. La exclusión de países, sectores, territorios, tanto a nivel global como también al interior de cada sociedad, es parte de su propio dinamismo. De esta manera se produce una gran concentración de la riqueza, que tiene como consecuencia la desintegración de los procesos que, durante el siglo pasado, tendieron a la cohesión y a la igualdad social. Las migraciones son un signo de esta exclusión, por lo tanto, la tendencia de los más pobres de desplazarse hacia los centros de la riqueza es una tendencia estructural del modelo.

Esta lógica excluyente se refleja en que, si bien se incentiva el libre flujo de capitales e información, se restringe el de las personas. Tal restricción si bien no evita la migración sí obliga a que se realice de manera informal y por lo tanto favorece la creación de mano de obra barata que no puede apelar a ningún tipo de derechos económicos, sociales y políticos, facilitando su explotación.

Se estima que cada año entre 2,5 y 4 millones de migrantes cruzan fronteras internacionales sin autorización. Hacia el año 2000, en Europa, al menos 5 millones de migrantes se encontraban en situación irregular y en Estados Unidos este número se estima en aproximadamente 10 millones de personas.

A esto se suma otro elemento que hay que tener en consideración: las economías más ricas tienen crecimientos demográficos muy lentos. De ahí que estas sociedades tienden a tener una relación ambigua con la migración. Se defienden del migrante, pero al mismo tiempo lo atraen porque lo necesitan. Por ejemplo, Europa requerirá, al menos, de 20 millones de personas más en los próximos años.

En Estados Unidos, donde ya habitan 10 millones de latinoamericanos, más ocho millones de ilegales, esta ambigüedad se refleja en que el gobierno de Bush establece políticas para expulsar a los inmigrantes,

pero éstos son retenidos por sus empleadores. Por eso llama la atención lo contradictorio de la muralla que pretende construir Bush. Está pensada con el mismo objeto que la muralla china: proteger a la “civilización” de los “bárbaros”. Pero esa muralla estaba hecha para que no entrara ningún “bárbaro”, y ahora, en cambio, se necesita una cantidad de “bárbaros” para que las sociedades más ricas funcionen.

La actual migración se caracteriza por ser esencialmente de carácter laboral, es un flujo de fuerza de trabajo que genera riqueza. Sin embargo, es necesario diferenciar entre la migración de mano de obra calificada y mano de obra barata. Ambas generan riqueza para los países desarrollados, pero ambas tienen distintos estatutos legales. La primera es crecientemente estimulada pues permite a los países más ricos incorporar capital humano altamente calificado, formado con recursos ajenos. La segunda, es severamente restringida, lo que ocasiona la ilegalización y negación de derechos civiles y sociales a masas de inmigrantes que, sin embargo, son utilizados como mano de obra.

Este escenario, dramático, tiende al empeoramiento. Por ejemplo, no veo cómo, en un plazo razonable, se pueda administrar la tremenda presión africana sobre Europa. Es mucha gente, es muy pobre y está muy cerca.

De ahí que los líderes progresistas de Europa hayan planteado la necesidad de un nuevo pacto social a nivel mundial, que regule la globalización en beneficio de todos. En ese sentido hay que hacer todo lo posible por poner el tema de las migraciones en el debate internacional con un carácter multilateral, que apunte a lograr desarrollos equilibrados, regulación de los flujos de una manera más contractual y democrática, y el respeto de los derechos de los migrantes.

### **3. El carácter migratorio en América Latina**

En América Latina, tenemos dos situaciones que son básicamente diferentes. Una es la de América Central, el Caribe y México; y la otra es la de América del Sur.

En el primer caso, el tema principal es la emigración que se está produciendo hacia Estados Unidos, vinculada a la necesidad estructural norteamericana de incorporar mano de obra en cantidades crecientes.

Por lo tanto, este tema tiene que ser central en la agenda de América Latina con Estados Unidos, pero hasta ahora al vecino del norte no le interesa porque quiere tener libertad en su política inmigratoria. Entonces, América Latina debe hacer de esto un tema multilateral que vaya en la dirección de regular las condiciones que coloca el modelo de globalización neoliberal.

En América del Sur tenemos situaciones muy diversas. Algunos países están siendo grandes focos de emigración y otros, en cambio son destinos de los inmigrantes. Por ejemplo, Ecuador tiene una de las migraciones más altas de Latinoamérica a España. Argentina, por su parte, es el principal país receptor, con cerca de dos millones de inmigrantes, básicamente bolivianos, paraguayos y chilenos. Con todo, los movimientos migratorios al interior de América del Sur no son de magnitudes dramáticas.

Por eso, si queremos tender a procesos sustantivos de integración en nuestra región tenemos que poner en la agenda el tema del libre tránsito de personas y de facilitación de residencia. Es un gran esfuerzo, pero dada la magnitud del problema, podemos enfrentarlo con los niveles de desarrollo actuales. Aunque abramos las fronteras, nuestros pobres prefieren irse a países más ricos que los nuestros, somos segunda opción. Entonces, podemos desarrollar una política de libre tránsito en América del Sur que considere los derechos humanos de nuestra gente.

#### **4. Chile y la construcción de una política progresista de migración**

El tema migratorio está en el centro de las preocupaciones y de los debates a nivel global y también de América Latina, pero en el caso chileno no forma parte de las políticas públicas. Tenemos una legislación de 1975, con algunos cambios introducidos en la década de los 90, pero que no alteran su naturaleza.

Chile ha sido históricamente un país que ha producido emigración y que ha recogido inmigración sólo en momentos muy particulares de su historia. Esa emigración tuvo razones básicamente económicas y se orientó fundamentalmente hacia Argentina, profundizándose, por razones políticas y económicas, en la década de los 70 y 80.

Una primera política que es preciso fortalecer es hacia la emigración chilena. Esta debería consistir, básicamente, en establecer mecanismos

de protección sistemáticos de los derechos de nuestros connacionales en el país donde se encuentren; fortalecer los lazos con los chilenos que viven en el exterior, dotándolos de derechos políticos y civiles. La emigración debe ser vista como un gran capital cultural y humano. Para un país pequeño y abierto como el nuestro, el que haya chilenos en todo el mundo es un gran capital nacional que debe ser objeto de una política específica.

Por su parte, el tema de la inmigración debe ser mirado como una necesidad de nuestra sociedad, porque Chile, apenas con un nivel medio de desarrollo, tiene bajas tasas de natalidad, que se asemejan a las de los países ricos. Generamos un tercio o menos de riqueza que los países desarrollados y tenemos una natalidad que en pocos años puede ser incluso negativa.

En los próximos años seremos un país de creciente inmigración desde nuestros vecinos, sobre todo si Chile mantiene niveles relativamente altos de desarrollo económico y grados razonables de políticas de inclusión social. Por eso necesitamos también una política formal y moderna de inmigración.

Actualmente, un 1,2% de la población chilena es de origen extranjero. Esa inmigración proviene en un 70% desde América Latina, concretamente, de América del Sur. La mitad es argentina y peruana.

De esta forma, es urgente poner en la agenda una política migratoria, con todos sus ingredientes: los derechos de los migrantes, la libertad de residencia y circulación, la protección social, los derechos laborales y el combate a todos los sistemas de trata, que también ocurren en Chile.

Esto, además, nos obliga a desarrollar en el país una cultura democrática de la no discriminación y alertar frente a los crecientes signos de xenofobia. Se está generando una cultura nacional que tiende a reproducir la peor tradición xenofóbica chilena y que se reproduce incluso en manifestaciones de parte de los escolares hacia sus compañeros argentinos o peruanos.

## 5. Hacia una política progresista de la migración

El fenómeno migratorio está ligado a los desequilibrios que caracterizan el orden mundial. No se le debiera reducir a enfoques dirigidos a la seguridad ni a establecer medidas simplistas de carácter represivo. Por

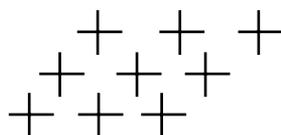
lo mismo hay que rechazar la criminalización de los inmigrantes ilegales y apoyar la regularización de su situación como una forma de integrarlos a las sociedades receptoras.

Hay que estar atentos, porque esto no sólo tiene que ver con los derechos de los migrantes, sino con la calidad de país y de sociedad que estamos construyendo. Porque el trato que damos al inmigrante es el reflejo de la manera como nos relacionamos al interior de nuestra propia sociedad. Cuando se es agresivo, hostil y excluyente con el migrante, no se hace más que manifestar lo excluyentes que somos entre nosotros.

La política progresista apunta a transformar la cultura excluyente de nuestra sociedad, tanto por razones de principios éticos como también porque es la única forma de lograr un desarrollo sustentable y equitativo.

Por otra parte el fenómeno migratorio no debe ser visto como algo ajeno al intento de Chile por insertarse en el mundo globalizado. No puede pretenderse que nuestra estrategia de derribar fronteras se aplique sólo a temas comerciales y no asuma su dimensión social y cultural. Nuestra integración a la globalización no puede ser una conjunción de liberalismo económico con autarquía social y cultural.

Por ello es una necesidad contar con una política de inmigración que reconozca la complejidad del fenómeno y lo asuma como una oportunidad y, a la vez, una necesidad para el país, asegurándole derechos al inmigrante, como una forma de promover su integración al orden social.



HACIA UN ENFOQUE HUMANISTA  
DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES



# LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES COMO BASE DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

**P. Tomás González Morales**  
**Presidente, Fundación Migración**  
**y Desarrollo Humano, Chile**

## **Derecho humano a la migración: Verdadero humanismo**

En la sociedad actual, cada vez más se necesita construir un real y verdadero humanismo, colocando a la persona como centro de la historia humana. Esto no siempre se logra, ya que hay otros intereses ideológicos, sociales o económicos que frenan este desarrollo.

Así han ido surgiendo varios tipos de “humanismos” que han tratado de satisfacer esta urgente exigencia, inspirados en diversas concepciones de la persona y de la sociedad. Hay humanismos cristianos y humanismos laicos; humanismos filosóficos y otros teológicos; humanismo marxista y humanismo neoliberal.

En diversas Asambleas Generales de Naciones Unidas ha habido definiciones de instituciones como “expertos en humanismo”. Pues bien, para que se dé esta exigencia integradora de la persona de los migrantes en un verdadero y real humanismo, se necesita asumir un humanismo siempre integrador, es decir, que tome en cuenta todas las dimensiones unitarias de la persona humana (apertura a valores absolutos, apertura desde uno al otro o la otra y apertura al cosmos).

A la hora de definir la migración como un derecho humano, se han ido superando paulatinamente barreras de diverso signo (político, religioso, social, etc.). Pero no siempre se logra “en positivo” debido a cierta mentalidad o actitudes nacionalistas o racistas, que quieren aplicar el “dominio” sobre los demás, más que servir a una causa “en común”.

Considerar la persona del migrante como totalidad, en todas sus dimensiones, nos ayuda a construir esa dimensión humana fundamental. Esa debiera ser la base de la llamada “aldea universal”, de todos y para todos.

Las dimensiones de totalidad que se deben tomar en cuenta son: los valores superiores, según sea la inspiración religiosa o filosófica; la

apertura hacia los otros u otras conociéndose a uno mismo y al entorno; y la dimensión cósmica.

Estos aspectos no pueden faltar para que la migración sea un real valor de progreso humano.

Otro ámbito fundamental de una visión integral de las migraciones, es la importancia de la familia. La vocación humana a migrar en familia debe ser tomada en cuenta para que no haya rupturas trágicas (parejas consensuales o los “terceros excluidos”).

Es ésta una problemática muy seria y que, si no se considera, puede llevar a una real “deshumanización” de los migrantes.

Por otro lado, la migración bien asumida contribuye a la “interculturalidad” actual. Para progresar en este aspecto de la “multiculturalidad”, se deben conocer los aspectos propios de cada cultura, partiendo de la base de que no hay culturas superiores o inferiores sino sólo distintas.

Además, es necesario saber conocer y discernir los valores presentes en la cultura de acogida para ir creando una verdadera “comunidad intercultural”.

Si esta dimensión no es tomada en cuenta, se forman personas “apatridas” que han anulado una parte fundamental de su humanismo integral.

## La migración en el cambio epocal actual

Al hablar de cambio “epocal” se piensa en sentido más amplio en cambios “culturales” que son tan serios y profundos que originan una “nueva época”.

El fenómeno de la “globalización”, para ser un hecho verdaderamente humano, requiere que sea un proceso inclusivo, que no deje a nadie al margen. La migración puede facilitar la adaptación a esta nueva época.

Algunos de estos cambios valóricos tienen un efecto directo sobre la migración:

- Renuncia a la propia cultura. Para que las personas se integren a la cultura de acogida, deben tener un conocimiento de su propia cultura, además de una positiva valoración de la de acogida, de lo

contrario, se producen exasperaciones y animosidades raciales y patrióticas.

- Valores religiosos propios en crisis. Si los valores religiosos o morales aprendidos en el hogar no tienen una base lo suficientemente sólida, se quedan sólo en lo superficial y externo abandonando ciertas normas que favorecerían comportamientos humanos más positivos.
- Valores humanistas diferentes. El migrante, a través de su incorporación a la cultura de acogida, logra contribuir a la humanización epocal gracias a los valores personales que aporta al proceso, lo que permite superar otros elementos sociales, políticos o ideológicos que lo detienen, como el racismo o los desequilibrios sociales.
- Exigencias éticas en esta sociedad acostumbrada a dar respuestas legales.

### Conceptos básicos

- La migración como valor humanista favorece al país de acogida, en una época en que se conforma un nuevo tipo de sociedad.
- La migración necesita la formación de las personas para que exista una verdadera “cultura de acogida” que supere los puros límites legales y sea para todos.
- La centralidad de la migración debe basarse en la persona humana con sus derechos y deberes para vivir el proceso de libertad en todas sus dimensiones.
- Toda legislación migratoria debe basarse en valores positivos de los que nacen los límites o prohibiciones.



# LAS MIGRACIONES COMO COMPONENTE DE LA EDUCACIÓN

**Carmen Norambuena Carrasco**  
**Universidad de Santiago de Chile\***

Desde el punto de vista de la educación, es fundamental recoger los avances en la discusión sobre las migraciones, llevarlos a la Universidad y allí, estimular la investigación en esta temática, a la vez que transferir sus resultados fundamentalmente a los estudiantes de pedagogía, quienes en su condición de futuros formadores, pueden realizar un trabajo desde la base, con niños, adolescentes y adultos.

Hace no mucho tiempo, Néstor García Canclini interpeló directamente a los investigadores: “el tema de los investigadores, de los universitarios que trabajan migraciones es que no tienen un buen sustento teórico para poder enfocar el tema”. Pienso que su reclamación nos debe llevar a reforzar el trabajo en este campo, más que los estudios de campo, ya suficientes como para tomar acciones concretas, al menos en el ámbito de la enseñanza.

Horacio Vásquez Rial, profesor de la Universidad de Barcelona, habla de lo multicultural como mitología y como “coartada del racismo”<sup>1</sup>. Dice: “la noción de cultura, en tanto que conjunto de caracteres de un colectivo nacional, tribal o religioso, ha venido a reemplazar, por equivalencia, la noción de raza, desprestigiada por la experiencia nazi, pero su funcionamiento objetivo es el mismo. Raza, nación y cultura son constructos nacidos a la sombra del romanticismo. El multiculturalismo es hoy la ideología llamada a justificar, en el plano teórico, la perduración de divisiones entre los seres humanos, de exclusiones más o menos voluntarias y de la explotación derivada de la construcción de guetos étnicos. Ha servido, entonces, para hacer olvidar el derecho a la igualdad en nombre simplemente del derecho a la diferencia”.

---

\* Artículo elaborado en base a la ponencia de la autora en el coloquio sobre migración y desarrollo CELARE-Fundación Friedrich Ebert.

1 Horacio Vásquez Rial. Lo multicultural como mitología y como coartada del racismo, en Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] N° 94, 2001. También en MIGRACIÓN Y CAMBIO SOCIAL. Número extraordinario dedicado al III Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio) 2001.

Y continúa, “el auge del multiculturalismo coincide con el punto más alto del proceso migratorio más variado y generalizado de toda la historia humana. Aparentemente, en una crítica dura al multiculturalismo, estos multiculturalistas están al servicio del respeto por las características del otro. El Estado tiene que construir templos para los miembros de todas las religiones que lo exijan, como si el culto no fuese una cuestión privada en sociedades y Estados no confesionales. La escuela pública, factor unificador de los Estados nacionales desde su nacimiento, debe enseñar en lenguas distintas a las del Estado, poniéndose en posición suicida, abdicando de su función de formación del ciudadano y pasando a ser una penosa obligación sin fundamento alguno. En realidad, lo que se logra con esa política de rechazo explícito a la integración de los inmigrantes en los países de acogida es perpetuar la marginalidad, fomentar el gueto y la endogamia, aislar al objeto de respeto, conservándolo en su salsa, favoreciendo la explotación, porque quien no se integre en sus deberes para con el Estado mal puede defender sus derechos en ese marco, y favorece el surgimiento de las mafias”.

En suma, Vázquez Rial concluye que el multiculturalismo es “racismo marginalizador, políticamente correcto en sus enunciados y, en consecuencia, profundamente reaccionario en su práctica”.

¿Sobre qué sustento teórico, entonces, abordamos hoy el tema de las migraciones, la educación y la globalización?

Con una mirada más reposada, García Canclini, en su texto “Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad”<sup>2</sup> nos confirma que en América Latina, durante el siglo XIX imperó el modelo de la homogeneidad. ¿Qué buscaron los Estados Nacionales? ¿Qué se quiso como ideal en la formación de la nación y del Estado en el siglo XIX? La respuesta es homogeneizar.

Al parecer, por el sólo hecho de la independencia, todos estos países, antiguas colonias hispanoamericanas, pasaban a ser ciudadanos, por tanto iguales, sin distinción de ningún tipo.

Pasamos al siglo XX, el siglo del reconocimiento y de la casi veneración de la diversidad. Pero siguiendo el pensamiento de según García Canclini, llegamos a un punto en que lo diverso fue tal, que formamos múltiples islas absolutamente desconectadas. Corolario de la reflexión,

---

2 García Canclini, Néstor. *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapa de la interculturalidad*. Editorial Guedisa. España, 2004.

sería que hoy, en nuestro siglo XXI, lo que deberíamos hacer es fomentar ese diálogo insular.

Pensando en esa puesta en escena, desde la Universidad y la escuela nuestro compromiso debe ser formar ciudadanos con y en sentido intercultural.

Por la ribera de la vertiente atlántica y directamente conectado con los avances económico-comerciales de Mercosur, surgen interesantes cuestiones tales como ¿Cuál es el sentido cultural del hecho económico? ¿Cuál es la relación entre comercio y cultura? ¿Será posible entender la globalización no sólo como una cultura de expansión de mercados y de agregación de intereses, sino también como la oportunidad para repensar el multiculturalismo desde una óptica que valore la tolerancia y la convivencia inter-cultural y que favorezca una participación más equitativa de las distintas culturas en los procesos de modernización al tiempo que permita la defensa de sus propias identidades? ¿Qué posibilidades tiene el multiculturalismo de resignificar los procesos de modernización entre y en nuestras sociedades latinoamericanas, dándoles carácter sustantivo a los mismos?<sup>3</sup>

Con el apoyo de organizaciones internacionales, los universitarios hemos podido desarrollar nuestro trabajo de investigación. Así, por ejemplo, en el marco del Convenio Andrés Bello hay 15 universidades del eje andino que se han incorporado -al alero de la Universidad Javeriana de Bogotá- a analizar las barreras y costos de la no integración. Se están trabajando a fondo siete barreras, siendo una de ellas cómo el tema migratorio se ha constituido en un obstáculo.

También desde la academia, desearíamos que los planteamientos no fueran unilaterales y que los organismos técnicos y el mundo político escucharan al otro en un encuentro polifónico. Así, llegado el momento, no volvamos a repetir las causas profundas del mal trato al migrante sin preguntar qué hace la autoridad, el profesional o el estudioso que tenemos en frente en favor de los miles de latinoamericanos que viven fuera de sus países de origen y cuyo número seguirá creciendo al ritmo de los procesos de integración y globalización.

---

3 Fernando Calderón y Alicia Szmulker. Aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur. Gestión de las transformaciones Sociales - MOST. Documentos de debate No. 31. 1999. Ver en [www.unesco.org/shs/mos](http://www.unesco.org/shs/mos)

En el campo universitario y de la educación estamos trabajando en favor de la integración migratoria. El proyecto Tuning América Latina para la convergencia de la Educación Superior, por ejemplo, significa desarrollar en la enseñanza ciertas competencias que sean similares en toda la región.<sup>4</sup> Aquí, nos interesa especialmente insertar aquéllas que dicen relación con valores y actitudes de respeto hacia aquéllos que provienen de culturas diferentes.

Esto no quiere decir que todos los países vayamos a enseñar lo mismo en historia, castellano o matemáticas, sino poner énfasis en aquellas competencias que son indispensables que nuestros niños manejen, donde el tema de la diversidad y de la interculturalidad, sean el marco valórico referencial en la formación de niños y jóvenes.

En nuestras universidades, estamos abordando esta tarea en distintos campos: en la investigación, en la formación de los profesores y en las competencias en que debe ser formado el futuro profesor. Además, estamos haciendo hincapié en que los textos escolares también se apropien y difundan esta forma de convivir y compartir con aquellos a quienes les toca vivir en una sociedad que no es la de su origen.

---

4 El proyecto Alfa Tuning América Latina busca "afinar" las estructuras educativas de América Latina iniciando un debate cuya meta es identificar e intercambiar información y mejorar la colaboración entre las instituciones de educación superior para el desarrollo de la calidad, efectividad y transparencia. Es un proyecto independiente, impulsado y coordinado por universidades de distintos países, tanto latinoamericanos como europeos.

# LOS DESAFÍOS DE LA MIGRACIÓN PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

**Andrea Zondek**  
**Directora Ejecutiva, AGCI**

La migración es un fenómeno de larga data y que ha marcado la historia de la humanidad.

Entre los diversos tipos de migración, la que más nos preocupa para el presente análisis es la económica, que significa el éxodo de las personas desde sus países de origen en busca de oportunidades laborales.

El migrante por razones económicas es una persona (mujer, hombre, niña o niño), que enfrenta una situación de precariedad en el país de origen, de inequidad en las condiciones básicas de vida y que orienta sus esperanzas hacia un país que se le presenta con mejores expectativas en el marco de la globalización. Asumen el riesgo de trasladarse a otro país con visa de turista o lo que es peor aún, en franca ilegalidad, siendo muchas veces objeto de engaños que los convierten en víctimas de abusos de toda índole.

Es así como pobreza y migración se combinan para decantar en un fenómeno complejo, para el que nuestras sociedades no están preparadas y por lo mismo se aborda de manera insuficiente y en muchos casos, tristemente inadecuada.

Es este escenario, y no la migración en sí misma, el que configura el problema, pues el país de origen pierde a sus ciudadanos y en el país de destino se produce un proceso complejo, pues los migrantes pasan a formar parte de los cordones de pobreza dura. La situación configura un círculo de nulas perspectivas, pues quienes se mantienen ejerciendo labores en la ilegalidad, son personas sin identidad civil, y por lo tanto carentes de las seguridades sociales mínimas y desprovistas de los derechos humanos fundamentales.

Esta publicación nos invita a reflexionar sobre migración y desarrollo desde las experiencias de la Unión Europea y América Latina. En ese contexto, tenemos por una parte, el proceso migratorio entre ambos

continentes y por otra, el que vivimos internamente tanto en Europa como en América Latina.

Chile, tras el retorno de la democracia, ha pasado a ser un destino atractivo para la migración económica desde países vecinos y de la región. A su vez, la mejor posición de nuestro país a nivel internacional, ha motivado una calificación favorable de nuestros profesionales, muchos de los cuales emigran a países con mayor estándar de desarrollo. Para la generalidad de la ciudadanía chilena, la migración es un tema lejano, que afecta a otros. Sin embargo, es una realidad que debe ser abordada por la sociedad en su conjunto, involucrando en su discusión al Estado, el sector privado y la ciudadanía con la celeridad, transparencia y seriedad que amerita y se hace cada día más urgente.

En este marco, el rol asumido por las agencias de cooperación frente a la problemática migratoria ha sido marginal y discreto. Si bien el tema ha cobrado vigencia en el último tiempo, en términos concretos los avances han sido limitados.

Al plantear cuáles son los desafíos que impone enfrentar la migración desde la perspectiva de la cooperación internacional, se abre un abanico de opciones y oportunidades hacia las cuales podemos orientar nuestro trabajo.

El tema de la migración debe ser enfrentado en conjunto. En Chile tenemos la experiencia de trabajo en cooperación con naciones y regiones de mayor desarrollo, como la Unión Europea, y también de un trabajo coordinado, a partir de los años 90, con países vecinos y del resto de la región. Esos nexos nos permiten tener identificadas las fortalezas de cada uno y también establecidas o, en algunos casos, iniciadas las confianzas, un tema tan fundamental cuando hablamos de compartir desafíos a nivel internacional.

Abordar con efectividad el tema migratorio requiere de un marco legal adecuado, atinente a las realidades que se viven, y que resguarde los derechos fundamentales de las personas. La cooperación puede cumplir el rol de propiciar el intercambio entre profesionales de países con distinto grado de desarrollo en el ámbito de la legislación migratoria y fomentar las actividades que permitan enriquecer el diálogo entre especialistas.

En cuanto a los derechos fundamentales de las personas, podemos destinar recursos de programas bilaterales y también de triangulación, que permitan diseñar proyectos orientados a profundizar la cohesión

social entre migrantes y la sociedad del país receptor, generando iniciativas como programas de superación de la pobreza que permitan elevar los niveles básico de vida de los migrantes, permitiéndoles acceder a sistemas de identificación, salud, capacitación laboral y seguridad social.

La cooperación internacional también puede ayudar a consolidar y masificar convenios en materias de previsión social. En este campo se ha avanzado en el último tiempo, por ejemplo en el caso del reconocimiento de imposiciones para la jubilación. De esta forma, no sólo respetamos un derecho básico de los y las trabajadoras, sino también contribuimos a que vejez no sea sinónimo de indigencia.

La cooperación plantea el desafío de ayudar a superar la situación que motiva la migración en el país de origen. Los problemas de los otros países son problemas de todos. Se requiere, por lo tanto, el desarrollo de una solidaridad fraterna, que implique acciones para asistir en apoyo de otros países, desde una relación de horizontalidad, sin imposiciones ni arrogancia. Una cooperación internacional dialogante, no imperativa, a la que concurran los distintos cooperantes poniendo al servicio sus fortalezas, en beneficio de la superación de las debilidades de los demás. Sin duda que esta forma de entender la cooperación, significará ventajas no sólo para quienes la reciben, sino también para quienes la otorgan.

Tenemos la oportunidad de enfrentar la migración en conjunto, lo que implica revisar también las acciones que estamos acometiendo por separado. En AGCI, por ejemplo, financiamos un programa de becas para profesionales de América Latina y el Caribe, denominado República de Chile. Sin embargo, nuestro trabajo no puede agotarse en la asignación de las becas. Debemos también involucrarnos en lo que pasa con el becario que termina sus estudios de postgrado en Chile, de qué forma impacta su retorno al país de origen o de qué manera es posible asegurar que apliquen los conocimientos adquiridos al servicio de sus pueblos. Esto también se inserta en la esfera de la temática migratoria.

Los desafíos son múltiples, así como también las oportunidades que tenemos de enfrentar el tema de las migraciones, en sociedades cada vez más diversas y complementarias. Lo bueno es que el diálogo, con todo lo enriquecedor del proceso, se encuentra absolutamente abierto.



# MIGRACIÓN Y GESTIÓN DE GOBIERNO

**Esteban Tumba**  
**Jefe Departamento de Extranjería,**  
**Intendencia Metropolitana, Chile**

## 1. Introducción

Desde hace algún tiempo, los titulares de los medios de comunicación están dando cuenta de un fenómeno que poco a poco se ha ido haciendo presente en nuestro paisaje nacional, los crecientes flujos inmigratorios que desde hace unas dos décadas está recibiendo nuestro país. Esta situación es inédita considerando la magnitud y características del fenómeno y, por lo mismo, genera desafíos complejos al Estado. El presente documento busca analizar la respuesta pública al fenómeno y, a partir de ello, obtener algunas conclusiones útiles para los diseñadores de política y para quienes deciden respecto de los diseños.

Los análisis y reflexiones presentadas en este documento tienen que ver con mi experiencia en la operación del sistema de extranjería –ocho años a cargo del departamento de extranjería de la Intendencia Metropolitana– cuestión que a la luz de análisis basados en conceptos provenientes de la Gerencia Social adaptados al campo migratorio (estrategias de desarrollo, planificación y gestión estratégica, buenas prácticas institucionales, gobernabilidad migratoria), permiten configurar nuevos desafíos para una etapa en que algunos paradigmas institucionales parecen superados por la misma realidad.

Ante la carencia de estudios y análisis que nos permitan conocer adecuadamente cómo está el “estado del arte” de lo que hacemos como Estado en materia inmigratoria, es válido e incluso necesario partir de los mismos instrumentos de evaluación de la gestión que el Estado elabora para dar cuenta de lo que realiza en este tema.

Por ello, el documento analiza el instrumento Balance de Gestión Integral de la Secretaría y Administración General del Ministerio del Interior. La finalidad del análisis es extraer los aspectos que tengan relación con la gestión pública inmigratoria, para finalmente reflexionar sobre la presencia del tema en nuestra agenda pública y los desafíos que ello implica.

Es indispensable mencionar, que no es poco lo que se ha hecho en la materia durante el período democrático. Para graficar lo anterior, vale considerar que a mi llegada al departamento, los funcionarios trabajaban en máquinas de escribir mecánicas y se repartían números de atención de acuerdo a la capacidad de trabajo del departamento. Esto, incluso para flujos no tan cuantiosos como a los que hoy estamos acostumbrados, producía enormes perjuicios a los extranjeros solicitantes. Hoy día, en casi todo el país se trabaja “on line” con equipamiento adecuado y existe gran preocupación por mejorar los procedimientos y la calidad de la atención a los usuarios.

### ***Nuestro país ha cambiado... y seguirá cambiando***

Chile tiene una larga tradición como país emisor de migración. El censo de chilenos en el exterior, realizado el año 2005, arrojó la suma de 857.781 nacionales residiendo en el extranjero, desglosándose principalmente en 487.174 nacidos en nuestro país y 370.607 hijos de nacidos en Chile<sup>1</sup>. Esta situación responde a un largo proceso que ha tenido puntos más altos en determinadas etapas bien conocidas de nuestra historia.

Pero, como decíamos anteriormente, algo está cambiando. Desde hace aproximadamente dos décadas se observa un incremento sostenido en los flujos inmigratorios.

Si observamos los datos respecto de residencias otorgadas por el Ministerio del Interior y tomamos como año base 1988 hasta el 2005 vemos que la cifra inicial de beneficios (8.524) se multiplica casi seis veces (50.684) el último año<sup>2</sup>. Relacionado con lo anterior y recordando nuestra larga tradición como país emisor de migración, el INE y CEPAL, a través de CELADE, sostienen:

“En un primer ejercicio con datos de los dos últimos censos levantados en el país, se observó que durante el período intercensal 1992-2002 la inmigración internacional habría sido más importante que la emigración, configurándose para este decenio un nuevo escenario sobre las migraciones internacionales en Chile y que debería considerarse al elaborar las nuevas proyecciones de población del país”<sup>3</sup>.

---

1 Chilenos en el Exterior. Donde viven, cuantos son y que hacen los chilenos en el exterior. INE - DICOEX 2005.

2 Cifras del Ministerio del Interior.

3 Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población. Total País. 1950 – 2050. INE – CEPAL.

Corroborando este aserto, el XVII Censo de Población y Vivienda arroja la suma de 184.464 inmigrantes<sup>4</sup> el año 2002. Una suma bastante alta para nuestros estándares, y que va en alza.

Nos encontramos frente a un fenómeno que no solamente es importante de acuerdo a su magnitud relativa sino que además produce un cambio en la dinámica de nuestra estructura migratoria.

Los datos respecto del origen de los inmigrantes, mayoritariamente de Perú, Argentina, Bolivia y Ecuador<sup>5</sup>, nos indican que migración es básicamente de carácter fronterizo – regional y esencialmente de tipo laboral, con una fuerte presencia femenina<sup>6</sup>.

Concluyendo, todavía son más los chilenos que viven en el extranjero respecto de los extranjeros que viven en Chile. No obstante, el fenómeno de la inmigración en las últimas dos décadas ha tomado una dinámica diferente a la acostumbrada y se ha asentado fuertemente.

## 2. Marco de análisis

En este apartado, que no tiene pretensiones de marco teórico, mencionaremos tres aspectos que me parecen centrales para la comprensión adecuada del propósito de nuestro trabajo.

### 2.1. Migraciones laborales

Para definir este concepto, acudiremos como fuente a lo señalado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>7</sup>.

“A los efectos de este Convenio, la expresión Trabajador Migrante significa toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por cuenta propia”.

Se refiere, por lo tanto, a todo tipo de trabajadores que ejercen labores bajo dependencia, como es el caso de las miles de personas que acuden a nuestro país en busca de empleos como trabajadores de casa particular, construcción o servicios en general.

---

4 XVII Censo de Población y Vivienda. INE 2002.

5 Datos del Ministerio del Interior.

6 El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el Censo 2002. Jorge Martínez P. Naciones Unidas 2003.

7 Artículo 11 del Convenio 97 relativo a los Trabajadores Migrantes. OIT 1949.

## 2.2. *Gestión inmigratoria*

Por gestión inmigratoria entendemos todas las acciones de carácter normativo e institucional que afecten la gobernabilidad de los flujos inmigratorios al interior de nuestro país. Para entender adecuadamente el funcionamiento del Estado en la materia es necesario considerar lo siguiente:

En nuestro país, la gestión de los asuntos inmigratorios está a cargo del Ministerio del Interior, el que a través de Intendencias y Gobernaciones aplica la normativa de extranjería. En la frontera, es Policía Internacional quien opera directamente sobre los flujos permitiendo el ingreso y egreso de las personas. Además, Policía fiscaliza la regularidad migratoria de los extranjeros en nuestro país.

En este análisis no consideraremos las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en inmigración ya que la extensión de residencias que se hace desde los consulados no resulta significativa. La relación es aprox. 90% en Interior, 10% en consulados<sup>8</sup>.

A la cabeza del sistema se encuentra el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior (DEM) quien tiene a su cargo además a la Unidad de Pasos Fronterizos (UPF) del mismo ministerio.

## 2.3. *Política pública*

Entenderemos política pública como un conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo éste revestido por la autoridad legítima y soberana del poder público.<sup>9</sup>

## 2.4. *Aspectos normativos*

Las normas principales que regulan la acción de extranjería y migración se encuentran contenidas en el Decreto Ley N° 1094 de 1975 y en

---

<sup>8</sup> Datos del Ministerio del Interior.

<sup>9</sup> María Graças da Rua. 1997. Citada en Modelo de Formación de Políticas y Programas Sociales por Carlos G. Molina. Diplomado en Gerencia Social y Políticas Públicas. FLACSO Servicio Civil. 2006.

el Decreto Supremo N° 597 de 1984, ambos textos dictados durante el período autoritario y fuertemente influidos por las condiciones propias de los tiempos que vivía el país. Durante el período democrático ambos cuerpos normativos han sufrido modificaciones tendientes a flexibilizar su aplicación. No obstante subsisten normas que entran en colisión con otras dictadas con posterioridad en otros ámbitos. Durante la administración Aylwin hubo un intento de redacción de una nueva ley de extranjería y migración que no prosperó.

### 3. Método de trabajo: análisis al balance de gestión integral

Para analizar con mayor rigor el soporte de la Gobernabilidad Migratoria, utilizaremos como documento base el Balance de Gestión Integral año 2005 de la Secretaría y Administración General perteneciente a la Subsecretaría del Interior.<sup>10</sup>

Dentro de los instrumentos de Control de Gestión de que dispone la Dirección de Presupuesto (Dipres), el Balance de Gestión Integral (BGI) es un instrumento de control de la gestión pública que tiene por objetivo principal informar acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los servicios como cuenta pública al Congreso Nacional. Adicionalmente, es un instrumento que contribuye a otros procesos de análisis y evaluación institucional.<sup>11</sup> Una de las ventajas del BGI como instrumento de evaluación es que considera variados aspectos del funcionamiento de la institución, entre otros, gestión financiera, por productos estratégicos, informes de programación gubernamental, de cumplimiento de compromisos, Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), convenios de desempeño colectivo, proyectos de ley.

Una de las ventajas del BGI como instrumento de evaluación es precisamente su integralidad. La capacidad de abordar aspectos enteramente diferentes dentro de la gestión de la institución, pero que no se pueden comprender sin el análisis relacionado.

El método de trabajo que se propone, tiene por fin analizar los múltiples aspectos considerados en el instrumento BGI (que en este caso consta de 123 páginas) de acuerdo a la detección de aspectos

---

<sup>10</sup> [http://geminis.dipres.cl/virlib/fr\\_vistas.aspx?idOrganismo=98&idSistema=2&idVista=7&intPeriodo=2005&idMinisterio=97](http://geminis.dipres.cl/virlib/fr_vistas.aspx?idOrganismo=98&idSistema=2&idVista=7&intPeriodo=2005&idMinisterio=97).

<sup>11</sup> [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

relacionados con la gestión inmigratoria. Esta especie de radiografía que realizaremos a través del instrumento BGI nos arrojará luces respecto de cómo se configura la presencia de los temas inmigratorios en la gestión pública.

## 4. Desarrollo

### 4.1. Identificación de la institución

Normas. En este apartado, que hace mención a las normas que rigen a la institución, no se contempla la legislación de extranjería, que otorga atribuciones y establece obligaciones a la Subsecretaría. Sí aparece en cambio la legislación sobre Tráfico de Drogas y la de Seguridad Ciudadana, aspectos que parecen ser el pilar de su actividad.

Organigrama. En el organigrama presentado no aparece el Departamento de Extranjería y Migración (DEM).

Principales autoridades. No aparece la jefatura del DEM

Definiciones estratégicas.

- a. Objetivos estratégicos. No se hace mención a temas migratorios en ninguno de los siete objetivos presentados.
- b. Productos estratégicos vinculados a objetivos estratégicos. Se establecen nueve productos, el quinto de ellos “Definición de políticas acerca de pasos fronterizos y extranjería”, se asocia a tres objetivos estratégicos de seguridad interior y se desglosa del modo siguiente:
  - Gestión de ingreso, permanencia y salida de extranjeros dentro del territorio nacional.
  - Gestión de la inversión en pasos y complejos fronterizos.
  - Coordinación de los Servicios Públicos vinculados a la temática de frontera y la administración de los complejos fronterizos establecidos para el control del tránsito fronterizo terrestre internacional de personas, vehículos y carga.
- c. Clientes/beneficiarios/usuarios. Se identifican siete diferentes usuarios. El usuario número seis, población total del país, se

refiere a nacionales o extranjeros afectados por situaciones de emergencia, precariedad y/o riesgo social.

#### 4.2. Resultados de la gestión

##### Cuenta pública de resultados

- a. Balance global. No se hace referencia a temas inmigratorios. Priman aspectos presupuestarios, de seguridad ciudadana, tráfico de drogas y fondo social. Como subcapítulo del balance se establece un listado de 23 logros relevantes en la gestión de la Subsecretaría. Los números 19 y 20 hacen mención a extranjería:
  - Racionalización de procedimientos y sistema de atención de público en el área Permanencia Definitiva, todo ello a través del desarrollo de sistemas de recepción de solicitudes vía correo.
  - Se estableció la representación institucional en instancias de integración fronteriza.
- b. Resultados de gestión financiera. En este apartado no encontramos referencias al DEM ya que no tiene calidad de programa presupuestario. Esto es relevante ya que la mayoría de los programas de la Subsecretaría pasaron a ser programas presupuestarios otorgándoseles así mayor autonomía. Extranjería, en cambio, todavía es considerada una función más dentro de la institución y tiene que competir por recursos con todas las demás divisiones y departamentos.
- c. Resultado de la gestión por producto estratégico
  - Gestión de la Inversión en Pasos y Complejos Fronterizos. Para el año 2005 se destaca la ejecución del Plan de Inversiones en Complejos Fronterizos, a cargo de la UPF, con inversiones en seis proyectos de diseño por M\$ 302.377 y uno de ejecución por M\$ 829.000.
  - Coordinación de los servicios públicos vinculados a la temática de frontera y la administración de los complejos fronterizos establecidos para el control del tránsito terrestre internacional de personas, vehículos y carga.

Se destaca la labor de la UPF en cuatro actividades relacionadas con la participación en reuniones y elaboración de un plan de invierno.

- Gestión de ingreso, permanencia y salida de extranjeros dentro del territorio nacional. Se hace mención a procesos de racionalización efectuados por el DEM. Concretamente, el cambio de recepción de solicitudes de residencia, desde uno presencial a uno por correo ordinario. Esto implicaría acortar los tiempos de tramitación de las solicitudes.

#### Cumplimiento de compromisos institucionales

- a. Informe de programación gubernamental. No se hace referencia a temas de extranjería.
- b. Informe de cumplimiento de los compromisos de los programas/instituciones evaluadas. No se hace referencia a temas de extranjería.

#### Avances en materia de gestión

- a. Cumplimiento del PMG. Se establecen 10 sistemas a los cuales se les deben introducir mejoras en la gestión. En lo referente al Sistema Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), se establece que el DEM realizó la evaluación del proceso de instalación del Modelo Integral de Atención al Usuario.
- b. Cumplimiento de convenio de desempeño colectivo. Se establecen 14 equipos de trabajo con metas independientes. Uno de los equipos es el DEM que, con 64 funcionarios, aparece como el equipo más grande. Además se establece como equipo aparte a la UPF con 10 funcionarios. Algunos de los otros equipos son la Unidad de Servicios Generales, el Departamento de Presupuesto y Contabilidad, el Departamento de Personal, etc. En el caso del DEM se establece un cumplimiento de 100% de sus metas y en el de UPF, un 90%, siendo el promedio de la institución un 94%.

- c. Avance en otras materias de gestión. Se establece que, en materia informática, existen avances en la OIRS de Extranjería y en su sitio web. Además se contempla un proyecto de Archivo Digital, que incidiría en la disminución de los tiempos de tramitación de las solicitudes de los extranjeros.

Proyectos de ley. No existen proyectos de ley ingresados a trámite que se relacionen con inmigración.

### **4.3. Desafíos 2006**

Se hace un listado de 28 desafíos contemplados para el año 2006. Este listado contempla temas diversos y distintos niveles de acción. Por ejemplo, aplicación de la tercera encuesta nacional de Seguridad Ciudadana, disminuir el consumo de drogas en grupos vulnerables, mantención operativa de los sistemas de información de la División de Informática, entre otros. En Extranjería se plantean dos desafíos:

- Actualización de las herramientas que el Sistema B3000 entrega para el análisis de las solicitudes de usuarios extranjeros. Se prevé la instalación de al menos tres nuevas aplicaciones.
- Capacitación a coordinadores delegados (20 funcionarios) en Administración de Complejos Fronterizos.

## **5. Conclusiones y desafíos**

### **5.1. Desafíos de política**

En el balance presentado por el Ministerio del Interior, no se establecen objetivos estratégicos relacionados con la inmigración. En este nivel debiera encontrarse el diseño de políticas atingentes al fenómeno. Esta además, es una obligación que la legislación de extranjería impone al DEM. Al no existir objetivos estratégicos vinculados al tema, la perspectiva que se emplea para abordarlo es fundamentalmente de tipo operativo, relacionada con la optimización y racionalización de procedimientos.

Se invierte en mejorar complejos fronterizos, en acortar tiempos de tramitación de solicitudes o en mejorar los sistemas informáticos, pero no están todavía resueltos los aspectos de fondo, qué tipo de inmigración queremos, cuánta, en qué momentos, si establecemos sistemas de información que indicativamente nos ayuden a gobernar los flujos o sistemas imperativos, si avanzamos en la identificación de las regiones desde donde provienen preferentemente los inmigrantes al interior de cada país y promovemos acuerdos que ayuden a generar desarrollo en esas regiones, etc. Para esto se requiere tener Política Inmigratoria, y hasta ahora no se ha explicitado nada al respecto, salvo declaraciones valóricas que no implican compromisos de gestión al sector público.

Por otra parte, tampoco se indica nada respecto de la gobernabilidad del fenómeno una vez que los inmigrantes están asentados. Concretamente, nuestra institucionalidad pública debe responder a las necesidades que plantea la integración de estos nuevos habitantes del país y sus ciudades. Se requiere avanzar decididamente en la coordinación intersectorial que plantee escenarios menos hostiles a los extranjeros y que, además, nos permita prevenir marginalidad y estallidos sociales. Esta intersectorialidad debe contemplar los niveles regionales y locales que conviven más de cerca con el fenómeno.

Relacionado con lo anterior, y a diferencia de lo que ocurre con otros temas que maneja el ministerio, no existen estrategias ni acciones dirigidas hacia la población inmigrante –que no es reconocida en particular como cliente/beneficiario/usuario– respecto de la información sobre sus derechos y obligaciones para producir un ejercicio efectivo de su espacio de ciudadanía, cuestión que permitiría avanzar en la disminución de las probabilidades de exclusión o marginación social.

Este es otro gran desafío para el Estado, generar acción para producir una integración de los inmigrantes a la comunidad nacional. Ni la globalización, ni nuestra tradición emigratoria tienen un sentido unilateral. No se trata solamente de preparar las condiciones para insertarnos en el mundo, se trata también de preparar las condiciones para que el mundo se inserte adecuadamente en nuestro país.

Para ello también es necesario trabajar con la ciudadanía sobre cómo relevar y operacionalizar una cultura de acogida.

Por lo tanto, avanzar en el diseño de políticas y en gestión estratégica es un gran desafío no sólo para el ministerio, sino para el gobierno. Lo

último resulta claro al revisar el Informe de Programación Gubernamental, que no contempla compromisos relacionados con temas inmigratorios para el año 2005.

## 5.2. *Desafíos organizacionales*

Como sosteníamos al principio de esta reflexión, la inmigración ha aumentado casi seis veces desde 1988, mientras la institucionalidad no se ha modificado casi nada. A nivel de las normas esto es patente. En el nivel de la gestión también es notorio.

Esta situación produce algunos inconvenientes.

No existe una clara ordenación del sistema en torno a una dirección orgánica. Por lo mismo, la UPF que, se supone, depende del DEM, es considerada para efectos de los convenios de desempeño, como una entidad distinta. Incluso en términos de los productos estratégicos, esta unidad alcanza mayor relevancia que el DEM además de manejar un presupuesto de inversión. No está tan clara, por lo mismo, la forma en que se aplican las directivas políticas respecto de la inmigración en las fronteras.

En la medida en que la orgánica de extranjería se encuentra subsumida en la estructura general del ministerio y subordinada a los temas de seguridad, resulta enormemente dificultoso financiar iniciativas de gestión que escapen a los marcos del gasto corriente de la institución.

La estructura actual presenta inconvenientes al momento de operar sobre decisiones en las que están involucradas otras autoridades de mayor rango que una jefatura de departamento. Concretamente, respecto de Intendentes y Gobernadores, los que son representantes directos del Presidente de la República en el territorio y que legítimamente pueden tener posiciones diferentes respecto de una decisión específica en la materia. Lo mismo ocurre cuando se debe comenzar a trabajar decididamente con los sectores del área social del Gobierno.

La solución utilizada para hacer gestión en este ámbito es que las autoridades centrales del ministerio encabecen los diálogos y procesos con otras autoridades, cuestión tremendamente dificultosa en una organización cuyas prioridades están en otros temas. La distancia que existe entre las autoridades superiores y la jefatura de departamento es demasiado grande para incorporar temas en la agenda y producir decisiones.

Esto no se condice con la importancia que ha adquirido el fenómeno en Chile. Así como no se ha discutido sobre Política Inmigratoria, tampoco se ha conversado sobre cuál es el tipo de institucionalidad más adecuada para hacerle frente al tema. ¿Un servicio público? ¿Una división ministerial? ¿Dejarla como está?

Tenemos que prepararnos para comenzar una conversación que resuelva temas de fondo en este aspecto. Por ejemplo, si la inmigración que tenemos y que vendrá es fundamentalmente de tipo laboral, ¿se justifica que la orgánica de extranjería siga estando en el Ministerio del Interior? Sin duda, en otros momentos de nuestra historia fue un asunto esencialmente de seguridad interior, pero ¿lo es hoy? A lo mejor resulta conveniente dirigir la mirada hacia países que han organizado el sistema de otra manera. Recordemos que en España, por ejemplo, los asuntos inmigratorios los lleva el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales a través de su Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

No existe claridad al respecto, lo que sí es claro es que la institucionalidad actual no resiste más y algo se debe hacer al respecto. Puede parecer que la tentación de cambiarlo todo produzca la decepción de no cambiar nada. Este debe ser un proceso de convergencia de saberes, convicciones y decisiones, algo que no se hace de la noche a la mañana. No obstante, se requiere dar los primeros pasos. Tal vez un primer paso, de carácter interno, tenga relación con la transformación del sistema en un programa presupuestario del ministerio que le entregue mayor autonomía y flexibilidad para tomar decisiones de gestión, y en paralelo ir produciendo esa red estratégica que nos permita avanzar a un nuevo paradigma institucional. Otro desafío que se suma a los anteriores.

El hecho de que en la actualidad se esté discutiendo respecto de la creación del nuevo Ministerio de Seguridad Pública, puede ser una ocasión propicia para comenzar a respondernos estas interrogantes y avanzar en la materia.

### **5.3. *Cambiar el paradigma***

Cuando hablamos de cambiar el paradigma, nos estamos refiriendo a que existe una forma de entender y hacer que ha se ha agotado, y que la realidad misma nos está entregando los elementos para la construcción de un marco distinto.

Durante muchos años la acción del Estado en materia inmigratoria ha tendido a administrar los flujos con la finalidad de cumplir con la normativa de extranjería. Este tipo de normativa concibe el fenómeno como situaciones individuales en las que el cumplimiento de determinados requisitos otorga determinados beneficios. La organización del sistema era la suficiente para soportar flujos menores.

Entre 1996 y 1998 el país asistió a la primera crisis del modelo. Los flujos sobrepasaron con creces las capacidades institucionales que ofrecía el Estado para hacerles frente. La reacción fue realizar inversiones en equipamiento, tecnología y recursos humanos para fortalecer la capacidad institucional del sistema.

Desde entonces los flujos han continuado creciendo y en ocasiones la capacidad institucional se ve cuestionada en sus resultados de gestión.

Sumado a lo anterior, ha comenzado a surgir una serie de situaciones complejas para las que la institucionalidad pública no se encuentra preparada. Los consultorios de salud y hospitales, las escuelas, municipalidades y servicios descentralizados se enfrentan a diario con diferentes tipos de demanda respecto de las cuales no existe una respuesta coherente y consistente. En las comunas, la convivencia entre inmigrantes y nacionales se hace difícil debido a desconfianzas y prejuicios arraigados en el alma de una ciudadanía poco acostumbrada a reconocer y valorar la diferencia.

La inmigración ya no es un problema de un individuo. Ha pasado a ser un problema de agregados sociales y por lo tanto la respuesta a los desafíos que plantea, también debe estar situada en este nivel.

El cambio de paradigma debe significar avanzar hacia una forma de entender y hacer, que además de preocuparse por lo administrativo, se preocupe por los desafíos de integración social que plantea el nuevo escenario inmigratorio en Chile.



# ELEMENTOS PARA UNA AGENDA EUROLATINOAMERICANA DE MIGRACIÓN Y DESARROLLO\*

**Pedro O. Hernández González**  
**Coordinador Programa Migración y Desarrollo CELARE**

## I. Visión global de las migraciones

Los datos aportados en el Informe sobre las Migraciones en el Mundo, elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), inclinan la balanza en favor de los beneficios de las migraciones, tanto en términos económicos tangibles como en términos sociales y políticos.<sup>1</sup>

La OIM informa que los migrantes representan tan sólo el 2,9% de la población mundial –entre 185 y 192 millones de personas– y según las estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas, 49% son mujeres. Ahora bien, la visibilidad socioeconómica y política de los migrantes, especialmente en los países altamente industrializados, es muy superior a ese porcentaje.

En los países desarrollados, particularmente en América del Norte, Europa y Oceanía, los migrantes contribuyen a cubrir lagunas laborales y demográficas importantes. En los países en vías de desarrollo, la migración facilita la reducción de las presiones sobre el empleo y la población que pueden frenar los esfuerzos de desarrollo y aporta beneficios estratégicos mediante el mejoramiento de técnicas, las remesas de los migrantes y las inversiones. Con todo, los beneficios no son fáciles de medir y pueden distribuirse de manera desigual entre sectores y países, según afirma el informe de la OIM.

Igualmente, el proceso de globalización "ha incrementado los medios de que disponen los migrantes para participar activamente en la vida económica, social y política de sus países de origen". Remiten dinero

\* Este artículo recoge los aportes del coloquio sobre Desarrollo, organizado por CELARE y la Fundación Friedrich Ebert en agosto de 2006.

1 Informe sobre las migraciones en el mundo en 2005. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 22 de junio de 2005.

a sus familias, se trasladan entre su país de origen y el de acogida y mantienen contactos por medio del teléfono, el correo e internet. Además, crean redes de migrantes que pueden apoyar el desarrollo comunitario al regresar a su país, invierten en actividades comerciales y empresariales entre países e incluso contribuyen a incorporar a los países en desarrollo a la economía mundial.

Por otro lado, los migrantes contribuyen a las estrategias de desarrollo en sus países de origen al transferir sus competencias e invertir en las economías locales. Las asociaciones de migrantes residentes en el exterior pueden consolidar la cooperación entre comunidades en el país de origen y en el extranjero. Algunos países también están observando una reversión de la fuga de cerebros, que puede convertirse en una ganancia de cerebros, gracias a políticas cada vez más dinámicas para atraer a los migrantes que han adquirido nuevas competencias y realizado mayores estudios.<sup>2</sup>

En el último siglo, la migración ha salvado a la economía de muchos países. Sin migrantes, Estados Unidos, Canadá y Australia no estarían entre los países más ricos del mundo. La migración es riqueza y los países con grandes extensiones lo han sabido hace mucho tiempo. También los que tienen una mano de obra insuficiente.

Luis de Sebastián<sup>3</sup>, identifica seis aspectos de la migración que es necesario considerar para “encauzar” bien el proceso:

- a) Los estímulos e incentivos económicos que causan los flujos migratorios son identificables y resultan ser muy grandes;
- b) La represión frena en alguna medida los flujos migratorios, a la vez que genera mecanismos económicos –por medio de la captación de ingresos– que tienden a reducir su eficacia.
- c) Si se quisiera reducir el volumen y el ritmo de los flujos migratorios, la solución a largo plazo sería acortar la brecha entre países ricos y pobres para reducir el efecto expulsión y fomentar el crecimiento económico, la democracia y la equidad en los países pobres en que se originan los flujos. Así, se puede “fijar” a las poblaciones en su comunidad de origen, que es donde –en principio– más les gusta estar.

---

2 *Ibíd.*

3 **Luis De Sebastián.** *Problemas de la Globalización.* Fespinal 135. Barcelona, España, Septiembre 2005.

- d) Se debe incorporar a los migrantes antiguos al esfuerzo para regular los flujos migratorios, porque ellos pueden contribuir muy eficazmente a la educación de los posibles migrantes, que conozcan los riesgos de optar por ciertas formas de migración muy peligrosas y la recepción que les dan los países ricos, entre otras.
- e) La política migratoria de los países ricos debiera ser generosa y realista a la vez, basada en la educación de los ciudadanos de los países receptores para que compartan "sus riquezas". Para ello, los prejuicios raciales y el análisis imperfecto de situaciones concretas suelen ser un obstáculo.
- f) La migración es uno de los grandes retos del siglo XXI, con sus dimensiones culturales, religiosas, económicas y políticas.

Un país que expulsa migrantes pierde capital humano. En un primer momento, su partida empobrece al país de origen porque migran los más audaces, los amantes del riesgo, o los mejor preparados en sus oficios.

El dinero que el país emisor destine a la formación de los migrantes irá en beneficio de los países receptores. Lo importante es cómo se recupera. Una opción es buscar cómo el capital humano y físico adquirido por los migrantes en el país de destino se puede aplicar al desarrollo y el progreso social de su país de origen.

Una de las formas en que la migración contribuye al beneficio del país de origen es por medio de las remesas que los migrantes envían a las familias que han dejado atrás. Si las remesas se destinan exclusivamente a comprar productos importados, las divisas regresan al país de donde vinieron. Mejoran, en parte, la suerte de quienes las utilizan en bienes de consumo, pero no dejan un rastro permanente y productivo en el país.

El desafío de los responsables de la gestión migratoria, es lograr que las remesas vayan a financiar proyectos de inversión en el país de origen, que produzcan empleo (además de dependientes de los grandes almacenes), construcción de viviendas y proyectos para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, que son las que más puestos de trabajo generan.

La migración crea una nueva situación, que presenta muchas ventajas para quienes emigran y quienes los reciben, aunque también surgen problemas de aceptación, adaptación e integración. En el mercado de trabajo plantea problemas de competencia –no siempre legítima–, en

cuya generación los empresarios locales también tienen su responsabilidad. Desde una perspectiva humanista, estos problemas tienen que ser resueltos entre seres humanos iguales en obligaciones y derechos, tanto migrantes como nacionales residentes.

A modo de síntesis, el último reporte de la Comisión de Población y Desarrollo de la ONU afirma que:

- a) El panorama internacional en materia de migración ha cambiado drásticamente en los últimos 10 años. La exacerbación de las disparidades entre el Norte y Sur, la economía mundial en expansión, las transformaciones geopolíticas, las guerras y los desastres ecológicos, entre otros factores, han influido profundamente en las personas y su deseo de abandonar su tierra natal.
- b) La migración se ha convertido en un complejo problema de envergadura mundial que afecta a todos los países, ya sea porque se trata de un país de origen, de tránsito, de destino, o bien las tres cosas a la vez. Como resultado de ello, los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, la sociedad civil, el sector privado y otros grupos afectados por la migración tienen un creciente interés por estudiar la forma de aprovechar las ventajas y minimizar las consecuencias negativas de la migración.
- c) A nivel internacional, la migración es considerada como parte integrante del proceso mundial de desarrollo, ya no un fracaso del mismo.
- d) El número de personas que vive fuera de su país de origen prácticamente se ha duplicado en los últimos 45 años, pasando de 76 millones en 1960 a casi 200 millones en la actualidad. Se estima que el 60% de los migrantes vive en un número reducido de países desarrollados. En algunos, los inmigrantes constituyen entre el 10% y el 75% de la población.
- e) Este fenómeno incluye a migrantes altamente cualificados y remunerados que trabajan en el mercado laboral mundial, a los trabajadores menos cualificados y de bajos ingresos que se necesitan en los mercados donde la natalidad ha caído por debajo del nivel de reemplazo y cuya fuerza de trabajo ha dejado de aumentar.
- f) Casi la mitad de los migrantes internacionales son mujeres. Anteriormente consideradas elementos pasivos que acompañaban a su marido o a otros parientes, las mujeres desempeñan un papel

cada vez más importante en la migración internacional. En algunos países, las mujeres constituyen entre el 70% y el 80% de la población de migrantes. Aunque la diversidad de la migración femenina va en aumento, las mujeres suelen concentrarse en ocupaciones tradicionalmente femeninas como el trabajo doméstico y el espectáculo, así como en profesiones especializadas en la atención y el cuidado de los demás, como la enfermería.

- g) En el debate sobre los movimientos internacionales de población, una de las dimensiones más prometedoras desde la óptica normativa es la que se refiere a las complejas relaciones entre la migración y el desarrollo económico y el cambio social. Se trata de un hecho alentador por al menos dos razones. En primer lugar, la posibilidad de que las políticas acentúen los efectos positivos de la migración y mitiguen sus consecuencias negativas, permite contemplar la posibilidad de que la migración se convierta en un contribuyente neto al esfuerzo mundial por reducir la pobreza en los países del Sur. En segundo lugar, la cuestión ofrece la posibilidad de que los países de origen y de destino colaboren en el objetivo de orientar las corrientes migratorias de manera que ambos grupos de países resulten beneficiados.

## II. Los procesos migratorios entre ALC y la UE

Según datos de las organizaciones especializadas, la migración desde América Latina hacia Europa se ha incrementado en los últimos 10 años. La mayoría de los migrantes se dirige a países del sur de Europa, pero ha habido también un importante flujo hacia otros países europeos. Las comunidades más numerosas de migrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe están en España, Italia, Portugal, el Reino Unido, Suiza y Suecia.

La información más reciente indica que el mayor número de migrantes llegó a Europa en los últimos dos o tres años. Por ejemplo, entre 1995 y 2003, la población originaria de AL en España aumentó de 92.642 a 514.485 personas. La crisis en Argentina sumada a la propagación de sus efectos hacia Uruguay y otros países vecinos, la fragilidad de la economía brasileña, la inestabilidad política y social en Venezuela y el aumento del conflicto en Colombia, han producido un aumento en la cantidad de migrantes regulares e irregulares hacia países de la UE.

En el caso de Uruguay, aunque su volumen de migración es pequeño en comparación con otros países, el impacto de su emigración reciente sobre una población de sólo 3,3 millones de habitantes es sorprendente: aproximadamente el 13% de la población nacida en Uruguay vive actualmente en el extranjero.

La existencia en Europa de una diáspora significativa que proviene de los países del área latino-caribeña puede llegar a convertirse en un estímulo para un aumento de la migración desde estos países.

Por otra parte, el endurecimiento de los requisitos de visado en Estados Unidos, con posterioridad al 11 de septiembre de 2001, ha contribuido a que la tendencia de migración se oriente hacia Europa.

El perfil demográfico de los migrantes, es el de una población joven con niveles relativamente altos de educación y altas tasas de participación en el mercado laboral, lo que hace de estos flujos un factor que se puede calificar de "estratégico" para la relación ALC-UE, por sus consecuencias en el ámbito económico, social, cultural y político.

Los migrantes de América Latina y el Caribe envían remesas sistemáticamente a sus familias en sus países de origen. Anualmente, envían más de mil millones de dólares desde España hacia Latinoamérica y el Caribe, y otros mil millones desde el resto de Europa. Un estudio de 2002 sobre las tres comunidades de migrantes latino-caribeñas más grandes de España (colombianos, ecuatorianos y dominicanos) indica que más del 90% de estas personas envía remesas a sus familias.

Tal como en el fenómeno a nivel mundial, en el proceso migratorio ALC-UE ha aumentado la feminización de la migración, especialmente desde la República Dominicana y Colombia y, en menor medida, desde Ecuador y el Cono Sur. Ésta es también una tendencia creciente en los procesos migratorios al interior de AL, que plantea desafíos adicionales para las políticas sociales (nacimiento de hijos migrantes, acceso a los servicios de salud, riesgo de enfermedades ETS, entre otros asuntos). Estos datos coinciden con el aumento de la participación femenina en el mercado laboral para ayudar a sus familias en sus países de origen. La feminización de la migración se ve reflejada también en la incidencia que tienen la trata y la explotación de mujeres en la industria del sexo. En contraste con la situación en otras regiones, no se tiene tanta información sobre la trata de mujeres y menores en y desde los países de América Latina y el Caribe.

Los estudios al respecto se basan casi exclusivamente en la información recolectada por organizaciones no gubernamentales, diferentes gobiernos, funcionarios consulares y agentes de la ley, artículos de prensa y entrevistas con las víctimas. A pesar de que la información no es completa, existe un consenso entre los expertos y los encargados de definir políticas migratorias en que la trata de personas tanto en la región como desde la misma es significativa y creciente. Se calcula que 60 mil mujeres dominicanas y 75 mil brasileñas trabajan en la industria del sexo en Europa. Los principales países de destino para el tráfico de mujeres y menores latinoamericanos son España, los Países Bajos, Suiza, Alemania, Italia y Austria.

Uno de los desafíos para abordar estos temas, es considerar un enfoque más amplio. Esto requiere una serie de medidas, como la inversión directa de otros países, asistencia para el desarrollo y una mejor protección de los derechos humanos de los migrantes. Otro desafío en materia de políticas migratorias es la creación de corredores temporales planificados de migración laboral para proveer alternativas viables y atractivas como respuesta a la migración irregular desde los países en vías de desarrollo.

### III. Los derechos humanos de los migrantes como base de las políticas de gestión migratoria<sup>4</sup>

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* concibe estos derechos como inherentes a la naturaleza humana y prescindentes de cualquier reconocimiento positivo, es decir, "existen" incluso cuando son negados por el Estado. Afirmar también que el orden natural en que se basan los derechos es inmutable, prescindiendo del contexto social de cada individuo; y que esos derechos son propios de los individuos en cuanto tales, no de los grupos<sup>5</sup>.

En síntesis, los Derechos Humanos son definidos como aquéllos reconocidos a todas las personas por el sólo hecho de existir. Son anteriores al Estado y le permiten al hombre llevar a cabo los fines para los cuales naturalmente es llamado y desarrollarse plenamente en sociedad.

---

4 Pedro Hernández González, Aldo Biagini Alarcón. *Los Derechos Humanos de los Migrantes*. Documento de Trabajo, Santiago de Chile, 2005.

5 Marcela Ferrer. *La Población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional*. Serie población y desarrollo. CEPAL, 2005.

Por lo general se clasifican en:

- Derechos de la persona, tales como el derecho a la vida, a la libertad, a la privacidad, a la honra.
- Derechos civiles, que pertenecen a todos los ciudadanos de una determinada nación, independientemente de la forma de gobierno, tales como el derecho de propiedad, derecho a formar una familia, derecho a igual protección ante la ley, entre otros.
- Derechos políticos, aquéllos que le permiten a la persona participar, directa o indirectamente, en el establecimiento o la administración del gobierno. Por ejemplo, la nacionalidad y la ciudadanía, el derecho a sufragio, el derecho a ser elegido para cargos públicos, el derecho de petición, de opinión y de pensamiento, entre otros.

A nivel mundial, los derechos humanos han sido reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas de 1948, y posteriormente por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966.

En el ámbito regional americano el instrumento más importante en la materia es la Convención Americana de los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

### ***Derechos Humanos de los migrantes***

Uno de los derechos humanos principales de los migrantes, es el derecho a no-migrar; y a su vez, el derecho de ejercer la libre movilidad como expresión del libre albedrío, es decir, de la libertad. Unido a éstos se encuentra el derecho a la reunificación de la familia.

En los últimos años, el logro más importante en esta materia ha sido la aprobación en 1990, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Su entrada en vigencia en 2003 configura un ámbito de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios, y una oportunidad para las organizaciones sociales que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos para obtener mejores condiciones en los procesos migratorios que tienen a las familias como protagonistas.

La Convención reconoce las vulnerabilidades específicas de los trabajadores migrantes y la necesidad de reforzar su debida protección legal. Aúna una multiplicidad de normas internacionales de manera de responder específicamente a las necesidades de los trabajadores migrantes y las realidades a las que se enfrentan cada día. Se pueden destacar algunos aspectos relevantes de la Convención:

- Provee de protección a todos los migrantes, estén en condición documentada o indocumentada; reconociendo que los migrantes y sus familias no son sólo entidades económicas, sino seres humanos con derechos.
- La protección otorgada por la Convención a los migrantes y sus familias es concerniente a todas las etapas del proceso migratorio: la salida de su país y el tránsito por otros países, su permanencia en los países de recepción y el regreso a sus países de origen.
- La Convención busca establecer un marco para la gobernabilidad migratoria que promueva condiciones legales igualitarias y humanas en relación con el proceso migratorio. Esto requiere la cooperación entre los estados con el fin de prevenir y eliminar el tráfico ilícito y las situaciones irregulares en el empleo de migrantes.

Por lo tanto, la Convención ayuda a establecer un sistema de gobernabilidad migratoria dentro de un marco de respeto por los derechos humanos fundamentales.

De manera más específica, la Convención no crea nuevos derechos para los migrantes sino que busca garantizar la igualdad de tratamiento y las mismas condiciones laborales para inmigrantes y nacionales, lo que implica:

- Prevenir condiciones de vida y de trabajo inhumanas, abuso físico y sexual y tratamientos degradantes (artículos 10,11, 25 y 54).
- Garantizar los derechos de los inmigrantes a la libertad de pensamiento, de expresión y de religión (artículos 12 y 13).
- Garantizar a los inmigrantes el acceso a la información sobre sus derechos (artículos 33 y 37).
- Asegurar su derecho a la igualdad ante la ley, lo cual implica que los trabajadores migratorios estén sujetos a los debidos procedimientos, que tengan acceso a servicios de interpretación y que no sean

sentenciados a penas desproporcionadas como la expulsión (artículos 16 al 20 y 22).

- Garantizar a los inmigrantes la igualdad de acceso a los servicios educativos y sociales (artículos 27, 28, 30, 43, 44, 45 y 54).
- Asegurar que los inmigrantes tengan derecho a participar en sindicatos (artículos 26 y 40).

La Convención también menciona que los inmigrantes deben tener el derecho a mantener la conexión con su país de origen, lo que implica:

- Asegurar que los inmigrantes puedan regresar a su país de origen si así lo desean, permitirles efectuar visitas ocasionales e incitarlos a mantener lazos culturales (artículos 8, 31 y 38).
- Garantizar la participación política de los inmigrantes en el país de origen (artículos 41 y 42).
- Asegurar el derecho de los inmigrantes a transferir sus ingresos a su país de origen (artículos 32, 46, 47 y 48).

Esta Convención es innovadora porque se basa en la noción fundamental de que todos los inmigrantes deberían tener acceso a un grado mínimo de protección. La Convención reconoce que los inmigrantes legales se benefician de la legitimidad para reclamar más derechos que los indocumentados, pero enfatiza que a estos últimos, como a cualquier ser humano, se les deben respetar sus derechos humanos fundamentales. La Convención propone que se realicen acciones para erradicar movimientos clandestinos, fundamentalmente a través de la lucha contra la información engañosa que pueda incitar a la gente a migrar irregularmente, y a través de sanciones a traficantes y empleadores de inmigrantes indocumentados.

Lamentablemente el número de ratificaciones sigue siendo bajo, razón por la cual la Convención tiene aún un impacto limitado. Ningún país occidental receptor de inmigrantes ha ratificado la Convención, pese a que la mayoría de los trabajadores inmigrantes viven en ellos.

Muchos países se han mostrado reacios a ratificar la Convención porque consideran que ésta otorga demasiados derechos a los trabajadores migratorios. Cabe mencionar algunas tendencias:

- La Convención incluye a las familias de los inmigrantes favoreciendo reunificaciones familiares en un momento en el que las políticas de los Estados receptores tienden, por el contrario, a disminuir el número de inmigrantes dependientes para enfocarse en los inmigrantes productivos.
- La Convención incluye a los inmigrantes indocumentados, asegurando que tengan acceso a los derechos fundamentales. Las políticas actuales, en cambio, tienden a su expulsión.
- Varios Estados temen que la concesión de más derechos a los inmigrantes convierta a su país en un lugar más atractivo para los inmigrantes irregulares. La no ratificación de la Convención puede, por lo tanto, considerarse como parte de su estrategia para desalentar a inmigrantes potenciales.
- Al firmar la Convención, los países estarían sujetos a un examen sobre la forma en que la implementan. Esto podría conllevar a situaciones embarazosas en las que sus incumplimientos en términos de derechos humanos serían subrayados a nivel internacional.

Estos temores son infundados, puesto que la Convención no es un instrumento para políticas de inmigración más liberales. No propone ningún nuevo paquete de derechos específicos a los inmigrantes, sino que asegura que los derechos humanos sean aplicados apropiadamente a los trabajadores migratorios. Los Estados que ya respetan los derechos humanos y que han ratificado otros instrumentos que los garantizan, no tienen ninguna razón para resistirse a la ratificación de la Convención.

Este instrumento reafirma la necesidad de que los Estados protejan a minorías naturalmente vulnerables fortaleciendo el sistema de protección de los Derechos Humanos que benefician a estas personas y sus familias.

La Convención establece también el principio de igualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los nacionales, en ámbitos como acceso a la justicia, remuneración y otras condiciones de trabajo, atención médica de urgencia y acceso a la educación.

Finalmente, a los trabajadores documentados y sus familias se les otorga el derecho de libertad de movimiento en el territorio del estado de empleo, a establecer asociaciones y sindicatos, acceso a la vivienda y acceso a servicios de formación profesional y sociales.

## *Integración de los migrantes a la sociedad de acogida*

Otro aspecto crucial respecto de los derechos de los migrantes dice relación con el empleo y la seguridad social, cuestión que será decisiva para una adecuada y justa integración de los inmigrantes a la sociedad de acogida. También en este campo, su vulnerabilidad condiciona lo que se ha denominado una discriminación sistemática institucionalizada que, entre otras falencias, condiciona los tipos de empleo en los cuales los Estados de destino están dispuestos a abrir sus mercados de trabajo a los migrantes. Además, justifica normas diferenciadoras entre nacionales y extranjeros en cuanto a estabilidad en el empleo, nivel de remuneraciones y barreras para la repatriación de ahorros previsionales. Todo lo anterior tiene un efecto decisivo en la integración de los migrantes al país receptor, dificultando –y en algunos casos impidiendo– el acceso de los migrantes al disfrute de los derechos reconocidos al resto de la población local, lo que a su vez acarrea sentimientos de marginación.

Lo anterior se ve agravado en el caso de los migrantes indocumentados, quienes se ven obligados a aceptar empleos en condiciones abusivas, en cuanto a su remuneración y a sus condiciones de trabajo. Su estado de precariedad también repercute en el acceso a la justicia y en un trato justo en cuanto a vivienda y seguridad social.

## *Nuevos enfoques respecto de los derechos de los migrantes y su inserción*

Las actuales condiciones de vida de los migrantes y su dignidad personal, podrán verse favorecidas en la medida en que los Estados ratifiquen los instrumentos internacionales anteriormente mencionados. Sin embargo, para una adecuada integración de los migrantes al país de acogida, es preciso que se produzcan avances en otros planos. En este sentido, sería importante implementar políticas y programas migratorios que:

- a) Propendan a la regularización de la migración, partiendo del principio de que los inmigrantes indocumentados constituyen un elemento distorsionador de los mercados de trabajo y permiten el abuso de empleadores inescrupulosos, lo cual perjudica los sueldos y salarios de los trabajadores locales a la vez que desalienta una adecuada integración de los inmigrantes a la sociedad de acogida.

- b) Faciliten el desplazamiento de ahorros para efectos de la previsión social de los migrantes. También sería necesario asegurar canales que permitan de manera eficiente el envío de remesas en forma justa y segura de parte de los inmigrantes a sus familias en el Estado de origen.
- c) Fomenten la inserción de los migrantes en los países de acogida a través de programas de educación que permitan crear una efectiva cultura de acogida.
- d) En materia de asilo y refugio, las políticas migratorias deberían avanzar en dos direcciones. Asegurar el principio de non refoulement, de manera de garantizar la no-devolución del solicitante de refugio al Estado en que corre peligro. En segundo lugar, adoptar sistemas que permitan tramitar la solicitud de refugio basándose en un procedimiento transparente y que asegure al solicitante el derecho a que los antecedentes que acreditan su condición sean ponderados de manera justa y equitativa, por personas idóneas e imparciales.

Además de lo anterior, es necesario que los Estados implementen o refuercen los mecanismos para proporcionar recursos judiciales efectivos para la protección de los derechos humanos de los inmigrantes, tales como el derecho a no ser expulsado en forma arbitraria, entrar y salir libremente del Estado de residencia, no ser discriminado arbitrariamente, así como también los derechos a la salud y a la educación para el inmigrante y los miembros de su familia.

En el ámbito internacional existen numerosas instancias de tipo no contenciosa que permiten el control y la protección de los Derechos Humanos. Así por ejemplo, los pactos imponen a los Estados la obligación de informar periódicamente sobre los progresos que hayan efectuado y las dificultades que hayan encontrado en la implementación de los mismos, y también la garantía en cuanto a que las personas puedan formular quejas al Comité de Derechos Humanos establecido con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El carácter no jurisdiccional de estos mecanismos les resta eficacia, no obstante, han permitido progresos en la detección de ciertos abusos masivos y en no hacer más gravosas las condiciones imperantes.

Lo anterior ha llevado a que la Convención Internacional sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias, considere el establecimiento de

un Comité de protección de los derechos de los trabajadores migratorios, encargado de examinar los informes sobre la aplicación de la Convención presentados por los Estados parte.

El Comité podrá recibir quejas de los Estados o individuos que aleguen que un Estado parte ha violado los derechos que le son reconocidos por la Convención.

Sin embargo, es necesario subrayar que este mecanismo sólo podrá ser implementado si los Estados parte hacen una declaración expresa otorgando vigencia a las normas respectivas de la Convención, con arreglo al artículo 67.

El respeto irrestricto de los derechos de los inmigrantes, tanto en los países de acogida como en los países de tránsito, además de ser un imperativo ético reconocido en el mundo actual, es el mecanismo que mejor asegura una adecuada integración de los migrantes a la sociedad receptora, permitiendo condiciones dignas de vida para ellos y sus familias y un desarrollo armónico del Estado de acogida.

#### IV. Conclusiones

La migración no tiene sólo una dimensión negativa, sino también un importante componente en lo positivo, en lo valórico, en lo democrático, en lo participativo, en el desarrollo y en la cooperación. Una mirada humanista de las migraciones nos puede llevar a formular las siguientes propuestas para una mejor gestión de estos procesos de movilidad humana:

- a) Una urgencia de carácter ético es poner la centralidad en la vigencia y respeto de los derechos humanos de los migrantes como la base principal de formulación de políticas y acuerdos internacionales sobre el tema. La tarea es generar los medios que hagan efectivos los resultados buscados a través del derecho internacional de las migraciones. Especial atención requieren las mujeres y los menores, más vulnerables a los abusos.
- b) Se debe apuntar a la generación de nuevas metodologías que permitan gestionar adecuadamente las migraciones internacionales y las oportunidades en el ámbito laboral. El desafío a abordar es migración y trabajo en el mundo global.
- c) Uno de los desafíos más acuciantes para los países en desarrollo, es enfrentar la movilidad de personas calificadas y su impacto en

su desarrollo sostenible. La tarea es asumir este proceso y generar políticas eficaces de vinculación y desarrollo, que incluyan el compromiso y asistencia de los países de recepción que se benefician de estas personas calificadas.

- d) La construcción de una cultura de acogida es una necesidad central al momento de avanzar en la gobernabilidad de las migraciones internacionales. Esta visión parte del principio de que las migraciones son una necesidad y una dimensión constitutiva del proceso de globalización.
- e) Los actuales espacios de diálogo sobre migraciones son útiles y oportunos, la cuestión es su efectividad real al momento de la complementación y homologación de políticas. Una pregunta a responder, es si son realmente efectivos para generar bases y acuerdos multilaterales vinculantes sobre las migraciones.
- f) El debate de Alto Nivel de Naciones Unidas se presenta como una oportunidad para los migrantes y sus comunidades de origen y destino, para incorporarse efectivamente como un nuevo sujeto de las relaciones internacionales en el mundo globalizado, a partir del efectivo reconocimiento de su persona y de sus derechos humanos y ciudadanos.
- g) Una iniciativa a fortalecer en el marco de las políticas sobre migraciones, es la que se aplica a los nacionales residentes en el exterior, que debe contemplar como base la vinculación con sus derechos sociales y políticos. Un aspecto adicional, es la tarea de la inclusión y el ejercicio de sus derechos cívicos.
- h) En los procesos de integración, las migraciones son un factor preexistente. En ese sentido citamos a Lelio Marmora, quien afirma que las migraciones propenden a la reintegración regional. En las estrategias de gestión sobre las migraciones, deberían considerarse los desafíos de la libre movilidad, la ciudadanía en los ámbitos de integración y la vigencia de los derechos ciudadanos. No hay Estado sin ciudadanos, ése es el desafío en este nuevo siglo.

En la relación estratégica entre la Unión Europea y América Latina, las migraciones conforman un desafío de carácter político para las clases dirigentes de ambas partes, que se enmarca en los acuerdos internacionales sobre gobernabilidad democrática de las migraciones y de los derechos humanos.

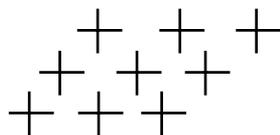
La UE necesita trabajadores migrantes para continuar su desarrollo y los latinoamericanos buscan en Europa el desarrollo de sus familias y su región. Un desafío en este ámbito es generar iniciativas de cooperación, que potencien la relación entre migración y desarrollo.

La generación de información sobre los procesos migratorios de América Latina a Europa, conforma una base de trabajo para los procesos de toma de decisiones de las autoridades de los Estados, de origen, tránsito y destino de los migrantes. Esta información se refiere a datos estadísticos, características de los flujos migratorios, distribución de los migrantes, impactos de las remesas en las comunidades locales, impactos en los ámbitos laborales, contenidos de los acuerdos bilaterales de migración laboral, programas de retorno y reinserción, entre otros componentes.

En este aspecto, el rol de la sociedad civil es particularmente relevante para construir un perfil de las migraciones, y genera el desafío de abordar su relación con la administración del Estado.

La formulación y aplicación de las políticas migratorias en la región latinoamericana, y su adecuada complementación con las políticas aplicadas en la UE, son un desafío principal para lograr un mayor grado de gobernabilidad de las migraciones internacionales, que deben desarrollarse en un marco de respeto de los derechos humanos de los migrantes, su inserción en el país de acogida y una justa re-inserción en su comunidad de origen.

PARTICIPANTES COLOQUIO



PARTICIPANTES COLOQUIO  
MIGRACIÓN Y DESARROLLO



# PARTICIPANTES COLOQUIO MIGRACIÓN Y DESARROLLO

## EXPOSITORES

Héctor Casanueva, Director Ejecutivo, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, CELARE

Pirjo Suomela-Chowdhury, Encargada de Negocios a.i., Embajada de Finlandia en Chile

Jaime Ensignia, Director Proyecto Socio-político, Fundación Friedrich Ebert Chile

Reginaldo Flores, Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior, Chile

Dirk Jaspers, director División de Población y Desarrollo CEPAL-CELADE

Pedro Martínez-Vargas, Primer Consejero Delegación de la Comisión Europea en Chile

Gabriela Rodríguez, jefa misión de la Organización Internacional para las Migraciones, Chile

Carlos Bastón, asesor de la Secretaría General de ALADI, Uruguay

Senador Jaime Gazmuri, Chile

P. Tomás González, Obispo emérito de Magallanes, Chile

Carmen Norambuena, Decana Facultad Humanidades Universidad de Santiago de Chile

Andrea Zondek, Directora Ejecutiva Agencia de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Esteban Tumba, jefe Departamento de Extranjería, Intendencia Metropolitana, Chile

## MODERADORES

Aldo Biagini, profesor de Derecho Internacional Universidad Central. CELARE

Anita de Aguirre Hoffa, Directora para la Comunidad Chilena en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Pedro Hernández, Coordinador Programa Migración y Desarrollo, CELARE

## ASISTENTES

Mercedes Arbasetti, Consulado de Argentina

José Sandoval, Embajada del Ecuador

Anna Salmivaara, Embajada de Finlandia

Cristián Leguipanon, Embajada de Paraguay

Jorge Martínez, CEPAL

Nannette Lindenberg, Fundación Friedrich Ebert Chile

Humberto Lagos, Ministerio del Interior, Chile

Gerardo Urrutia, Ministerio del Interior, Chile

Ana María Farías, Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Chile

Mónica Maluenda, MIDEPLAN

María Angélica Lecaros, MIDEPLAN

Hugo Villar, Comisión Defensora Ciudadana

Gloria Sepúlveda, Servicio Nacional de Menores

Fernando Laiseca, Presidente ECSA-Chile

Pilar Fortoul, ECSA-Chile

Rosa Madera, ECSA-Chile

Mauricio Rondanelli, ECSA-Chile, Universidad de Concepción

Gabriela Toro, Universidad de Chile

Rosa Álvarez, Heidelberg Center

Diana Firth Novelo, Heidelberg Center

Sebastián Monsalve, Senado

Loreto Schnake, Secretaría Internacional PPD

Carlos Tudela, Secretario Ejecutivo Asuntos Internacionales PDC

Marco Rodríguez, Asociación Amistad Chileno-Alemana

Carolina Huatay, Asociación Pro Andes

Marco Muñoz, Asociación Pro Andes

María Paz Valdivieso, Corporación Tiempo 2000

Otto Boye, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos

Alejandro Rojas, Observatorio Control Iberoamericano de los Derechos de los Migrantes

Elsa Vidal, PROMIGRA

Ivonne David, consultora  
Guillermo Fernández, cientista político  
Celso Moreno Laval, ex Embajador de Chile en Cuba  
Margarita Bastías, periodista  
Marcel Garcés, periodista  
César Jiménez, periodista  
Ruth Bradley, periodista



## STAFF CELARE

Presidente: Jaime Ensignia  
Director Ejecutivo: Héctor Casanueva  
Directora de Programas: María Cristina Silva  
Directora de Comunicaciones: Claudia Hormazábal  
Encargada de Proyectos Especiales: Paloma Saavedra  
Administración: Juan Zamorano

## CONSULTORES ASOCIADOS

Sergio Abreu  
Cecilia Alemany  
Hamilton Aliaga  
Hugo Baierlein  
Jorge Balbis  
José María Beneyto  
Oscar Botinelli  
Gonzalo E. Cáceres  
Gerardo Caetano  
Renzo de Kartzow  
Rut Diamint  
Agustín Espinosa

José Rodríguez Elizondo  
Gelson Fonseca  
Gabriel Gaspar  
Fernando González Guyer  
María Herminia Grande  
Miguel Ángel Gutiérrez  
Ricardo Hormazábal  
Fernando Laiseca  
Jorge Lavopa  
Patricio Leiva  
Michel Levi  
Rosa Madera

Gustavo Magariños  
Luis Marambio  
Félix Peña  
Romeo Pérez Antón  
Osvaldo Puccio  
José Manuel Riera  
José Antonio Sanahuja  
Arturo Sarabia  
Clara Solís  
Ofelia Stahringer  
Alfredo Valladao

## INSTITUCIONES EN COOPERACIÓN

- Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI
- Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales, CEBRI
- Centro de Estudios de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina, CERCAL
- Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH
- Centro Latinoamericano de la Globalidad, CELAG
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- Naciones Unidas, CEPAL
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, CARI
- Consejo Nacional de la Empresa Privada de Panamá, CONEP
- Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, CURI
- Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile - DIRECON
- Fundación Empresarial Europa-Chile, EuroChile
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES
- Instituto Austriaco para América Latina, LAI
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP
- Instituto Internacional de Integración - Convenio Andrés Bello, III-CAB
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID-INTAL
- Nodo Latinoamericano del Proyecto Millenium, Universidad de Naciones Unidas
- Red de Investigaciones Económicas del Mercosur, Red-MERCOSUR
- Sistema de la Integración Centroamericana, SICA
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, UCAEP
- Universidad Andina Simón Bolívar, UASB-Ecuador
- Universidad Complutense de Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, España
- Universidad de Heidelberg, Heidelberg Center para América Latina
- Universidad de El Salvador
- Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador
- Universidad Latina de Costa Rica
- Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior, ULACEX, Panamá
- Universidad Miguel de Cervantes, UMC, Chile
- Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
- Universidad Nacional de Rosario, Centro de Estudios del Mercosur, Argentina
- Universidad San Pablo-CEU, Instituto de Estudios Europeos, España

