



FRONTERAS, ¿MUROS O PUENTES?

Actas del Primer Forum Internacional
sobre
MIGRACION Y PAZ

Antigua, Guatemala, 29 - 30 de Enero, 2009

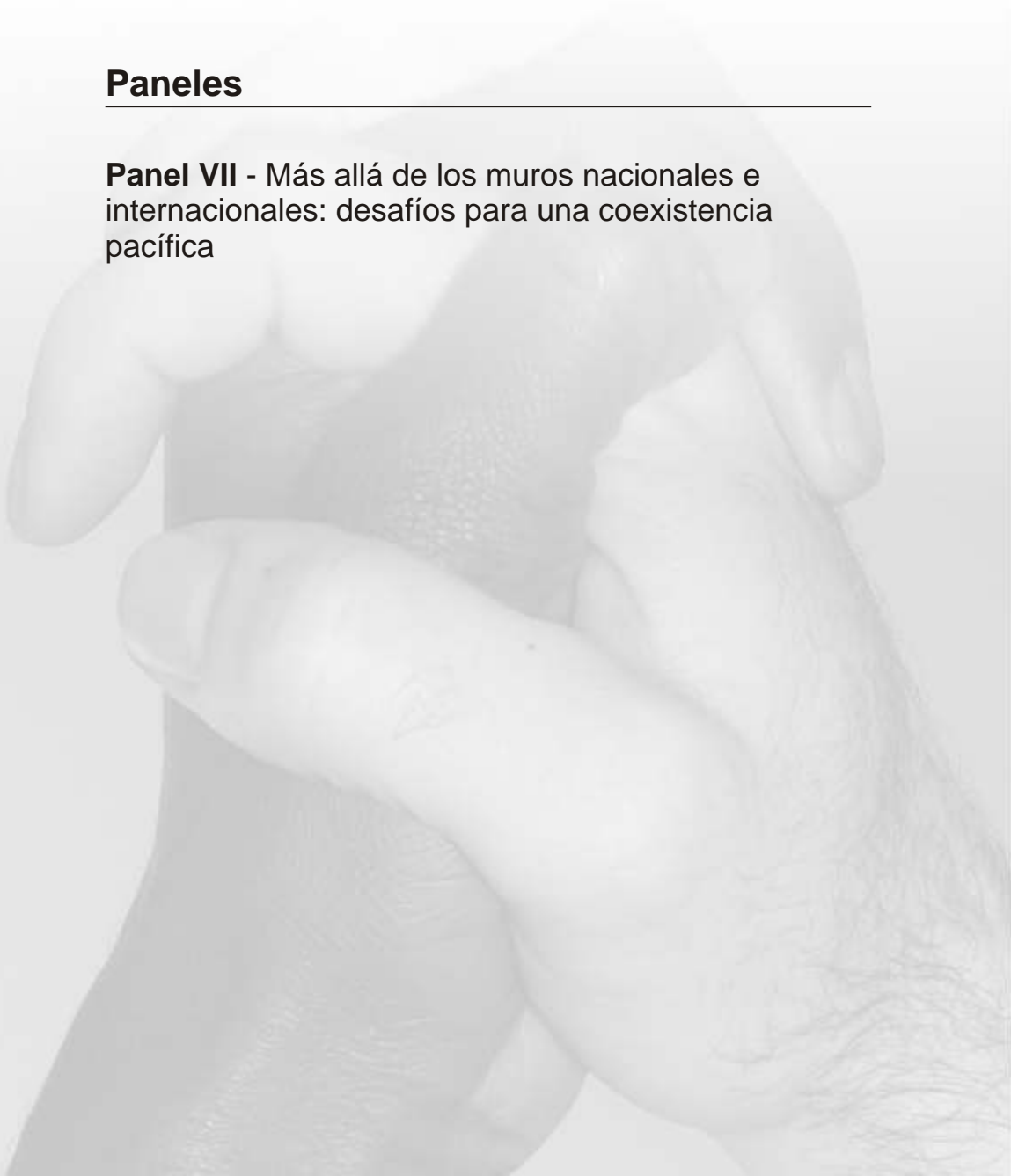
Editores:

Leonir Mario Chiarello
María Isabel Sanza Gutiérrez
Ezio Marchetto

Scalabrini International
Migration Network

Paneles

Panel VII - Más allá de los muros nacionales e internacionales: desafíos para una coexistencia pacífica



Introducción

Sra. Irene Palma

Directora Ejecutiva Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, Guatemala

Es un gran honor tener la oportunidad de moderar esta mesa, cuyo objetivo principal es el de ayudarnos en la reflexión para la definición de propuestas e iniciativas que establezcan los puentes hacia una manera diferente de entender las migraciones y también de abordar este tema. Las contribuciones que se presentarán son muy importantes para el debate que tendrá lugar en las mesas de trabajo, especialmente porque tendremos la oportunidad de escuchar exposiciones sobre perspectivas y enfoques de trabajo útiles para la generación de políticas públicas y de propuestas concretas de acción. Asimismo, también podremos escuchar reflexiones relacionadas con experiencias de gestión de las migraciones internacionales y la paz, en espacios institucionales propios al contexto de la globalización.

En este panel intervendrán cinco expertos que tengo el gusto de presentar. Para iniciar, el diputado Luis Fernando Galarreta Velarde, congresista nacional del Perú. Posteriormente intervendrá el Dr. Lelio Mármora, Director de la Maestría de Políticas de Migraciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires. El tercer expositor será el Dr. Bela Hovy, Jefe de la Sección de Migración de la División de Población de Naciones Unidas en Nueva York. En cuarto lugar, intervendrá el embajador Alfonso Quiñones, Secretario Ejecutivo para el Desarrollo Integral y Director General de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo de la Organización de Estados Americanos. Para concluir este panel, intervendrá el padre Alfredo Gonçalves, Superior Provincial de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, en São Paulo, Brasil.

Dip^o. Luis Fernando Galarreta Velarde

Congresista Nacional del Perú

Muy buenas tardes. En primer lugar, quiero felicitar a los organizadores de este Forum y agradecer por la invitación a representar el Parlamento Nacional del Perú, en el cual, pese a la reducida visibilidad en el tema, se está buscando promover iniciativas relacionadas con la migración.

Considerando los temas importantes que se presentaron durante el primer día del Forum, yo quiero iniciar mi presentación con dos premisas. Primera, me agradó bastante que el ex-presidente del Ecuador, el señor Jamil Mahuad, se acordara tan bien de la letra de una música peruana que me hizo recordar una etapa fundamental de la vida de Perú y Ecuador. Conuerdo con él que la solución que se dio es una solución que permitió evitar muertos, sea en el lado ecuatoriano como en el lado peruano. El señor Mahuad señalaba la importancia de escuchar también otros puntos de vista en el momento de buscar superar los desafíos. Todos sabemos que en el contexto de la actual crisis económica internacional se genera una posición de rechazo, de miedo e incluso de xenofobia contra los migrantes en los países de destino. Pese a ello, quiero plantear esta primera premisa: no existe ninguna justificación, en ninguna parte del mundo, para la violación de los derechos humanos.

La segunda premisa que quiero presentar, que está también en relación con el tema de cómo enfrentar los desafíos de las migraciones internacionales, se refiere a la justificación que generalmente encontramos frente a la incapacidad de enfrentar los desafíos: “La culpa es de ellos”. Ese es un refrán que yo he leído en algunos libros y que manifiesta la actitud que muchas veces nosotros tenemos con relación a la situación desagradable que viven nuestros compatriotas en el exterior. Si partimos de esta perspectiva corremos el riesgo de enfocarnos solamente en las consecuencias y no en el origen de las migraciones. En otras palabras, como decía el señor Mahuad, el enfoque de víctima es un enfoque equivocado y que puede llevarnos a una mala negociación si queremos construir una coexistencia pacífica. Esta coexistencia requiere obviamente de intercambio cultural, requiere de

negociación. Y se hace aún más difícil encontrar una coexistencia pacífica cuando nuestras sociedades o nuestros líderes obviamente cada vez están más lejos de Dios. Esta es una situación complicada, pero esa es la realidad del mundo actual.

Partiendo de estas dos premisas, quiero recordar que en nuestros países latinoamericanos se ha buscado durante años asociar las causas de la migración básicamente con la existencia de gobiernos dictatoriales en la región. Ante esta percepción, pregunto: ¿por qué sigue habiendo migración cuando la gran mayoría de nuestros países latinoamericanos tiene gobiernos democráticos? La otra gran pregunta es: ¿por qué en casi más de 400 años no hemos sido capaces de dar servicios de salud, de educación y oportunidades de una vida digna a nuestras poblaciones? Yo vengo del Perú, donde las estadísticas macroeconómicas revelan cifras de crecimiento del 7% y 8%. Probablemente sea uno de los pocos países que crezcan en este año de crisis económica, pero esa es la realidad de una parte del país. Los habitantes que viven en la parte cercana a Bolivia, en un departamento que está abandonado, no saben qué es el crecimiento económico. Frente a esta situación, nuevamente vuelve la tentación de afirmar: “La culpa es de ellos”. Esto nos plantea la necesidad de revisar cuáles son las responsabilidades de nuestras sociedades y de nuestros dirigentes. Como vimos durante el primer día del Forum, existe una posición enérgica frente a los países de destino y, tal vez, una posición menos enérgica frente a quienes han sido responsables de gobiernos que no han tenido capacidad de generar mejores condiciones de vida para sus ciudadanos o que han sido corruptos. Quisiera invitar a que reflexionáramos durante los debates de este Forum, y en los grupos de trabajo, también sobre nuestras responsabilidades como países de origen de las migraciones.

El concepto más básico de globalización está relacionado con el libre intercambio de comunicación, de flujos de capitales y flujos de personas, pero las barreras migratorias revelan que lo que está sucediendo es obviamente totalmente lejano a lo que es una globalización. Este proceso está yéndose por un sentido equivocado, porque si no hay una libertad en el tránsito, como existía en el siglo pasado en grandes regiones de nuestro Continente Americano, nos damos cuenta de que la globalización está involucionando. En este sentido, el siglo pasado era más globalizado que

éste y el anterior al pasado lo era aún mucho más. Esto no significa que la globalización está mal, sino que algunas sociedades y algunos países se están alejando de la globalización. Solamente están en el tema de intercambio de información.

¿Cómo enfrentar este desafío, un desafío que nos encuentra frente a una situación ya claramente lamentable? ¿Quién no va a repudiar lo que hemos visto el día de ayer frente a los hechos que sucedieron con los encarcelados y deportados de Postville? El primer paso para enfrentar ese desafío es tener un análisis correcto de la situación real que tenemos en los países latinoamericanos, principalmente la situación real en la cual viven los migrantes. El análisis que nosotros hacemos es que los países de destino tienen una posición radical incivilizada, inhumana. Yo pregunto: ¿es ese el análisis real o estamos solamente analizando un punto de vista? Y sería bueno ponernos en el otro zapato, por lo menos para saber cómo piensan y cómo poder solucionar ese problema, porque cuando dos personas que tienen un problema se ponen a conversar o evaluar el problema, lo normal es que deberían buscar juntas la solución. La inquietud que planteo de cómo enfrentar el desafío es hacer un análisis correcto y completo de la situación.

Les presentaré dos ejemplos concretos que podrán ayudarnos a considerar los diferentes aspectos presentes en una situación específica. El primer ejemplo se refiere a mi vida familiar. Cuando yo tenía 11 años y mi hermano tenía 13 años, el hermano de mi madre tuvo un problema, y lo sacaron de su casa. Ante esta situación, mi tío habló con mi madre y una mañana llegaron mis tíos con sus 5 hijos. Mi hermano, mi padre y yo les dijimos: “Bienvenidos”. La casa era un departamento chico, de 75 metros cuadrados, y nos acomodamos las dos familias, eran dos dormitorios. Las costumbres de mis primos y las que teníamos mi hermano y yo eran distintas. En la mañana, por ejemplo, estábamos tomando desayuno y mis primos masticaban con la boca abierta y mi hermano se fastidiaba, ellos gritaban mucho y nosotros conversábamos sin gritar, nosotros rezábamos antes de empezar la cena y ellos no rezaban. Mi hermano, ya fastidiado, regresando por la noche, se encontró con que las camas donde dormíamos él y yo las habíamos juntado y nos habíamos acomodado mis primos y yo tratando de entrar todos. Mi hermano, indignado, jaló una cama y, obviamente, las dos camas se abrieron y caímos todos en el medio de las dos

camas. Partiendo de esta situación, al día siguiente, mi madre conversó con mi hermano y con mis tíos sobre estas situaciones de diferencia y que, a pesar de que no era nuestra intención, nuestra familia podría sentirse invadida, en cierta manera, en su hábitat. La actitud de mi hermano fue corregida por mi madre, quien le hizo entender que había costumbres diferentes, pero que la tolerancia y la búsqueda de entendimiento era el único camino de la convivencia.

El segundo ejemplo se refiere a la presencia de nuestros compatriotas peruanos en Chile. El 28 de julio de hace tres años, vi un vídeo de nuestros hermanos peruanos en Chile celebrando el aniversario patrio en uno de los parques principales de Santiago. Lo que nosotros hacemos en Perú en estas fiestas es comer los anticuchos en nuestras carretillas. Lo mismo hicieron nuestros compatriotas en Santiago. Las escenas del parque al día siguiente eran una desgracia, había todo un caos con botellas de cerveza y basura por todas partes en el contexto de un parque que está siempre limpio y ordenado. Obviamente, si en este momento las autoridades chilenas reprimen a los compatriotas peruanos, en un acto de violación de derechos, eso tiene que ser repudiado, pero si las autoridades chilenas se indignan, como es natural, y llaman a las autoridades peruanas para corregir esta situación, se entiende la lógica.

Estos dos ejemplos los presento para insistir sobre la necesidad de que el análisis no considere solamente el “*¡qué mal nos tratan!*” Repito: no hay ninguna justificación para la violación de derechos humanos, pero para poder encontrar una solución a los problemas de convivencia pacífica entre los migrantes y las comunidades locales, el análisis tiene que considerar y evaluar ambos lados. Con ello no estamos afirmando que estamos del otro lado. Con ello quiero decir que, para poder avanzar en la definición de políticas de migración que beneficien a nuestros compatriotas, tenemos que, por lo menos en un determinado momento, ponernos en los zapatos de ellos, los países receptores, para ver cuál sería la mejor estrategia, cuál sería la mejor forma, cuál sería la mejor manera de solucionar algunos de los problemas, aunque no sean todos.

Cuando uno habla de convivencia pacífica, y por eso presenté los ejemplos anteriores, hay que considerar que las diferencias, en sí mismas, no

son agresiones, pero sí pueden generar agresiones. Para poder llegar a una coexistencia pacífica nosotros tenemos que tener en cuenta no solamente la necesidad de ponernos en los zapatos del otro, sino tratar de considerar las cuatro etapas necesarias, desde mi punto de vista, para la misma. La primera etapa es cómo evitar el flujo de salida de nuestros ciudadanos, y ese es un tema que no es responsabilidad del mundo globalizado, sino principalmente de nuestros gobiernos. La segunda etapa es la orientación a los que emigran, para que los choques culturales y las diferentes costumbres que encontrarán en los países de destino sean menos traumáticos para ambas partes. La tercera etapa es la defensa de los derechos de los migrantes, principalmente de los grupos más vulnerables y las víctimas de tráfico y trata de personas. La cuarta etapa es la repatriación de los que quieran regresar al propio país. Un ejemplo de ello son los incentivos tributarios que está promoviendo el gobierno del Perú para los compatriotas que quieran regresar, obviamente trayendo sus bienes y sus recursos.

Estos elementos son esenciales para poder lograr una política de Estado sobre migración. Parlamentos como el nuestro, que normalmente no están tan involucrados en el tema, deberían involucrarse en la definición de una política migratoria explícita. Este es el mensaje que llevo a mi país después de estos dos días del Forum, al escuchar a gente tan comprometida en este tema. A mí me gusta ser franco, a diferencia de personas que no hemos estado tan comprometidas y que ahora podemos conocer un poco más, porque los políticos, o quienes tomamos decisiones, lo mejor que podemos hacer es tomar decisiones en base a quienes conocen, que son ustedes, y lo que yo presento ahora es una idea, es una propuesta para poder llegar a una solución.

Concluyendo, yo considero que otro aspecto importante para ser tenido en cuenta en la superación de los desafíos planteados por la convivencia pacífica en el ámbito de las migraciones internacionales es buscar las ventajas que siempre existen en todas las situaciones. Yo considero que también en esta situación hay ventajas competitivas. Yo, por ejemplo, tengo una enorme ventaja con relación a ustedes, porque si vamos a un lugar frío, como en el Perú, donde hay ciudades en que el frío llega a 5 grados bajo cero, como no tengo manos, ahí yo no gasto en guantes, no necesito taparme las manos, y ahí mi ventaja es que tengo un ahorro. En este

sentido, conocemos que hay algunos nichos de ventajas en los países europeos, donde la tasa demográfica está decreciendo, donde el sistema de jubilación va a requerir del aporte de gente joven para sostenerse. Entonces, ahí es donde nuestras autoridades tienen que mirar, para ver cómo buscar esos puntos donde exista una ventaja y un atractivo también para el país de destino para poder definir una política de migración donde nuestros compatriotas tengan mejores resultados.

Muchísimas gracias por vuestra atención.

Dr. Lelio Mármora

*Director de la Maestría de Políticas de Migraciones Internacionales
Universidad de Buenos Aires*

Muchas gracias. En primer lugar, quiero agradecer la invitación a este Forum al *Scalabrini International Migration Network* (SIMN) en la persona del amigo Leonir Chiarello.

Voy a referirme al tema “puentes o muros” desde una perspectiva un poco distinta. Cambiaría la expresión 'puentes o muros' por 'puentes y muros', porque actualmente lo que encontramos, por lo menos en los últimos 20 años, es que no podemos hablar de una política o de una lógica de gobernabilidad migratoria únicas, sino que lo que estamos observando son distintas perspectivas de políticas que se han ido desarrollando, aunque no sean mutuamente excluyentes, porque hay algunos puntos que se tocan, pero que se han ido desarrollando independientemente. Para presentarlo en forma más o menos esquemática, yo diría que hoy tenemos por lo menos tres modelos o tres lógicas de gobernabilidad en políticas migratorias.

La primera es la perspectiva de la *securitización*, la del control, utilizada en general, o llevada a cabo con cada vez mayor fuerza, por los países desarrollados receptores de migrantes. La segunda es la que considera a la migración como variable de ajustes de los mercados de trabajo. La tercera es la del desarrollo humano de las migraciones.

En la primera perspectiva, lo que encontramos como lógica básica es que la migración es vista como un problema. La migración es vista como un problema policial, laboral, económico y cultural. En la segunda, la migración es vista como un fenómeno socio-laboral que puede ser tanto un problema como una solución. En la tercera, la del desarrollo humano de las migraciones, lo que se plantea básicamente es una cuestión ética: la persona humana como centro de la política migratoria. Esto es lo que distinguiría la lógica básica de cada una de ellas.

En cuanto a la cuestión de migración y desarrollo también hay diferencias. En el primer caso, en la política de la seguridad y del control, la migración es un costo insostenible o sería un costo insostenible para los

países receptores. Se habla de la ola incontrolada migratoria, pero, por otro lado, se promueve la migración de recursos humanos cualificados.

En el segundo caso, en las políticas dirigidas hacia los mercados de trabajo, el planteamiento es el del co-desarrollo donde 'todos ganan' y donde las migraciones serían positivas tanto para los países de origen como para los países de destino. Esta es la posición que se ha mantenido desde muchos organismos internacionales y se está tratando de promover a través de distintos programas.

En el tercer caso, el del desarrollo humano de las migraciones, lo que se plantea es que, como lo señalaba ayer Raúl Delgado Wise, las migraciones son fundamentalmente beneficiosas para los países receptores de migraciones. Son los países de origen los que cargan con los efectos negativos, tanto en cuanto a la ruptura familiar, como a los costos de capacitación o de formación de esos cuadros de profesionales técnicos, o al costo de oportunidad, el no tener al profesional técnico cuando se está en posición de desarrollarse, sobre todo en la sociedad de conocimiento en la que estamos. Se hacía un cálculo ayer de los costos de capacitación, comparados con los costos de las remesas. Haciendo referencia al caso argentino, se necesitarían aproximadamente 30 años de remesas para cubrir los costos de formación del personal cualificado migrante argentino que emigra a otros países.

En cuanto a las causas, también hay diferencias en la perspectiva en cómo se mira las causas de las migraciones. En el primer caso, en el caso de la *securitización*, se responsabiliza a los países de origen, o por lo menos, se los ve como los principales responsables de este tipo de flujo de personas, ya sea por la superpoblación, por la incapacidad institucional que estos países tienen, por las democracias imperfectas o por la corrupción. Hay un ejemplo muy interesante también en el caso de Argentina de cómo estos fenómenos de corrupción muchas veces están vinculados no solamente con los locales, sino con los internacionales. El caso, muy conocido, y que está en los tribunales de Estados Unidos, es el del convenio de la compañía multinacional Siemens con el gobierno argentino. En la década de los noventa se firmó un convenio por el cual la compañía iba a cobrar 1.200 millones de dólares (US) para computarizar los controles fronterizos y para

hacer un nuevo documento nacional de identidad. Posteriormente, el convenio fue roto por otro gobierno, por problemas que se encontraron en las formas administrativas en que se había hecho. Los cálculos realizados han determinado que el costo real de lo que iba a invertir la empresa era de 80 millones de dólares (US) y que había otros 80 millones de dólares (US) que se habían repartido entre funcionarios corruptos argentinos, pero la empresa multinacional se llevaba la pequeña diferencia de un poco más de 1.000 millones de dólares (US) de ganancia. En otras palabras, es importante considerar una de las cuestiones básicas: donde hay corruptos hay corruptores y, generalmente, los corruptores son los que se llevan la tajada del león.

Con respecto al segundo, las causas son vistas desde la perspectiva de la variable de ajuste de los mercados de trabajo y las causas se ven como las causas de la globalización, en general. La globalización estaría dando más información, mejores formas de transporte, hay redes o se han establecido redes entre migrantes que permiten esta migración y, por otro lado, la migración atendería al exceso de mano de obra de los países de origen y a la demanda insatisfecha de los países de llegada.

En la tercera posición, la del desarrollo humano de las migraciones, las causas de las migraciones son vistas como directamente vinculadas a los efectos negativos de la globalización neo-liberal, una globalización asimétrica, monopólica y excluyente. De acuerdo a los datos de Naciones Unidas, la brecha que existe entre la quinta parte más rica de los países desarrollados y la quinta parte más pobre de los países en desarrollo pasó a ser de 30:1 en 1960, a 60:1 en 1990, a 74:1 en el año 2000. Ello revela que esta brecha no es una brecha de ingresos, es una brecha de acceso a la educación, es una brecha de la paridad del poder de compra. Esa es la relación, por ejemplo, entre Tanzania y España en la paridad del poder de compra: 30:1, mientras la relación entre México y Estados Unidos es de 5:1. Estos serían los elementos objetivos que se presentan dentro de esta perspectiva del porqué por el que la gente debe migrar.

En referencia a los derechos humanos, la perspectiva de *securitización* habla de *ilegales*. Como ya se planteó en este Forum, el ilegal estaría cometiendo un delito en la medida en que está entrando de una forma

no regular en el país que lo recibe y, por lo tanto, hay una criminalización de las migraciones.

Desde la perspectiva de la variable de ajustes de los mercados de trabajo, los derechos humanos son considerados desde el punto de vista de poder establecer convenios bilaterales que permitan el movimiento controlado y seguro de la mano de obra. Se presenta muchas veces como ejemplo el caso de Filipinas con los Emiratos Arabes, donde se plantea que un migrante bien protegido es más productivo. En otras palabras, ésta es, básicamente, una perspectiva de costo-beneficio.

Desde el punto de vista del desarrollo humano de las migraciones, hay un reconocimiento de la vulnerabilidad, hay un rechazo a la criminalización del migrante, hay un principio de coherencia. Si se quiere que se cumpla o se respeten los derechos humanos de los países a los cuales llegan los migrantes, los países de origen también deben tener una posición de respeto a los migrantes que llegan a sus países. Y al migrante se lo ve como pleno sujeto de derechos, de libre circulación, libre residencia, igualdad de trato y una participación ciudadana ampliada.

En cuanto a la responsabilidad compartida, que es asimismo otra cuestión que se discute mucho, también son distintas las perspectivas. En el primer caso, la responsabilidad compartida busca ver cómo se comparte la responsabilidad para que los migrantes no se muevan, o para ayudar a que los migrantes sean deportados en el famoso retorno voluntario. Este retorno lo único de voluntario que tiene es: o se queda preso, o se sube al avión que lo devuelve.

En el segundo caso, la responsabilidad sería tanto de los países de origen como de destino, para regular los flujos de migraciones temporales.

En la tercera posición, la responsabilidad es vista desde otra perspectiva: es una responsabilidad compartida, donde los países desarrollados y en desarrollo deben compartir con equidad los beneficios del comercio, de la tecnología, de la protección del medio ambiente y de la información.

Otro punto importante es la convivencia entre el que llegó y el que está. En la perspectiva de la *securitización*, la concepción de la convivencia es la de la asimilación digestiva. Desde esta perspectiva, se pretende que el

migrante sea una tabla rasa que entre y se ajuste a la cultura y normas del país al cual ha llegado y no moleste. Y lo ideal para muchos sería que los migrantes llegasen a las 8 de la mañana y se fuesen a las 8 de la noche, y trabajasen, por supuesto, de acuerdo a las necesidades que hubiera. Como ejemplo de esta perspectiva hay un caso interesante. La ministra holandesa Rita Verdonk, que es la Ministra de Integración e Inmigración, conocida también como *Rita de Hierro*, no sólo ha propuesto prohibir el velo a los musulmanes en lugares públicos, sino que también ha manifestado su deseo de que en las calles de Holanda se hable solamente el holandés, y el de pagar primas a los policías que detengan a los inmigrantes ilegales. Este es uno de los ejemplos que uno puede observar dentro de esta cuestión.

Desde la segunda perspectiva, la convivencia ya no es vista como una convivencia que tome como modelo la asimilación digestiva, sino que es una convivencia del multiculturalismo. El multiculturalismo fue propuesto por los sociólogos americanos en los años 60, en plena lucha por los derechos civiles, y luego fue retomado en distintas partes del mundo, principalmente en Australia y Canadá. Lo que plantea el multiculturalismo, fundamentalmente, es la tolerancia del que es distinto.

En el caso de la posición de desarrollo humano, no es el multiculturalismo, sino el inter-culturalismo o incluso el mestizaje cultural el que se pretende, en términos de convivencia y de vivir juntos, construyendo nuevas identidades y culturas.

Con relación a los espacios referidos en cada una de estas posiciones podemos reconocer las siguientes perspectivas:

- La primera, evidentemente, es el espacio unilateral, y éste es el que está representado por los muros. Tenemos ejemplos de muros que se han reforzado, como por ejemplo los muros de CETI-Melilla en España, Estados Unidos avanza con su muro de 1.300 kilómetros y se han levantado o se mantienen muros en Turquía y Chipre, entre Corea del Norte y del Sur, entre la India y Pakistán, en Cachemira, entre Botswana y Zimbabwe, entre Arabia Saudita y Yemen, entre Kirguistán y Uzbekistán, entre Tailandia y Malasia, en Holanda en el puerto de Rotterdam, en Marruecos en la frontera del Frente POLISARIO (que es el más largo de todos), la Línea de Paz de Belfast entre protestantes y

católicos, o el que divide a Israel y los palestinos encerrando a estos últimos en una suerte de ghetto, y así podríamos seguir con una gran cantidad de ejemplos.

- En la segunda perspectiva, tal como se ha señalado, se privilegian los espacios de acuerdos bilaterales, que permiten compromisos compartidos entre los países de origen y los de recepción.
- En la tercera perspectiva se observa una mayor inclinación al establecimiento de convenios multilaterales que aseguran los derechos de los migrantes y sus familias.

Las consecuencias de estas formas de gobernabilidad, considerando el estado de la situación actual, nos llevan a preguntarnos: ¿qué es lo que pasa? ¿Por qué se adoptan estas políticas? ¿Qué consecuencias tienen?

En el caso de la *securitización*, se adoptan estas políticas en función, generalmente, de las presiones de los grupos xenófobos que votan. Hay un cálculo electoralista en todas, o en casi todas las posiciones que adoptan políticas restrictivas migratorias, y el Sr. Jorge Bustamante lo decía ya ayer, que la mayor parte de la población de Estados Unidos es anti-migratoria. Y esta opinión pública anti-migratoria es la que, de alguna manera, está determinando las políticas migratorias.

En el caso de las variables de ajuste, lo que se está haciendo es promover políticas correctas de acuerdo a la situación de los mercados.

En el caso del desarrollo humano, de lo que se trata es de evitar la migración forzosa, la protección del derecho a no migrar, las respuestas solidarias frente a la vulnerabilidad, sobre todo la vulnerabilidad del migrante y la migrante.

En cuanto a las consecuencias, en el primer caso, nos encontramos con masas de migrantes, y no es que estemos en la “era de las migraciones”: estamos en la era de las migraciones ilegales, irregulares. Hay masas de migrantes irregulares, hay un reforzamiento del submundo clandestino a raíz de la no posibilidad de regularizar su situación, y esto produce corrupción administrativa, más restricción, más corrupción en todo el mundo, trata de personas, tráfico de migrantes, explotación laboral y sexual,

competencia desleal en los mercados de trabajo y una exclusión social que produce resentimiento.

En el segundo caso, nos encontramos con programas que, si bien no atienden a toda la problemática, tratan de cubrir algunas partes de este movimiento migratorio regulando el movimiento de flujos migratorios laborales.

En el tercer caso, lo que se está planteando es una disminución de la irregularidad, una equidad, una justicia social, una integración del migrante en el ejercicio de sus plenos derechos.

Para terminar, cabe destacar que en la actualidad hay una pugna entre la conciencia universal de los derechos humanos en general y de los derechos de los migrantes en particular y una situación fáctica anti-migratoria en diferentes sectores sociales y gobiernos de los países receptores.

Por otro lado, se están construyendo nuevos espacios de libre circulación, como en el caso de América del Sur, tanto en la Comunidad Andina como en el Mercosur. En el caso del Mercosur hace tres años se firmó un Convenio de Libre Circulación y Residencia. En la Comunidad Andina se está avanzando en el Plan Andino de Desarrollo Humano de las Migraciones que contempla los elementos presentados dentro de esa perspectiva.

Muchas gracias.

Dr. Bela Hovy¹

Jefe de la Sección de Migración

División de Población de Naciones Unidas, Nueva York

Quiero agradecer al *Scalabrini International Migration Network* por organizar este Forum. Ustedes hacen realmente justicia a su nombre: éste es un lugar no sólo para escuchar presentaciones, sino también donde podemos construir redes. En lo que me concierne, eso es exactamente lo que estoy viviendo, éste es un lugar para formar redes, para encontrar a viejos amigos y hacer nuevos contactos. Quiero dar las gracias a Leonir Chiarello por haberme invitado a esta reunión. Lo conocí en Manila como un hábil y muy amable presidente en una de las mesas redondas del Forum Global de Migración y Desarrollo y ahora me encuentro nuevamente con él como un apto organizador de esta conferencia.

Mi presentación será principalmente sobre la *governance* de la migración internacional, pero antes de empezar, quiero primero definir rápidamente el concepto de la migración internacional y, en segundo lugar, presentar algunas de las tendencias de la misma a nivel global. Hemos escuchado ya algunos datos que quiero confirmar.

También, quiero llamar su atención sobre las tendencias que son menos conocidas, al menos a través de los medios de comunicación. Seguiré, y aquí es donde comienza la *governance*, mostrando lo que está sucediendo en las Naciones Unidas en el área de migración internacional y desarrollo. La cuarta parte la dedicaré al Forum Global de Migración y Desarrollo, un proceso completamente nuevo en el ámbito de la *governance* mundial de migración y desarrollo. Terminaré con algunas observaciones finales.

¿Por qué hablar de *governance*? Durante el pasado día y medio

¹ Nota del Editor: El artículo original está en inglés (las Actas son también publicadas en esta lengua). La traducción al castellano es obra de Cecilia Díaz, Daniel Ramírez, Leonir M. Chiarello y María Isabel Sanza.

² Nota del Editor: Las traducciones utilizadas a veces por la doctrina son “*gobernanza*” o “*gobernabilidad*”.

hemos escuchado hablar de preocupaciones, de problemas, pero también hemos oído que los migrantes tienen sueños y que hay oportunidades. Con esta presentación quiero mostrar lo que los gobiernos están haciendo a nivel mundial. ¿Están acaso escuchando a los migrantes? ¿Están escuchando a las instituciones no gubernamentales? ¿Qué está ocurriendo allí?

Veamos rápidamente la definición de la migración. Los migrantes están cruzando las fronteras. Las fronteras son uno de los temas de esta reunión. Sin fronteras no habría migración. No existiría la OIM, tampoco el UNHCR (ACNUR). No tendríamos esta agradable reunión. Y yo estaría sin trabajo. Sin embargo, las fronteras existen y tenemos que tratar con ellas. Hay fronteras interiores y hay fronteras exteriores. Cuando hablamos de los aproximadamente 200 millones de migrantes que Naciones Unidas han estimado, nos referimos a los migrantes internacionales que cruzan las fronteras de los países. La migración interna, los movimientos dentro de las fronteras, es mucho mayor que la migración internacional, pero queda bajo la responsabilidad de un solo gobierno. La migración internacional implica al menos dos países.

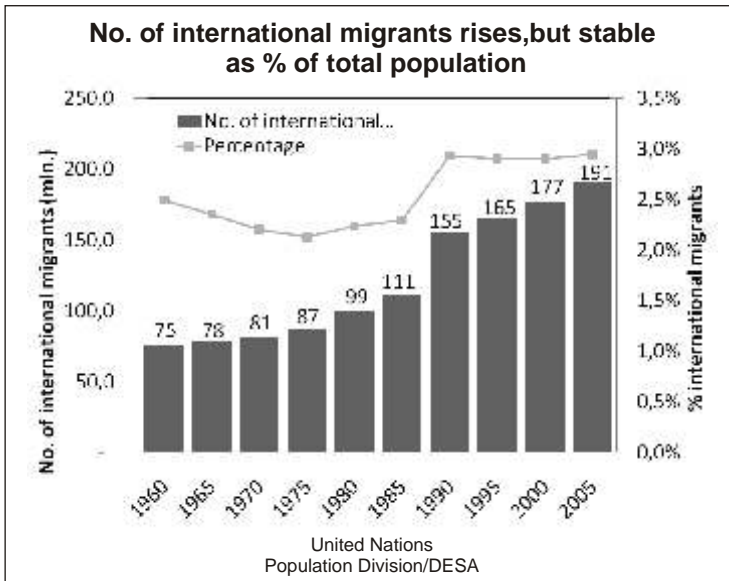
Una segunda distinción, muy importante, se encuentra en los motivos o causas de la migración. Durante la presentación de ACNUR, esta mañana, hemos escuchado acerca de la migración forzada, en donde la persecución, los conflictos y los desastres son las principales razones de la migración. Pero la mayoría de los migrantes internacionales migra de forma voluntaria, simplemente para encontrar trabajo, para quedarse en un país permanentemente, para reunirse con sus familias, para estudiar, etc. Hemos escuchado antes que estas dos categorías son a veces difíciles de distinguir y estoy totalmente de acuerdo con eso. Permítanme, no obstante, explicar por qué la distinción es tan importante. Los migrantes forzados están huyendo de sus propios gobiernos. Ya no les protege el país del que son ciudadanos. Al mismo tiempo, tampoco cuentan con la plena protección del país de acogida, porque son extranjeros. Y, sin embargo, cada refugiado necesita la protección internacional. Por el contrario, los migrantes internacionales, cuando cruzan las fronteras voluntariamente, aún pueden disfrutar de sus derechos como ciudadanos a través de los consulados en el extranjero. Esta es la razón por la cual la distinción entre refugiados y migrantes voluntarios

protección internacional. Si soy un refugiado, la necesito por definición.

A continuación, está la duración de la estancia. En las estimaciones de las Naciones Unidas sobre el número de migrantes internacionales, contamos también las personas que cambiaron su lugar de residencia, es decir, todas las personas que se desplazan a otro país por lo menos durante un año.

Una cuarta distinción importante es el estatus legal. Aunque es difícil contar a los migrantes irregulares, nuestras estimaciones normalmente les incluyen. ¿Cómo esto es posible? La principal fuente de nuestras estimaciones es el censo de población, que normalmente cuenta con todas las personas que residen en el país, tanto legal como ilegalmente.

Gráfico 1

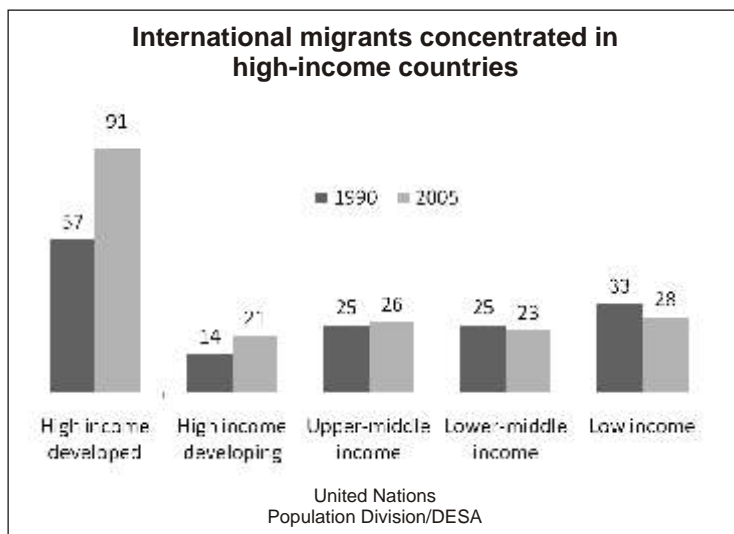


Las columnas representan el número total de migrantes internacionales. Ha aumentado, lenta pero constantemente, a partir de los 75 millones de 1960 a 191 millones en el 2005. Ayer escuchamos la predicción de que la migración aumentará aún más; yo estimo lo mismo, pero no creo

que ese aumento sea muy rápido. La línea (arriba) es la proporción de la población total que constituye un migrante internacional. Asimismo, aproximadamente el 3% de la población del mundo ha cruzado alguna frontera internacional en algún momento, cifra que se ha mantenido estable en el tiempo.

Pero, ¿dónde están viviendo los 191 millones de migrantes internacionales? En el gráfico 2, las barras de la izquierda de cada grupo de dos se refieren al año 1990 y las barras a la derecha, al 2005.

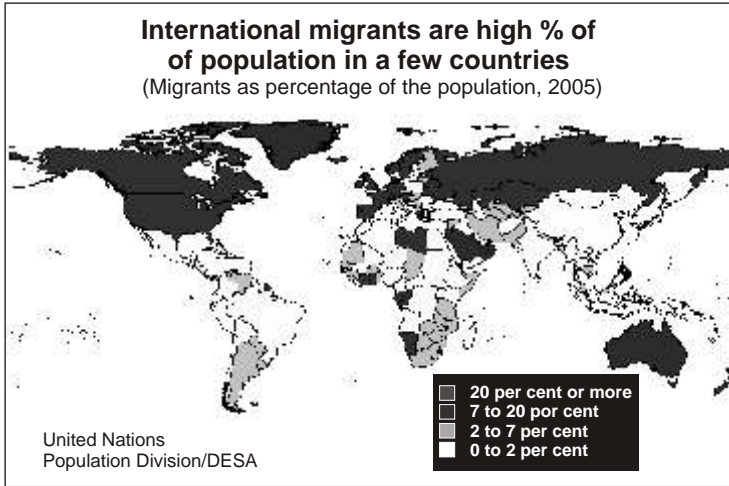
Gráfico 2



El mayor incremento que haya tenido lugar desde 1990, fue experimentado en los países desarrollados de ingresos altos. El desarrollo conduce a una mayor migración. También hay un aumento significativo en el número de migrantes internacionales en los países en desarrollo de ingresos altos, en particular hacia los países productores de petróleo en el Oriente Medio. Los países de bajos ingresos no han obtenido migrantes.

En el gráfico 3, más abajo, puede verse la misma imagen, no en números absolutos, sino como una parte de la población total.

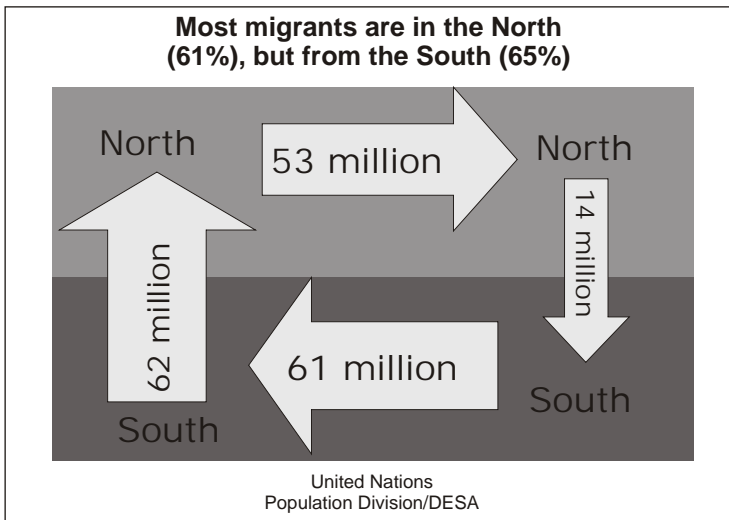
Gráfico 3



Los países más desarrollados acogen a una mayor proporción de migrantes internacionales que el mundo en desarrollo.

El gráfico 4 indica el origen y el destino de los migrantes internacionales.

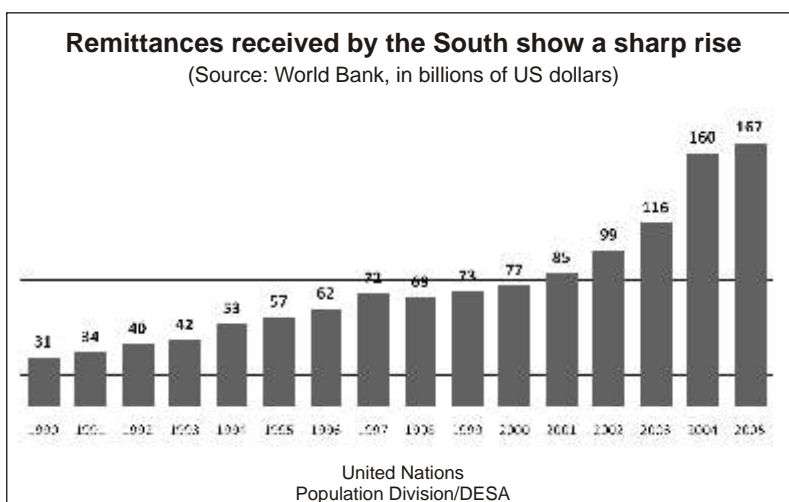
Gráfico 4



Sabemos que la mayoría de los migrantes viven en el Norte, y también hemos escuchado que la mayoría de los migrantes son del Sur. Quiero centrarme en las flechas azules y amarillas. La flecha de abajo representa el número de migrantes del Sur que se traslada a otro país en el Sur: alrededor de unos 61 millones. Compare eso a la flecha de la izquierda (sentido ascendente), que representa a los migrantes de los países del Sur que viven en el Norte. El valor es aproximadamente el mismo, unos 62 millones. Lo que vemos aquí es que la migración de Sur a Sur es casi tan importante como la migración de Sur a Norte. Evidentemente, la migración es algo más que la migración desde el Sur hacia el Norte.

Las remesas están aumentando [ver gráfico 5] y son una contribución muy importante de la migración internacional al desarrollo.

Gráfico 5

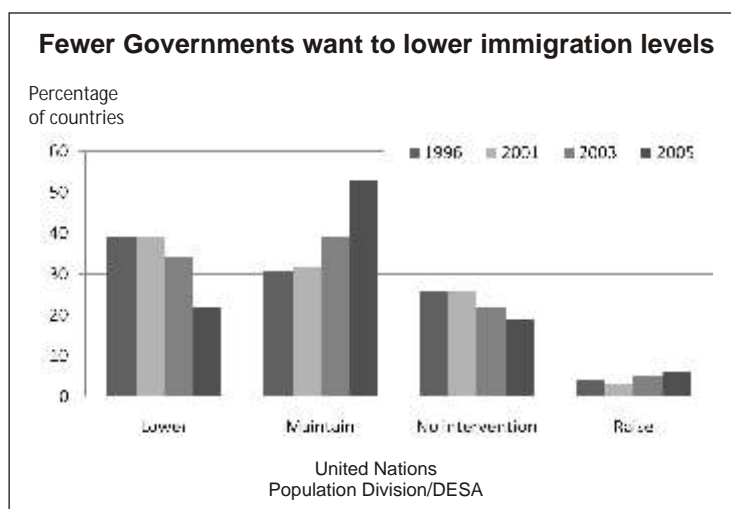


En la ONU también seguimos las políticas demográficas. Permítanme hablar de un mito. En esta reunión hemos escuchado mucho acerca de políticas restrictivas, pero, en realidad, las políticas de migración de los gobiernos son cada vez menos restrictivas. Por ejemplo, varios países han introducido nuevos instrumentos para permitir la migración selectiva de inmigrantes altamente cualificados. Además, nuevos planes para la

migración temporal se han establecido para los trabajadores migrantes procedentes de Guatemala en Canadá y México. Sistemas similares se han creado en otras partes del mundo. Por último, cabe señalar que las políticas de migración siguen siendo muy distintas de un país al otro.

El número de gobiernos que desean reducir los niveles de inmigración disminuyó de cerca del 40% en 1996, a un 20% en 2005 [gráfico 6].

Gráfico 6



Si las políticas de migración de los gobiernos hubieran sido verdaderamente más restrictivas, como hemos escuchado mucho durante la conferencia, la tendencia hubiera debido mostrar un incremento y no una disminución.

En esta reunión hemos escuchado mucho acerca de un enfoque de la migración basado en los derechos. Con respecto a la *governance* en Naciones Unidas, quisiera mencionarles nueve de los principales instrumentos internacionales sobre migración. Estoy seguro de que ustedes están familiarizados con algunos de ellos. En primer lugar está la *Convención de Todos los Trabajadores Migrantes* de 1990, ratificada por sólo 37 países. Ninguno de ellos son los principales países receptores de

migrantes, lo que supone la principal debilidad en la aplicación de la Convención. Luego tenemos la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, ratificados, cada uno, por 144 países. El Protocolo para combatir la trata de personas, aprobado en el año 2000, ya ha sido ratificado por 123 países. El Protocolo contra la trata de migrantes (2000) ha sido acogido con el mismo nivel de interés: unos 114 países lo han ratificado hasta hoy. La cuestión de los apátridas, objeto de dos Convenciones de Naciones Unidas (1954³ y 1961⁴), ha cobrado mayor importancia en los últimos años. Hay más dinero para reducir, prevenir y evitar el que una persona sea apátrida, y ACNUR está trabajando fuertemente para lograrlo. Por último, existen dos Convenciones de la OIT (1949⁵ y 1975⁶) para proteger a los trabajadores migrantes, pero ninguna de ellas cuenta con una amplia ratificación hoy por hoy.

Existen tres grandes logros en lo que se refiere a la migración en la legislatura de las Naciones Unidas. En 1994 se celebró una Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. Doce años más tarde, tuvo lugar el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo. El Diálogo de Alto Nivel de 2006 fue un logro para la *governance* global de la migración. El Secretario General propuso la creación de un Forum Global sobre Migración y Desarrollo, nombró un representante especial para la migración y decidió fortalecer la coordinación interinstitucional mediante la creación del Grupo Mundial sobre Migración. Finalmente, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió celebrar un Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo en 2013.

Las siguientes consideraciones se refieren al proceso del Forum Global y a su funcionamiento. En primer lugar, echemos un vistazo a los acuerdos organizacionales para la presidencia, organización y desarrollo del mismo.

Actualmente, la Presidencia la ostenta el gobierno griego, siguiendo a Filipinas (que lo fue con anterioridad). El próximo año, el a

³ Convención relativa al estatus de las personas apátridas (ratificada por 62 países).

⁴ Convención sobre la reducción de la apatridia (ratificada por 34 países).

⁵ Convenio sobre la Migración por Empleo (ratificada por 46 países).

⁶ Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (ratificado por 23 países).

Forum Global será presidido por Argentina. Estos tres países forman, en estos momentos, la *troika*. Existe también un instrumento “ejecutivo”, un grupo organizativo de coordinación y dirección compuesto por alrededor de 25 países. Los Amigos del Forum son una “asamblea” de todos los Estados miembros que están interesados en apoyar oficialmente el grupo de toma de decisiones (el grupo ejecutivo mencionado antes). El Forum cuenta además con una pequeña Secretaría. Por último, están las relaciones con la sociedad civil. Quiero subrayar que el Forum Global no es un proceso de Naciones Unidas, pero tiene vínculos estrechos con esta Organización.

La Agenda del Forum Global cuenta hasta el día de hoy con seis reuniones (una al año). Las reuniones de Bélgica (2007) y Filipinas (2008) ya han tenido lugar, y Grecia será el anfitrión de la tercera reunión anual del 2 al 5 de Noviembre de 2009. Los futuros anfitriones del Forum Global serán Argentina (2010), España (2011) y Marruecos (2012).

¿Cuáles son los planes para Atenas? El tema propuesto (a pesar de que nada se ha decidido aún) es la integración de las políticas de migración en las estrategias de desarrollo para el beneficio de todos. De este modo se dará un fuerte énfasis al desarrollo. Los días 2 y 3 de noviembre serán los días de reunión de la sociedad civil. El Forum gubernamental tendrá tres mesas redondas: una sobre la migración, el desarrollo y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), otra sobre la facilitación de una migración regular y, la última, sobre la coherencia institucional y los partenariados.

Me gustaría concluir diciendo que la migración internacional y el desarrollo se han convertido en una prioridad en la agenda de las Naciones Unidas. Hemos visto el Diálogo de Alto Nivel en 2006. Fue un auténtico *talk-show*, pero ha dado resultado. He estado en regiones cuyos gobiernos dijeron: “No tenemos una política de inmigración ahora. En seis meses tenemos que ir al Forum en Bruselas y para entonces debemos formular una política mejor”. Se está trabajando en los países y en las regiones con el fin de preparar estas reuniones. El Forum Global no toma ninguna decisión, no es normativo y está fuera del sistema de Naciones Unidas, pero, al menos, ofrece la posibilidad de discutir informalmente la migración y el desarrollo a

Asamblea General de Naciones Unidas decidió, en diciembre de 2008, organizar un segundo Diálogo de Alto Nivel en 2013, así como un día de debate temático informal en 2011.

Visto todo esto, ¿está el vaso medio lleno o medio vacío? ¡Les dejo decidir a cada uno de ustedes! Y pensar también en dónde es que ustedes, como sociedad civil, entran en este cuadro. Hay muchas oportunidades para participar en el Forum Global. Más de 150 países asistieron a la reunión de Manila. Hablen con sus gobiernos sobre la organización de un proceso preparatorio, de este modo, sus problemas pueden ser examinados por las delegaciones de los países. Además, existen los días de la sociedad civil. Pueden poner en contacto su ONG con la Fundación Onassis, que es la fundación que está organizando, para la reunión en Grecia, los días de la sociedad civil, así podrán informarse sobre cómo participar. Para concluir, hay muchas posibilidades que permiten participar en la *governance* de la migración internacional y mucho depende de cada uno de ustedes.

Gracias.

Emb. Alfonso Quiñones

*Secretario Ejecutivo para el Desarrollo Integral
Organización de Estados Americanos (OEA)*

Muchísimas gracias. Es para mí realmente un honor poder participar en este Primer Forum Internacional sobre Migración y Paz. Este es un tema que ciertamente es de la mayor importancia para la Organización de los Estados Americanos, y confiamos que los resultados de este evento puedan brindar importantes insumos para promover el debate sobre el impacto que tiene la migración en todos los aspectos considerados, pero particularmente en la paz y el desarrollo de nuestros países. Felicito a los organizadores del evento y agradezco también la invitación. También quisiera destacar que resulta de especial relevancia que estemos teniendo este Forum aquí en Guatemala, ya que Guatemala tiene la presidencia pro t mpore de la Conferencia Regional sobre Migración.

Como sabemos, la causa principal de la migración es la búsqueda de un mejor destino económico por parte de las personas que migran. Por ello existe cada vez mayor necesidad de integrar los temas de migración en las estrategias y las políticas de desarrollo de nuestros países y en las agendas regionales. Nosotros, en la Organización de los Estados Americanos (OEA), consideramos que es esencial entender la migración como parte de los procesos de desarrollo, tanto por su relación de causalidad, como por los efectos del fenómeno en las realidades socio-económicas de los países de origen y de destino. En este sentido, las migraciones están relacionadas con el desarrollo desigual en el hemisferio, que genera ingresos per capita muy dispares, causando, en gran medida, los movimientos migratorios y determinando su direccionalidad. Asimismo, benefician a los países de origen a través de las remesas, que se han vuelto una herramienta eficaz en el combate a la pobreza, y a los países de destino, proveyendo mano de obra en los sectores que lo requieren, contribuyendo con impuestos y contrarrestando los desequilibrios demográficos, entre otros. Además, a nivel local, los migrantes son agentes importantes de la globalización tecnológica y cultural. Hemos visto comunidades indígenas que habitan en

zonas remotas andinas apropiarse de tecnologías de comunicación a través de sus migrantes que les han permitido conectarse a otras regiones, y hemos visto la riqueza cultural que aportan las comunidades inmigrantes a los países receptores.

Sin embargo, también resulta importante tomar nota de que, en cierta medida, el impacto positivo que la migración puede tener sobre el desarrollo de los países de destino está relacionado con las condiciones de integración a estas sociedades por parte de los migrantes, tanto en cuanto a la integración en los mercados laborales como en la economía en general, en los aspectos culturales y sociales. Ciertamente, condiciones desfavorables para los migrantes tienen implicaciones serias en lo que respecta a la contribución que esos migrantes pueden hacer en las sociedades que los están acogiendo. Todos sabemos que también hay efectos negativos, como la discriminación, los abusos, la falta de información respecto a sus derechos, los actos violentos, la exclusión social y la falta de acceso a la justicia.

Considerando lo anterior, resulta de suma importancia fomentar la inclusión e inserción sin discriminación en las comunidades receptoras y subrayar la fundamental importancia de la convivencia pacífica, la tolerancia y la solidaridad en las sociedades. Se debe fomentar un mayor grado de receptividad por parte de las comunidades de destino, apelando justamente a los beneficios de la migración y a los principios de tolerancia y de inclusión. Por un lado, esto se logra a través de la comprensión y valoración de la contribución de los migrantes y sus familias a las sociedades de destino, algo que propicia el espacio político para que se logre el cumplimiento de las leyes laborales, la implementación de políticas de integración cultural y el acceso a servicios de salud y educación. En este sentido, es importante reconocer la labor que han desempeñado la sociedad civil, las Iglesias y las comunidades de migrantes en cuanto a constituirse en mecanismos de integración, brindando canales de información y apoyo tanto formales como informales y promoviendo el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Desde una perspectiva más amplia, el tema de la integración de los migrantes a las comunidades receptoras y/o de tránsito se debe enmarcar en

los principios de la igualdad y de la no discriminación enunciados en la Declaración de los Derechos Humanos. Las políticas migratorias deben tender a conciliar, por un lado, el derecho soberano de los Estados a controlar la entrada y la permanencia de los migrantes y, por el otro, el bien superior respecto a los derechos humanos de todos los seres humanos que buscan mejores oportunidades.

En el Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los trabajadores migratorios y sus familias, que fue aprobado por los Estados miembros de la OEA mediante resolución de la Asamblea General en el año 2005, se afirma que: *“Los objetivos de la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes son compatibles con los derechos soberanos de cada uno de los Estados miembros de la OEA de controlar sus fronteras y hacer cumplir sus leyes”*. Y además agrega: *“La facultad de los Estados de regular el ingreso de extranjeros en sus territorios y de determinar la condición de las personas migrantes debe ejecutarse y ser consistente con el derecho internacional aplicable de los derechos humanos y de los refugiados”*. De igual manera, el Programa sugiere a los Estados miembros la implementación, entre otras, de actividades orientadas hacia la protección de la integridad física de los migrantes y de medidas pertinentes para prevenir, combatir y erradicar la violencia y otras formas de delito tales como el fraude, la extorsión y la corrupción cometidos en contra de los migrantes.

En el marco de este Programa, el trabajo de la OEA se enfoca, por un lado, en la protección de los derechos humanos de los migrantes por medio de los trabajos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en especial, de la Relatoría Especial de la Comisión sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias y, por otro lado, en los órganos políticos de la organización, particularmente la Comisión Especial de Asuntos Migratorios del Consejo Permanente de la OEA.

Pero también tenemos, como organización, actividades, proyectos y programas en los cuales desarrollamos actividades de cooperación. Quisiera destacar que, con objeto de coordinar los esfuerzos que se realizan en esta materia en otros Organismos Internacionales y al interno de la

Secretaría General, y darle un sentido unísono y transversal a la temática migratoria en la Organización, en 2008 hemos creado, dentro de la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Integral de la OEA, el “Programa de Migración y Desarrollo”. Por intermedio de este Programa intentaremos contribuir a la formulación de políticas públicas que promuevan procesos migratorios justos, seguros y ordenados.

A continuación mencionaré algunas de estas actividades y proyectos:

El Sistema Continuo de Reportes de Migración Laboral para las Américas (SICREMI) tiene como objetivo contar con información estandarizada, oportuna y actualizada sobre flujos migratorios. Algunos de ustedes conocerán el sistema de recolección de estadísticas migratorias SOPEMI (por sus siglas en francés) que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha implementado desde hace ya más de una década para sus Estados miembros. Nosotros estamos tratando de implementar un sistema similar para los Estados Miembros de la OEA. También estamos desarrollando un mapa interactivo de programas de empleo temporal para trabajadores migrantes (MINPET), creando una base de datos y una página de Internet que compile la normatividad migratoria en la región, desarrollando y promoviendo modelos de atención estatales y regionales para mujeres migrantes afectadas por la violencia, y también identificando programas educativos para jóvenes y niños migrantes y promoviendo su divulgación y promoción. Estamos trabajando también en la sensibilización y capacitación a oficiales de migración, a fuerzas de seguridad, a jueces y a fiscales de la región para la prevención, la identificación, la protección y la asistencia a las víctimas de trata de personas y también en la elaboración de herramientas para la promoción y la disseminación de material relacionado con los derechos humanos de los migrantes.

De igual manera estamos llevando a cabo un estudio sobre el rol de la educación en la promoción de la diversidad cultural en las sociedades y en las escuelas y un proyecto sobre las tendencias de políticas de educación temprana de transición en comunidades rurales indígenas y limítrofes.

En el contexto laboral tenemos una reunión anual de ministros de

trabajo del hemisferio, reunión que, en su última sesión, adoptó una declaración en la cual se incluye este párrafo: *“Debe dársele a todo migrante, sin importar su condición migratoria, la protección plena de sus derechos humanos y la observancia plena de las leyes laborales que les aplican, incluyendo los principios y derechos laborales contenidos en la Declaración de la OIT, relativa a principios y derechos fundamentales del trabajo”*.

En este sentido, en febrero de este año llevaremos a cabo un taller en la ciudad de Québec, en Canadá, sobre migración laboral y sistemas de información de mercados laborales.

Este breve repaso de las actividades de la OEA en migración lo he realizado no sólo para destacar la relevancia que el tema tiene para nosotros, sino también para resaltar la necesidad de que las políticas migratorias tengan un enfoque multidimensional, ya que, si no es así, difícilmente se harán efectivas, y difícilmente contribuirán a lograr sociedades más incluyentes, respetuosas, receptivas y tolerantes, conducentes a la prosperidad, al desarrollo y a la paz.

Para concluir, quisiera mencionar que, para que esto sea posible, es necesario generar conciencia y educar. Esto ha sido mencionado en este Forum en repetidas oportunidades con anterioridad, pero, para que ese esfuerzo sea efectivo, es necesario profundizar en el estudio y la diseminación de información sobre las políticas de integración e incorporación efectivas en términos de la convivencia intercultural y de los mercados laborales, sobre los efectos de la crisis económica y financiera actual en las poblaciones migrantes y sus comunidades, sobre la promoción de la paz, y también sobre las repercusiones que tienen los procesos de reconciliación. Todos estos son temas que se han venido trabajando en estos dos días. Asimismo, en este esfuerzo se debe considerar el rol que juegan los distintos actores, incluidos, además de los propios migrantes y sus comunidades, los gobiernos, las Organizaciones Internacionales y la sociedad civil. Desafortunadamente, la agenda de la migración ha sido focalizada en aspectos negativos y conflictivos, y es tarea nuestra, de los que estamos convencidos de que no es así, trabajar por que haya un viraje en el tratamiento del tema migratorio.

Deseo felicitar nuevamente a los organizadores de este Primer Forum Internacional sobre Migración y Paz y mencionar que los temas aquí tratados son de la mayor importancia y deben ser considerados por los hacedores de políticas para que, de esta forma, se logre que, en lugar de muros, tengamos, mantengamos y tendamos puentes.

Muchas gracias.

P. Alfredo Gonçalves

Superior Provincial, Provincia Scalabriniana de São Paulo

Observaciones sobre el concepto de “frontera”

Mi tarea en este Forum es aportar algunas observaciones sobre el concepto de frontera. Sabemos que las palabras expresan conceptos y, los conceptos, a su vez, son como semillas. Igual que la semilla en la tierra genera una planta o un árbol, el concepto, en el lenguaje humano, expresa y genera, a la vez, una visión del mundo, una mentalidad, toda una cultura. Voy a subdividir el tema en tres partes distintas y complementarias: frontera como un espacio ambiguo, frontera y sus distintas dimensiones y frontera como nuevo lugar teológico.

1. Frontera como espacio ambiguo

Los llamados “complejos fronterizos” se caracterizan, ante todo, por ser un terreno impreciso, ambiguo, movedizo, donde los límites se vuelven flexibles. Allí se mezclan lenguas, monedas y banderas; se mezclan los rostros, las costumbres y los valores más distintos. Igual que las personas, las identidades también se mezclan y se confunden, se entrelazan y se reconstruyen. Fronteras son, a la vez, espacios libres, confusos, plurales y abiertos, donde se multiplican tanto los encuentros y reencuentros cuanto los desencuentros. Espacios que sirven para el intercambio comercial, el tráfico de drogas, de armas y de seres humanos, el tránsito diario de mercaderías y personas, la disputa de intereses económicos. Espacios que, al mismo tiempo, sirven igualmente para el desarrollo de nuevas relaciones humanas, aunque rápidas, momentáneas y fugaces.

Si por una parte la frontera permanece abierta a las novedades más imprevistas, a las sorpresas de cada hora, a la irrupción de hechos desconocidos, por otra parte, en ella se pueden tanto tejer nuevos lazos de amistad y de conocimiento, como también abrirse nuevos senderos en el horizonte. En su territorio, por ser espacio diario de supervivencia, los

conflictos se vuelven más graves y emergentes, pero también se desarrollan nuevos lazos de solidaridad. Así que, en las zonas fronterizas, el conflicto y la solidaridad caminan mano a mano. Frontera es, en general, tierra sin leyes, pero abierta a todo tipo de pactos informales y provisorios; tierra de nadie, pero también, tierra abierta a todos.

De acuerdo con Tomás Palau, sociólogo paraguayo, estos “complejos fronterizos” reflejan en Latinoamérica el nuevo dinamismo de las migraciones en el contexto de la economía globalizada. Las migraciones transfronterizas constituyen, según él, uno de los rostros más expresivos de un orden mundial crecientemente asimétrico y excluyente. Los desplazamientos humanos de masa, particularmente vivos en las regiones de frontera, son como un termómetro de las relaciones internacionales marcadas por la injusticia y la desigualdad.

Por otro lado, en estas zonas de frontera se crean y se desarrollan nuevas prácticas sociales y nuevas relaciones humanas que, a la larga, engendran la idea de un mundo sin fronteras. Es el sueño mudo y oculto en el mismo hecho de migrar. Al cruzar y recruzar las fronteras, el migrante abre el horizonte de una utopía en la cual las mismas fronteras se quedan progresivamente borradas. En este sentido, no es exagerado hablar de una cultura de la frontera, donde, a la vez, todo es prohibido y todo es posible, donde, simultáneamente, las identidades se abren una a la otra, pero también se cierran aún más una contra la otra.

Frontera es un espacio de vida e integración solidaria. Pero no hay que olvidar que la frontera es también espacio de violencia y muerte. La vida y la muerte se disputan diariamente el espacio de la frontera. Tampoco hay que olvidar, por otra parte, que la frontera entre el bien y el mal, entre violencia y paz, entre la vida y la muerte, pasa necesariamente por el interior de nuestros corazones.

Por fin, frontera es espacio de crisis. Crisis, como sabemos, no es solamente terreno fértil en peligros y riesgos, sino también en nuevas potencialidades: suelo fecundo para la reflexión, permeable a expresiones culturales nuevas y extrañas, igual que a valores siempre recreados. La crisis, sea de orden personal o familiar, sea de carácter institucional o histórico, es tiempo de aprendizaje y de redefinición; por una parte, tiempo

de dolor y sufrimiento, por otra, tiempo de parto, de reconstrucción de la fe y de la esperanza. En una palabra, tiempo y terreno propicios a la evangelización.

2. Dimensiones de la frontera

Hay que distinguir las diferentes dimensiones de la frontera. Tenemos, en primer lugar, la *frontera geográfica o territorial*, donde dos o más países tienen sus límites. Es la región donde termina el territorio de una nación y empieza el de la otra. Esta dimensión de la frontera puede ser un río, un puente, una linde, una marca, o el mar. Hoy, en el contexto del combate al terrorismo y al narcotráfico, nuevos muros, visibles o invisibles, se yerguen entre países vecinos, como por ejemplo México y Estados Unidos, Israel y Palestina, etc. Allí, en la frontera territorial, es donde se localizan los servicios de la inmigración y de la aduana. También los puertos y aeropuertos internacionales pueden considerarse fronteras territoriales. Constituyen los espacios por donde circulan las mercaderías y las personas, generalmente en flujos y reflujos diarios. En Latinoamérica hay un gran número de estas zonas fronterizas, ya sea entre dos países, ya sea en fronteras triples. Los ejemplos son bien conocidos.

En segundo lugar, podemos hablar de la *frontera política*. Esta no tiene que ver tanto con el territorio o la geografía, sino con la legislación migratoria de los distintos países. Esta dimensión de la frontera está localizada en el Congreso Nacional, en la Cámara de los Diputados, el Senado, en fin, en la capital de cada país. Aquí los inmigrantes están bajo las leyes, la Constitución del país a donde llegan. El cambio o la manutención de las leyes de migración constituye, en este caso, la verdadera frontera. Ser o no ser ciudadano, esa es la frontera.

Por fin, la *frontera étnico-cultural*. Las diferencias entre pueblos y naciones son, no es raro, las fronteras más complejas e impermeables. La lengua, la historia, las costumbres, los valores, las identidades generan límites muchas veces no transponibles. En este caso, la frontera está por todas partes donde el inmigrante se encuentra. Las relaciones entre los inmigrantes y la población local pueden volverse más o menos fáciles o difíciles de acuerdo con el grado de permeabilidad de las culturas. Los

límites se encuentran en el corazón y en el alma del pueblo. Las expresiones culturales de unos confinan con las expresiones culturales de otros.

Muchos migrantes logran cruzar la frontera territorial, pero no la frontera política, quedándose en el país de destino en situación irregular. Hay millones de inmigrantes clandestinos por todo el mundo, en especial en los países ricos, pero también en nuestros países de Latinoamérica. Viven en condiciones extremadamente vulnerables a tantas formas de explotación. Desempeñan casi siempre los servicios más sucios y pesados, más peligrosos y baratos. Otros logran cruzar las fronteras territorial y política a la vez, pero no la frontera étnico-cultural. Acaban por formar “guetos” cerrados en medio de la población local, provocando así todo tipo de prejuicios, discriminación y hostilidades de ambas partes. Por desgracia, hoy crecen por todas partes los movimientos xenófobos o raciales.

La distinción entre las tres dimensiones de la frontera (territorial, política y étnico-cultural) permite, por una parte, un mejor conocimiento de las distintas tareas y actividades que se pueden desarrollar en cada una y, por otra parte, la coordinación, integración y articulación entre ellas. De hecho, los desafíos de uno que trabaja con los inmigrantes en la frontera geográfica y otro que procura incidir sobre la frontera política son muy diferentes. Ambos, por su parte, son diferentes de los desafíos de quienes intentan superar los obstáculos culturales entre los pueblos. Los tres ámbitos de la frontera tienen, pues, retos y compromisos muy distintos entre ellos, pero siempre complementarios.

Uno que trabaja en la frontera geográfica tiene que ocuparse de aspectos ligados a la documentación, el alojamiento, la alimentación, la asistencia personal, laboral y psicológica, la orientación, y tantas otras cosas de naturaleza práctica y concreta. Prevalece allí la asistencia y la acogida inmediata. El migrante hambriento y con frío no puede quedarse en la calle, hay que providenciarle una “patria provisoria”. Otro que trabaja con la frontera política, normalmente en la capital, tiene que buscar asistencia jurídica, colaboración con las autoridades, con los consulados y las embajadas, tratar de incidir en la elaboración y aprobación de las leyes migratorias... El conocimiento de la legislación le es de gran relevancia. El

para la promoción de las expresiones culturales y religiosas de los distintos pueblos, buscar el intercambio recíproco entre ellos. No se trata tanto del desafío multicultural, sino más bien del desafío intercultural. De hecho, no basta la tolerancia y la convivencia pacífica entre los diferentes, es necesario la confrontación y el enriquecimiento mutuo de sus distintos valores.

Lo más importante es darse cuenta que, si bien los desafíos y actividades son distintos entre las diferentes dimensiones de la frontera, las motivaciones y los objetivos son los mismos, es decir, la acogida y la integración de los inmigrantes en su nuevo lugar de destino. Distinguir es una forma de mejor articular las tareas. Conocer las diferentes atribuciones de cada instancia para mejor coordinarlas e integrarlas. Aquel que se encuentra en la frontera geográfica tiene conciencia de que puede contar con el respaldo del otro que está en la capital. Los dos, por su parte, pueden contar con aquellos que, actuando en el campo de la cultura, procuran promover encuentros y realizar intercambios entre personas, grupos y pueblos distintos. Una vez más, las tareas son distintas, pero complementarias.

Esta reflexión sobre el concepto de frontera nos puede ayudar también a repensar el concepto de democracia. Históricamente, la democracia nace y se consolida sobre una base predominantemente étnico-cultural. Es la democracia de un determinado pueblo que tiene su trayectoria histórica, es decir, la democracia entre iguales. Actualmente, en el contexto de las migraciones y del creciente pluralismo cultural y religioso, la democracia se plantea sobre nuevas bases. No tanto sobre la igualdad étnico-cultural e histórica, sino sobre la igualdad de derechos. Es el desafío de plantear la democracia entre desiguales. El fundamento de esta nueva forma de democracia no nace de la homogeneidad de origen histórico o cultural, sino que se construye sobre la heterogeneidad de pueblos y culturas distintas. Este tema fue amplia y profundamente debatido por estudiosos como A. Touraine (en *¿Podremos vivir juntos?*), J. Habermas (en *La inclusión del otro*) y G. Gadamer (en *Verdad y Método*).

La democracia entre los diferentes es un desafío mucho más difícil. La base ahora no es ni la sangre, ni la cuna, ni tampoco la historia, sino el

documento de identidad, sino el certificado de nacimiento. El hecho de haber nacido corresponde al derecho de vivir con dignidad donde quiera que se encuentre la persona.

3. Frontera como nuevo lugar teológico

Ese fue el tema de mi aporte en el Seminario sobre Teología de las Migraciones, realizado en el ITESP (Instituto Teológico de San Pablo) en el mes de abril de 2006 en la ciudad de São Paulo, Brasil. Allí yo insistía en que el espacio de la frontera es un lugar privilegiado para la reflexión teológica. Frontera es una especie de “*no-lugar*”, donde circula mucha gente, a veces sin documentos, sin raíces, sin rumbo, sin familia, sin patria. Un lugar donde la identidad y la seguridad son profundamente cuestionadas, donde la soledad, la anomia y el abandono pueden volverse desesperación. Un lugar de personas lesionadas y desfiguradas por los golpes de la migración y del desplazamiento, gente marcada en el cuerpo y en el alma por las heridas y las cicatrices de numerosos y repetidos caminos.

Pero en términos simbólicos, esta frontera, este *no-lugar* puede volverse el *mejor lugar* para lanzar las raíces de un *nuevo lugar*. Uno que pasa por la experiencia dolorosa de la frontera se vuelve más abierto a los cambios, ya sean de carácter personal y familiar, ya sean de carácter económico, político, social y cultural. Mientras uno que nace en cuna de oro no quiere saber nada de cambios profundos, los migrantes, al pasar por la crisis de la frontera, se vuelven históricamente más receptivos a las novedades. Podemos afirmar que los migrantes, al ponerse en marcha, ponen en marcha la historia. Ponen en marcha a la propia Iglesia, como diría Scalabrini: “El mundo camina deprisa y nosotros no podemos quedarnos parados”. Moverse en masa es mover el mundo, las cosas, la vida misma. Migraciones y transformaciones históricas son dos caras de una misma moneda. Las migraciones, en general, preceden o siguen los grandes cambios sociales; son, a la vez, causa y efecto de esos mismos cambios.

Es en este sentido que el papa Benedicto XVI, en su mensaje para el *Día Mundial del Migrante* de 2006, habla de las migraciones como “signo de los tiempos”. El migrante, en el mismo hecho de moverse, constituye una frontera entre, por una parte, un orden mundial marcado por profundas

desigualdades sociales y, por otra parte, la necesidad de cambios radicales de naturaleza socio-económica. Migrante es signo de contradicción: si por un lado denuncia las relaciones internacionales excluyentes para millones de personas, por el otro anuncia la urgencia de establecer nuevas relaciones entre personas, grupos o países.

No hay que olvidar, además, que el mismo Jesucristo nació y murió fuera de los muros de la ciudad. “No había lugar para ellos”, dijo Lucas, el evangelista de la niñez de Jesús (Lc 2,7). Vino al mundo a partir de la frontera, en un “no lugar”, lejos de su casa. Allí, entre los pobres y marginados, entre los propios animales, empezó levantando su carpa. Tal vez para decirnos que el Reino de Dios tiene sus raíces más profundas en el terreno ambiguo y marginado de la frontera, y también para recordarnos que los pobres son aquellos que primero entrarán en él.

Así que la frontera se vuelve lugar de la revelación de Dios y, consecuentemente, lugar privilegiado para la reflexión teológica. Por eso es que, desde el punto de vista teológico, para hablar de frontera hay que empezar por borrarla. La Buena Nueva del Reino de Dios no tiene fronteras. “Era migrante y me acogiste”, dice el Evangelio (Mt 25,35). En el mismo Evangelio de Mateo se constata que “Jesús recorría todas las ciudades y pueblos. Al contemplar aquel gran gentío, Jesús sintió compasión, porque estaban decaídos y desanimados, como ovejas sin pastor” (Mt 9,35-38). Lo mismo se puede decir del episodio de los discípulos de Emaús (Lc 24,13-35) o del Buen Samaritano (Lc 10,25-35). En todos estos textos evangélicos, Jesús se encuentra en el camino. Se hace peregrino con los peregrinos, sigue sus pasos, escucha su voz, mira sus rostros, fortalece su fe y esperanza.

El siempre recordado Juan Pablo II, a su vez, nos recuerda que “para la Iglesia no hay extranjero, somos todos hermanos”. En esta perspectiva, el migrante, por el hecho de moverse, es un profeta del Reino, de un mundo sin fronteras: verdadero protagonista de nuevos tiempos, artífice de la ciudadanía universal. Podemos invocar las palabras de Scalabrini para poner el punto final a nuestra reflexión: “La migración da al hombre el mundo como patria”.

ORGANIZADO POR:

Scalabrini International
Migration Network



CON EL APOYO DE:



NACIONAL CENTER FOR HUMANITARIAN ASSISTANCE
NCHA



FONDAZIONE CASSAMARCA
Fondazione Cassamarca per lo Sviluppo Sociale



Centro Scalabriniano
CATHOLIC RELIEF SERVICES
www.catholicrelief.org