

La Conferencia Regional de Migración y la importancia del tema migratorio entre los países de América Latina, Estados Unidos y Canadá

*Mariana Gabarrot A.**

BREVE CONTEXTO DEL PANORAMA MIGRATORIO INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

Nuestro continente se formó en parte por los flujos migratorios llegados de Europa: primero, durante los procesos de colonización y conquista; después, con los flujos de italianos, españoles, alemanes y demás nacionalidades que buscaron “hacer la América” a fines del siglo XIX y principios del XX. Quizá muchos de ellos sean nuestros abuelos y tatarabuelos. Este movimiento se revirtió a partir de los años cincuenta y sesenta, cuando América pasó a ser un lugar de expulsión de emigrantes que se desplazaban hacia Europa, pero sobre todo dentro del continente, en dirección a los países desarrollados (económicamente) del norte: Estados Unidos y Canadá.

El surgimiento de los movimientos migratorios de los países latinoamericanos tiene causas diversas, pero hay un consenso: la razón última de aquéllos fue el desarrollo desigual entre las economías, lo

* Profesora-investigadora del Programa de Estudios México-Estados Unidos de El Colegio de San Luis. Correo electrónico: <mgabarrot@edu.mx>.

que originó el desplazamiento de la mano de obra a lugares donde encontraba mejores salarios y calidad de vida. A lo anterior se suman las diversas crisis políticas y conflictos armados, que reflejaron un aumento en las tendencias a la emigración en subregiones y periodos determinados. Un ejemplo lo tenemos en los más de dos millones de refugiados centroamericanos que se distribuyeron en Norte y Centroamérica entre 1975-1985. De hecho, en los años setenta inició el primer intento gubernamental por documentar el fenómeno a través de un intercambio de la información del censo, concentrada en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) como parte de la Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), que se complementó con un segundo esfuerzo a cargo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que incluyó la recopilación de artículos e investigaciones especializados en el Centro de Información sobre Migraciones en América Latina (CIMAL).

Más allá de la documentación, el fenómeno migratorio se ha convertido en un tema más en los espacios de integración subregionales, por ejemplo, en Norteamérica estuvo sobre la mesa de discusión durante las negociaciones, sobre todo la de los acuerdos paralelos del TLCAN; en el Grupo Andino, dentro del Convenio “Simón Rodríguez” de integración socio-laboral; en Centroamérica, en la Organización Centroamericana de Migración; en el Mercosur está el subgrupo de trabajo número doce sobre “Migraciones y seguridad” y el número once sobre relaciones laborales, empleo y seguridad social”.¹

La inclusión del tema migratorio en estos espacios indica que el fenómeno tiene importancia por lo menos a nivel subregional dentro de América, en parte debido a su creciente magnitud. Si se retoma el IMAL y analizamos dos periodos de censos en Centro y Norteamérica, el primero de 1961-1981 y el segundo de 1971-1991, observamos que:

¹ Lelio Mármora, “Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración” (Punta del Este, Uruguay, trabajo presentado en el Seminario Regional Latinoamericano. Políticas migratorias, integración y desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: retos y oportunidades de la presente década, Organización Internacional para las Migraciones, 22-26 de marzo, 1993.

- El total de migrantes aumentó de 18.4 millones a 24.7, su importancia relativa con respecto al total de la población pasó del 5 a 6 por ciento.
- Los inmigrantes de América Latina y el Caribe constituían 25 por ciento del total de personas nacidas fuera de su país de origen y pasaron a ser 36.12 por ciento.
- En ambos periodos, Canadá, Estados Unidos y México fueron los países que más inmigrantes registraron, pero es en Canadá donde los inmigrantes ocupan una posición relativa mayor respecto al resto de la población (16 por ciento). En este punto cabe aclarar que también aquí existe el mayor porcentaje de población proveniente de otros continentes (89 por ciento del total de inmigrantes en el segundo periodo).²

Me permito hacer referencia a estos países porque, como veremos, son los que en un principio conforman la Conferencia Regional de Migración (CRM). Sin embargo, es importante señalar que en Sudamérica y en el Caribe también se ha registrado, de manera general, un aumento en los flujos. Por ejemplo, en los años noventa, 2 200 000 latinoamericanos residían fuera de su país de origen, pero dentro de América Latina; de esa cifra, dos de cada tres se encontraban en Argentina, donde había —entre otras nacionalidades— una cantidad significativa de chilenos y paraguayos (280 000). Colombia informó la mayor magnitud absoluta de emigrantes con seiscientas mil personas. Asimismo, los flujos migratorios latinoamericanos y caribeños alcanzaron la cifra pico en 1970 y 1980 con más de cinco millones de personas, según la CEPAL y disminuyeron ligeramente a 4 551 642 en los noventa (menos cuatro millones). Ahora bien, hago hincapié en la cantidad pico de los ochenta, porque en este periodo se convulsionó bastante el ambiente político con conflictos armados en varios países, entre otros, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, así como la represión masiva de las poblaciones civiles en Chile, Argentina y Uruguay.

² Esto sólo es para darnos una idea de las magnitudes, no debemos olvidar que los censos tienden a subregistrar las cantidades de migrantes, sobre todo porque quienes viajan de manera temporal rara vez son censados. Véase Lelio Mármora, “El fenómeno migratorio regional en América Central y del Norte. Políticas y gobernabilidad” (Puebla, I Conferencia Regional de Migración 11-14 de marzo de 1996).

Sin embargo, pese a los acuerdos de paz y las transiciones a la democracia que caracterizaron el fin de siglo, los movimientos migratorios continúan: primero, porque las condiciones económicas y las ventajas materiales de Canadá y Estados Unidos o ciertos sectores de producción en el sur de México y Argentina siguen siendo atractivos para los trabajadores latinoamericanos; segundo, porque además de las causas económicas, la migración implica un proceso social en el que se entretujan relaciones de amistad y parentesco que permiten dar una continuidad a los movimientos.

En este sentido, hay países con una larga tradición de migración, para mencionar un caso clásico de este tema, me remito a los emigrantes mexicanos que desde el siglo XIX viajan al sur de California y Texas para trabajar en el agro estadounidense. También se ha integrado la mano de obra en acuerdos gubernamentales, sobre todo de carácter temporal, como es el caso de Canadá con México y Estados Unidos.

LA CONFERENCIA REGIONAL DE MIGRACIÓN

En Puebla, durante 1990, en este contexto continental, surge la CRM como una instancia de diálogo entre países con flujos migratorios comunes dentro de la región centro y norteamericana. En la actualidad son países miembros Canadá, Estados Unidos, México, Belice, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Todos representados por viceministros o subsecretarios de gobierno directamente involucrados en el control y asistencia a los migrantes. Se han integrado como observadores Jamaica, Argentina, Perú, Ecuador y Colombia, así como la OIM, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la CEPAL, la División de Población de Naciones Unidas (DPNU) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La CRM es el primer mecanismo que explícitamente busca institucionalizar la cooperación en la materia, abarcando aspectos no sólo de información sino también de unificación de políticas y acciones gubernamentales. Si se parte del reconocimiento de que la migración representa ventajas potenciales para los países de origen y destino, pero se establece como prioridad que ésta sea “ordenada” (en el

sentido de documentar y regular los flujos), se trata de buscar “un enfoque integral objetivo y de largo plazo sobre los orígenes, manifestaciones y efectos de la migración en la región” estableciendo seis temas centrales a tratar:

1. *Políticas migratorias*. Incluye intercambio de información y un compromiso de respeto a los derechos humanos de los migrantes.
2. *Vinculación entre desarrollo y migración*. Comprensión del fenómeno.
3. *Cooperación técnica*. Sobre todo en lo que respecta a mecanismos de control, capacitación de personal migratorio y reinserción de migrantes repatriados.
4. *Derechos humanos*. Respeto y protección de refugiados y población vulnerable, como mujeres y niños.
5. *Retorno de migrantes extrarregionales*. Coordinación entre gobiernos y organizaciones internacionales, estrategia regional.
6. *Combate al tráfico de migrantes*. Fortalecer el combate y fomentar la concientización social (Comunicado de Puebla).

Desde la fundación de esta conferencia, las ONG involucradas en el tema migratorio realizan una reunión paralela. En Puebla se envió un comunicado a los gobiernos, destacando sobre todo la necesidad de reconocer los derechos humanos de los migrantes y refugiados, además de llevar a cabo una intensa actividad de cabildeo que les da presencia en el proceso de Puebla.³

Después de este primer esfuerzo, se realizaron tres conferencias más, en las que se llegó a los siguientes resultados:

1. *Panamá 1997*. Se estableció un plan de acción complementando los seis temas mencionados con objetivos específicos y el compromiso de realizar actividades acordes con el mismo (Seminario sobre tráfico de migrantes, realizado en Nicaragua en 1998).
2. *Ottawa 1998*. Se formalizó un mecanismo regional de consulta, en el que participaron miembros a nivel técnico, encargados de preparar la agenda de las reuniones viceministeriales. Se abrió

³ Susan Gzesh, “Regional Governments and NGOs Initiate Discussion on Migration Issues”, *The Mustard Seed*, no. 21 (verano de 1998).

una sesión conjunta en la que los representantes de las ONG expusieron su postura y alternativas a los gobiernos y organismos internacionales. (Posteriormente se realizaron dos actividades del plan de acción: el seminario de derechos humanos, en Washington, en abril de 1998, y el Seminario de Migración y Desarrollo, en mayo de 1998.)

3. *San Salvador 1999*. Esta reunión tuvo como particularidad el reconocimiento de la vulnerabilidad de los países menos desarrollados, ante un caso como el del huracán Mitch que azotó a Centroamérica y el Caribe, así como la relación entre este tipo de fenómenos naturales y la emigración. Por lo tanto, hubo un consenso acerca de la necesidad de concentrar los esfuerzos internacionales en sectores estratégicos que generen empleo, con la garantía de que los proyectos de reconstrucción y desarrollo que se presenten a las diversas instituciones financieras internacionales incorporen explícitamente la consideración de la variable migratoria. También se estableció una secretaría virtual a través de Internet y vías de comunicación electrónica, misma que serviría de enlace para el intercambio de información y organización de las reuniones futuras. La siguiente se llevó a cabo en el año 2000 en Estados Unidos.

En estas cuatro conferencias se han manifestado ciertas características del proceso de Puebla, las cuales marcan la pauta para considerarlo, primero, un signo de la importancia del tema migratorio en el continente y, segundo, un reto para futuras investigaciones sociales.

La amplia cobertura geográfica y los temas del Plan de Acción de Panamá

Al integrar a países de Sudamérica y del Caribe, la conferencia regional se inserta indirectamente en los diversos espacios de integración citados al principio; esto, aunado a la vinculación del tema migratorio con elementos que han sido temas de negociación tradicionales en el continente (como el desarrollo en sus dos aspectos, económico y humano), vincula las decisiones tomadas en las reuniones viceministeriales con políticas de mayor alcance dentro de

cada país. Por ejemplo, el hecho de considerar el BID como una alternativa de financiamiento para los desastres del Mitch en Centroamérica nos habla de la generación de un plan de recuperación concertado y diseñado desde este foro multilateral, en el que la variable migratoria desempeña un papel crucial para la decisión de los lugares prioritarios de atención.

El reconocimiento de la necesidad de soluciones concertadas a los problemas generados por la migración

En este sentido, debo recalcar que me he referido a los flujos migratorios sólo aludiendo a sus lugares de origen y destino, sin mencionar características de documentación o indocumentación, esto con la intención de mostrar que el tema es relevante, sin considerar el estatus legal que se le asigne a los migrantes. No obstante, aquí retomo esta característica porque, hasta el momento, las políticas migratorias del continente se han distinguido por su unilateralidad enfocada al control fronterizo y se han asociado, de acuerdo con la OIM, a un control de carácter policial. Lo anterior ha tenido varias repercusiones, por ejemplo, una gran cantidad de personas deportadas y una violación de los derechos humanos al momento de la deportación. El reconocimiento de la necesidad del consenso marca la pauta de un cambio que aleja las políticas de la unilateralidad. Hasta qué punto dista esta medida de reflejarse directamente en la realidad de los migrantes en sí, es algo que quizá tendríamos que discutir. De cualquier manera, el foro cumple, desde el planteamiento de su plan de acción, con el intento de buscar este cambio.

El reconocimiento de las ONG como interlocutoras

Abre la posibilidad de un diálogo entre gobiernos y sectores comprometidos de la sociedad civil, mismo que en ocasiones no es propicio a nivel interno. En este sentido, a raíz del tema migratorio, la conferencia repercute en la dinámica gobiernos-ONG de cada uno de los países involucrados. Asimismo, estas organizaciones han demostrado un compromiso tanto con el proceso de Puebla, como con el tema migratorio, mismo que las ha llevado a recaudar una cantidad

significativa de información y experiencia que están dispuestas a compartir —esto se señala en los dos comunicados de Ottawa y de El Salvador, respectivamente— con las instancias de gobierno en acciones muy concretas, como la realización conjunta de talleres sobre derechos humanos.

Éstas son sólo tres características, cada una de las cuales deja un amplio margen de reflexión y expansión que queda sobre la mesa. De igual manera, cada una representa nuevos retos, como la concreción del plan de acción en medidas de desarrollo, por lo que hay que estar atentos al papel de la CRM en la recuperación centroamericana, por citar un ejemplo. La posibilidad de concertación en materia migratoria, más allá de los talleres y el intercambio de información, así como la probable realización de actividades conjuntas con las ONG.

En cuanto a la investigación social

Es posible que se atestigüe el surgimiento de una nueva forma de articulación de las relaciones entre gobiernos y las ONG que atienden problemas de trascendencia continental. También puede ser que, a la larga, la CRM sea un ejemplo de foros en los que se logre una convergencia en cuanto a principios básicos articulados en torno de una temática que rebasa los espacios de integración subregional para la generación de acciones concertadas.

Por último, en la vinculación de la migración y el desarrollo queda mucho por investigar, pero es un hecho que aquélla existe por lo menos a nivel político y a partir de la CRM observamos que puede utilizarse a favor de los países menos desarrollados.