

NOTAS DE POBLACIÓN

AÑO XXVIII, N° 73, SANTIAGO DE CHILE



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población

LC/G.2124-P
Septiembre de 2001

Copyright © Naciones Unidas 2001.
Todos los derechos están reservados.
Impreso en Chile

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

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
NÚMERO DE VENTA: S.01.II.C.122
ISBN 92-1-321885-0 ISSN 0303-1829

Portada:
Héctor Poleo (venezolano)
"Tres figuras en marcha" (detalle)

SUMARIO

Presentación.....	7
Foreword	11
¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios? <i>Georges Tapinos y Daniel Delaunay</i>	15
Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe. <i>Miguel Villa y Jorge Martínez Pizarro</i>	51
Tendencias y patrones de migración internacional de los países del Caribe. <i>Elizabeth Thomas-Hope</i>	101
Éxodo, movilidad y circulación: nuevas modalidades de la migración calificada. <i>Adela Pellegrino</i>	129
Aspectos sociales de la migración internacional: consideraciones preliminares. <i>George Martine, Ralph Hakkert y José Miguel Guzmán</i>	163
Migración y remesas: un estudio de caso del Caribe. <i>Wendell Samuel</i>	195
Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización. <i>Alejandro I. Canales y Cristian Zolniski</i>	221
Reflexiones sobre el grupo de Puebla en busca de un diálogo pendiente. <i>Gustavo Mohar</i>	253
Normas legales para la protección de los trabajadores migrantes. <i>Richard Perruchoud</i>	273

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Jose Antonio Ocampo Secretario Ejecutivo

**CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA
(CELADE) – DIVISIÓN DE POBLACIÓN**

Daniel S. Blanchard Director

La Revista **NOTAS DE POBLACIÓN** es una publicación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población, cuyo propósito principal es la difusión de investigaciones y estudios de población sobre América Latina y el Caribe, aun cuando recibe con particular interés artículos de especialistas de fuera de la región y, en algunos casos, contribuciones que se refieren a otras regiones del mundo. Se publica dos veces al año (junio y diciembre), con una orientación interdisciplinaria, por lo que acoge tantos artículos sobre demografía propiamente tal, como otros que aborden las relaciones entre las tendencias demográficas y los fenómenos económicos, sociales y biológicos.

Comité editorial:

Jorge Bravo
Rolando Sánchez
Susana Schkolnik

Editor invitado

Miguel Villa

Coordinador Técnico:

Juan Enrique Pemjean

Secretaria:

María Teresa Donoso

Redacción y administración:

Casilla 91, Santiago, Chile
E-mail: mdonoso@eclac.cl

Precio del ejemplar: US\$ 12

Suscripción anual: US\$ 20

Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de los autores, sin que el CELADE sea necesariamente partícipe de ellas.

REFLEXIONES SOBRE EL GRUPO DE PUEBLA: EN BUSCA DE UN DIÁLOGO PENDIENTE

Gustavo Mohar

Embajada de México en Washington, D.C.

RESUMEN

Había un vacío que llenar en el escenario internacional: la falta de un foro multilateral que atendiera la compleja problemática de la migración en la región que va de Panamá a Canadá y que además estuviera abierto a las propuestas de los organismos no gubernamentales. Ese vacío lo vino a llenar el "Grupo de Puebla". En la primera parte se explica: origen, aspectos formales, autoridades nacionales que lo conforman, temas centrales, agenda y el compromiso del foro. También se exponen reflexiones personales sobre la importancia del foro para la región, su futuro inmediato y sus avances, como el hecho de sentar en la misma mesa a dialogar no sólo a países expulsores y receptores de migración, sino a autoridades que protegen la frontera y a quienes llevan a cabo la política exterior. De ahí que la naturaleza del foro obliga a ver el problema migratorio con un enfoque integral y a buscar reducir la distancia entre posiciones, aparentemente irreconciliables. El Grupo tiene la oportunidad de contribuir a mejorar el entendimiento del fenómeno migratorio, identificar y proponer acciones concretas de políticas migratorias que libremente pudieran adoptarse. Esta tarea de cooperación fortalecerá, además, las relaciones entre los países participantes.

ABSTRACT

There used to be a gap to be filled on the international scene, i.e., the lack of a multilateral forum that would not only attend the complexity of the migration issue from Panama to Canada, but also be open to the proposals of non-governmental organizations. The Group of Puebla has come to fill in the gap. The first part of the article explains: origins, formal aspects, characteristics of its members, main issues, agenda and the commitment of the forum. Also, the reader can grab a series of personal thoughts about the importance of the forum for the region, its immediate future and advances. Those deal with the possibility to have "expulsion countries", "reception countries" in terms of migration, as well as authorities that protect the border and implement the foreign policy of their country to sit down and dialogue at a same table. For that reason, the nature of the forum forces to consider the migration problem in an integral way and to seek to reduce the distance between some positions that are apparently irreconcilable. The Group has the opportunity to promote a better understanding of the migratory phenomenon, identify and suggest possible specific migratory policies and actions. This cooperative approach will fortify the relations among participating countries.

1. INTRODUCCIÓN

Al recibir la gentil invitación de la División de Población-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la CEPAL y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para que presentara una ponencia en el panel "Iniciativas multilaterales de consulta sobre migración internacional", en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, consideré que mi aporte podría ser una descripción de mi experiencia personal respecto de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), en cuya creación y primeras actividades tuve el gusto y el privilegio de participar. Por ello, mi ponencia debe entenderse como una reflexión estrictamente personal, que no refleja la opinión del Gobierno de México.

En este documento presentaré un resumen de los orígenes, la creación, los trabajos realizados y algunas ideas sobre el futuro de la CRM, conocida también como "Proceso de Puebla", en atención a la ciudad de México donde se reunieron por primera vez los representantes de este amplio y diverso grupo de países del continente americano.¹

2. LOS ORÍGENES

En la historia de México, la migración de sus nacionales hacia Estados Unidos constituye un fenómeno social de primera importancia. Influye, a veces de manera decisiva, en millones de mexicanos y en miles de comunidades cuya vida social, económica y cultural recibe su impacto. En el plano internacional, para el Gobierno de México la protección de sus connacionales en el extranjero y, en especial, de aquellos que se encuentran o residen en Estados Unidos, ha sido siempre una prioridad y motivo de tensiones y diferencias con su contraparte.

Para México, la migración hacia Estados Unidos se explica como una realidad social basada en un mercado de trabajo que trasciende las fronteras y en la existencia de redes sociales y familiares construidas a lo largo de décadas que hoy impulsan y sostienen este proceso. Para Estados

¹ Los países miembros son Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Como observadores participan Argentina, Colombia, Ecuador Perú y Jamaica.

Unidos, en especial en los años recientes, la migración de mexicanos ha sido, en esencia, un problema de control de su frontera sur y de violación de sus leyes sobre migración por parte de quienes se internan y radican en su territorio sin los documentos necesarios.

Por su parte, México también es país de tránsito y destino de migrantes. Por su frontera sur cruzan diariamente miles de personas que intentan atravesar el territorio mexicano para llegar a la frontera norte y entrar a Estados Unidos. Las autoridades mexicanas en materia de migración detienen y regresan a sus países de origen a más de cien mil personas por año, la mayoría de ellas provenientes del Istmo Centroamericano. En años recientes se ha observado un notable aumento de migrantes de otras regiones del mundo que también se internan en México de manera indocumentada con miras a llegar al país vecino del norte.²

A lo anterior se agrega una migración temporal, registrada durante varias décadas, de familias guatemaltecas que viajan para trabajar en las fincas cafetaleras del sureste de México y después de algunos meses regresan a sus lugares de origen.

En 1994 se desató en Estados Unidos un nuevo ciclo anti-inmigración como consecuencia, entre otras causas, de la recesión económica en ciertas regiones de ese país, y plasmado fundamentalmente en la Proposición 187, que surgió por iniciativa de un grupo de ciudadanos de California, avalados por el entonces Gobernador del estado, Pete Wilson. El asunto rebasó los límites californianos y se insertó en el debate presidencial de 1996, culminando en la reforma legislativa considerada como la más amplia y ambiciosa en la larga historia de las leyes estadounidenses sobre migración.³

En ese contexto, ambos gobiernos contaban ya con un foro bilateral especialmente dedicado a atender los asuntos referidos a la migración y consulares. Sus deliberaciones fueron dejando en claro que era necesario profundizar en el conocimiento sobre los verdaderos alcances, causas y efectos de este fenómeno. Se determinó que era un tema que no podía abordarse como un mero asunto de aplicación de la ley, sino que requería una interpretación mucho más amplia, que reconociera sus múltiples facetas y su carácter multinacional. Es ahí donde surgió la idea del gobierno de México de ampliar ese diálogo bilateral para incluir a otros países de la región igualmente afectados por los flujos de personas a través de sus fronteras y territorios.

2 Instituto Nacional de Migración, *Informe de actividades, 1999*, México, D.F., 1999.

3 Gustavo Mohar, "Los retos de la migración a la Frontera Norte: ¿Cooperación o conflicto?" (por aparecer).

Desde marzo de 1996, fecha de su primera reunión, hasta hoy, cuando nos convoca el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas organizado por la CEPAL/(CELADE) y la OIM, el Grupo de Puebla ha recorrido un camino que objetivamente se puede calificar de exitoso, no obstante los múltiples presagios que le auguraban una corta vida, por los riesgos inherentes al tema que aborda: la migración intrarregional que tiene lugar desde Panamá hasta Canadá.

Esta vasta extensión territorial, con sus diferencias históricas, políticas, sociales, económicas y culturales, presenta en sí misma una enorme complejidad analítica e interpretativa, dadas las muy distintas y encontradas maneras de entender y vivir la movilidad transnacional de las personas, así como de legislar al respecto, que se dan en estas naciones.

Las Naciones Unidas han reconocido que cerca de 125 millones de personas viven hoy fuera de sus países de origen,⁴ migrando de manera temporal o definitiva por causas que van desde conflictos bélicos, raciales o étnicos, hasta la simple búsqueda de mejores expectativas de vida. El continente americano no podía ser la excepción. La creciente presencia de flujos migratorios se manifiesta hoy desde Alaska, con la arraigada ocupación de trabajadores mexicanos en la industria salmonera, hasta los países del Cono Sur, cuya historia está basada, en gran medida, en las migraciones europeas del siglo pasado y que hoy siguen siendo escenario de importantes movimientos de personas entre los países de esa subregión y también de otras latitudes de América del Sur, África y Europa. Similares ejemplos ofrecen la frontera sur de México y la región centroamericana.⁵

Visto poco más de cuatro años después, el reto que suponía la creación de este Grupo era real y las dudas, resistencias e incertidumbres surgidas en sus orígenes tenían una explicación natural derivada de la heterogeneidad de los países convocados a participar en él. En una simplificación conceptual se puede sostener que cada país integrante de este Grupo tiene en sus orígenes mismos una enorme influencia, presencia e historia de migraciones internacionales. Basta señalar a Estados Unidos, cuyo devenir está inexorablemente ligado y explicado por las masivas migraciones europeas, asiáticas y latinas. Pocos temas siguen despertando tantas pasiones y encendidos debates como el del papel y el lugar que corresponden a los migrantes que siguen llegando y el de su integración en la economía y sociedad estadounidenses.

4 CIPD (Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo), *Informe final*, El Cairo, 1997.

5 OIM (Organización Internacional para las Migraciones), *“La Migración en el Continente Americano”*, documento elaborado para la Primera Conferencia Regional sobre Migración, 1995.

Es por ello que las conversaciones y consultas entre los gobiernos fueron configurando gradualmente un consenso sobre los alcances, compromisos y objetivos generales que se buscaría definir al convocar la primera reunión de este Grupo.

Un aspecto clave en la creación del Grupo consistió en determinar y acordar la conveniencia de que participaran las autoridades responsables tanto de la política exterior como de la política sobre migración en cada país. Esta dualidad demostró sus bondades:

- Al ser un foro gubernamental, que si bien no pretendía generar compromisos pero sí compartir experiencias e información, el esquema se insertó en la esfera de la representación internacional de los gobiernos presentes. Si se revisa la agenda bilateral de cada uno de ellos con sus vecinos inmediatos o regionales puede verse que la movilidad de las personas ha sido una constante fuente de conflictos y tensiones.
- En casi todos los países que integran el Grupo, la política sobre migración se vincula a la política de protección de las fronteras y, por ende, se enmarca en la agenda interna de seguridad nacional, seguridad pública, o ambas. La aplicación de las leyes nacionales sobre migración ejerce, en muchas ocasiones, un impacto que trasciende las fronteras del país. Sin embargo, ese efecto rara vez es considerado al momento de redactar y aprobar los ordenamientos legales.
- Dentro de cada país existe una natural competencia y superposición entre jurisdicciones. La perspectiva de los funcionarios responsables de las relaciones internacionales no necesariamente coincide con la de los encargados de la aplicación de las leyes sobre esta materia, no obstante la necesaria interacción entre ellas.
- El foro abrió un espacio para el intercambio de experiencias con el fin de resolver problemas comunes, conocer legislación comparada y establecer un diálogo no sólo entre las delegaciones de los países miembros, sino en el seno de cada delegación.
- Las prioridades temáticas y enfoques de los responsables de la política exterior tuvieron que ser negociados y equilibrados con aquellos de las autoridades encargadas de la migración; de tal manera, desde el primer Plan de Acción adoptado en 1997 en Panamá, hasta la última Declaración suscrita por los viceministros en Washington D.C., en 1999, se observa una mezcla equilibrada de intereses sectoriales.⁶

6 Véase página web [www.crmsv.org/crm].

Durante los meses que precedieron a la reunión en Puebla se llevaron a cabo múltiples consultas y visitas gubernamentales. Fue una labor delicada y discreta en la que se tuvo que vencer resistencias y generar un ambiente propicio para que los delegados presentes en ese primer encuentro tuvieran la confianza necesaria en que su participación sería, por lo menos, una experiencia constructiva.

3. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG)

Si bien el Grupo de Puebla es un foro de gobiernos, desde su inicio ha contado con la presencia de diversas ONG de los países miembros. Al igual que otros foros multilaterales, en los que se otorga a la participación de la sociedad civil una creciente importancia en tareas y programas de trabajo, no podía ser de otra manera en este caso. Era sólo natural que las innumerables organizaciones civiles, comunitarias y religiosas que trabajan cotidianamente con los migrantes en cada país miembro del Grupo se interesaran en un foro de esta naturaleza.

Al igual que los representantes gubernamentales, que han ido definiendo en el camino sus propias formas de trabajo y de organización, las ONG tuvieron que empezar por localizar las organizaciones existentes en el área, establecer contacto y pasar luego a debatir y acordar la manera de coordinarse y de llegar a entendimientos comunes sobre su participación en las diversas reuniones celebradas hasta el momento.

Al comienzo, su presencia no dejó de suscitar dudas en algunos sectores de los gobiernos integrantes del Grupo de Puebla que no sólo no tenían certeza sobre el alcance y los objetivos del Grupo, sino que además se veían obligados a ponderar las bondades y riesgos de la presencia de las ONG. El tiempo ha demostrado que su participación no origina conflictos, sino que, por el contrario, se inserta perfectamente en el marco de los objetivos y principios rectores del Grupo.

En efecto, en las primeras reuniones las ONG se limitaron a presentar por escrito a los delegados sus comentarios y recomendaciones sobre los trabajos del Grupo, así como su posición frente a la temática regional.⁷ Durante el encuentro celebrado en Ottawa, Canadá, la CRM se reunió por primera vez con los representantes de las ONG y sostuvo con ellos un respetuoso y fructífero intercambio de ideas y opiniones.

7 *Declaración Conjunta de las Organizaciones No Gubernamentales*, México, D.F., marzo de 1996 [<http://www.mexicousadvocates.org>].

A partir de entonces, la relación entre ambas partes se ha consolidado e incluso, durante la última CRM, realizada en Washington, D.C., en la primavera del 2000, el grupo de ONG hizo una valiosa contribución al presentar un documento sobre normas mínimas de detención y repatriación de migrantes; éste fue bienvenido por los delegados oficiales y se acordó analizar las propuestas contenidas en él y sostener una reunión especial para debatirlas. Cada gobierno deberá decidir sobre la mejor forma de usar esta información.

Como señalé antes, un efecto positivo adicional ha sido el hecho de que este foro ha auspiciado el contacto entre ONG canadienses, estadounidenses, mexicanas y centroamericanas. De manera gradual, pero periódica, han ampliado su red de comunicación para intercambiar opiniones y elaborar concertadamente las propuestas que presentan al Grupo de Puebla. En suma, por su conducto se da cumplimiento también al objetivo de educar la opinión pública y mejorar la comprensión del fenómeno migratorio en la región.

4. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Desde la primera reunión en Puebla, los gobiernos de los países miembros han contado con el invaluable apoyo sustantivo y logístico de varios organismos regionales e internacionales. Destacan entre ellos la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por intermedio del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

Ambas organizaciones han aportado estudios, informes y expertos en el tema, que han coadyuvado a centrar y ordenar los debates. La lectura de las recomendaciones emanadas de los grupos regionales de consulta y los seminarios llevados a cabo hasta la fecha permite corroborar la utilidad que ha tenido el aporte de los organismos internacionales invitados a sumarse a este esfuerzo.

A las dos organizaciones anteriores hay que agregar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Estos organismos han sido invitados a reuniones especiales para que expongan sus experiencias y compartan la información de que disponen para contribuir a enriquecer las deliberaciones pertinentes.

En el caso de los organismos financieros, sus presentaciones en el Seminario sobre Migración Internacional y Desarrollo en Norte y Centroamérica (Ciudad de México, 1998) pusieron de manifiesto que existe un potencial no explorado en sus programas de asistencia técnica, e incluso en los de financiamiento de proyectos de desarrollo en la región, que puede ayudar a atenuar las causas del desempleo, la pobreza y la marginalidad que acosan a segmentos de la población obligándola a emigrar.

El Grupo Intergubernamental de Consulta sobre Políticas de Asilo, Refugio y Migración en Europa, Norteamérica y Australia (IGC) es otro organismo que en su momento ayudó a determinar la organización y forma de trabajo adoptadas por la CRM. Ese foro agrupa a expertos y a autoridades encargadas de aplicar las leyes y hacer cumplir las políticas sobre migración de sus países. Basándose en el principio de que, dada la sensibilidad política que tiene el tema para todos sus integrantes, la mejor forma de actuar es no formalizar acuerdos ni hacer obligatorias sus recomendaciones, se ha logrado un ambiente propicio a un real y franco intercambio de experiencias.

Al igual que el Grupo de Puebla, el IGC funciona con un presupuesto austero y un mínimo de personal permanente.

5. PUEBLA

Desde el comienzo de las deliberaciones en el ámbito técnico y a nivel viceministerial, la impresión general de los asistentes fue positiva, de manera que los prejuicios y dudas antes descritos fueron rápidamente superados. El Comunicado Conjunto emitido en aquella ocasión refleja fielmente lo que los delegados querían plasmar en su primer mensaje de consenso. Es un texto que incorpora las distintas prioridades y visiones conjugadas en Puebla. También se establecen ahí los objetivos y principios que justificaron el encuentro y que normarían sus futuras tareas, así como los mandatos específicos que darían pauta y orientación a su continuidad. La siguiente cita textual ejemplifica lo anterior:

“Los gobiernos manifestaron su beneplácito por el espíritu positivo y de cooperación que caracterizó los debates... reconocieron la necesidad de continuar el diálogo constructivo respecto a este importante tema, con el fin de fortalecer la cooperación regional sobre el fenómeno migratorio.

... los gobiernos decidieron realizar un encuentro a nivel técnico... con el propósito de dar seguimiento y concretar los acuerdos alcanzados... Asimismo, decidieron celebrar otro encuentro, a nivel político, durante los primeros meses de 1997 en la Ciudad de Panamá... ”

La aprobación de lo que hoy parecen frases propias de un comunicado de esta naturaleza, no resultó sencilla en su momento, sino que, por el contrario, fue el producto de intensas negociaciones. Había quienes opinaban que esta conferencia debería ser la primera y la última. Otros, que había que darle seguimiento técnico y dejar pendiente la decisión de realizar una reunión a nivel político. Sin embargo, gracias a los esfuerzos de los responsables de la reunión viceministerial, se logró el consenso para reconocer que la experiencia era útil y que, si bien implicaba riesgos, el tema y la agenda eran suficientemente relevantes en los ámbitos interno, bilateral y regional para justificar plenamente el esfuerzo adicional de celebrar una nueva reunión.

6. DE PANAMÁ A WASHINGTON, D.C.

No es mi propósito en este documento hacer una narración pormenorizada de la evolución del Grupo de Puebla desde su primer encuentro en 1996, hasta su última reunión viceministerial (Washington, D. C., marzo del 2000).⁸

Sin embargo, del simple recuento de las nueve reuniones técnicas (denominadas Grupos de Consulta sobre Migración), los seis seminarios especializados y las cinco conferencias de viceministros, se desprende que este Grupo ha logrado mantener un ritmo de trabajo regular y ocuparse de muy diversos temas, compartiendo los múltiples enfoques con que se aborda este vasto y complejo fenómeno social. Así, puede ser útil presentar el siguiente listado:

- Primera reunión preparatoria y primera Conferencia Regional sobre Migración (Puebla, México, 13 y 14 de marzo de 1996)
- Segunda Conferencia Regional sobre Migración (Ciudad de Panamá, 13 y 14 de marzo de 1997)
- Tercera Conferencia Regional sobre Migración (Ottawa, Canadá, 26 y 27 de febrero de 1998)

⁸ Secretaría Virtual de la Conferencia Regional sobre Migración [www.crmsv.org/crm].

- Cuarta Conferencia Regional sobre Migración (San Salvador, El Salvador, 28 y 29 de enero de 1999)
- Quinta Conferencia Regional sobre Migración (Washington, D.C., 21 al 24 de marzo del 2000).

A esta lista habría que agregar los seis seminarios temáticos que han tenido lugar durante el mismo período:

- Seminario-taller sobre tráfico de migrantes (Managua, enero de 1998)
- Seminario de derechos humanos y migrantes (Washington, D.C., abril de 1998)
- Seminario sobre migración internacional y desarrollo en Norte y Centroamérica (Ciudad de México, mayo de 1998)
- Seminario sobre migración, retorno y reinserción de migrantes regionales (Tegucigalpa, Honduras, junio de 1999)
- Seminario sobre protección y asistencia consular a migrantes (Ciudad de Guatemala, septiembre de 1999)
- Seminario sobre mujeres, niños y niñas migrantes (San Salvador, El Salvador, febrero del 2000).

Como se observa de esta nómina, los trabajos llevados a cabo en estos encuentros especializados han cubierto gradualmente los temas y objetivos que originalmente se propusieron alcanzar los gobiernos miembros del Grupo de Puebla. En su Comunicado Conjunto inicial, los participantes en este encuentro expresaron:

“Los gobiernos reconocieron que los orígenes, manifestaciones y efectos de la migración, incluyendo refugiados, son temas importantes en la agenda de la comunidad internacional..... La migración es un complejo fenómeno histórico... Asimismo, los gobiernos reconocieron la existencia de diferencias entre las percepciones que existen en cada país sobre las causas, dimensiones y consecuencias de la migración. Estuvieron de acuerdo en que un enfoque integral, objetivo y de largo plazo sobre los orígenes, manifestaciones y efectos de la migración en la región, contribuiría al mejor entendimiento del fenómeno, coadyuvaría a contrarrestar las actitudes anti-inmigrantes y fortalecería las relaciones entre los estados participantes.”

En las negociaciones multilaterales, el éxito depende en parte de que los textos aprobados recojan los puntos de vista, intereses y enfoques de todas o, al menos, de la mayoría de las delegaciones presentes en la mesa. Al mismo tiempo, se requiere que el lenguaje utilizado sea claro para que así los acuerdos que se adopten en una determinada ocasión se interpreten de la misma manera al momento de ponerlos en vigor o de llevar a cabo lo en ellos dispuesto. Una lectura detallada del Comunicado Conjunto emitido en Puebla y del Plan de Acción aprobado en Panamá muestra que son buenos ejemplos de lo señalado.

Las diversas prioridades que cada gobierno de los países miembros de este Grupo otorga al debate y análisis de la migración internacional han sido debidamente atendidas en estos años. Los temas abordados en las reuniones técnicas y seminarios han recogido el enfoque que privilegia el tratamiento del fenómeno migratorio como una responsabilidad que atañe a la aplicación de la ley y el combate contra el tráfico de personas; en otros foros, la aproximación al tema se centró en los efectos sociales y humanos de la movilidad de las personas, en especial de los migrantes indocumentados; se analizaron también los efectos económicos, con sus ventajas y desventajas, para los países de origen de los migrantes, lo que supone vincular el tema de la migración con la problemática más amplia del desarrollo económico de los países del área, en especial del de aquellos situados al sur del Río Bravo. En suma, se ha sido fiel al reconocimiento antes citado de la integralidad del fenómeno migratorio y la complejidad inherente a sus orígenes, causas y efectos.

En este mismo orden de ideas cabe destacar dos casos que ejemplifican la variedad de tareas, enfoques y propósitos que se han venido perfilando en estos años.

a) Los migrantes extrarregionales

Desde la primera reunión del Grupo se reconoció que uno de los temas más conflictivos en la agenda regional sobre migración era el del ingreso a algunos países del área de migrantes procedentes de otras regiones, tanto del continente americano como de otras latitudes, ya que este tipo de desplazamientos está íntimamente asociado al tráfico de personas, una de las facetas más críticas de la migración internacional.

Este fenómeno no es, por supuesto, exclusivo de la región. Por el contrario, el tráfico de seres humanos aparece actualmente como una realidad universal, sostenido por organizaciones criminales que lucran a costa de quienes deciden dejar sus lugares de origen en busca de mejores

oportunidades. El tráfico de personas ocupa hoy un lugar destacado en la agenda internacional de casi todos los múltiples foros de organismos regionales e internacionales.

En el Plan de Acción de Panamá, aprobado en 1997, la CRM solicitó a la OIM que formulara una propuesta para abordar ordenadamente el análisis de esta actividad, incluidas algunas posibles soluciones operativas que tomaran en cuenta la experiencia de los países tanto de tránsito como de destino final de estos migrantes de otras regiones. En la reunión celebrada en Ottawa, la OIM presentó el borrador de dicha propuesta y el tema fue retomado un año después en la reunión que tuvo lugar en El Salvador.

Este problema es representativo de la complejidad legal, política y social que enfrentan los gobiernos del área cuando los migrantes de otras regiones llegan a sus territorios. Es justo decir que el objetivo de una inmensa mayoría de estas personas es llegar a Estados Unidos, que sigue siendo el foco de atracción para miles de emigrantes que aspiran a integrarse a ese mercado laboral. Con este fin se han desarrollado las más variadas y sofisticadas formas, sea por vía aérea, terrestre o marítima, para ingresar a ese país.

Para los países de tránsito de esta migración, en especial los de Centroamérica y México, la presencia de estas personas no sólo implica los altos costos económicos de su manutención mientras se logra retornarlos a su país de origen, sino constantes fricciones diplomáticas y legales tanto con los migrantes como con sus gobiernos. A ello se agrega el elevado costo humano que la mayoría de ellos mismos debe pagar, ya que viajan en condiciones de extrema insalubridad, poniendo en riesgo su integridad física, y son sometidos a constantes abusos por parte de quienes les ofrecen un supuesto servicio.

Es por ello que este tema se plantea como un ejemplo ilustrativo de un problema cuya sensibilidad hace difícil su debate para los países miembros de este grupo.

La propuesta de la OIM dio lugar a un intenso intercambio de opiniones, información y experiencias que permitió, tal vez por primera vez, sostener un diálogo multilateral sobre una realidad existente en la región desde hace muchos años. Los gobiernos tuvieron que conversar, en un contexto de pleno respeto a la soberanía de cada una de sus contrapartes, sobre las diferencias entre sus respectivos ordenamientos legales y las distintas realidades políticas que enfrentan tanto internamente como en sus relaciones bilaterales o subregionales.

Los trabajos realizados y la activa cooperación de la OIM posibilitaron el diálogo en un marco de referencia común, pero respetando a la vez la

libertad de cada país para asumir los compromisos específicos que más convinieran a sus propios intereses. Así, es importante citar el texto de la recomendación adoptada en la cuarta reunión de la CRM, en la que se solicitó a la OIM:

“La formulación de una propuesta de Programa General de Cooperación para el retorno de migrantes extrarregionales con base en el mandato de la Organización, a partir del cual cada Gobierno identificará con la OIM, según las necesidades de cada país, los términos específicos de su instrumentación.”

b) La Secretaría Virtual

Desde sus orígenes, uno de los principales objetivos del proceso de Puebla ha sido promover una mejor comprensión del fenómeno migratorio mediante el fomento del intercambio de información y experiencias entre los países miembros del Grupo, pero también aprovechar la labor de las ONG y de otros foros internacionales vinculados al tema. Como propósito general se busca educar a la opinión pública y a nuestras sociedades, con respecto a la importancia que tiene el tránsito internacional de personas en la historia de los países de América Latina y el Caribe y en el conjunto de la región.

Para avanzar hacia dichas metas se llevaron a cabo los mencionados seminarios, reuniones del grupo de consulta sobre migración y conferencias viceministeriales. Sin embargo, en el curso de estas actividades fue surgiendo la inquietud de buscar mecanismos que permitieran un seguimiento adecuado de los compromisos suscritos y, a la vez, una difusión más amplia de los trabajos realizados y de las conclusiones y recomendaciones formuladas a lo largo de ese tiempo.

En el Grupo siempre hubo un claro consenso respecto de la imprescindible necesidad de trabajar limitando al máximo los gastos y costos que conlleva todo ejercicio multinacional. Por lo tanto se buscó una fórmula práctica para compartir la responsabilidad, la experiencia y la infraestructura entre los participantes y las organizaciones internacionales más directamente vinculadas al tema. Esto condujo al establecimiento de una responsabilidad temporal que recae en el país sede de la CRM y es compartida con aquel designado para organizar la siguiente reunión. Surgió así la figura de la *Secretaría Pro Tempore*.

El siguiente paso fue la decisión de crear una Secretaría Virtual de la CRM. Su concepción derivó de la experiencia de los países

centroamericanos, así como de otros grupos intergubernamentales de consulta y cooperación, en particular del IGC antes mencionado. Se llevaron a cabo múltiples intercambios de opinión y reuniones técnicas que permitieron perfilar las características, los objetivos y los recursos técnicos y financieros que hicieran posible contar con esta herramienta informática.

Los viceministros reunidos en El Salvador, en enero de 1999, acordaron establecer esta Secretaría Virtual; para ello dispusieron la creación de un grupo de trabajo ad hoc, abierto a todos los miembros y con el apoyo y participación de la OIM, que debería proponer un mecanismo específico para plasmar esta Secretaría Virtual.

En respuesta a estas instrucciones, técnicos de los países miembros se dedicaron a buscar la mejor alternativa para que esta Secretaría Virtual cumpliera adecuadamente sus objetivos. Finalmente, en la última reunión de la CRM, celebrada en Washington en marzo del 2000, se inauguró en internet la Secretaría Virtual del Proceso de Puebla (www.crmsv.org.)

Esta página web consta de dos secciones: una pública y otra privada. La primera es de acceso abierto y permite que cualquier interesado conozca la información más relevante sobre los trabajos de la CRM. La sección privada tiene un acceso restringido, ya que su objetivo es abrir un espacio de debate, intercambio de información y diálogo entre usuarios autorizados. Los viceministros aprobaron también los lineamientos y normas de operación que regularán esta Secretaría Virtual, con lo cual se ha logrado hacer un buen uso de la información tecnológica para disminuir los costos, facilitar la coordinación, crear bases de datos accesibles y eficaces, difundir esta información y crear un foro permanente de debate para quienes deseen participar en este ejercicio.

7. CONSIDERACIONES FINALES: MIRANDO HACIA EL FUTURO

Durante su última reunión de la CRM (Washington, D. C., marzo del 2000), se adoptó la **Declaración de los Viceministros para el Fortalecimiento de la Conferencia Regional sobre Migración**. A continuación se citan algunos de los conceptos centrales de este pronunciamiento:

“Al iniciar el nuevo milenio, y en ocasión de la quinta reunión desde nuestro encuentro inaugural en Puebla, los gobiernos de los once países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) reiteramos la importancia de este

foro como un mecanismo para el diálogo y para compartir experiencias en torno al fenómeno migratorio. Este foro nos permite fortalecer la cooperación entre los Estados miembros y promover un enfoque integral, objetivo y de largo plazo para abordar las manifestaciones, orígenes y efectos de la migración en la región.”

Con esta introducción, las autoridades responsables reconocen las bondades de este proceso y reiteran sus alcances y límites: se trata de contar con un espacio para facilitar el diálogo, compartir experiencias y fortalecer la cooperación en torno del fenómeno migratorio.

Se adoptaron, además, ciertos principios surgidos a lo largo de estos años y se reiteraron otros vigentes desde un principio, como por ejemplo:

“La inmigración es un componente fundamental de las sociedades de todos los países miembros de la CRM. Nuestras naciones están compuestas de la fusión de culturas del nuevo y viejo mundo. Llevamos en nosotros las contribuciones de muchos pueblos y esto nos hace sociedades dinámicas, optimistas y con visión futurista.”

“Reafirmamos que un enfoque integral, objetivo y de largo plazo de la migración es la forma más efectiva para reducir cualquier impacto negativo y reforzar sus múltiples beneficios.”

Los viceministros delinearon los pasos futuros al expresar que:

“Nuestra prioridad durante el año en curso será evaluar las actividades que hemos realizado hasta la fecha con el fin de consolidar los avances obtenidos e identificar áreas en donde se requiere de esfuerzos adicionales. Estas acciones están dirigidas a la permanencia de la CRM, independientemente de cambios en las administraciones en nuestros respectivos países.”

“Debemos esforzarnos para desarrollar mejores fórmulas de acción gubernamental en materia migratoria.”

Sobre la base de lo antes expuesto, me permito plantear algunas reflexiones finales:

- La formación del Grupo de Puebla ejemplifica las posibilidades de cooperación multilateral en torno de uno de los temas más complejos y sensibles de la agenda internacional contemporánea, que es la movilidad internacional de las personas. Su existencia es un reconocimiento de la necesidad de buscar fórmulas imaginativas que permitan a los gobiernos dialogar, en un marco de respeto a sus respectivas soberanías, sobre un tema cuya importancia debe reevaluarse. En el contexto de una economía y una cultura crecientemente globalizadas, la adopción de políticas unilaterales resulta cada vez más insuficiente.
- Por su impacto eminentemente social y humano, los movimientos migratorios transnacionales trascienden la labor de los gobiernos e involucran progresivamente a la sociedad civil. La experiencia del Grupo de Puebla confirma que gobiernos y ONG pueden retroalimentar sus propias experiencias y visiones sobre este tema, respetando sus diferencias.
- La iniciativa mexicana de convocar a los países de la CRM tiene el mérito de haber identificado un espacio, cuya ocupación estaba pendiente, para dialogar de manera constructiva sobre uno de los fenómenos sociales más sensibles y complejos que han enfrentado nuestras sociedades en muchas décadas. La migración intrarregional ha sido una constante fuente de tensiones entre los gobiernos de países vecinos de la región, que se ven ante el dilema de responder, por una parte, a las presiones políticas internas en pro de la estricta aplicación de sus leyes sobre migración y la salvaguarda de sus fronteras, y por la otra, a una realidad plasmada en flujos de migrantes puestos en movimiento por diversas y profundas causas estructurales de carácter económico, social, cultural y familiar.
- Los movimientos internacionales de personas no son un problema exclusivo del continente americano, sino uno de los retos contemporáneos más complejos que enfrenta la comunidad de naciones, en un mundo en el que millones de personas se trasladan de sur a norte, de este a oeste, de un continente a otro y dentro de ellos, retando los conceptos tradicionales de soberanía nacional. En el caso de los miembros de la CRM, se trata de países de origen, de tránsito y de destino final de migraciones regionales y extrarregionales, a lo cual se agregan grandes diferencias entre sus niveles de desarrollo que crean asimetrías reflejadas en los factores de oferta y demanda inherentes a todo mercado laboral.

Por ello, los desafíos que enfrentó el Grupo de Puebla en sus orígenes –derivados de las resistencias naturales de los gobiernos miembros a involucrarse en un ejercicio que fácilmente podría haberse convertido en un foro de recriminaciones, conflictos, diferencias insalvables e incluso de peticiones de asistencia económica o técnica infundamentadas o inviables– fueron superados por la decisión de autodefinirse como un foro de consulta e intercambio de información y experiencias.

- El equilibrio que en la práctica se ha logrado gracias a la presencia de responsables tanto de la diplomacia como de las políticas nacionales sobre migración explica el hecho de que, en sus diversos encuentros a nivel político y técnico, las deliberaciones y conclusiones se hayan caracterizado por su objetividad y su ponderación. En muchas ocasiones, los delegados han descubierto que enfrentan problemas comunes en su labor cotidiana, en la interpretación de sus normas y en las soluciones que la experiencia los ha llevado a adoptar. Los beneficios son intangibles, pero consistentes con uno de los principios que ha regido a este grupo: profundizar en la comprensión del fenómeno social de las migraciones.
- En poco tiempo, el Grupo de Puebla ha logrado ubicarse en un lugar destacado dentro del ámbito de las organizaciones internacionales y grupos intergubernamentales especializados en este campo. Sus miembros han recibido múltiples peticiones de gobiernos de Europa oriental, Asia, África y América del Sur interesados en conocer su experiencia y adaptarla a sus necesidades regionales.
- Cada uno de los comunicados conjuntos emitidos por los viceministros, la adaptación y ajuste del Plan de Acción, las recomendaciones y conclusiones surgidas en los seis seminarios dedicados a temas específicos en materia migratoria, los aportes de las ONG y los documentos de trabajo elaborados por las diversas organizaciones internacionales y regionales que han coadyuvado en estas tareas, constituyen un acervo bibliográfico de gran valía, que llena una necesidad de información sobre la magnitud, relevancia, variedad y complejidad de las causas y consecuencias de la migración que figuran en la agenda regional. Por lo tanto, es importante promover su difusión y análisis.

Será fundamental asegurar la permanente actualización y mantenimiento técnico de la Secretaría Virtual, a fin de que cumpla a cabalidad con su doble función de fuente de información pública y conducto privilegiado de consulta y comunicación entre los funcionarios responsables del área.

- En estos años, se ha hecho patente que en cada país, desde Canadá hasta Panamá, hay un debate en curso sobre la actualización de sus sistemas legales en materia de migración y de las instituciones encargadas de aplicarlos. Durante este período se han introducido reformas de gran envergadura en las leyes pertinentes de algunos de estos países, como Estados Unidos y Canadá. En el caso de Centroamérica, la tipificación del tráfico de migrantes es un gran avance en un tema que estaba pendiente en la región. En México ha surgido una nueva conciencia respecto del papel de los migrantes en Estados Unidos y la manera en que afecta a la sociedad y la economía del país. Al mismo tiempo, se ha dado inicio a un diálogo largamente retrasado con los gobiernos de Guatemala y Belice para buscar mejores formas de enfrentar los flujos migratorios provenientes de esos países. La inclusión de República Dominicana es otra expresión de los vínculos con el Istmo centroamericano y las ventajas de la cooperación subregional.
- Si bien es verdad que para comprender cabalmente el fenómeno migratorio éste debe ser enfocado de manera integral, parece necesario que, al evaluar lo realizado hasta ahora e identificar sus tareas futuras, el Grupo de Puebla establezca una agenda que no sólo mantenga sino que fortalezca el apoyo e interés de sus integrantes.

Como señalé antes, si bien de las tareas hasta ahora cumplidas se puede hacer un balance positivo, será indispensable sostener un diálogo franco para profundizar en la definición de los objetivos del Grupo, delimitar con mayor precisión su perfil y sus posibilidades y, sobre esta base, acotar las expectativas respecto de los beneficios que cada uno de sus miembros puede esperar.

Es por ello que la tarea acordada por los viceministros de evaluar en el año 2000 los diversos programas previstos en su Plan de Acción debe ser llevada a cabo con todo rigor a fin de asegurar su actualización y mantener su pertinencia con respecto a las prioridades de los países miembros y las problemáticas que enfrentan. Habrá que cautelar que la agenda no se extienda más allá de lo viable.

El Grupo debe encontrar temas de interés común que propicien su acción concertada ante otras organizaciones regionales y organismos financieros y de cooperación internacional, y gestionar en bloque, como un frente común, la obtención del apoyo financiero, técnico y humano que permita seguir consolidando sus avances y resultados en beneficio de los países miembros.

Una reflexión final: en el caso de México, así como en el del resto de los países de la CRM, los procesos migratorios no sólo continuarán durante

los próximos años, sino que demandarán mayor atención y voluntad política tanto de los gobernantes como de la sociedad civil. Al margen del desarrollo que logren las economías de la región, de las leyes restrictivas o aperturistas que adopten, de los operativos que desplieguen en la defensa de sus fronteras, el flujo de personas, de trabajadores migrantes originarios de la región se mantendrá. Como ya he señalado, las raíces que sustentan estos movimientos son muy profundas. El Grupo de Puebla, es justo decirlo, ha sentado un precedente original, con una buena dosis de creatividad, pero esta iniciativa debe ser considerada sólo como un primer paso en un largo camino por recorrer.

Traducir sus deliberaciones, sus experiencias, su mejor comprensión de la enorme importancia que la migración tiene para cada uno de sus integrantes, es un reto primordial. Sólo se alcanzará un éxito pleno cuando los migrantes, independientemente de su origen, sexo y condición migratoria, no sólo sean reconocidos y respetados sino que tengan la oportunidad de elegir el lugar donde desean residir para llevar adelante sus vidas.

BIBLIOGRAFÍA

- CIPD (Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo) (1997), *Informe final*, El Cairo.
- Declaración Conjunta de las Organizaciones No Gubernamentales*, México, D.F., marzo de 1996 (<http://www.mexicousadvocates.org>).
- Instituto Nacional de Migración (1999), *Informe de actividades, 1999*, México, D.F.
- Mohar, Gustavo, “*Los retos de la migración a la Frontera Norte: ¿Cooperación o conflicto?*” por aparecer.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (1995), “*La Migración en el Continente Americano*”, documento elaborado para la Primera Conferencia Regional sobre Migración.
- Secretaría Virtual de la Conferencia Regional sobre Migración (www.crmsv.org/crm).