

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA

VICERRECTORIA ACADEMICA
ESCUELA DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION

**CONDICION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES
COMO RESULTADO DE LAS NEGOCIACIONES
DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO**

Tesis de Graduación sometido a la consideración del Tribunal Examinador del Programa de Maestría en Gerencia de Negociaciones Internacionales para optar por el grado de:

MASTER EN GERENCIA DE NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

Por

Luis Arturo Herrera Porras

Con la Asesoría de la Directora de Tesis
Prof. Dra. Alejandra Castro

San José, Costa Rica
NOVIEMBRE 2004

INDICE

I.	INTRODUCCION	
1.	Descripción	5
2.	Problemática	10
3.	Importancia	13
4.	Objetivos	14
	a. Objetivo general	14
	b. Objetivo específico	15

PRIMERA PARTE: TENDENCIAS Y PATRONES MIGRATORIOS

II.	NATURALEZA ECONOMICA DE LA MIGRACION	16
1.	Sistemas económicos nacionales y su relación con la migración	16
III.	CONDICIONAMIENTOS ECONOMICOS PARA LA MIGRACION	17
1.	Equilibrio entre población y recursos	17
2.	Desarrollo económico: clave para los movimientos migratorios	19
3.	Migración y los cambios demográficos	21
IV.	ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LAS MIGRACIONES	28
1.	Globalización y desarrollo de los pueblos	28
2.	Normas legales para la protección de los trabajadores migrantes	33
	a. Instrumentos de Protección	35

SEGUNDA PARTE: RELACIONES ENTRE MIGRACIONES, DESARROLLO Y COMERCIO

V.	INTEGRACION REGIONAL Y MIGRACIONES	37
1.	Globalización y globalismo	38
2.	Migrantes y globalización	39
3.	Revolución tecnológica, globalización y migraciones sur-norte	41
4.	Integración hemisférica y migraciones sur-norte	42
	a. Dos tipos de acuerdos y dos tipos de patrones migratorios	42
	b. Transnacionalización productiva, empleo y migraciones	47
5.	Integración latinoamericana y migraciones	49
	a. Uniones aduaneras que aspiran a mercados comunes	49
	b. Migraciones intralatinoamericanas y mercados comunes	50
	c. Migraciones en Sur América: Declaraciones de Lima y Buenos Aires	51
	d. El mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)	53
	e. La Comunidad Andina de Naciones	56
	f. El sistema de integración centroamericano y el CARICOM	58
6.	Convergencia de políticas y migraciones intralatinoamericanas	62
	a. Mercados comunes y calificaciones humanas	62
	b. Mercados comunes y derechos socioeconómicos	65
	c. Mercados comunes y convergencia de políticas educacionales	67
VI.	MIGRACIÓN EN CENTROAMERICA EN EL MARCO DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO: UNA VISION SINTETICA	
1.	Procesos de desarrollo y migración internacional	68
	a. Situación económica local y migración internacional	68
	b. Escenarios de desarrollo y migración	69
	c. Escenario actual de desarrollo y migración	71
2.	Migración intrarregional	73
	a. Patrones migratorios	73
	b. Perfil sociodemográfico de migrantes centroamericanos	75

3.	Factores del proceso de desarrollo que inciden en la migración	77
a.	Dinámica demográfica y oferta de trabajo	77
b.	Factores económicos	80
c.	Factores políticos	83
d.	Factores sociales	84
e.	Condiciones ambientales	86
4.	Migración y desarrollo en las zonas de destino y origen	87
a.	Consecuencias en las zonas de destino	87
b.	Consecuencias en las zonas de origen	89
5.	Importancia económica de la migración	91
a.	Migración y remesas	91
b.	La contribución de las remesas al desarrollo	93
c.	Uso productivo de las remesas en Centro América	96
d.	Diferentes tipos de remesas	97
e.	Remesas familiares	98
f.	Ahorros de los migrantes	99
6.	El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centro América: el caso costarricense y su relación con la legislación laboral	101
a.	Antecedentes	101
b.	Objetivos de la negociación	102
c.	Aspectos principales del Tratado	103
d.	Protección y cumplimiento de los derechos de los trabajadores bajo el TLC entre USA y Centro América	107
i)	Situación de la protección del trabajador dentro del TLC	112
ii)	El tratamiento de costos de producción en el TLC	118
iii)	El cumplimiento de estándares laborales	120
iv)	El desarrollo de políticas internas de promoción de la producción laboral, ambiental y socialmente limpias	125
e.	El Tratado de Libre Comercio y su incidencia en el empleo en Costa Rica	128
i)	Estructura productiva y la exportación	129
ii)	Empleo, exportación y producción para el mercado interno	130
iii)	Tratado de Libre Comercio y su relación con las exportaciones	132
iv)	Posibles consecuencias sobre el empleo producto del TLC	137
VII.	<u>CONCLUSIONES</u>	143
VIII.	<u>BIBLIOGRAFIA, TABLAS, GRAFICOS Y ABREVIATURAS</u>	
1.	Bibliografía	150
a.	Acuerdos	150
b.	Documentos	150
c.	Libros	156
d.	Revistas	160
2.	Abreviaturas	162
3.	Cuadros, Gráficos y Tablas	164

PREFACIO

La migración internacional configura uno de los capítulos centrales del desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe, y conforme se presentan los actuales acontecimientos, parece que seguirá manteniendo esa posición durante los próximos años. Este fenómeno no es extraño, pues el desplazamiento de personas a través de las fronteras nacionales obedece a factores arraigados profundamente en el mismo proceso de desarrollo; tampoco sorprende que constituya un motivo de preocupación para los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, ya que sus repercusiones afectan las relaciones internacionales, el accionar de los Estados y el quehacer de las comunidades y de los individuos. En este sentido, el tratamiento de las repercusiones de la migración internacional está indisolublemente ligado a la búsqueda de la equidad social, por lo que su inclusión en el plano de la lucha contra la pobreza; la desigualdad, en el plano del empleo y la seguridad social y en el plano de las prestaciones sociales, involucra a toda la población de la región, cualquiera que sea su origen o nacionalidad. El intercambio de trabajadores, la interacción cultural, la acogida a las personas desplazadas de sus países, son hechos que se registran en cada una de las naciones de la región y se extienden a escala continental.

A todos nosotros nos une el afán de avanzar en la búsqueda de mecanismos de diálogo e intercambio de experiencias que permitan hacer de la migración internacional un proceso que llegue a fortalecer las buenas relaciones de vecindad y cooperación en nuestro común territorio centroamericano y americano. Este propósito exige la más amplia participación de diversos sectores. Con los distintos temas que se abordarán en este trabajo, se pretende ayudar a despertar y fortalecer el interés para la discusión entre especialistas, gobiernos y la sociedad civil, de manera que permitan desarrollar nuevas formas de cooperación regional y situarlas en el marco de los procesos hemisféricos actualmente en pleno desenvolvimiento, como puede ser, entre otros, el actual tema del Tratado de Libre Comercio de Centro América y República Dominicana con los Estados Unidos de América.

Este trabajo se ha ordenado en dos partes, Tendencias y Patrones Migratorios y; Relaciones entre Migraciones, Desarrollo y Comercio que a su vez agrupan cinco grandes temas: I) Naturaleza económica de la migración; II) Condicionamientos económicos para la migración; III) Aspectos estructurales de las migraciones; IV) Integración regional y migraciones y, V) Migración en Centro América en el marco de los tratados de libre Comercio: una visión sintética.

I. INTRODUCCIÓN

1. Descripción

De la misma forma que como en décadas pasadas han tenido lugar movimientos migratorios nacionales e internacionales en América Latina, se prevé que estos movimientos continúen. Ya a comienzos del Siglo XXI, la migración internacional es un elemento clave en la agenda social y económica de los países, que ha suscitado la atención de los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales. En América Latina y el Caribe se percibe la preocupación por las migraciones internacionales, tanto de los desplazamientos tradicionales causados por el no respeto en sus países de origen a derechos consagrados en instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos, tales como derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona, derecho de igualdad ante la ley¹, etc., como las nuevas formas que adopta el fenómeno producto de la globalización en donde las personas migran en busca de nuevas oportunidades de desarrollo hacia países que reciben fuertes inyecciones de capital producto de la apertura paulatina de sus fronteras a raíz de la negociación de los tratados comerciales; de igual forma hay inquietud por sus repercusiones y la situación de los migrantes². Por lo tanto, las migraciones laborales se ubican en el marco de un sistema dinámico de relaciones entre naciones y regiones receptoras y expulsoras. Estas relaciones pueden ser de carácter económico, político, social o cultural, de manera que los factores que explican los movimientos de trabajadores entre regiones, naciones y bloques de naciones no están generados únicamente por las diferencias de crecimiento económico y de oportunidades de trabajo, sino que se relacionan también con situaciones de conmoción, guerra o violencia, factores culturales, situaciones de pobreza y otros procesos como el comercio, las inversiones extranjeras, la aplicación de nuevas tecnologías, los cambios políticos y las situaciones relacionadas con el medio ambiente.

Desde el punto de vista económico, se afirma que el origen de los movimientos de trabajadores es condición y resultado de las relaciones de interdependencia entre países y

¹ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948, Capítulo I.

² Villa, Miguel, “Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe”, en Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, San José-Costa Rica, 4-6 de septiembre de 2000, p.3.

regiones con desiguales desarrollos y que los mecanismos de ajuste de los mercados como son el incremento del comercio y las inversiones no han proveído sustitutos, ni han obviado los movimientos de trabajadores. Por tanto, aunque se establezcan barreras legales para impedir el flujo de migrantes, se reconoce que la presión migratoria ha crecido y el volumen de migración entre países y regiones del mundo ha seguido expandiéndose³.

Así como se han expandido los intercambios de bienes y servicios y las inversiones de capital a nivel mundial, la migración también se ha constituido en un fenómeno global y regional y por ello, todos los continentes están en mayor o menor grado afectados.

Las respuestas humanitarias a los graves problemas contemporáneos afectando crecientes segmentos de la población en numerosos países han buscado curar tan sólo los síntomas de los conflictos, pero se han mostrado incapaces de remover, por sí mismas, sus causas y raíces. Esto lo ha advertido la Alta-Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (Sra. Sadako Ogata), en dos recientes conferencias, dictadas en la Ciudad de México, el 29.07.1999, y en la ciudad de La Habana, el 11.05.2000, respectivamente, las cuales, por su importancia, ameritan ser aquí resumidas. El argumento básico de la Alta-Comisionada es que, la rapidez con que los capitales de inversión entran y salen de determinadas regiones, en búsqueda de ganancias fáciles e inmediatas, ha seguramente contribuido, junto con otros factores, a algunas de las más graves crisis financieras de la última década, generando movimientos poblacionales en medio a un fuerte sentimiento de inseguridad humana⁴.

Paralelamente a la globalización de la economía, la desestabilización social ha generado una pauperización mayor de los estratos pobres de la sociedad (y con esto, la marginalización y exclusión sociales), al mismo tiempo en que se verifica el debilitamiento del control del Estado sobre los flujos de capital y bienes y su incapacidad de proteger los miembros más débiles o vulnerables de la sociedad (v.g., los inmigrantes, los trabajadores extranjeros, los refugiados y desplazados)⁵. Los desprovistos de la protección del poder público a menudo salen o huyen de sus propios países, del hambre o de la miseria, con graves consecuencias e implicaciones para la propia normativa

³ Cf. A.A.Cancado Trindade, “Voto Concurrente, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, 17 de septiembre de 2003, p. 2, parr. 3, op.cit. 3.

⁴ S. Ogata, *Los Retos de la Protección de los Refugiados* (Conferencia en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 29.07.1999), Ciudad de México, ACNUR, 1999, pp. 2-3 y 9 (mecanografiado, circulación limitada); S. Ogata, *Challenges of Refugee Protection* (Statement at the University of Havana, 11.05.2000), Havana/Cuba, UNHCR, 2000, pp. 4, 6 y 8 (mecanografiado, circulación limitada).

⁵ S. Ogata, *Los Retos...*, op. cit. supra n. (4), pp. 3-4; S. Ogata, *Challenges...*, op. cit. supra n. (4), p. 6.

internacional de protección del ser humano⁶ o bien de los países en donde se encuentran refugiados, desplazados o empleados ilegalmente. De este modo, la propia globalización económica genera un sentimiento de inseguridad humana, además de la xenofobia y los nacionalismos, reforzando los controles fronterizos y amenazando potencialmente a todos aquellos que buscan la entrada en otro país⁷. A pesar de ser necesarios, los migrantes son frecuentemente vistos como indeseados. El rechazo a los migrantes es una constante en casi todos los procesos migratorios, pero es particularmente exacerbado en los movimientos que involucran personas de etnia, idioma, religión o apariencia marcadamente diferente de los habitantes del lugar de destino. Los recién llegados son vistos como compitiendo con la población natural por empleos, como generando un costo indebido para los servicios sociales y la infraestructura en los lugares de destino, y como una amenaza permanente a la estabilidad social y política de la región de destino. Tales sentimientos son los que frecuentemente estimulan reacciones xenófobas y políticas nacionalistas.

En lo que se refiere a la alegación de que los migrantes compiten en el mercado de trabajo con la población natural, deprimiendo así los salarios, hay que hacer antes ciertas consideraciones. De hecho, gran parte de los migrantes no calificados ocupan los espacios que la población natural ya no quiere ocupar, sea por tratarse de trabajos duros o pesados, mal remunerados o de prestigio social reducido. Verdaderamente muchos de los migrantes son, en realidad, sobrecalificados para los empleos que ocupan y terminan frecuentemente haciendo una contribución económica más elevada que la población no migrante⁸.

Paradójicamente, a la expansión de la globalización ha correspondido la erosión de la capacidad de los Estados de proteger los derechos económicos, sociales y culturales de la población; de ahí las necesidades crecientes de protección de los refugiados, los desplazados y los migrantes, en pleno umbral del siglo XXI, lo que exige una solidaridad en escala mundial⁹. Por el momento, lo que se puede observar es un aumento considerable de los marginalizados y excluidos en todo el mundo, entre refugiados¹⁰,

⁶ Cancado Trindade, Antonio Augusto, “Elementos para un enfoque de Derechos Humanos del Fenómeno de los Flujos Migratorios Forzados”, Cuadernos de Trabajo sobre Migración, Volumen 5, OIM/IIDH, Guatemala, Septiembre de 2001, p. 2.

⁷ S. Ogata, *Los Retos...*, *op. cit. supra* n. (4), pp. 4-6; S. Ogata, *Challenges...*, *op. cit. supra* n. (4), pp. 7-10.

⁸ Simposio sobre migración internacional en las Américas, San José, Costa Rica, septiembre de 2000, Fondo de Población de las Naciones Unidas, p. 284.

⁹ S. Ogata, *Challenges...*, *op. cit. supra* n. (4), pp. 7-9; S. Ogata, *Los Retos...*, *op. cit. supra* n. (4) p 11.

¹⁰ Refugiados son personas que, debido a un temor bien fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, o por cualquier otro acontecimiento especial, se encuentran fuera de su patria y no pueden o no desean, por ese temor, acogerse a la protección del Gobierno de su propia nacionalidad. Artículo 6, literal A, ii) del Estatuto de ACNUR y el artículo I, literal A, numeral 2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. El refugiado es, pues, un migrante involuntario. En

desplazados y migrantes en búsqueda de trabajo para sobrevivir.

El aumento de la competitividad económica se ha hecho acompañar del crecimiento de la pobreza y del endeudamiento; la apertura de las fronteras a los capitales (en búsqueda de intereses inmediatos) se ha hecho acompañar del cierre de las fronteras a millones de seres humanos, que huyen del hambre, las enfermedades y la miseria; la globalización de la economía, en medio del fortalecimiento del libre mercado, se ha hecho acompañar de la irrupción de numerosos y disgregadores conflictos internos en diversas partes del mundo.

Las migraciones (entendidas como todo “el proceso de movimiento de los trabajadores migratorios siendo estas las personas que vayan a realizar, realicen o hayan realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional, y sus familiares, que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual”)¹¹ y los desplazamientos forzados, (“entendido este último dentro de las fronteras estatales como producto de los desastres naturales, los conflictos armados, la violencia generalizada y las violaciones sistemáticas a los derechos humanos”)¹² intensificados en la década de los noventa¹³, se han caracterizado particularmente por las disparidades en las condiciones de vida entre el lugar de origen y el de destino de los migrantes. Sus causas son múltiples: colapso económico y desempleo, colapso en los servicios públicos (educación, salud, entre otros), desastres naturales, conflictos armados generando flujos de refugiados y desplazados, represión y persecución, violaciones sistemáticas de los derechos humanos, rivalidades étnicas y xenofobia, violencia de distintas formas¹⁴. En los últimos años, la llamada

consecuencia, todo refugiado es migrante, pero no todo migrante es refugiado, pues la migración supone decisión voluntaria de quien la realiza, generalmente en procura de mejores condiciones de vida. Vasco, Miguel Antonio. “Diccionario de Derecho Internacional”, Edit. CCE, p. 499, 1989.

¹¹ Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

¹² Cancado Trindade, Antonio Augusto, “Elementos para un enfoque de Derechos Humanos del Fenómeno de los Flujos Migratorios Forzados”, Cuadernos de Trabajo sobre Migración, Volumen 5, OIM/IIDH, Guatemala, Septiembre de 2001, p. 11.

¹³ Los desplazamientos forzados en los años noventa (después del fin de la guerra fría) abarcaron cerca de nueve millones de personas; UNHCR, *The State of the World's Refugees - Fifty Years of Humanitarian Action*, Oxford, UNHCR/Oxford University Press, 2000, p. 9.

¹⁴ N. Van Hear, *New Diasporas - The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities*, London, UCL Press, 1998, pp. 19-20, 29, 109-110, 141, 143 y 151; F.M. Deng, *Protecting the Dispossessed - A Challenge for the International Community*, Washington D.C., Brookings Institution, 1993, pp. 3-20.

“flexibilidad”¹⁵ en las relaciones laborales, en medio de la globalización de la economía, también ha generado movilidad, acompañada de inseguridad personal y de un creciente miedo del desempleo.¹⁶

Las migraciones y los desplazamientos forzados, con el consecuente desarraigo de tantos seres humanos, acarrear traumas. Testimonios de migrantes dan cuenta del sufrimiento del abandono del hogar, a veces con separación o desagregación familiar, de la pérdida de bienes personales, de arbitrariedades y humillaciones por parte de autoridades fronterizas y oficiales de seguridad, generando un sentimiento permanente de injusticia¹⁷. Como advertía Simone Weil ya a mediados del siglo XX, “estar arraigado es tal vez la necesidad más importante y menos reconocida del alma humana. Es una de las más difíciles de definir”¹⁸.

En las mismas época y línea de pensamiento, Hannah Arendt alertaba para los padecimientos de los desarraigados (la pérdida del hogar y de la familiaridad de lo cotidiano, la pérdida de la profesión y del sentimiento de utilidad a los demás, la pérdida del idioma materno como expresión espontánea de los sentimientos), así como para la ilusión de intentar olvidarse del pasado (dada la influencia que ejercen sobre cada uno sus antepasados, las generaciones predecesoras)¹⁹. También en esta línea de razonamiento, en notable libro publicado en 1967, titulado *Le retour du tragique*, J.-M. Domenach observó que no hay cómo negar las raíces u orígenes del propio espíritu humano, por cuanto la propia forma de adquisición de conocimientos, por parte de cada ser humano, - y

¹⁵ “La flexibilidad en el mercado de trabajo o relaciones laborales consiste en la posibilidad que tiene el empleador de contratar sin ninguna limitación a los trabajadores y trabajadoras que desee por el tiempo que le sean necesarios, para poder sacar su volumen de trabajo y cumplir con las necesidades de su producción, realizando contratos por tiempo determinado (fijo o por obra determinada), aumentar los períodos de prueba y despedir más fácilmente a sus trabajadores o trabajadoras”, en Temple Temple, Andrés. Revista del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica, No. 3/2004, p. 21, Edición III Trimestre 2004, San José, Costa Rica.

¹⁶ N. Van Hear, *op. cit. supra* n. (14), pp. 251-252. Como bien se ha resaltado, “the ubiquity of migration is a result of the success of capitalism in fostering the penetration of commoditization into far-flung peripheral societies and undermining the capacity of these societies to sustain themselves. Insofar as this ‘success’ will continue, so too will migrants continue to wash up on the shores of capitalism’s core”; *ibid.*, p. 260.

¹⁷ Corte I.D.H., “Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de Agosto de 2000”, Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República Dominicana, Caso de Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana, párr. 13, testimonios del Padre Pedro Ruquoy, sacerdote católico miembro de una comunidad religiosa en República Dominicana y de Solange Pierre, trabajadora social, Directora del Movimiento de Mujeres Dominicano-Haitianas.

¹⁸ Simone Weil, *The Need for Roots*, London/N.Y., Routledge, 1952 (reprint 1995), p. 41.

¹⁹ Hannah Arendt, *La tradición cachée*, Paris, Ch. Bourgois Éd., 1987 (ed. orig. 1946), pp. 58-59 y 125-127.

consecuentemente de su manera de ver el mundo, - está en gran parte condicionada por factores como el lugar de nacimiento, el idioma materno, los cultos, la familia y la cultura²⁰.

Como bien ha señalado, en artículo reciente Jaime Ruiz de Santiago, el drama de los refugiados y los migrantes, - de los desarraigados en general, - sólo podrá ser eficazmente tratado en medio de un espíritu de verdadera solidaridad humana hacia los victimados²¹. En definitiva, sólo la firme determinación de reconstrucción de la comunidad internacional sobre la base de la solidaridad humana podrá llevar a la superación de las trágicas paradojas anteriormente mencionadas.

A partir de los años cincuenta, todos los países latinoamericanos inician un proceso de desarrollo hacia dentro bajo la égida de un estado benefactor y fuertemente centralizado. Este proceso de desarrollo económico se caracterizó por la implementación de un modelo de sustitución de importaciones como alternativa para la búsqueda del crecimiento económico y la equidad social. Estuvo acompañado de importantes movimientos de población tanto interna, del campo y los pequeños centros urbanos hacia la consolidación de grandes ciudades, como internacional, entre países vecinos y desde los países del sur hacia los del norte o países industrializados. Durante los años ochenta, el modelo de crecimiento hacia adentro, mediante la sustitución de importaciones, hace crisis en los países latinoamericanos y se empieza a implementar un nuevo modelo de reestructuración económica²².

En las nuevas situaciones de reestructuración de las sociedades nacionales y de la comunidad internacional, caracterizados por una vocación de la globalización de los procesos, una simultánea reconfiguración de bloques regionales (Area de Libre Comercio de las Américas, en adelante ALCA; North American Free Trade Agreement, en adelante NAFTA; Central American Free Trade Agreement, en adelante CAFTA; Mercado Común Suramericano, en adelante MERCOSUR; COMUNIDAD EUROPEA, en adelante CE, etc.) y un debilitamiento de la trama de intercambios comerciales desde los países menos desarrollados hacia los países altamente industrializados, las presiones migratorias no han disminuido y se ha expandido enormemente la migración legal e ilegal, de tal suerte que podemos indicar, a grandes rasgos, que mientras permanezcan las diferencias de desarrollo entre países y entre regiones, habrá migraciones laborales. A nivel interno de las naciones, también se observan diferenciales que generan condiciones para que las presiones migratorias o los desplazamientos continúen existiendo. Tal es el caso de nuevas inversiones y el incentivo gubernamental en ciertas áreas para que los trabajadores migren a otras regiones.

²⁰ J.-M. Domenach, *Le retour du tragique*, Paris, Éd. Seuil, 1967, p. 285.

²¹ Jaime Ruiz de Santiago, "Derechos Humanos, Migraciones y Refugiados: Desafíos en los Inicios del Nuevo Milenio", *Actas del III Encuentro sobre Movilidad Humana: Migrantes y Refugiados*, San José de Costa Rica, ACNUR/ IIDH, 2001.

²² Brenes, Lucrecia, comp. "Tratado de libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos". San José, Costa Rica, EUNED, 2004, p. 81.

2. PROBLEMÁTICA

Tomando en cuenta el entorno que comprende la situación de los trabajadores migrantes, y las consecuencias económicas que ello implica en momentos claves para la globalización de la economía, es preocupante la privación del goce y ejercicio de ciertos derechos laborales a los trabajadores migrantes, y su compatibilidad con la obligación de los Estados americanos de garantizar los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley consagrados en instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos; así como con la subordinación o condicionamiento de la observancia de las obligaciones impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos, incluidas aquellas oponibles *erga omnes*, frente a la consecución de ciertos objetivos de política interna de un Estado americano. Además, es importante analizar el carácter que los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley, han alcanzado en el contexto del desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos y su codificación. Los trabajadores migratorios, al igual que el resto de las personas, deben tener garantizado el goce y ejercicio de los derechos humanos en los Estados donde residen. Sin embargo, su vulnerabilidad los hace blanco fácil de violaciones a sus derechos humanos, basadas especialmente en criterios de discriminación y, en consecuencia, los coloca en una situación de desigualdad ante la ley en cuanto al goce y ejercicio efectivo de estos derechos.

Adicionalmente a lo anterior, una de las más importantes repercusiones de los procesos de globalización e integración de mercados sería el contar con la efectiva apertura y con un mayor acceso a capitales productivos que aumentarían la formación de capital fijo. Esto sí podría favorecer la creación de condiciones para que el incremento de la producción y el crecimiento económico no se tradujera en un mayor número de personas viviendo en condiciones marginales. En un sentido crítico de estos procesos, que no dejan de tener bases de proyección al observar muchos de los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, (en adelante TLCAN), en México, apuntaría a resaltar que uno de los efectos sociales sería la expansión de empleo manteniendo la pobreza. Se refiere aquí a la previsible expansión de zonas francas de producción mayormente conformadas por un parque industrial de maquiladoras. Estas industrias de ensamblaje reportan poco efecto en la ampliación del mercado interno. Sin embargo es de reconocer que hasta ahora las élites políticas y económicas no han podido establecer un programa constante de desarrollo. Los defensores de este impacto argumentarían que es cierta la expansión de este empleo barato, pero que al final es algo mejor que las actuales condiciones de miseria y violencia endémica que se vive especialmente en las zonas más pobres de los países Centro Americanos y del Caribe.

Se reconoce que la búsqueda de los capitales productivos debe tomar en cuenta el impacto que tiene el gran dinamismo del sector financiero internacional. El volumen de la economía financiera es 50 veces superior al de la economía real y sus principales actores -los fondos de pensión estadounidenses, británicos y japoneses- dominan los

mercados financieros. Ante ellos, el peso de naciones como las pequeñas economías del Caribe o de Centro América, resulta muy poco significativo. Acrecentar los costos sociales de la privatización repercutiría en una menor capacidad de los Estados y el entorno institucional en la sub-región. Cada vez más países que han vendido sus empresas públicas al sector privado internacional se han convertido de hecho en propiedad de los grupos multinacionales, que actualmente dominan sectores enteros de la economía del sur. En ocasiones pueden servirse de los estados locales para ejercer presión sobre los foros internacionales y obtener las decisiones políticas más favorables a su papel preponderante en lo global.

Todo esto se reconocería aún cuando también conviene señalar que casi siempre, con la excepción de México, la capacidad de los Estados ha sido muy reducida en las naciones del Caribe o de Centro América. De allí que no haya demasiado espacio para privatizaciones. Los efectos económicos sociales e institucionales del ALCA estarán relacionados con la correspondencia entre estabilidad macro y el potencial de mejora de niveles de vida en indicadores concretos. Es imprescindible tener presente que las estabilidades macroeconómicas de las naciones deben traducirse en beneficios para los grupos más vulnerables y no sólo en escenarios para acción de capitales. Las políticas de ajuste estructural impuestas a los países en desarrollo desde los años 80 han dado resultados satisfactorios a escala macroeconómica, pero han significado un costo social exorbitante y contra productivo. Los gobiernos han saneado las economías favoreciendo con mucho las inversiones internacionales al tiempo que se ha desgarrado la cohesión del sistema de integración social. La capacidad institucional de los Estados está relacionada con la mayor vulnerabilidad económica externa. Esto ha sido la evidencia con la aceleración de la globalización y las crisis financieras de finales de los años 90's. Estas condiciones provocaron una reducción aún mayor de los gastos públicos en salud y educación en nombre de la lucha contra el déficit fiscal y un aumento de las desigualdades y de la pobreza. Es cierto que en los países en desarrollo éstas no son producto exclusivo de las políticas de ajuste, pero la evidencia es que hasta ahora esas políticas han contribuido a acrecentar un menor número de oportunidades. Además también imperan condiciones reñidas con el mantenimiento pleno del estado de derecho. En los impactos sociales e institucionales es importante reconocer la baja capacidad de las entidades públicas. De allí surgen varios factores que repercuten en climas de ingobernabilidad. Los resultados se relacionan con condiciones caóticas, al margen del estado de derecho, en una condición de barbarie en donde sectores de mafia imponen su ley. Aparecen nuevos peligros: crimen organizado, delincuencia explosiva, inseguridad generalizada, fanatismos étnicos o religiosos, corrupción masiva.

Actualmente, la revolución en las comunicaciones y el transporte les ha permitido a las grandes empresas de los países del Primer Mundo bajar costos, trasladando los empleos hacia donde la mano de obra es más barata y, según algunos, donde los estándares laborales (garantías sociales) son más bajos. Esta situación parece haber dejado a los trabajadores del Primer Mundo con menores fuentes de empleo y, en consecuencia, con menos posibilidades de aumentar sus salarios. Los países desarrollados, principalmente Estados Unidos de América y Francia, están tratando de imponer estándares laborales más altos a los países en desarrollo con el fin de evitar este fenómeno. Sin embargo, otros dicen que en esta iniciativa subyace una intención proteccionista, disfrazada de moral,

que podría poner en peligro los ideales de libre comercio y lesionar la ventaja comparativa que estos países tienen en cuanto a la mano de obra abundante y barata. La idea de imponer estándares laborales a los países en desarrollo está teniendo consecuencias cada vez más palpables en la conformación del orden comercial internacional.

Es común afirmar que la internacionalización económica constituye uno de los signos dominantes de las últimas décadas del siglo XX. Aunque la medida en que la escala de este fenómeno supera la de etapas anteriores de predominio del libre comercio es discutible, no puede negarse que las transformaciones ocurridas en las décadas finales del pasado siglo tuvieron un alcance global en lo que respecta a la revolución en materia de comunicaciones y de transmisión de información y que esto repercutió fuertemente entre los movimientos migratorios, en especial sobre la migración calificada. En el caso del personal altamente calificado, la consolidación de mercados de trabajo globales se produjo de modo mucho más definido. Los organismos internacionales y las compañías multinacionales han contribuido al movimiento en esa dirección, involucrando fundamentalmente a los profesionales y técnicos que, en forma progresiva, tienden a constituirse en un segmento internacionalizado. No solamente las empresas se desterritorializan, también los técnicos vinculados a ellas propenden cada vez más a desarrollar espacios de vida transnacionales.

Por lo tanto, la clave de los tratados de libre comercio en su específica relación con los trabajadores migrantes, es poder llegar, por medio de una cláusula social en los tratados comerciales internacionales, a una armonización de los estándares laborales entre los países del Primer Mundo y los países del Tercer Mundo. Esta iniciativa ha surgido con el fin de impedir que los bajos costos laborales que tienen las empresas que reubican la producción industrial hacia el Tercer Mundo, ejerzan una presión que provoque variaciones en los estándares laborales en todo el mundo, con el argumento de que, de otra forma, los países en los que éstos sean más altos, perderían competitividad.

3. IMPORTANCIA

Lo anterior podría alentar a los empleadores a utilizar esas leyes o interpretaciones para justificar la pérdida progresiva de otros derechos laborales. Por ejemplo: pago de horas extras, antigüedad en el empleo, salarios devengados, licencias de maternidad, abusando así de la condición de vulnerabilidad en que se encuentran los trabajadores migrantes indocumentados. En ese contexto, las violaciones a los instrumentos internacionales que tutelan los derechos humanos de los trabajadores migratorios en la región constituyen una amenaza real para la vigencia de los derechos protegidos por tales instrumentos.

En el marco del principio de igualdad jurídica consagrado en el artículo II de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 24 de la Convención Americana, en el artículo 7 de la Declaración Universal y en el artículo 26 del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ¿puede un Estado americano, en relación con su legislación laboral, establecer un trato perjudicialmente distinto para los trabajadores migratorios indocumentados en cuanto al goce de sus derechos laborales respecto de los residentes legales o los ciudadanos, en el sentido de que dicha condición migratoria de los trabajadores impide *per se* el goce de tales derechos?

El tema tiene gran relevancia dentro del marco del efectivo cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de las autoridades de los Estados receptores de migrantes, tomando en cuenta el alcance de tales obligaciones respecto de la protección de los derechos laborales de los trabajadores migrantes indocumentados, independientemente de su nacionalidad. Se trata en este trabajo de dar una visión global sin tratar de entrar en consideraciones de interpretación del derecho interno de ningún Estado.

Por ejemplo, para México, en palabras su Presidente Vicente Fox, la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes es un tema de su especial interés, en razón de que existen, “aproximadamente cuatro millones de trabajadores mexicanos indocumentados en los Estados Unidos, para los que, a veces se violan sus derechos fundamentales”²³, quienes al carecer de una situación migratoria regular, se convierten en un blanco natural de explotación humana y laboral, debido a su condición vulnerable.

Los esfuerzos que México y otros Estados de la región han venido realizando en defensa de los derechos humanos de los trabajadores migrantes, no han podido evitar el recrudecimiento de legislaciones y prácticas discriminatorias contra el extranjero que busca trabajo en un país distinto al suyo.

4. Objetivos

a. Objetivo general

Analizar el entorno y consecuencias de la privación del goce y ejercicio de ciertos derechos laborales a los trabajadores migrantes a la luz de los tratados de libre comercio como expresión de la irrupción de las tecnologías de la información, transnacionalización de las empresas y apertura de las naciones. La redistribución espacial de las actividades económicas, la mayor movilidad del capital productivo y de la tecnología, reducción de costos internacionales de transacción que afectan la redistribución internacional de las oportunidades económicas y por este medio, la dinámica de los comportamientos migratorios y su compatibilidad con la obligación de los Estados americanos de garantizar los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley consagrados en instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos.

²³ En: Periódico La Nación. Fox se enfrenta a Congreso por Presupuesto. Sábado 20 de noviembre de 2004. El Mundo. p. 28 A. Entrevista de Periodista Marco Sibaja.

b. Objetivo específico

Sabemos que los tratados comerciales y particularmente el tratado de libre comercio entre Centro América y los Estados Unidos de América, es uno de los grandes desafíos para las naciones y pueblos centroamericanos. Por lo tanto, estos procesos deben contar con la participación de todos los sectores económicos, principalmente de los trabajadores y trabajadoras. La integración subregional y los acuerdos de libre comercio tienen impactos importantes sobre la migración internacional. Se analizarán las necesidades sociales de los inmigrantes relacionadas con el acceso a los servicios (salud/educación/seguridad social) y los mecanismos de protección de los mercados de trabajo. A pesar de que los tratados de libre comercio no tienen compromisos explícitos respecto de la migración internacional, esto no implica que los impactos sobre ella sean nulos.

Muchos países estiman que los esfuerzos por incluir las normas del trabajo en el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales no son sino una cortina de humo para el proteccionismo. Muchos funcionarios de los países en vías de desarrollo consideran que la campaña para incorporar las cuestiones laborales en los tratados de libre comercio, representan de hecho un intento por parte de los países industrializados de debilitar la ventaja comparativa de los interlocutores comerciales con salarios inferiores. Veremos cómo la migración adquirirá mayor relevancia en la política nacional y multilateral. La política migratoria se centrará en los trabajadores que provean ventajas comparativas.

PRIMERA PARTE: TENDENCIAS Y PATRONES MIGRATORIOS

La generación de conocimiento para explicar la migración y diseñar políticas exige datos apropiados, relevantes y oportunos. En esta primera parte del trabajo se permite identificar tres grandes temas que afectan los patrones migratorios. Primeramente, los sistemas económicos nacionales y su relación con la migración. En segundo lugar, los condicionamientos económicos que dan pie a la migración, y por último los aspectos estructurales que componen la migración.

II. LA NATURALEZA ECONOMICA DE LA MIGRACION

1. Los sistemas económicos nacionales y su relación con la migración

Para lograr entender desde una perspectiva económica lo que suponen los flujos migratorios, hay necesariamente que partir del significado económico de migración. Al ser la economía un instrumento al servicio del ser humano, debemos saber entonces que aquí es donde comenzamos a construir el sistema económico con la población, cuantitativa y cualitativamente considerada. Vemos entonces que la población tiene una doble función económica: la de consumir, y por eso es sujeto de demanda, y la de producción, por lo que también es sujeto de la oferta. La finalidad del sistema económico es entonces, ordenar todos los recursos disponibles para que, a través de la actividad productiva de sus ciudadanos, queden satisfechas todas las necesidades de la población, que sería la variable independiente del sistema.

En principio, el planteamiento ideal supone que todos los recursos existentes y conocidos en determinado momento histórico del planeta, están al servicio de toda la población del mundo, lo cual, por otra parte, serviría para precisar el auténtico sentido de la globalización económica.

Ahora bien, como en la mayoría de los casos, los recursos naturales no se pueden utilizar tal y como están en la naturaleza, es necesaria su elaboración por la actividad laboral, y para organizar esos procesos se ha segmentado el planeta en sistemas económicos nacionales, de manera que todos los ciudadanos, que ocupan un territorio delimitado, han de transformar los recursos de ese territorio para satisfacer las necesidades de la población que vive dentro de las fronteras con que se han separado unos sistemas económicos de otros, con lo cual podemos entender cuál es el origen de los movimientos migratorios por motivos económicos.

De esta forma, por ejemplo, los bienes y servicios que se producen en los Estados Unidos, son para los habitantes de ese país y, su gobierno, es el que decide si le interesa que entren otros ciudadanos que pertenecen a otro sistema económico para colaborar en la producción y consecuentemente decidir también quiénes y cómo pueden acceder al consumo de los bienes que allí se producen. De igual forma, si en Arabia Saudita o en Kuwait hay abundancia de petróleo y poca población en relación con la riqueza que ese

petróleo genera, estos ciudadanos son afortunados porque sus fronteras delimitan un territorio rico en recursos, a pesar de lo poco numerosa que es la población que, por su lugar de origen, tiene derecho a disfrutar de esos bienes. Esto está reconocido así internacionalmente y aparece afirmado en el apartado H que se refiere expresamente a la Emigración, en el documento preparatorio de la III Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, el cual expresa lo siguiente:

- La gente tiene derecho a elegir el lugar de trabajo y residencia dentro de su propio país, y a emigrar a cualquier otro país que les acepte.
- Los Estados nacionales tienen el derecho a determinar los requisitos necesarios para acceder a la ciudadanía y a la residencia legal de conformidad con lo reconocido universalmente en las normas internacionales.

En los dos párrafos anteriores, entonces, está claro el derecho a salir de cualquier país, como ejercicio de la libertad individual, pero también es claro el hecho de no poder entrar en el país que el migrante aunque la persona o ser humano tiene derecho a buscar mejores condiciones de vida en otro país.

III. LOS CONDICIONAMIENTOS ECONOMICOS PARA LA MIGRACIÓN

1. Equilibrio entre población y recursos

Cualquier país rico del mundo tiene bien sentadas las bases o normas para que cualquier ciudadano de otro país pueda conseguir, si así lo desea, el permiso de residencia. Con esta normativa se pretende garantizar el equilibrio de población y recursos en el país respectivo, para que no aumente excesivamente la demanda de bienes de consumo, de modo que se provoque una desestabilización de los precios ante una oferta que crece mucho más lentamente, o también, para que no aumente la oferta de personas que quieren trabajar en un número desproporcionado o mayor que las posibilidades de trabajo que ofrece el sistema.

No es necesario advertir que por mucha que sea la saturación cuantitativa del mercado de trabajo, ninguno de esos países pondrá dificultades para conceder la residencia a especialistas eminentes en cualquier rama del saber. Por ejemplo, Costa Rica es un país que a través de la legislación y su debida aplicación, ha mostrado estar comprometida con la protección de los derechos de los trabajadores. El país no solamente cuenta con legislación nacional muy comprensiva en la materia, sino que también ha ratificado más de 48 convenios de la Organización Internacional del Trabajo²⁴, participando en forma

²⁴ Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. Tratado de Libre Comercio entre Centro América y los Estados Unidos; Posición Nacional/Ministerio de Comercio Exterior. – 1.ed.-San José, C.R.; COMEX. 2003. p.48

activa en dicho foro, tratando de contribuir a la estabilidad social de este país. Costa Rica sostiene que la OIT es el foro adecuado y competente para la discusión y el tratamiento de estos temas en el ámbito internacional. Producto de esto podemos ver en el Tratado de Libre Comercio entre los países de Centro América y los Estados Unidos de América, en el Capítulo 11 relacionado con el Comercio Transfronterizo de Servicios, en el anexo de Servicios Profesionales, que aunque no se establece ninguna obligación de apertura de servicios profesionales, se alienta a las dependencias gubernamentales, asociaciones y colegios profesionales a elaborar normas y criterios con el propósito de que se puedan otorgar licencias y certificados así como la formulación de recomendaciones en ese sentido. De esta forma, las partes alentarán a las autoridades competentes para que si las recomendaciones son congruentes con el tratado, éstas las adopten otorgando así, licencias temporales para prestar servicios en el territorio nacional.

En este equilibrio entre población y recursos, la variable independiente es la población local y, por tanto, la habilidad del Estado estará en organizar los recursos disponibles para que mediante los procesos de producción se obtengan los bienes suficientes para satisfacer las necesidades de la población. Esto es un problema bastante parecido al que se presenta en el proceso de desarrollo regional de un país. Por ejemplo, si en una región con pocos recursos naturales no se puede conseguir la producción suficiente para satisfacer las necesidades de la población residente ni la equidad en la distribución de la renta, en relación con otras regiones del mismo país, se podría lograr ese balance si se cambiara la residencia de una parte de la población. Ahora bien, esto no es tan fácil y no se puede obligar a hacerlo. Por eso el Estado no puede hacer otra cosa que intentar mejorar las condiciones de producción para que su renta per cápita sea equiparable a la de otras regiones. La población, es por tanto, una variable independiente.

Se puede decir que el mundo está dividido en sistemas económicos y cada sistema económico supone que la población que vive en su territorio tiene derecho a encontrar en él los bienes que ha de consumir y el trabajo necesario para contribuir a la producción de esos bienes. Pero dado que en la práctica normalmente se da un desequilibrio entre la distribución geográfica de la población y los recursos, ya que la producción de riqueza se localiza en zonas que están en regresión demográfica, mientras que las regiones con más rápido crecimiento poblacional se caracterizan por el estancamiento económico e incluso la regresión, hay que recurrir a las migraciones, como solución inmediata y deseablemente transitoria, para reestablecer el equilibrio económico.

La formación de los sistemas económicos es el resultado de factores muy diversos y de aquí provienen las desigualdades que se dan en sistemas económicos con muchos recursos y poca población o mucha población y pocos recursos, o bien, lo que tampoco es raro, abundancia en recursos naturales pero mal explotados para que puedan satisfacer las necesidades de toda su población. En la Unión Europea, por ejemplo, se habló primero de un mercado común, luego de un mercado único, ahora de una unión económica y monetaria. Todas estas son etapas por las que atraviesa un sistema económico que sustituirá al existente en varias naciones como las que conforman la UE. De manera que cuando ese proceso termine su consolidación, solamente existirá un sistema económico europeo, lo que supone que cualquier ciudadano de uno de los Estados miembros tendrá

derecho a trabajar en otro territorio comunitario y ninguna barrera administrativa le impedirá apropiarse de los bienes disponibles en cualquier punto del territorio de la UE.

2. Desarrollo económico: clave para los movimientos migratorios

Dado que sería muy difícil y, probablemente desacertado, tratar de resolver el problema de los desequilibrios de los sistemas económicos nacionales buscando una nueva configuración de éstos, como la que podría ocurrir si el fenómeno de la globalización fuera auténtico y no una aparente libertad de intercambios económicos, muy selectiva e interesada, es conveniente estudiar otras alternativas desde el punto de vista económico que se pueden ofrecer para contribuir a hacer más efectivo el derecho de todos los seres humanos a disponer de los bienes necesarios para una existencia digna.

Para fijar mejor la atención en la problemática económica que se quiere tratar, es conveniente proponer algunas interrogantes que luego pueden servir para centrar los aspectos fundamentales de las conclusiones de este trabajo. La cuestión más importante que puede plantearse, aunque solamente se refiera a un número reducido de inmigrantes, es el preguntarse qué sentido tiene el permitir que muchos ciudadanos de otros sistemas económicos vengan al nuestro, ya que sabemos que no hay mucho trabajo que se les pueda ofrecer para que puedan vivir dignamente. Lo anterior se puede completar con la pregunta de si es obligación del Estado defender el empleo de su población local, cosa que en cierta forma se hace en el capítulo de Comercio Transfronterizo de Servicios y en el Capítulo sobre lo Laboral en el Tratado de Libre Comercio de Centro América con los Estados Unidos, que establece un marco de normas y principios que promuevan la protección y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores a través de la observancia y aplicación de la respectiva legislación laboral de cada país. Y muy relacionado con las cuestiones anteriores está el preguntarse si es conveniente traer a trabajadores extranjeros, con contrato legal de trabajo, para que realicen actividades que no quieren hacer los locales, de manera que éstos puedan vivir, quizá complementando su sustento con otros trabajos clandestinos, advirtiendo que también cotizarán con sus respectivas cargas sociales aceptando los trabajos que los locales rechazan. Es importante analizar si la contratación de inmigrantes ilegales puede ser la estrategia de empresarios que no quieren contratar a trabajadores locales para no pagar los salarios del mercado y evadir los costos de las cargas sociales.

La inmigración clandestina elude su registro estadístico, porque la primera dificultad que se presenta para su estudio es cómo definirla y medirla. La naturaleza clandestina o ilegal proviene del ordenamiento jurídico vigente que regula la entrada o salida de los países y las regulaciones que controlan el acceso al mercado de trabajo. En países como Estados Unidos o Canadá abiertos a la inmigración, la inmigración ilegal es una alternativa para aquellos que no reúnen los requisitos para obtener una visa, así como para aquellos que deben esperar más de lo que desean para obtenerla y para aquellos para quienes la entrada sin autorización es menos costosa en términos económicos que la obtención de un visado en su pasaporte. En países como los europeos, donde la entrada y residencia en el país

está seriamente restringida a ciertos tipos de inmigrantes, la inmigración ilegal es la única opción posible para los trabajadores semi o no calificados procedentes de países no comunitarios, con excepción de la reunión familiar y los solicitantes de asilo. Por lo tanto, la inmigración ilegal estaría compuesta por aquellos que entran a un país sin documentos. Entonces la población extranjera ilegal en un país se compone por los primeros ya mencionados más los inmigrantes que les haya caducado su permiso de permanencia en el país²⁵.

En ocasiones se recurre a la inmigración para mantener las fases de prosperidad del ciclo económico (trabajadores migrantes que ayudan en la recolección de café, caso de Costa Rica), pero al entrar la coyuntura en una fase recesiva, la inmigración ha servido también para evitar el paro de la población local, por ejemplo, en Costa Rica cuando los controladores aéreos de los aeropuertos nacionales han entrado en huelga o paro, el gobierno generalmente acude a trabajadores migrantes para mantener los servicios públicos funcionando²⁶. De esta forma los inmigrantes han tenido un papel clave para entrar a operar en el mercado de trabajo cuando el ciclo entra en recesión, reduciendo o incluso eliminando el paro de la propia población laboral activa, evitando los inconvenientes y el malestar que esto produce en cualquier país.

Para que un país deje de ser uno de emigración debe fomentar seriamente el desarrollo económico, social y humano a través de las oportunidades que brinda su inserción en la economía internacional, comprometiéndose con una política de apertura de nuevos mercados para sus exportaciones, en beneficio de sus trabajadores, los consumidores, empresarios y la población en general. En el tanto que este esfuerzo permita crear el número suficiente de puestos de trabajo, puede llegar a reducir el desequilibrio en el mercado laboral particular de que se trate.

A pesar de que es innegable la fortaleza de algunas economías del istmo centroamericano, es también cierto que algunas de ellas se encuentran en problemas. Se destaca cómo Guatemala, Honduras y El Salvador son los más grandes en población, representando alrededor de dos terceras partes de la población total del istmo, sin embargo, no ocurre lo mismo en términos de producción en donde Guatemala, Costa Rica y El Salvador son, en ese orden, los de mayor producto interno bruto (alrededor del 72% del total en el año 2002). También hay diferencias en la producción por habitante en donde el nivel de Costa Rica y Panamá es relativamente alto (mayor de US\$4,000.00 anuales), el de Guatemala y El Salvador es intermedio (sobre US\$2,000.00 anuales) y el de Honduras y Nicaragua es bajo (menos de US\$1,000.00 y US\$500.00 respectivamente). Los principales países exportadores son Guatemala y Costa Rica con un 50% del total. Por último los tres países con mayor endeudamiento son Nicaragua, Panamá y Honduras. Por esta última razón es que se han incluido dentro de la Iniciativa

²⁵ La Migración Internacional y Desarrollo en las Américas. Simposio sobre la Migración Internacional en las Américas. San José, Costa Rica, Septiembre de 2000. p.117.

²⁶ Ver http://www.nacion.com/ln_ee/2004/junio/28/ultima-sr1.html en Periódico La Nación del 28 de junio de 2004: “Gobierno llama al diálogo a controladores aéreos que insisten en huelga”.

para ayuda a Países Pobres Altamente Endeudados, donde tienen el beneficio de una condonación parcial, pero significativa de su deuda externa²⁷. Hay riesgos y oportunidades cuyas implicaciones dependen de la forma en que unos y otros países los enfrenten. La situación internacional derivada de los recientes conflictos armados internacionales y de sus consecuencias para los países industrializados constituyen un riesgo muy importante. Por otro lado, una fuente importante de oportunidades en el corto y mediano plazo está en la posibilidad muy cercana de la suscripción del tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos que se constituye en el principal mercado para todos los países de la región, el cual estará condicionado por los términos de su negociación y, sobre todo, por los esfuerzos y las acciones de cada uno de los países para incrementar la competitividad de sus sectores productivos²⁸.

3. Migración y los cambios demográficos

La relación entre la migración internacional y otros aspectos demográficos, como el tamaño y crecimiento de la población, la estructura y densidad demográfica y la distribución espacial, no es sencilla ni determinística. Se suele pensar que tasas elevadas de crecimiento demográfico son asociadas con la emigración, mientras que tasas reducidas atraen la inmigración. Esto sería porque las tasas elevadas de fecundidad son asociadas con la pobreza y la saturación del mercado de trabajo. Paralelamente, la fecundidad reducida induciría preocupaciones con la falta de mano de obra. En sociedades predominantemente rurales habría una inquietud con la disponibilidad de tierras explotables en regiones de baja densidad. Este último tema ganó notoriedad con el conflicto bélico entre Honduras y El Salvador en fines de la década de los sesenta, que fue el punto de culminación de un proceso gradual de ocupación de tierras hondureñas por migrantes de El Salvador, con su densidad demográfica sensiblemente mayor²⁹.

Históricamente, la tesis de un empuje demográfico para la migración de Europa hacia los Estados Unidos ha tenido cierto destaque. Easterlin³⁰, Thomas³¹ y otros han dado credibilidad empírica a la idea de que aumentos en la tasa de natalidad han generado olas de emigración 15 o 20 años más tarde. Se ha argumentado que la explosión demográfica europea durante el siglo XIX fue una condición necesaria para el poblar las Américas y

²⁷ Primer Seminario Evolución de la Economía en el año 2002 y Pronóstico Económico para el año 2003. San José, C.R., Abril 2003. CEFSA-CENTROAMERICA, 3 de abril de 2003.

²⁸ Consejeros Económicos y Financieros S.A. (CEFSA), "CENTROAMÉRICA: Evolución de la Economía en el 2001 y Pronóstico Económico para el 2002", San José, Costa Rica, abril del 2002.

²⁹ Durham, William H. 1979. Scarcity and Survival in Central America. Ecological origins of the Soccer War. Stanford Ca, Stanford University Press.

³⁰ Easterlin, Richard A. 1961. "Influences on european overseas emigration before World War I". Economic Development and Cultural Change 9. p.339-351.

³¹ Thomas, Brinley. 1973. Migration and economic growth: a study of Great Britain and the Atlantic Economy. Cambridge. Cambridge University Press.

que un parecido se encuentra actualmente en movimiento con la migración de asiáticos y latinoamericanos hacia los Estados Unidos. Más específicamente, Reynolds³² argumenta que el crecimiento vegetativo de la población mexicana exigiría un crecimiento económico anual de 7% para que su mano de obra sea absorbida productivamente, mientras los Estados Unidos necesitan de una inmigración continua para mantener su tasa actual de crecimiento económico. Así habría una cierta complementariedad demográfica entre ambos países. Espenshade³³ llegó a una conclusión semejante para el caso del Caribe y los Estados Unidos.

Recientemente estas ideas han tomado notoriedad al relacionarlas con la situación europea en el sentido de que las poblaciones europeas están en un proceso de envejecimiento. Según escenarios elaborados por la División de Población de las Naciones Unidas³⁴, los países europeos necesitarían de un mínimo de 3.23 millones de inmigrantes anuales entre 2000 y 2050 para mantener el tamaño de su población en edades laborales, de 15 a 64 años, en los niveles de 1995. Para Japón, la inmigración necesaria sería del orden de 647,000 personas al año y para los Estados Unidos de 359,000. En el escenario más radical, de mantener una relación constante entre la población en edades laborales y la mayor de 65 años, las necesidades de inmigración de reemplazo serían más urgentes aún, del orden de 27.14 millones por año para Europa, 10.47 millones para Japón y 11.85 millones para los Estados Unidos.

Sin embargo debemos tomar con cuidado las disparidades demográficas ya que las personas no migran porque perciben diferencias demográficas. Los países con tasas más elevadas de fecundidad, el crecimiento demográfico más rápido y la mayor densidad de ocupación no aportan el mayor número de emigrantes a nivel mundial. De igual forma, las condiciones demográficas en los países de destino, especialmente aquellos con baja fecundidad y envejecimiento de su población, son mucho menos importantes en sus efectos migratorios que lo que se presumen frecuentemente. El que exista una demanda por mano de obra extranjera actualmente, parece surgir, tanto de la estructura segmentada de las economías industriales avanzadas como de las condiciones demográficas³⁵. En esta visión, las condiciones demográficas en los países de origen son importantes, no tanto por su contraste con las condiciones en los países de destino, sino por su influencia en las

³² Reynolds, Clark W. 1992. "Will a free trade agreement lead to wage convergence? Implications for México and the United States". En: Jorge A. Bustamante, Clark W. Reynolds, Raúl Hinajosa Ojeda (eds.). US-MEXICO relations: labor market interdependence. Stanford CA, Stanford University Press.

³³ Espenshade, Thomas J. 1989. "Growing imbalances between labor supply and labor demand in the Caribbean Basin". En : Frank D. Bean, Jürgen Schmandt & Sydney Weintraub (eds.). Mexican and Central American population and US Immigration Policy. Austin TX, University of Texas, Center for Mexican American Studies.

³⁴ UN Population Division. 2000. Replacement migration : is it a solution to declining and ageing Populations? New York, United Nations ESA/P/WP.160.

³⁵ Massey, Douglas S.; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela y Taylor, Edward. 1998. "Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium. Oxford. Oxford, Clarendon Press.

propias regiones de origen. Es decir, la fecundidad elevada y el crecimiento demográfico acelerado promueven la migración dentro de un contexto socioeconómico específico porque presiona la infraestructura, los servicios, el mercado de trabajo y, de modo general, reducen el ritmo del progreso social y económico.

Aún tomando en cuenta los anteriores datos y sin darle más importancia de la necesaria a los factores demográficos, se deben considerar algunas implicaciones de la dinámica demográfica a la región latinoamericana. La región de América Latina y el Caribe se encuentra en un proceso de estabilización demográfica. Actualmente el crecimiento intrínseco de la población regional es de solo 0.67% al año, con una tendencia a disminuir a 0.3% hacia el final de la década. Aunque la tasa de crecimiento efectiva aún se mantiene en 1.5% al año, más de la mitad de ese crecimiento ya es inercial. Hasta mediados de este siglo, la tendencia es de una disminución drástica de tasas efectivas de crecimiento, llegando a 0.45% al año en el período de 2040-2050, según la variante media de la revisión de 1998 de las proyecciones de población de la División de Población de las Naciones Unidas³⁶.

Una de las consecuencias importantes de este proceso será la concentración transitoria de la población en las edades económicamente activas. A menos que se logre una expansión significativa de la actividad económica en la región, existe la posibilidad de que la expansión demográfica en este sector propicie una ola de emigración fuera de la región. En este contexto es preocupante que el desempleo abierto³⁷ en algunos países de la región ha crecido en años recientes, incluso en la población con mayores niveles de instrucción³⁸. Adicionalmente, una de las características de la transición demográfica en la región latinoamericana es también su ritmo diferenciado según países. En Cuba, la transición demográfica alcanzará su nivel máximo entre 2005 y 2010. En su lugar, en Bolivia, Guatemala y Nicaragua, esto pasará solo después del 2040. Dado que al mismo tiempo el ritmo global de la región está disminuyendo, es previsible que habrá una mayor diferenciación entre los ritmos de crecimiento de las respectivas fuerzas laborales.

Dependiendo de la forma concreta como se dará el seguimiento al proceso de integración económica en la región, las fuerzas de atracción y expulsión podrán ser más o menos fuertes y las fronteras centroamericanas o latinoamericanas, en situaciones como las

³⁶ UN Population Division. 1998. World Population Monitoring, 1997. New York, United Nations ST/ESA/SER.A./169

³⁷ Son las personas en la fuerza de trabajo que están sin trabajo, que están disponibles para trabajar de inmediato y que han tomado medidas concretas durante un plazo de tiempo inmediato anterior para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente. Se incluyen también en esta categoría a las personas que no buscaron activamente trabajo por razones de enfermedad, mal tiempo o están esperando noticias. Ver en Parker, Susan W. Características del desempleo urbano. México: UNAM.

<http://www.ejournal.unam.mx/demos/no11/DMS01114.pdf> (11/11/04) y en Juventud en cifras. Paraguay : Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos

<http://www.dgeec.gov.py/publicaciones/biblioteca/juventud/JU014.htm> (11/11/04)

³⁸ CEPAL. 2000. Panorama Social en América Latina 1999-2000. Santiago, CEPAL.

mencionadas, podrán ser más o menos permeables a la migración. A pesar de la disminución de la migración intrarregional en años recientes, se puede deducir que la migración internacional dentro de la región puede agudizarse nuevamente durante las próximas décadas, debido a la mayor diferenciación entre los ritmos de crecimiento demográfico y sus implicaciones para el crecimiento de la fuerza de trabajo.

El envejecimiento de la población que, en mayor o menor grado, se está dando en los países por el aumento de la esperanza de vida y las bajas tasas de fertilidad, hace que disminuya año tras año el volumen de población potencialmente activa, lo cual puede influir en el dinamismo económico, por mucho que algunas de las nuevas tecnologías ahorren mano de obra. Por estas razones se habla de una inmigración sustitutoria, que rejuvenezca la demografía aumentando inmediatamente la población activa con la nueva mano de obra que se incorpora al trabajo y, de un modo más mediato, por las mayores tasas de fertilidad que tiene esta nueva población. Según este planteamiento los inmigrantes no serían ya trabajadores visitantes, dejarían de tener la función de soporte de emergencia para los ajustes coyunturales, disfrutarían del sistema de protección social que cofinancian con su trabajo como los demás trabajadores locales y requerirían de las atenciones precisas para facilitar su integración en la cultura, más o menos plural, del país receptor.

Ante una realidad con estas características, probablemente habría que cambiar los criterios de admisión de inmigrantes, en cuanto no sería tan importante que los cupos tuvieran en cuenta los puestos de trabajo con vacantes actuales, como la evolución de la población potencialmente activa, que se necesita para mantener el equilibrio entre población y consumo. Pero sobre todo, sería importante conocer la actitud de los inmigrantes en relación con su integración definitiva en el país de acogida y las culturas de procedencia que más fácilmente se podrían adaptar a la cultura local. La comprensión de este hecho ha llevado a crecientes discusiones en el mundo industrial avanzado sobre como mejorar las oportunidades económicas para los trabajadores perfeccionando sus niveles de educación y sus habilidades. Llenar las vacantes e incitar a las empresas para que inviertan en la creación de mejores fuentes de trabajo requiere de una fuerza de trabajo adecuadamente preparada ya que si no fuere así, la economía de la nación y el progreso social se ven afectados. Rosabeth Moss Kanter³⁹ da una visión completa sobre el tema en su discusión de los criterios apropiados para una economía global exitosa. Enfoca tres recursos intangibles que buscan las empresas exitosas en las decisiones para su ubicación: acceso a conceptos, competencia y conexiones. A estos recursos se relacionan tres tipos de trabajadores: pensadores, que se especializan en conceptos, su creatividad tecnológica los convierte en la clave para las industrias y productos cuya base es el conocimiento. El segundo es la competencia que se constituye en la habilidad de los trabajadores hacedores para traducir ideas en aplicaciones para los clientes y ejecutarlas a los estándares más altos. Una economía local que se distingue por su manufactura de excelencia cumple con el criterio indispensable para la producción de clase mundial.

³⁹ Moss Kanter, Rosabeth (1995a), *World Class: Triving Locally in the Global Economy*. New York: Simon and Schuster y (1995b), *Triving Locally in the Global Economy*, en *Harvard Business Review*, Septiembre-Octubre: p.151-160.

Cuando se relaciona con una infraestructura apropiada y un ambiente de calidad mundial, puede ser muy atractiva para la ubicación de firmas competitivas. El último de los tres es representado por las conexiones, las cuales se componen de trabajadores comerciantes, que se ubican en el cruce de las culturas y administran sus intersecciones, negocian e influncian, creando más valor para los clientes o abriendo puertas, ampliando horizontes y moviendo bienes y servicios a través de las fronteras.

Ahora bien, una de las cualidades que un trabajador de calidad mundial debe tener es su adaptabilidad. En una época y sistema económico donde las empresas e industrias nacen o mueren a un ritmo sin precedentes y en donde las tecnologías cambian constantemente, los trabajadores exitosos (pensadores, comerciantes y hacedores) deben estar siempre preparados para utilizar apropiadamente sus conocimientos e irse a nuevos empleos. La movilidad laboral ascendente puede alcanzarse en mayor medida a través de las empresas que dentro de ellas. Los trabajadores más exitosos pueden ser los que están constantemente procurando dar un uso más productivo a su conjunto de habilidades y talentos. Por esta razón son de gran importancia en los países de la región centroamericana reformas educacionales que permitan promover la construcción y el desarrollo de habilidades analíticas, el fomento del pensamiento original y creativo y las habilidades para una transición efectiva desde las aulas al trabajo y de un trabajo o industria a otra. Si se ofrecen a los trabajadores herramientas para sacar un valor real al aplicar sus conocimientos, será posible que la sociedad sea capaz de sacar el máximo de ganancia de sus inversiones educacionales.

Por lo tanto, bajo el marco de los tratados de libre comercio firmados por los países centroamericanos, es conveniente repensar los fundamentos sobre los cuales descansan los flujos migratorios. La pregunta esencial es cómo promover los intereses de una economía competitiva, facilitando el acceso a trabajadores clave, nacidos en el extranjero, sin procedimientos innecesarios y, sin que simultáneamente, se minen las metas políticas orientadas a mejorar los intereses de los trabajadores nacionales. La búsqueda de los inmigrantes con niveles más altos de habilidades que las economías competitivas actuales necesitan y que puede redundar en su futuro beneficio, debe ser solamente una parte de la estrategia de competitividad. El no buscar adecuadamente el logro de los demás elementos de un determinado plan de acción estratégico (educación, capacitación y entrenamiento, áreas amplias de política social) o confiar en la inmigración como un incentivo de los ajustes⁴⁰ que haría el mercado en respuesta a una oferta menor de trabajadores altamente calificados, haría menos probable alcanzar las prioridades nacionales más amplias.

⁴⁰ Estos podrían componerse de la oferta de sueldos más altos consistentemente con las ganancias en producción, mejorar las condiciones laborales y hacer inversiones adicionales en tecnología, innovaciones en organización y entrenamiento y reentrenamiento del trabajador. Tales iniciativas mejoran la producción del trabajador y dan atractivos dividendos a largo plazo, tanto en términos de desarrollo como de competencia global.

Por encima de todo, la globalización insta a las sociedades industriales avanzadas a buscar un compromiso con la educación permanente y el entrenamiento. Una bien pensada política de inmigración que se maneje bien, no estará en conflicto ni minará este esfuerzo, sino que más bien ofrecerá una oportunidad para comprometer a las comunidades nacionales de negocios a un diálogo sobre la inversión inteligente y comprensiva para preparar a los trabajadores del país. Esta política ubicaría a la inmigración dentro del amplio marco de una estrategia de competitividad, donde se elige y facilita la admisión de los inmigrantes mejor calificados invirtiendo sistemáticamente en el aumento de la confianza del mercado laboral. Sin embargo, no se aprecia claramente en los países centroamericanos un esfuerzo gubernamental ni empresarial fuerte para crear una sinergia apropiada que ayude a los estudiantes graduados a pasar más efectivamente de las aulas al trabajo. A pesar de que alguno de estos esfuerzos empiece a dar señales de su efectividad, es posible que los trabajadores que reciban entrenamiento genérico no reúnan los requerimientos especializados de las empresas que contratan profesionales extranjeros.

En este contexto, la inmigración debe continuar contando con el incremento de trabajadores especializados y educados que las economías avanzadas necesitan. En ausencia de mecanismos de selección de inmigración por razones económicas, bien manejadas y flexibles, muchas de las empresas más competitivas de occidente con operaciones globales han reconsiderado sus inversiones en capacitación adicional en sus países de origen. Aquellas empresas centradas en productos basados principalmente en el conocimiento, como los diseñadores de software, pueden ampliar sus operaciones a cualquier lugar donde haya abundancia del principal producto intangible que requieren: los trabajadores del conocimiento. Las comunicaciones satelitales de tiempo real que conectan instantáneamente y los bajos costos laborales, hacen aún más atractivo el intento de expandir operaciones en el extranjero. Caso de los países centroamericanos y los tratados de libre comercio. La política de inmigración, no menos que las políticas que se orientan a mejorar la calidad de los recursos humanos de un país, mantener una buena infraestructura y ofrecer un ambiente comercial amigable, debe entonces apoyar y no socavar los esfuerzos para convencer a las empresas para que expandan sus operaciones en nuestros países en vías de desarrollo e incluso que sean competitivos en el mercado global.

En el caso de que se cumplieran satisfactoriamente las premisas básicas que acabamos de mencionar, hay que tomar en consideración otros aspectos que pueden hacer dudar, y con razón, de la bondad de esta posible alternativa, propuesta como solución por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas⁴¹.

En primer lugar y por encima de cualquier otro argumento, habría que tener en cuenta el daño que se haría a los sistemas económicos donadores de población al privarles para

⁴¹ Ver en Popin (2000). Replacement Migration: Is it a solution to declining and ageing populations? División de Población de las Naciones Unidas, <http://www.undp.org/popin/wdtrends/replamigration.htm>. (11/11/04)

siempre de una parte de sus recursos humanos, probablemente de los mejores dotados, los que tienen más coraje y espíritu emprendedor, aunque sobre esto haya diversidad de opiniones y se echen de menos estadísticas rigurosas con datos sobre la edad, calificación, trabajo actual, duración de la estancia, etc. Ejemplo de esto lo vemos claramente en los tratados de libre comercio entre Costa Rica y: Canadá, Chile, República Dominicana y México, en los cuales, en el capítulo que se refiere a “Entrada Temporal de Personas de Negocios”, en donde principalmente se toma en cuenta a comerciantes e inversionistas, visitantes de negocios y con particular importancia, a las transferencias de personal dentro de una empresa. En las emigraciones es claro que, por lo general, predominan personas con cierta capacidad laboral y probablemente esto ocurrirá también cuando se permita la libre circulación de personas en los países que formen parte del ALCA, CAFTA, NAFTA y la Unión Europea.

Desde el punto de vista del país receptor, se aduce, que como los inmigrantes, por su falta de capacitación, vienen por lo general a ocupar puestos de bajo rendimiento y consiguientemente bajos salarios, impedirán, estos operarios, que la economía receptora progrese mediante la innovación. Si las vacantes de esos puestos de trabajo no pudieran ser cubiertas, se arguye, el sistema eliminaría esas actividades, sustituyéndolas por otras de más alto rendimiento con lo que mejoraría el nivel de toda la economía. A esta forma de razonar se le puede reconocer una parte de verdad, pero es poco realista pensar que puedan ser eliminados ciertos puestos de trabajo, de poco rendimiento según el mercado, pero de enorme utilidad para el bienestar de la población. Los llamados servicios de proximidad nunca podrán tener un valor muy alto en el mercado, porque los beneficiarios carecen de renta para pujar por ellos y el estado no podrá dedicar a su financiación sumas importantes de su presupuesto y, sin embargo, prescindir de ellos afectaría muy negativamente a la calidad de vida de muchos ciudadanos.

Al argumento de las aportaciones que pueden hacer los inmigrantes para mantener la viabilidad del sistema de protección social a pesar del envejecimiento de la población local, algunos oponen que éstos no sólo cotizan, sino que también serán beneficiarios del sistema y, que por sus condiciones de salud, por la presencia de ancianos, por la reagrupación familiar, etc., pueden suponer un gasto superior al normal de las familias locales con lo que en vez de facilitar la viabilidad financiera del sistema, aumentarían desproporcionadamente su gasto. Tampoco le falta fundamento a esta objeción y, aunque en base a la experiencia se podrán ir haciendo las adaptaciones convenientes para evitar el colapso del sistema, se puede admitir que esa presión sobre el gasto puede ser uno de los factores que servirán para que no se quieran soslayar las dificultades que tiene adaptar la protección social a las nuevas circunstancias, recurriendo a la solución de la inmigración que, en el mejor de los casos, sólo resolverá parte del problema.

Todos estos análisis nos permiten llegar a la conclusión de que, sin tomar actitudes extremas como serían las de negar radicalmente los aspectos positivos que puede tener la migración, lo mismo para los sistemas económicos que la reciben como para los que la emiten, la solución más equitativa y deseable al problema de las migraciones masivas forzadas es la de promover el desarrollo de todos los pueblos para que nadie se vea obligado a tener que abandonar su sistema económico y que los intercambios de

población que se den, sean por decisiones libres, como las que normalmente tienen lugar entre los países más desarrollados. Continuaremos, por eso, con algunas reflexiones sobre los problemas que presentan a las estrategias del desarrollo, las nuevas circunstancias que caracterizan al mundo actual y entre ellas el fenómeno de la llamada globalización, como el más sobresaliente.

IV. ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LAS MIGRACIONES

1. Globalización y desarrollo de los pueblos

Es conveniente tomar en cuenta la problemática de la globalización y el desarrollo, sobre todo, al ver las manifestaciones de protesta que acompañan generalmente a las reuniones de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el G 7⁴², y otras de las cuales se puede tener la impresión de que la globalización es el mayor impedimento para que los países en vías de desarrollo superen los problemas que desde hace muchas décadas se tratan de solucionar, con bastante poco éxito, a juzgar por la necesidad que todavía tienen algunas regiones del mundo de que emigre una parte importante de su población.

Aunque la Globalización es un fenómeno muy complejo y polifacético en el que se interconectan procesos financieros, económicos, políticos y culturales, para este trabajo se dará mayor énfasis al tema de los aspectos económicos. Y si, como algunos piensan en su vertiente económica, la Globalización pudiera reducirse a la existencia de un mercado libre, que dirigiera la actuación de todos los agentes y de todas las transacciones económicas a nivel mundial, entonces *a priori*, se podría admitir que sus resultados serán perniciosos e injustos para los grupos económicamente más débiles del planeta.

El mercado es un mecanismo, que si se abandona a su propia dinámica se convierte en algo del dominio individualista y soberano que gobierna sin sujeción a ley alguna y sin ninguna consideración a la colectividad. Por otra parte, puede ser también el mejor coordinador y estimulador de las energías sociales si se impide el abuso de los fuertes sin interferir en su función esencial. Esto lo tuvieron muy presente después de la segunda guerra mundial, los diseñadores del sistema de la Economía Social de Mercado, que como reconoce Juan Pablo II en la Encíclica Centesimus Annus (1991, párr.48), ha sido uno de los factores que han contribuido a la prosperidad económica europea.

Podría ayudar a comprender la diferencia entre lo que es la libertad de mercado, como objetivo de la globalización, o un mercado subordinado a un proyecto colectivo, comparar el proceso de la gestación de la UE y la zona de libre comercio que ha iniciado Estados Unidos con la creación del NAFTA y que trata de ampliar con la propuesta de la

⁴² Estados Unidos, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Canadá, Japón, Rusia e Italia

Cumbre de las Américas en Québec, abril 2001, para constituir la Asociación o Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Desde el momento de la creación del mercado común con el Tratado de Roma se crearon fondos para ayudar, con la aportación de los países comunitarios más ricos a los que económicamente estaban más atrasados, para que se pudieran poner al nivel de los otros. Con las sucesivas ampliaciones fueron también perfeccionándose estos fondos y la política de desarrollo, hasta llegar a una situación que permitiera acceder a una moneda única, pero creándose también un nuevo instrumento, los fondos de cohesión, para ayudar a los que pudieran tener dificultades en su evolución económica por renunciar a la soberanía monetaria y pasar a depender de un Banco Central común, en cuya dirección todos estarían representados.

Nada de esto se requiere para que haya una zona libre de comercio, que es lo que algunos entienden por Globalización en el sentido de libre mercado mundial. Y por si esto fuera poco para agravar las desigualdades, que ya de por si genera el mercado, algunos países por su propia iniciativa o influidos por grupos de intereses, más o menos velados, proponen cambiar su propia moneda por el dólar americano (fenómeno que se ha llamado dolarización) con lo que, sin duda, se facilitará el funcionamiento del mercado en beneficio del más poderoso, que, por lo demás no ha dejado de fortificar sus fronteras para que nadie crea que a la libre circulación monetaria pueda corresponder la libertad de los desplazamientos de sus ciudadanos. La intención de la dolarización de las economías no es poner trabas a la migración, pero al hacerlo, no se debe pensar que las personas tienen libertad de movimiento hacia otros países.

Entre las grandes interrogantes que actualmente circulan se encuentra el futuro del Estado nacional en un mundo marcado por muchas contradicciones como la que plantea la coexistencia de la globalización de la economía a la par de las disparidades socio-económicas entre países y al interior de éstos (entre segmentos de población), así como la irrupción o inicio de violentos conflictos internos en varias partes del mundo. La creciente concentración de renta en escala mundial ha acarreado el aumento de los marginados y excluidos en todas partes del mundo. La Agenda Habitat y Declaración de Estambul, adoptadas por la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Estambul, junio de 1996) advierte sobre la situación precaria de más de 1.000 millones de personas en el mundo que hoy en día se encuentran en estado de abandono, sin vivienda adecuada y viviendo en condiciones infrahumanas⁴³.

Ante la realidad contemporánea la globalización de la economía más bien se presenta como un eufemismo que no retrata la tragedia de la marginación y exclusión sociales de nuestros tiempos, sino que más bien pareciera que trata de ocultarla. En estos tiempos de la globalización de la economía se abren las fronteras a la libre circulación de los bienes, servicios y capitales, pero no necesariamente a la libre circulación de los seres humanos. Avances logrados por los esfuerzos de las generaciones pasadas, inclusive los que eran

⁴³ United Nations, Habitat Agenda and Istanbul Declaration (II U.N. Conference on Human Settlements, 03-14 June 1996), N.Y., U.N., 1997, p.47, y cf. pp. 6-7,17-17,78-79 y 158-159.

considerados como una conquista definitiva de la civilización, como el derecho de asilo, pasan hoy día por un peligroso proceso de erosión⁴⁴. Las difíciles lecciones del siglo pasado no han todavía terminado de calar en la población y esto se ve reflejado en las diversas crisis de gobernabilidad y el escepticismo en cuanto a la legitimidad de los regímenes políticos. Las causas de estas incertidumbres son conocidas: la falta de transparencia en la gestión pública, la utilización indebida del poder público en beneficio de intereses privados y la aparente incapacidad del Estado moderno de atender las crecientes demandas sociales, creándose un sentimiento de inseguridad humana, en donde el Estado moderno, desvirtuado por otros intereses más que la realización del bien común, se muestra incapaz de atender.

La expansión de la economía del sistema de mercado o capitalista en donde la asignación de recursos en cuanto a la posesión y administración de los medios de producción se hace a través del sistema de precios⁴⁵ ha generado quizás un número cada vez mayor de marginados y excluidos. Recuérdese que, en el marco de los trabajos preparatorios de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, marzo 1995) la CEPAL, al advertir sobre la situación en que se encontraban 200 millones de latinoamericanos, imposibilitados de satisfacer sus necesidades fundamentales (de los 94 millones viviendo en situación de extrema pobreza)⁴⁶ alertó sobre el deterioro de la situación social.

Una de las manifestaciones más preocupantes de este deterioro, agregó CEPAL, residía en el aumento del porcentaje de jóvenes que dejaron de estudiar y de trabajar, sumado a los altos niveles de desempleo entre jefes de familia⁴⁷. El cuadro general, fue resumido de la siguiente forma por la CEPAL: “Entre 1960 y 1990, la disparidad de ingreso y de calidad de vida entre los habitantes del planeta aumentó en forma alarmante. Se estima que en 1960, el quintil de mayores ingresos de la humanidad recibía el 70% del producto interno bruto mundial, mientras que el quintil más pobre recibía el 2.3%. En 1990, esos coeficientes habían variado hasta alcanzar el 82.7% y 1.3%, respectivamente, lo que significa que si en 1960 la cúspide de la pirámide tenía un nivel de ingresos 30 veces superior al de la base, esa relación se había ampliado a 60 en 1990. Ese deterioro refleja la desigual distribución del ingreso que predomina en numerosos países, tanto industrializados como en desarrollo, así como la notoria diferencia de ingreso por habitante aún existente entre ambos tipos de países”⁴⁸.

A su vez el Secretario General de Naciones Unidas, en una nota (de junio de 1994) al Comité Preparatorio de la referida Cumbre Mundial de Copenhague, advirtió que el desempleo abierto afecta hoy día a cerca de 120 millones de personas en el mundo entero,

⁴⁴ F. Crépeau, *Droit d’asile – De l’hospitalité aux controles migratorios*, Bruselles, Bruylan, 1995, pp. 17,353.

⁴⁵ Tacsan Chen, Rodolfo. *Elementos de Macroeconomía*. 1 reimp. De la 2. ed. San José, C.R.: EUNED, 2003. p. 30.

⁴⁶ Naciones Unidas/CEPAL, *La Cumbre Social. Una visión desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 1994, p. 29.

⁴⁷ *Ibid.*, p.16.

⁴⁸ *Ibid.*, p.14.

sumadas a 700 millones que se encuentran subempleadas; además “los pobres que trabajan comprenden la mayor parte de quienes se hallan en absoluta pobreza en el mundo, estimados en 1.000 millones de personas”⁴⁹. De esta forma vemos como la globalización parece un eufemismo, en donde los globalizantes (los que poseen el poder) son muchos menos que los globalizados, entendidos estos últimos como los marginados y excluidos.

Los rápidos cambios que ocurren en la actualidad en la búsqueda de nuevas formas de organización política, social y económica ponen de manifiesto la creciente vulnerabilidad de los seres humanos y sus necesidades cada vez mayores de protección. El perfil económico del nuevo escenario global se caracteriza por una distinta dimensión de los ámbitos en donde operan los procesos de producción y comercialización de bienes y servicios. En términos generales, la globalización se manifiesta como una supra-territorialidad de la procuración de insumos, de los procesos de manufacturación y ensamblaje y, desde luego, de la comercialización. El carácter de globalidad proviene de la supra-territorialidad de los procesos productivos y, en muchos casos de la multinacionalidad de las partes involucradas en estos. En consecuencia, las empresas dueñas de los procesos y productos pueden estar ubicadas en distintos lugares y pertenecer a diferentes países sin afectar su naturaleza económica y productiva, todo lo contrario, facilitándola por la competitividad en relación a precios de los insumos y la mano de obra. La supra-nacionalidad del proceso económico presenta, en otro sentido también, dificultades en el área de controles jurídicos, tributarios y fiscales, así como en el ámbito de responsabilidad de diversa índole, como por ejemplo, las resultantes de la violación del medio ambiente. En sentido estricto, la globalización opera cuando se desarrolla la internacionalización y la creciente ubicuidad de, al menos, dos de los tres factores clásicos del proceso productivo: la fuerza laboral y los insumos. El origen o la pertenencia territorial del tercer factor, el capital, parecería resultar irrelevante. Mientras los otros factores participan de esa ubicuidad, la propiedad del capital de las empresas resulta de poca importancia para que operen, no obstante, los procesos de globalización⁵⁰.

La globalización consiste, en consecuencia, en el crecimiento o ensanchamiento de las corrientes productivas y mercados internacionales, de las finanzas y de la información en el único e integrado mercado⁵¹. De esta manera la competitividad tiende a basarse ahora en la administración y la meta de este tipo de economía de gran escala a pesar de perseguir el máximo de utilidades se enfoca en minimizar los imponderables, es decir, los factores distorsionantes de orden político, racional, conceptual o de cualquier otra índole. Para lograrlo lo que hace la globalización es entonces ensanchar el mercado.

La disponibilidad en el mercado internacional de bienes, sobre todo de capital, a precios más bajos que los normales y de otros productos auxiliares, puede facilitar la creación de

⁴⁹ Naciones Unidas, documento A/CONF.166/PC/L.13, del 6 de marzo de 1994, p.37.

⁵⁰ Kennedy, Paul. Preparing for the Twenty First Century. New York: Random House, 1993, pp. 122 ss.

⁵¹ Soros, George. On Globalization. New York: Public Affairs, 2002.

estructuras productivas eficientes. A ello contribuirá, además, la afluencia de la inversión extranjera, que, en cuanto sea sólo financiera, contribuirá a suplir la falta de ahorro interno y cuando tenga una vocación de continuidad, por tratarse de inversión directa, al crear nuevas empresas e instalar más centros de producción ayudará a fomentar en la población local las costumbres y hábitos propios de la producción industrial, favoreciendo, al mismo tiempo, el desarrollo de mentalidades empresariales, protegiendo entonces la emigración.

A esta faceta positiva del influjo de la liberalización, que comporta la Globalización, sobre los países en vías de desarrollo, se contraponen la abismal desigualdad de condiciones para competir en el mercado de los bienes y servicios. La principal dificultad está en que las nuevas tecnologías de la comunicación, que permiten fuertes incrementos de la productividad, exigen como punto de partida un nivel de madurez cultural que está muy alejado de la mayoría de estos países y que exige un largo período de tiempo para su adquisición. Por eso estos países no pueden competir con bienes y servicios en el mercado globalizado, pues su única ventaja competitiva para los productos industriales son los bajos costos de la mano de obra mientras los productos agrícolas, que constituyen la mayor parte de sus exportaciones, se encuentran con las barreras proteccionistas de los países ricos que quieren proteger a sus agricultores. Los bienes tradicionales de producción agrícola adquieren, por su parte, un rol cada vez más secundario, por la asimetría de los precios de intercambio con relación a los productos de carácter industrial y tecnológico. En este contexto de crecientes asimetrías, se genera un ahondamiento de las brechas económicas entre países. El mismo factor del trabajo barato es el atractivo que tienen muchos países en vías de desarrollo para que se localicen en sus territorios las empresas de las regiones más industrializadas que, gracias a la libertad de comercio y al progreso en el transporte, venden luego sus productos en el país de origen y donde encuentren demanda pero, por la naturaleza del atractivo mencionado, el valor añadido que queda en el país en vías de desarrollo ha de ser necesariamente bajo.

2. Normas legales para la protección de los trabajadores migrantes

Abandonar su propio país para trabajar en el extranjero o comenzar una nueva vida en otra parte constituye una empresa que está sembrada de dificultades. La migración a otro país puede incrementar las oportunidades y contribuir al mejoramiento de los niveles de vida, pero no cabe duda que puede suponer también obstáculos y penurias.

Los trabajadores migrantes encaran a menudo la discriminación, en forma colectiva o individual y, pueden ser objeto de hostilidad y explotación. En la actualidad, la magnitud de los problemas vinculados con la migración ha llevado a que ésta sea cada vez más un

tema de preocupación para muchos gobiernos⁵². Adicionalmente, tanto los gobiernos como las comunidades locales tienden a tener una percepción negativa de la migración. Esta percepción en ocasiones desencadena reacciones que resultan en algunos casos, en la denegación de sus derechos humanos⁵³.

El incremento sostenido de la magnitud de los incidentes que entrañan violaciones de los derechos de los trabajadores migrantes en cuanto a sus condiciones justas de trabajo sigue siendo causa de preocupación a la luz de las normas establecidas en los instrumentos legales nacionales e internacionales destinados a proteger sus derechos. La comunidad internacional enfrenta contradicciones y brechas crecientes. Por una parte, cuenta con un sistema complejo e impresionante de instrumentos que definen y protegen los derechos humanos de los trabajadores migrantes. Por otra parte, suele considerarse que éstos son diferentes y explotables, tratándoseles en algunas ocasiones como los culpables de los males internos de las sociedades receptoras, discriminándoles en el empleo, la educación y otros servicios.

Para promover el respeto de las normas legales y los derechos de los trabajadores migrantes, los Estados tienen que reconocer el contenido de esos derechos. Es necesario conocer esos derechos que tienen los trabajadores migrantes que tiene precedencia a su situación legal o al tiempo de permanencia.

El trabajador migrante⁵⁴ se ha definido como toda aquella persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional. Dentro de la categoría de migrante, deben reconocerse también a quienes están en situación irregular o indocumentada, ya que la migración irregular es un fenómeno que está transformándose en una crisis mundial. Por lo tanto, los términos migrante y trabajador migrante, no se refieren a los refugiados, exiliados u otros obligados a dejar sus hogares. El refugiado es aquella persona que se haya fuera de su país de nacionalidad “debido al temor bien fundado de ser perseguida por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política determinada”⁵⁵. El término de persona desplazada se utiliza también con frecuencia, y se refiere, en general, a personas que no han estado expuestas necesariamente a persecución en forma individual, pero que han sido forzadas a dejar sus hogares y comunidades como resultado de

⁵² Opinión Consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, 17 de septiembre de 2003, p. 2, parr. 1 y 2: Presentación de la Consulta.

⁵³ Opinión Consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, 17 de septiembre de 2003. Amicus Curie presentado por Harvard Immigration and Refugee Clinic of Greater Boston Legal Services y la Harvard Law School, el Working Group on Human Rights in the Americas of Harvard and Boston College Law Schools y el Centro de Justicia Global/Global Justice Center.

⁵⁴ Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus derechos familiares (de 1990), artículo 2.

⁵⁵ Cfr. op. cit. supra n.10

violencia generalizada, situaciones de conflicto armado, u otros desastres provocados por la mano del hombre, e incluye personas desplazadas tanto interna como externamente.

El hecho de que no exista un conjunto único de normas que regulen la migración y adoptadas por todos los Estados, no significa que no haya instrumentos para la protección de las personas que cruzan una frontera internacional. La comunidad internacional ha suscrito convenciones, acuerdos y documentos que estipulan los derechos que tienen tales personas. Aunque algunos de los derechos rigen para todas las personas en virtud de su carácter fundamental, la aplicación de otros depende en gran medida de si la persona involucrada cae dentro de una de las categorías tradicionales ya mencionadas, es decir, migrante, trabajador migrante, refugiado o persona desplazada.

Los instrumentos que se ocupan de los trabajadores migrantes estipulan derechos que deben disfrutar todas las personas que están empleadas fuera de su Estado de nacionalidad. Como se puede ver en el Capítulo 16 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América, sobre el tema Laboral y el Capítulo 11 sobre Comercio Transfronterizo de Servicios, Anexo H⁵⁶ del mismo tratado, básicamente se indica que el tratado no pretende “modificar la legislación laboral interna de las Partes en materia laboral, ni se pretende la armonización de la legislación laboral de cada uno de los países que suscriben el tratado”⁵⁷, agrega también que “no establece ninguna obligación de apertura de servicios profesionales”⁵⁸ alentando a las autoridades competentes dentro de las que se mencionan dependencias gubernamentales, asociaciones y colegios profesionales para que preparen normas y criterios para el otorgamiento de licencias y certificados y que también formulen recomendaciones en esta materia.

En la promoción del respeto de los derechos de los trabajadores migrantes, se debe hacer especial incapié en las normas internacionales de derechos humanos. Por ello, al presentar una síntesis de las fuentes de derecho internacional que establecen las normas legales para la protección de los trabajadores migrantes, se privilegian las relacionadas directamente con los derechos humanos. En general, conforme a las normas internacionales de derechos humanos, deben garantizarse ciertos derechos fundamentales que constituyen el mínimo básico para todos, independientemente de si el individuo en cuestión se encuentra dentro o fuera de su país de nacionalidad.

a. Instrumentos de Protección

Todos los trabajadores migrantes son seres huamanos que poseen derechos y libertades fundamentales inalienables. Estos derechos han sido reconocidos universalmente en

⁵⁶ Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de la República de Costa Rica, La República de El Salvador, La República de Guatemala, La República de Honduras, La República de Nicaragua y los Estados Unidos de América: documento explicativo / Ministerio de Comercio Exterior. – 1. ed. – San José, C.R.: COMEX, 2004, pp. 87, 99.

⁵⁷ Ibid., p. 99.

⁵⁸ Ibid., p. 87.

instrumentos de derecho internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención Interamericana sobre desaparición Forzada de Personas, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas Discapacitadas⁵⁹.

Al ratificar cualquiera de estos instrumentos, el Estado que sea parte, está obligado a incrementar su contenido en el plano nacional, agregándolo a su legislación interna. Si bien algunas de las disposiciones de los pactos se implementarán gradualmente, otras que se ocupan de la protección mínima de los derechos humanos fundamentales de los individuos deben observarse con respecto a todas las personas presentes en el territorio del Estado Parte cualquiera sea su condición.

Los tratados sobre derechos humanos otorgan muchas garantías a todos los individuos presentes o ausentes en el territorio de su Estado de nacionalidad. Sin embargo, dado que los mencionados anteriormente no se aprobaron específicamente para proteger derechos de los trabajadores migrantes, no contienen disposiciones específicas relativas a las violaciones concretas que sufren los trabajadores migrantes en los países receptores. Por ello, en un esfuerzo por brindar protección adicional a los trabajadores migrantes se adoptaron posteriormente otros instrumentos internacionales y regionales centrados en la protección de sus derechos humanos.

El logro más importante en los últimos años respecto de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes ha sido la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias⁶⁰. Esta Convención entró en vigor el 1 de julio de 2003 con la ratificación de Timor Oriental, después de que Guatemala y El Salvador depositaron las correspondientes ratificaciones⁶¹Esta convención reafirma las garantías fundamentales en

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el sistema Interamericano: actualizado a julio de 2003/Corte Interamericana de Derechos Humanos, - San José, C.R.: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003.

⁶⁰ Ver texto completo de la Convención en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0034.pdf> y estado de ratificaciones en <http://www.unhcr.ch/pdf/reportsp.pdf> (30/10/04)

⁶¹ Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de su Familias. OEA/SER.L/V/II.118. Doc. 70 rev.2. Original: Español, de 29 de diciembre de 2003, párr. 122, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2885.pdf> (28/10/04)

materia de derechos humanos que tienen los trabajadores migrantes y sus familiares. De igual forma, constituye la prueba de la necesidad de fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos que benefician a este grupo de personas. Esta convención brinda a los Estados un instrumento legal que facilita la articulación de un sistema uniforme de legislación nacional y de acuerdos mutuos con respecto del tránsito clandestino y tráfico de trabajadores. A diferencia de los convenios ya mencionados el objetivo subyacente de esta convención es asegurar que los tratados contengan disposiciones que obliguen a los Estados Partes a poner en vigor la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y de sus familiares que puedan encontrarse como no documentados o en situación irregular.

La Convención es un paso importante que adoptó la comunidad internacional hacia el reconocimiento y la promoción de los derechos de todos los trabajadores migrantes, tratando de reflejar el surgimiento de una toma creciente de conciencia sobre los problemas y el trato discriminatorio que enfrentan muchos trabajadores migrantes. La Convención también representa un reconocimiento de la magnitud del problema de la migración irregular. Su implementación podría mejorar notoriamente la protección efectiva de los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes.

En Europa, Africa, en el mundo árabe, en la región de Asia y el Pacífico, existen instrumentos regionales adoptados con el propósito de proteger los derechos de los trabajadores migrantes. En el continente americano las normas regionales en materia de derechos humanos en general están contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

No obstante la disponibilidad de convenciones, protocolos, pactos y otros instrumentos de protección, hay un número importante de Estados que no han suscrito aún la mayoría de ellos y no están, por lo tanto, obligados a cumplir las obligaciones que de ellos emanan dejando de tomar medidas efectivas para asegurar que se protejan los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes, entre otros⁶². Esta situación deja abierto el camino hacia la discriminación, el abuso y las prácticas desleales. Es importante que las legislaciones locales centroamericanas se preocupen por la revisión y adopción de una legislación nacional que asegure una implementación efectiva, tanto para la emigración como para la inmigración, a fin de proteger los derechos de esos trabajadores.

Como hemos podido ver en el desarrollo de esta primera parte, los migrantes intrarregionales y extrarregionales no son ni los menos educados de la sociedad ni los más pobres y menos capaces, lo que reafirma la observación de que la migración internacional es una selección de los más aptos. La migración es altamente selectiva en todos sus aspectos y en todos sus lugares, de origen y destino. En consecuencia, hay una tendencia a que los países pierdan una cantidad desproporcionada de personas educadas y

⁶² Ver en <http://www.unhchr.ch/pdf/reportsp.pdf> el Estatus de Ratificaciones de los principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos, según la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (25/10/04)

calificadas debido a la migración, con un impacto potencialmente negativo sobre los Estados pequeños.

SEGUNDA PARTE: RELACIONES ENTRE MIGRACIONES, DESARROLLO Y COMERCIO

En esta segunda parte del trabajo, se explora el impacto de los procesos de globalización e integración sobre las migraciones internacionales en el continente. Para concentrarse en el tema evitando la dispersión, se ha tratado de examinar lo que se ha llamado acuerdos “Tipo A” y los “Tipo B”. Los primeros tienen que ver con los acuerdos preferenciales de mercado o de libre comercio (ALCA, MERCOSUR, CARICOM, CAN, MCCA), que se proponen penetrar en formas más profundas de integración como las uniones aduaneras. El acuerdo Tipo A no incluye el tema migratorio. Los acuerdos Tipo B abordan el tema de las migraciones internacionales entre países miembros porque se plantean a largo plazo la libre movilidad del factor trabajo inherente a la conformación de los mercados comunes. Exploran las posibilidades de integración profunda que incluyen la convergencia de las políticas públicas y sociales requeridas para efectivizar la libre movilidad de las personas.

V. INTEGRACION REGIONAL Y MIGRACIONES

Seguidamente se tratará de analizar los procesos de globalización sobre las migraciones internacionales en el continente americano. Para esto se han configurado dos tipos de acuerdos de integración regional desde el punto de vista de la consideración que puedan llegar a prestar al tema de las migraciones internacionales. Se han distinguido en los acuerdos Tipo A y los Tipo B. Los primeros corresponden a acuerdos preferenciales de mercado o de libre comercio, cuya culminación se espera sea alrededor del 2005, con la posible suscripción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los que pertenecen al Tipo B, son aquellos que se han concretado en acuerdos regionales tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comisión Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Mercado Común del Caribe (CARICOM), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN ó NAFTA por sus siglas en inglés) y el Tratado de Libre Comercio de Centro América con Estados Unidos (TLCCA o CAFTA por sus siglas en inglés), los cuales sobrevivirán a la suscripción del ALCA, proponiéndose penetrar formas más profundas de integración como son las uniones aduaneras y los mercados comunes.

Los acuerdos tipo A, no incluyen el tema migratorio, mientras que los tipo B se proponen hacerlo. Estos deben abordar las migraciones internacionales entre los países miembros, porque se plantean a largo plazo la libre movilidad del factor trabajo inherente a la constitución de los mercados comunes. También exploran modalidades de creciente

armonización e interpenetración entre las economías. A raíz de esto se da que la economía estadounidense emplea personas de baja calificación laboral, especialmente en aquellos sectores como la agricultura y ciertos servicios que dependen de la mano de obra de extranjeros. La liberalización de la economía provoca cambios en su estructura de producción que fomenta la migración. Por ejemplo, la modernización y apertura del sector agrícola en donde se han mecanizado los procesos productivos, llevan al desplazamiento de gran cantidad de mano de obra de los sectores rurales, fomentando la migración⁶³.

1. Globalización y globalismo

La globalización económica como proceso empíricamente verificable, es una expresión de la irrupción de las tecnologías de la información, e incluye esencialmente la transnacionalización de las empresas y la apertura de las naciones. La redistribución espacial de las actividades económicas, la mayor movilidad del capital productivo y de la tecnología, y la reducción de los costos internacionales de transacción, están afectando la redistribución internacional de las oportunidades económicas y por esa vía, la dinámica de los comportamientos migratorios⁶⁴.

Las reglas de juego de los mercados mundiales (globalismo económico), incluyen las normas de los mercados abiertos (multilateralismo, trato nacional, etc.) y del libre desplazamiento internacional de los factores productivos con excepción de las migraciones internacionales o el factor humano. A nivel nacional, los impactos del globalismo económico transforman el papel de los estados y el comportamiento de los gobiernos, al promoverse una asignación interna de recursos más apoyada en la lógica de los mercados y en la racionalidad de las empresas nacionales y transnacionales.

2. Migrantes y globalización

⁶³ Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de su Familias. OEA/SER.L/V/II.118. Doc. 70 rev.2. Original: Español, de 29 de diciembre de 2003, párr. 169, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2885.pdf> (15/10/04)

⁶⁴ Sin embargo, es evidente que las migraciones internacionales no responden solamente a la distribución de las oportunidades económicas y a los niveles de desarrollo entre regiones de origen y destino. También se ven afectadas por procesos y coyunturas de naturaleza política y social, vinculados a los *derechos y garantías de las personas* que, en su conjunto configuran las reglas de juego de la democracia y de los derechos humanos proyectadas al ámbito internacional.

Los patrones migratorios internacionales reflejan los cambios económicos y sociales por los que atraviesan los países afectados en determinados momentos de su historia. En la actual coyuntura histórica, excepto por los conflictos armados y los desastres naturales, la globalización es el proceso principal que activa los movimientos migratorios entre países y determina sus contornos.

Los migrantes no necesariamente provienen de lugares pobres y aislados que se encuentran totalmente desconectados de los mercados mundiales, sino de regiones y naciones que están pasando por un proceso de cambios rápidos y de desarrollo como resultado de su incorporación en el comercio global⁶⁵. La globalización es sobre todo económica, producto del aumento significativo del intercambio comercial y el flujo de capitales, de acuerdo con el modelo neoliberal de desarrollo promovido por los organismos de desarrollo internacional. La globalización, que se ha acelerado mundialmente desde 1985, ha tornado las fronteras nacionales cada vez menos relevantes. De una u otra forma, los países están caminando hacia una nueva organización económica que está eliminando gran parte de la participación estatal en la economía, así como la protección de la economía nacional. Los países son conducidos a adoptar reglas internacionales de comercio y someterse a la fiscalización internacional en donde las fricciones comerciales se canalizan a través del mecanismo de solución de diferencias como las establecidas por la OMC, que se centran en la interpretación de los acuerdos y compromisos, teniendo por objeto garantizar que las políticas comerciales de los distintos países se ajusten a estos acuerdos firmados y aprobados por sus parlamentos⁶⁶. Cualquier cambio en los precios de cualquier material en cualquier parte del mundo, influye inmediatamente en los precios internos⁶⁷, tal y como sucedió en Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Nicaragua con las importaciones de hierro y acero en donde por “la escasez y el incremento, que, no solo han causado impacto en el sector de la construcción por el uso de varilla, sino que también ha creado problemas para quienes trabajan en otros sectores relacionados con el metal. Desde los constructores de grandes estructuras, hasta quienes confeccionan carretillos, han visto cómo los pedidos para sus negocios caen sensiblemente”, según fue publicado en el Periódico La Nación de Costa Rica el 16 de marzo de 2004.

En el caso de América Latina, la gran mayoría de los países todavía tiene vínculos precarios con la economía mundial. Sólo los que tienen un mercado interno más fuerte como México, Brasil y Argentina, están logrando integrar sus economías con la economía mundial. La mayoría tiene sectores exportadores aún débiles y no logra satisfacer las necesidades sociales de la población. Sin embargo, la mayoría de los países de la región

⁶⁵ Massey, Douglas S, Arango, Joaquín, Graeme, Hugo, Kouaouci, Ali, Pelegrino, Adela, J. Edward Taylor. 1998. *Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium*. Oxford, Clarendon Press.

⁶⁶ Ver artículo: ¿Qué es la OMC?, en www.monografias.com de Adrián Markesz y Walter Ochipinti (wochipin@ta.telecom.com.ar) (25/10/04).

⁶⁷ Ver en http://www.nacion.com/ln_ee/2004/marzo/16/economia0.html “Alza del hierro golpea la industria nacional”. Periódico La Nación, Sección Económica, martes 16 de marzo de 2004, San José, Costa Rica. (16/03/04)

ha sido afectada de manera más o menos intensa por el fenómeno migratorio. Es interesante observar que la dirección de la movilidad de la población tiene una contrapartida en términos de movimiento de capitales. Mientras las multinacionales se dirigen a países más pobres en búsqueda de mano de obra barata, los trabajadores de los países pobres van en sentido contrario, en búsqueda de mejores salarios y mejores condiciones de vida. Por ejemplo, en la migración de México hacia Estados Unidos, destacan factores tales como la demanda laboral en Estados Unidos, exceso de oferta de mano de obra en México y la existencia de redes sociales de migrantes y de contactos que trascienden la frontera⁶⁸. Se agrega a esta situación, las condiciones objetivas del subdesarrollo, falta de oportunidades laborales, diferencial de salarios⁶⁹ y la falta de acceso a créditos.

Para efectos de la formulación de políticas de migración internacional, es importante observar que el único factor de producción que formalmente no tiene libre tránsito entre fronteras es el capital humano. De esta forma se puede decir que los mercados de trabajo internacionales no son libres, sino que están determinados por las leyes y políticas de los países receptores. El principio del libre comercio sugiere que la producción mundial sería mayor si no hubiere fronteras y si todos los factores de la producción, inclusive la gente, pudiesen fluir libremente. Las políticas que restringen la movilidad de trabajadores, conduce a una economía mundial menor en términos agregados. De continuar esta tendencia, es dudoso que la globalización pueda llevar el desarrollo a todos los países. Dejando de lado las posibles consecuencias sociales y culturales negativas, aún los efectos puramente económicos podrían no ser deseables en algunos países. Por ejemplo, la perspectiva neoclásica de equilibrio óptimo con total movilidad del factor trabajo podría condenar a ciertos países a ser productores permanentes de mano de obra migrante, sin perspectiva de una actividad industrial autóctona. Esta situación produce un efecto importante en el mercado de trabajo local. El éxodo de trabajadores genera una reducción de la fuerza laboral local, sobre todo de personas jóvenes, reduciendo la productividad de muchas comunidades.

3. Revolución tecnológica, globalización y migraciones sur-norte

Las tecnologías de la información están manifestando su impacto en varios campos que inciden, indirectamente, sobre la intensidad y orientación de las migraciones internacionales. Primero, en los países desarrollados, respecto de los cambios en la

⁶⁸ Estudio Binacional México-EUA sobre Migración. 1997.
<http://www.utexas.edu/lbj/uscir/binational.html> (16/10/04)

⁶⁹ Numerosos estudios indican que, en la última década en términos nominales un trabajador mexicano puede ganar entre 9 y 10 veces más por el mismo trabajo en EUA que en su país de origen, tanto en trabajos semiespecializados como en aquellos en los que no se requiere calificación. Stalker, Peter. Workers Without Frontiers. The impact of Globalization on International Migration. Boulder CO.: Lynne Rienner Publishers, 2000, p.21.

demanda de trabajadores según escala de calificaciones, reduciéndose las oportunidades de los escasamente calificados y aumentando las de los más capacitados. Segundo, en los países en desarrollo, respecto de la reducción de los costos internacionales de transacción, aumentando las oportunidades de dispersar las cadenas de valor en la producción transnacional de bienes y servicios. Emerge así la generación de productos globales cuyas piezas y componentes se elaboran en muchas partes del mundo y, gracias a las ventajas de la telemática, se ensamblan o terminan en otros países.

Los efectos de estas tendencias económicas sobre las migraciones internacionales de trabajadores son de dos tipos. En primer lugar, al agravarse la posición de los trabajadores no calificados del mundo desarrollado, se exagera la animosidad de los sindicatos contra la llegada de migrantes del sur, especialmente cuando lo hacen en condiciones de “indocumentación”. En estos casos se configuran dos problemas sociales graves y simultáneos. Primero, esos migrantes están dispuestos a trabajar en condiciones laborales que serían inaceptables para los trabajadores equivalentes del lugar de destino, configurando una competencia ilegal tanto en los respectivos mercados de trabajo, como entre las empresas que acceden a estos servicios y las otras, que no quieren o no pueden hacerlo. En segundo lugar, esta situación no es socialmente sustentable por el doble estándar que establece en materia de derechos laborales y garantías individuales, por la discriminación social que involucra, y por los conflictos latentes que incuba en los trabajadores locales que se ven perjudicados en sus derechos.

En una lógica puramente mercadista, ambas tendencias de la globalización económica (deterioro de las oportunidades de los menos calificados en los países desarrollados, y traslado de cadenas productivas a regiones en desarrollo) deberían reducir las oportunidades económicas de los migrantes del sur en los lugares de destino del norte y, por esa vía, debilitar los flujos sur-norte. Sin embargo las diferencias objetivas en los niveles de vida, por un lado, y en las aspiraciones subjetivas de los migrantes en los lugares de origen, por el otro, son tan intensas que los flujos migratorios no se reducen y afectan las condiciones sociales y políticas de los lugares de destino. Esto acontece, por ejemplo, con los migrantes mexicanos que, legal o ilegalmente, intentan penetrar en los Estados Unidos. También con otros migrantes centroamericanos que atraviesan el territorio mexicano para alcanzar el mismo destino.

4. Integración hemisférica y migraciones sur-norte

a. Dos tipos de acuerdos y dos tipos de patrones migratorios

Paralelamente, la integración económica entendida como proceso empíricamente verificable, ha promovido, tanto a nivel hemisférico como en el caso de América Latina, una intensificación de los vínculos comerciales y de inversión. Se trata del mismo fenómeno de transnacionalización empresarial y de internacionalización macroeconómica

(apertura e interdependencia de las economías nacionales) inherente al proceso de globalización, pero claramente acentuado en escala regional y subregional.

Sin embargo las reglas del juego que regulan la integración hemisférica y latinoamericana, tienden a bifurcarse en dos opciones alternativas capaces de afectar diferenciadamente las correspondientes dinámicas migratorias.

En la escala hemisférica, parecen limitarse a las normas económicas de libre mercado, entendidas como una profundización y anticipación a ésta escala de los mismos principios de la globalización a escala mundial, mientras que las reglas de juego de naturaleza más bien política y social, como la defensa de los principios democráticos, derechos humanos, etc., se debaten en otros ámbitos y foros de alcance específico para el hemisferio. Esto puede apreciarse en la creación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que busca establecer básicamente una expansión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN.⁷⁰ Esta generalización del TLCAN o bien la extensión de sus principios básicos implicaría establecer: (i) primero, acuerdos preferenciales de comercio los que permitirían bajar los aranceles o tarifas dentro de los países miembros; y (ii) segundo, establecer la zona de libre comercio.⁷¹

⁷⁰ Documentos básicos que han servido para las ideas, reflexión, datos e interpretación del documento -implicaciones del ALCA y elementos para posibles políticas- han sido: Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (2001). Documentos Oficiales en Internet. Objetivos, mandatos, calendario de reuniones, comunicados de prensa, documentos y bases de datos (www.ftaa-alca.org) (23/07/04); Barlow, M. (2001) The Free Trade Area of the Americas (www.canadians.org) (23/07/04); y Alliance Sociale Continental (2001) Alternativas para las Américas (www.asc-has.org) (23/07/04); Public Citizen's Global Watch; Southern University of Dallas (2000) The State of the FTAA Negotiations at the Turn of the Millenium. (Dallas, Texas: SUD); Stephenson, Sherri (2000) Trade and the Western Hemisphere; y Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration and Reform (Washington: Brookings Institute); Earth Island Journal (2001) NAFTA for the Americas (San Francisco: EIJ, Summer 2001, Vol.16, issue 2)pp. 24; Economist, The (2001) The Americas: A Cautious yes to Pan-American Trade. (London: The Economist, Vol 359, Issue 8 219, Ap. 28, 2001)pp. 35-36; Nation, The (2001) No FTAA, No Fast Track (New York: The Nation, Vol. 272, Issue 19, May 14, 2001) pp. 4; y Anderson, S. y Cavanagh, J. (2000) Field Guide to the Global Economy (New York: The New Press)pp. especialmente 12-24, 30-36, 39-63.

⁷¹ Esto demuestra lo concreto y específico, es decir pragmático del enfoque. No se tiene evidencia de que se desee avanzar con mayor intensidad en los procesos de integración económica. De hacerlo se establecerían libertades no condicionadas al comercio, a la movilización de recursos de capital y muy especialmente al movimiento de trabajadores. Este último tema sería de difícil consideración por Washington. Las etapas más completas en la secuencia de la integración pueden verse en Nation, The (2001) No FTAA, No Fast Track (New York: The Nation, Vol. 272, Issue 19, May 14, 2001); y Anderson, S. y Cavanagh, J. (2000) Field Guide to the Global Economy (New York: The New Press).

Lo que se vislumbra es que los acuerdos extenderían el alcance del libre comercio a nuevos sectores sobre la base de las disposiciones de la Organización Mundial de Comercio –OMC. La declaración original en donde se menciona la creación del ALCA, suscrita en Miami, en diciembre de 1994, incluía, como principios básicos y objetivos, los siguientes:

- (a) Integración económica del hemisferio;
- (b) fomento de la integración de mercados de capital;
- (c) coherencia en relación con la Organización Mundial de Comercio;
- (d) eliminación de barreras comerciales arancelarias y no arancelarias;
- (e) eliminación de subsidios para exportaciones agrícolas;
- (f) eliminación de barreras para inversiones extranjeras;
- (g) marco jurídico para proteger a inversionistas y sus inversiones;
- (h) medidas para mejorar las compras del sector público; e
- (i) nuevas negociaciones para la inclusión de servicios.

Es de tomar en cuenta que hay temas preocupantes para el ALCA y el proceso de desarrollo, que no están incluidos de manera específica, tales como medioambiente, derechos de los trabajadores y papel del Estado. Se ha considerado que estos temas son muy importantes, producto de lo cual en el capítulo sobre elementos para posibles políticas, se incluyen consideraciones sobre ellos, no obstante no forman parte del contenido de los grupos de negociación o comités especiales.

Desde otro lado, en la escala latinoamericana, parecen estar consolidándose bloques subregionales cuyas reglas de juego implican un regionalismo multidimensional, que no es contradictorio con el de escala hemisférica, pero que lo trasciende o va más allá en el sentido de abarcar la dimensión política, social y cultural. Esta convicción se acrecienta cuando se observa que los acuerdos subregionales están imponiendo a sus miembros, como condición de permanencia en los acuerdos, el respeto a las normas de la democracia, derechos humanos, etc. Tenemos la propuesta del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), presentada oficialmente por el Presidente de Brasil, Dr. Itamar Franco, en Octubre de 1.993 durante la VII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río en Santiago de Chile, la cual plantea la posibilidad de establecer una zona comercial dinámica, con presencia en dos océanos, que potencie sus ricos recursos naturales y mejore su posición económica a través de la integración y el libre comercio.

Este proyecto, formulado por la Cancillería Brasileña (Itamaraty), surge básicamente como una alternativa al Area de Libre Comercio para las Américas (ALCA)⁷² presentada por el gobierno de George Bush Padre. Esta iniciativa unida a la posterior conformación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas

⁷²En 1.990 los EE.UU bajo la Presidencia de George Bush (Padre), anunció la llamada Iniciativa para las Américas la cual abordaba temas relacionados al comercio, deuda e inversiones. Los EE.UU plantearon que era necesario un incremento del comercio y esto sería viable a través del establecimiento de una Zona de Libre Comercio en todo el continente.

en inglés), generó la percepción en Brasil de que otros países de América Latina podrían verse atraídos al NAFTA. Al respecto, el Dr. Raúl Bernal-Meza comenta que el ALCSA “evidenció la creciente preocupación por la atracción que la propuesta norteamericana del ALCA y el mismo NAFTA habían ejercido sobre los países de la región, incluyendo al propio socio más importante: Argentina”⁷³ Precisamente, en 1.994 durante la I Cumbre de las Américas en Miami, los EE.UU presentan una propuesta en esa dirección a través del proyecto de establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El ALCSA en 1.993, se formuló con el objetivo de mejorar la posición negociadora de Brasil en el contexto de una eventual zona de libre comercio americana. La administración del Presidente Fernando Henrique Cardoso, mantuvo el mismo objetivo estratégico al buscar el logro de un Acuerdo de Libre Comercio entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Es así que se hace necesario destacar que cuando se habla de ALCSA, es en referencia al proyecto presentado durante la Presidencia de Itamar Franco y que actualmente en Brasil se persigue el mismo objetivo estratégico con la conformación de un espacio económico sudamericano a través de la firma de un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR.

En consecuencia, una posible integración sudamericana se haría sobre la base de los dos bloques comerciales existentes en la sub-región, la CAN y el MERCOSUR.

Por integración económica, se entiende el proceso en el que diversas economías nacionales incrementan sus esfuerzos de participación en el mercado buscando aumentar sus beneficios. La integración económica constituye entonces una estrategia comercial y política, cuyo objetivo es el desarrollo y fortalecimiento económico, lo cual implica un incremento en la interdependencia económica.

En el continente americano, la idea de la integración ha estado presente en distintos momentos del desarrollo histórico y político del hemisferio, dentro de los que se puede mencionar como destacados:

- Congreso de Panamá en 1.826.
- Primera Conferencia Panamericana en 1.881.
- Formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1.960.
- Establecimiento del Sistema Económico Latinoamericano en 1.975.
- Creación de la Asociación Latinoamericana de Integración en 1.980.

Bajo iniciativa de El Libertador Simón Bolívar, el Congreso de Panamá es el antecedente ideológico más importante que en materia de integración existe en el continente

⁷³BERNAL-MEZA Raúl “Sistema Mundial y MERCOSUR: Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas” Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Editorial Nuevo Hacer, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires 2000, Pág. 341.

americano, en especial para los países de América Latina⁷⁴. El Libertador Simón Bolívar, planteó la necesidad de unión no sólo en lo económico, sino también en lo político de la América Española, para así poder hacer frente a los desafíos que deberían enfrentar los nacientes Estados independientes, teniendo muy en cuenta la presencia de los Estados Unidos en el continente. Casi medio siglo después, la Primera Conferencia Panamericana, convocada por Estados Unidos, planteó la posibilidad de establecer una unión aduanera panamericana. En esta se evidenciaron los distintos intereses de Estados Unidos y América Latina en materia de integración. Los Estados Unidos dio prioridad a temas de comercio, mientras para América Latina era primordial obtener garantías políticas que aseguraran su independencia.

Entre 1960 y 1980, la integración económica en América Latina tuvo momentos importantes. El primero, la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)⁷⁵ en 1960 por el Tratado de Montevideo, que no pudo alcanzar el objetivo de lograr un mayor intercambio comercial entre sus miembros. En ese mismo año, se estableció el primer Acuerdo de Integración sub-regional de América Latina, el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Posteriormente, en 1975 con un fuerte apoyo del Presidente de Venezuela Carlos Andrés Pérez, se creó el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) con los objetivos de promover un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes de América Latina y el Caribe, en materia económica, ante países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales, así como impulsar la cooperación y la integración entre países de América Latina y el Caribe.

En 1980 por el Segundo Tratado de Montevideo, se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁷⁶, que pese a la crisis económica que comenzaba a afectar a la región tuvo un papel más dinámico que su predecesora. Los objetivos de la ALADI se centran en:

- Promocionar y regular el comercio recíproco, complementación económica y búsqueda de ampliación de mercados.
- Crear en forma progresiva un Mercado Común Latinoamericano.
- Regular y fomentar el comercio agropecuario intra-regional.

Actualmente el proyecto del ALCA plantea nuevos desafíos a los acuerdos de integración vigentes en el continente y en especial a los de América del Sur, pues aún respetando los acuerdos preexistentes, podría alterar fuertemente el actual comercio intra y extra bloque.

⁷⁴ Gil, Federico. "Estados Unidos y América Latina: Dominio, Cooperación y Conflicto" Editorial, Tecnos, Madrid 1.975.

⁷⁵ Formada por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay, México, uniéndose posteriormente Colombia y Ecuador y finalmente Bolivia y Venezuela.

⁷⁶ Miembros de ALADI: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, México y Venezuela.

Igualmente, las enormes asimetrías económicas y sociales, no sólo entre Estados Unidos y América del Sur, sino entre los propios países sudamericanos, generan grandes desafíos. En el caso de América Central y el Caribe, el ALCA significaría la institucionalización de la realidad actual, es decir, la presencia hegemónica de Estados Unidos en todos los ámbitos.

El impacto del ALCA, se presentaría en distinto grado en América del Sur, en donde coexisten la CAN y el MERCOSUR, dos procesos de integración importantes, pero con notables asimetrías económicas, sociales y políticas. Este impacto se haría sentir en las esferas internas y externas de cada uno de los países de la sub-región, en lo interno, podría modificar las regulaciones en áreas tan sensibles como las legislaciones laborales y del medio ambiente.

En lo externo, el ALCA podría generar desvío de comercio de los países de América del Sur, en especial los del MERCOSUR a través de un aumento del intercambio comercial con Estados Unidos, disminuyendo el comercio intra-bloque y su comercio con la Unión Europea (UE), incrementando así el nivel de interdependencia económica y política con los Estados Unidos.

Por lo tanto, a la primera opción (libre mercado y acuerdos continentales) podríamos denominarla acuerdos de “tipo A”, y a la segunda (de carácter integral) regionalismos o acuerdos de “tipo B”.

En los acuerdos de tipo A, el tema de la migración internacional queda excluido, y es tratado en otro contexto diferente; tal cosa acontece por ejemplo en el caso del ALCAN o NAFTA y también del ALCA (que aún se encuentra en gestación). Esta comprobación, por lo demás es coherente con el carácter vertical (vinculan a países desarrollados con países en desarrollo) de estos acuerdos, con la orientación sur-norte de los flujos migratorios, y con las notables diferencias en los niveles de desarrollo y condiciones de vida entre los países involucrados que agudizan necesariamente los problemas políticos y sociales derivados de las migraciones.

Esto conduce a determinadas políticas migratorias entre los países que integran acuerdos tipo A. Siendo Estados Unidos el principal receptor de estas corrientes sur-norte, sus estados fronterizos con México ven aumentar la población hispana, especialmente la de origen mexicano, y esto da lugar a diferentes políticas tanto a nivel federal como estatal tendientes a reducir estos flujos, sea mediante controles en la frontera y devolución de migrantes ilegales, mediante fiscalización restrictiva de los servicios sociales recibidos por los que logran evitar aquellos controles, o, por último, mediante restricciones a los procedimientos de residencia legal.

En otros casos, las consideraciones políticas se añan a los factores económicos para impulsar las migraciones sur-norte. Los ejemplos hemisféricos están a la vista: balseros cubanos que buscan sustento y libertad ó fugitivos de la narcoguerrilla en Colombia. También desde Centroamérica, durante el período de la violencia que hoy ha sido

superado, se generaron importantes flujos migratorios que reconocían causas asociadas no sólo con la pobreza, sino también con la inseguridad personal y la falta de garantías individuales. El mayor grado de transparencia y de acceso masivo en materia de flujos de información inherente a la presente revolución tecnológica, estimula notablemente las aspiraciones de los migrantes potenciales que buscan mejores condiciones de vida y mayor respeto a sus derechos esenciales.

El tema de los aspectos económicos, culturales, jurídicos y políticos de la migración internacional debe reexaminarse a la luz de estos procesos de globalización que están en plena expansión. En el eje sur-norte, los migrantes, independientemente del status legal que detentan en los países de destino, suelen enviar importantes remesas de dinero a sus lugares de origen, las que en ocasiones alcanzan una importancia superior a las otras fuentes de adquisición de divisas (exportaciones, turismo) en esos mismos países⁷⁷. La reducción de los costos internacionales de transacción facilita y agiliza notablemente esos envíos.

b. Transnacionalización productiva, empleo y migraciones

El fenómeno de la transnacionalización productiva se expresa estadísticamente en el gran crecimiento del comercio intraindustrial e intrafirma, de partes y componentes en la industria automotriz, microelectrónica, de indumentaria, etc. En particular se observa el desarrollo de las zonas procesadoras de exportaciones (“maquiladoras”) en las cercanías de grandes centros desarrollados de consumo. Este fenómeno es planetario pero se ejemplifica bastante bien en el continente americano con las maquiladoras de México, Centroamérica y el Caribe. El desplazamiento de subsidiarias de grandes empresas transnacionales a zonas que registran costos (laborales, ambientales, energéticos, etc.) más bajos, es el resultado de los ya mencionados avances telemáticos que permiten dramáticas reducciones en los costos internacionales de transacción, posibilitando una planificación (intrafirma) y coordinación (intraindustrial) de la producción transnacional que involucra a muchos países en la elaboración de un mismo producto final.

La reducción de las oportunidades de empleo para los trabajadores no calificados de los Estados Unidos se agrava por la tendencia de las empresas transnacionales a localizar parte de sus cadenas productivas en aquellas regiones del sur donde los costos (laborales, ambientales, energéticos, etc.) sean más bajos⁷⁸. La solución estructural de largo plazo, debería incluir transformaciones económicas tanto en el norte como en el sur.

⁷⁷ La Migración Internacional y el Desarrollo en las Américas. Uso productivo de las remesas en México, Centroamérica y República Dominicana. Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José, Costa Rica, Septiembre de 2000, p.397.

⁷⁸ Rodríguez-Hölkemeyer, Patricia. Estándares laborales y comercio internacional. En Antología para Curso ENTORNO LEGAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES. Universidad Estatal a Distancia. 2003 p.1.

En el norte se requiere la elevación de los niveles mínimos de calificación laboral para que los trabajadores locales no enfrenten la competencia directa de los no calificados del sur; además se requiere la expansión en dichas regiones de nuevos sectores productivos que sustituyan aquellas oportunidades de empleo que se desplazan hacia el sur.

Por otro lado, en el sur se requiere la retención de los migrantes potenciales a través del desarrollo económico de las zonas expulsivas, uno de cuyos instrumentos ha sido la creación de empleos directos en las maquiladoras. El caso más importante es, por supuesto, el de las maquiladoras ubicadas en la frontera norte de México, que conceden empleo directo a más de un millón de mexicanos, y generan un polo de desarrollo dotado de empleos indirectos orientados a retener esa población migrante.

Sin embargo a corto plazo, los trabajadores menos calificados de la Norteamérica angloparlante se ven afectados por ambos procesos, de un lado las masivas migraciones sur-norte ya examinadas en párrafos anteriores y, del otro lado, el traslado de sus oportunidades económicas a regiones en desarrollo (maquiladoras de México, Centroamérica y el Caribe). El desenlace de estas tendencias contradictorias es incierto. En los países de destino las tensiones sociales aumentan cuando los migrantes indocumentados perjudican los derechos laborales y afectan las modalidades de la competencia interempresarial; y dichas tensiones disminuyen cuando la dinámica del crecimiento en los lugares de destino multiplica las oportunidades de empleo y cuando, paralelamente, la recalificación de los trabajadores locales les abre otras oportunidades internas con las que no pueden competir los migrantes no calificados.

Desde el punto de vista de la creación de polos o áreas de desarrollo que retengan a los migrantes del sur en sus lugares de origen, no son las actividades productoras de bienes las principales proveedoras de oportunidades de empleo. Tanto en los países del norte como en los del sur de las Américas, la principal fuente proveedora de nuevos empleos son las actividades de servicios. En consecuencia debe examinarse con especial atención el crecimiento de este tipo de actividades en donde también se verifica una importante presencia de capital transnacional. Desde el punto de vista de la retención de los migrantes provenientes del sur, estas actividades transnacionales tienen la ventaja de que no corresponden a un desplazamiento hacia el sur de actividades transables previamente localizadas en el norte. Por lo tanto no están privando de empleos potenciales a los trabajadores del norte.

Los más claros ejemplos de la presencia transnacional en las actividades de servicios se verifican en las áreas metropolitanas y las restantes ciudades principales de los países del sur. Incluyen, comida rápida, supermercados, empresas de vigilancia, banca, seguros, turismo, telecomunicaciones, etc. A corto plazo compiten con empresas tradicionales preexistentes en esos mismos rubros, pero a largo plazo pueden ser generadoras netas de empleos en una dinámica de crecimiento que aumente los niveles de productividad e implique una modernización de actividades. Las actividades de servicios incluyen, o pueden incluir la presencia de pequeñas y medianas empresas independientes, como en el caso del sistema de franquicias muy usado en el rubro de comidas rápidas. Alternativamente, estas actividades de servicios promovidas por el capital y la tecnología

transnacionales pueden organizarse bajo la forma de cadenas de pequeños locales que son sucursales de una gran empresa, como en las estrategias multilocales propias de la hotelería, la banca, los multicines, los seguros, etc.

La conexión entre presencia productiva transnacional, generación de oportunidades de empleo en el sur (no competitivas con las preexistentes en el norte), generación de modernización y desarrollo, y retención de migrantes potenciales en sus lugares de origen, parece ser una opción prometedora para reducir las migraciones del tipo sur-norte en el ámbito hemisférico, especialmente en las zonas más expulsivas de México, Centroamérica, y el Caribe.

Los acuerdos tipo A de integración hemisférica pueden contribuir a la consolidación de esta presencia transnacional, no sólo en las zonas mencionadas, (principales expulsoras de migrantes hacia el norte), sino también en Sudamérica donde este tipo de presencia transnacional ha proliferado, conforme se comentó al inicio del presente apartado.

En el caso de Sudamérica donde las migraciones hacia Estados Unidos son más reducidas en proporción a la población total, el tema principal no es la retención de migrantes orientados hacia dicho país (salvo quizá en Colombia por razones políticas), sino la contribución al desarrollo que los compromisos de estos acuerdos pueden efectuar, a través de la creación de condiciones de estabilidad social y política y de garantías económicas (tributarias, cambiarias, etc.) a los inversionistas.

5. Integración latinoamericana y migraciones

a. Uniones aduaneras que aspiran a mercados comunes

El otro gran patrón migratorio detectable en el continente americano, es el de las migraciones sur-sur entre países latinoamericanos y del Caribe. Estas migraciones son de menor magnitud numérica y, a largo plazo, pueden quedar reguladas en el interior de los propios acuerdos tipo B, en la medida que vayan penetrando en el estadio de mercados comunes. El referente para este tipo de acuerdo es, sin duda la Unión Europea, en donde se garantizan los derechos de migrar y radicarse a todos los ciudadanos de un país miembro.

La línea divisoria que marca una fuerte irrupción de los temas sociales en el proceso de integración regional, se alcanza cuando se asumen compromisos, y se implementan iniciativas orientadas a avanzar hacia la convergencia de políticas sociales con miras a la constitución gradual de mercados comunes (o de acuerdos aún más profundos) que, a la larga, concluyen garantizando la plena libertad migratoria en los espacios económicos ampliados.

Los cuatro acuerdos subregionales principales en la integración de América Latina (Comunidad Andina, MERCOSUR, Mercado Común Centroamericano, y Comunidad del Caribe) han asumido este tipo de compromisos. Por ejemplo, en cuanto a órganos y

mecanismos de consulta y cooperación en temas sociales, con especial referencia a los educacionales y culturales, la Comunidad Andina de Naciones tiene el Convenio Simón Rodríguez sobre políticas sociolaborales, el Convenio Andrés Bello sobre Educación y Cultura, el Convenio Hipólito Unanue sobre salud. En esta misma línea, en Mercado Común Centroamericano tiene el Consejo de Integración Social, el Consejo de Ministros del área Social y la Secretaría de Integración Social. En cuanto al Mercado Común del Sur, tenemos la reunión de Ministros de Salud, Educación, Trabajo, Bienestar Social; el plan Trienal para el Sector Educación y el Subgrupo de Trabajo Número 10 sobre relaciones laborales. En cuanto a órganos de representación económica y social de naturaleza consultiva, la Comunidad Andina de Naciones tiene el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral. El Mercado Común Centroamericano tiene el Comité Consultivo del SICA, con representación de empresarios, campesinos trabajadores y universidades⁷⁹.

b. Migraciones intralatinoamericanas y mercados comunes

En América del Sur los procedimientos que han ido emergiendo recientemente en torno al tema de las migraciones internacionales en el interior del subcontinente, pueden rastrearse a dos niveles. De un lado cabe citar las normas y compromisos asumidos en el interior de los dos acuerdos tipo B (MERCOSUR Y CAN) que aspiran explícitamente a alcanzar el estadio de mercados comunes; y, de otro lado, los acuerdos migratorios planteados o suscritos a nivel sudamericano.

El objetivo de alcanzar la fase de mercados comunes no se logra con el sencillo reconocimiento formal de la libertad migratoria. Es necesario además asegurar y reconocer un conjunto de derechos sociolaborales y garantías socioeconómicas vinculados con la salud, la educación, y el bienestar social. En este caso el estudio de normas y políticas migratorias no puede separarse de aquel objetivo más amplio que es la integración de los mercados de trabajo.

En el segundo caso, que se refiere a las relaciones migratorias entre todos los países sudamericanos con independencia de pertenecer a determinados acuerdos de integración, las metas son mucho más acotadas al tema migratorio en sí mismo. Por lo tanto caen más bien en la lógica de los acuerdos tipo A. Por lo demás, esto es efectivamente así, ya que actualmente MERCOSUR y CAN negocian un acuerdo de libre comercio suscrito entre bloques que corresponde a la lógica de los acuerdos tipo A.

Seguidamente se verá someramente algunos avances institucionales respecto a estos dos puntos. Primero se examinarán las declaraciones de Lima (julio 1999) y Buenos Aires (18 y 19 de mayo de 2000) en donde el tema de la migración es abordado conjuntamente por todos los países sudamericanos, independientemente de su pertenencia, o no, a un determinado acuerdo. En dichas declaraciones se establece explícitamente el protagónico

⁷⁹ Di Filippo y Franco. 2000. Integración Regional, Desarrollo y Equidad. CEPAL, Editorial Siglo XXI. México.

papel institucional de los acuerdos subregionales en el tratamiento de las migraciones. En segundo lugar, se reseñarán las normas y compromisos principales que se están acordando en el seno del MERCOSUR y el CAN especialmente en el plano social, los que son susceptibles de afectar los flujos migratorios entre los países miembros de dichos acuerdos.

c. Migraciones en Sur América: Declaraciones de Lima y Buenos Aires

Los países sudamericanos han empezado a dialogar el tema migratorio de manera conjunta independientemente de su adscripción a alguno de los dos acuerdos Tipo B que operan en Sudamérica. Así, el encuentro sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo realizado en Lima en julio de 1999 convocó a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Como seguimiento a este primer encuentro, se celebró la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones con los mismos participantes, realizada en Buenos Aires el 18 y 19 de mayo de 2000. Examinaremos sucintamente el contenido de ambos eventos.

En primer lugar la Declaración de Lima es breve y escueta. Reconoce los estrechos vínculos de las migraciones con los problemas de desarrollo económico y social de los países involucrados. Resalta la respuesta asociativa e interactiva a través de los procesos de integración subregional como son el MERCOSUR y la Comunidad Andina, dentro de los cuales se están realizando avances significativos en el tratamiento de las migraciones. Enfatiza el papel cumplido por los movimientos migratorios como vectores de cambio, de vinculación intercultural, y de dinamización de los procesos de desarrollo. Y recalca que el respeto de los derechos humanos de los migrantes constituye una preocupación básica para los países de la región⁸⁰.

Con base en estos considerandos recomienda incrementar y profundizar el análisis e intercambio de información, la modernización y el fortalecimiento institucional de los organismos nacionales competentes en el tema, y la cooperación técnica y financiera internacional.

Adicionalmente, respecto de los procesos migratorios, aconsejan su seguimiento para el análisis y discusión de la temática migratoria, a fin de ir encontrando soluciones acordes con los intereses de los países involucrados dentro de canales signados por el diálogo y la concertación. Con tal fin los Delegados presentes en ese encuentro coinciden en mantener consultas con el objeto de llevar a cabo una Conferencia para el seguimiento de la temática analizada en la Declaración de Lima.

⁸⁰ Ver Primera Conferencia DECLARACION DE LIMA (Lima, Perú , 14 de julio de 1999). Ver en:

http://www.cimal.cl/conferencia/interior_conferencia/primeradeclaracion_lima.htm
(15/06/04)

En segundo lugar, la Declaración de Buenos Aires⁸¹, emanada de la Primera Conferencia Sudamericana sobre migraciones, en sus considerandos examina las tendencias recientes de las migraciones sudamericanas las que en gran medida guardan relación, entre otros factores, con el proceso de globalización económica y los procesos de integración subregionales. Resalta la necesidad de abordar la problemática migratoria de la región, a través de mecanismos de diálogo multilateral abierto que promuevan la reflexión y la coordinación de políticas y acciones entre países que comparten esta problemática, mediante el ejercicio pleno de la cooperación regional para fortalecer los actuales procesos de integración y desarrollo que se dan en la región. Los considerandos, partiendo del principio de protección de los Derechos Humanos, reafirman que los programas de difusión de los derechos de los migrantes a través de los Gobiernos y la sociedad civil, la concertación entre países receptores y emisores de migrantes, la promoción de migración ordenada y planificada como solución a la migración irregular y la lucha contra el tráfico de seres humanos, emergen como políticas responsables. Finalmente los considerandos reiteran, de un lado, la necesidad de una mayor eficiencia en la gestión por parte de los organismos involucrados y una mejor capacitación de sus funcionarios, y, del otro, la importancia de la cooperación técnica y financiera internacional.

Para dar continuidad a estos dos primeros eventos, en la parte resolutoria de la Declaración, los representantes deciden constituir un Foro de coordinación y consulta en materia migratoria para los países de América del Sur. Este foro se reunirá periódicamente en lugares y fechas a concertarse entre sus miembros y contará con una Secretaría Pro Tempore a cargo del país sede. El objetivo del foro será un tratamiento integral de la temática migratoria, sin perjuicio de los demás mecanismos análogos de integración subregionales y concertación bilateral. Tras reafirmar los esfuerzos para garantizar la protección, defensa y promoción de los Derechos de los migrantes, se propone intensificar la cooperación regional como un instrumento sustantivo para lograr los objetivos que se establezcan y para la preparación de posiciones regionales en materia migratoria. Por último encargan a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la realización de estudios orientados a proponer criterios que orienten un Plan de Acción a ser presentado a consideración y aprobación de los Gobiernos.

Para los fines de este trabajo vale la pena rescatar dos puntos que se reiteran en ambas Declaraciones. En primer lugar se institucionaliza el tema de las migraciones sudamericanas a través de las Conferencias periódicas y la Secretaría Pro Tempore en un planteamiento del tema que, obviamente, excede las dimensiones demográficas y se adentra específicamente en los ámbitos de la Integración y el Desarrollo. En segundo lugar, al referirse a la conexión entre migraciones e integración destaca positivamente el

⁸¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Palacio San Martín - Buenos Aires 18 y 19 de Mayo de 2000. Ver: http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/programas_OIM_C1.asp (15/06/004)

papel protagónico del MERCOSUR y la Comunidad Andina, dentro de los cuales se están realizando avances significativos en el tratamiento de las migraciones, y, reforzando esta visión. La segunda Declaración, reitera el carácter complementario que estas Conferencias revisten en relación con los esfuerzos subregionales de la integración regional. Así los mecanismos de diálogo, la coordinación de políticas y la cooperación regional se consideran mecanismos útiles para fortalecer los actuales procesos de integración y desarrollo que se dan en la región.

d. El Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)

El Tratado de Asunción suscrito en 1991 que dio origen al MERCOSUR no contenía compromisos o mecanismos orientados a promover o regular la dimensión social de los acuerdos de integración. En mayo de 1991, apenas tres meses después de suscrito el Tratado de Asunción, hubo una reunión en Montevideo de los Ministros de Trabajo de los países miembros del MERCOSUR. En la declaración que emitieron, los ministros aceptaron la posibilidad de estudiar la suscripción de un instrumento, en el marco del Tratado de Asunción, que contemplara las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traería consigo la puesta en marcha del Mercado Común del Sur. También se comprometieron a prestarse toda la cooperación necesaria para el recíproco conocimiento de los regímenes propios vinculados al empleo, la seguridad social, la formación profesional, y las relaciones individuales y colectivas de trabajo. En oportunidad de su primera reunión los Ministros de Trabajo anticiparon la creación del Subgrupo de Trabajo n.11 para el estudio de las Relaciones Laborales, el empleo y la Seguridad Social, el que fue establecido formalmente en Las Leñas el 26 de junio de 1992, y sustituido en 1995, tras la reunión de Ouro Preto por el Subgrupo de Trabajo número 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social.

Esta y las sucesivas reuniones de los Ministros de Trabajo, al igual que las efectuadas por otros Secretarios de Estado (Educación, Cultura, Justicia, etc.) son en principio Acciones de Consulta y Cooperación, eventualmente preparatorias de la creación de nuevos órganos y mecanismos institucionales del MERCOSUR.

Las reuniones ministeriales junto con los mencionados subgrupos de trabajo fueron gestando gradualmente las condiciones para avanzar en la convergencia de regímenes y políticas sociales. Respecto de las normativas sociales más específicas cabe mencionar entre otras, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR⁸² suscrita a nivel presidencial en Río de Janeiro a fines de 1998. La declaración reconoce explícitamente los derechos individuales de no discriminación, promoción de la igualdad, protección a trabajadores migrantes y fronterizos, eliminación de trabajos forzados, prohibición del trabajo infantil y derechos de los empleadores; así como los derechos colectivos de libertad de

⁸² Ver Declaración Sociolaboral del Mercado Común del Sur en http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/erm_bar/pdf/ane_vi.pdf (27/06/04)

asociación, libertad sindical, negociación colectiva, huelga, y diálogo social; también se ratifican otros derechos sociales tales como el fomento del empleo, la protección de los desempleados, la formación profesional y el desarrollo de los recursos humanos, la salud y la seguridad en el trabajo, las condiciones y ambiente en el trabajo, y la seguridad social.

Para promover la aplicación de los derechos anteriores se crea una Comisión Sociolaboral Regional como órgano tripartito⁸³ auxiliar del Grupo Mercado Común (GMC), la que se reunirá por lo menos una vez al año para redactar un informe dirigido al GMC. Este informe se redactará sobre la base de las memorias anuales que con tal objeto deberán elaborar los Ministerios de Trabajo de cada país miembro en consulta con las organizaciones civiles más representativas. La creación de esta Comisión Sociolaboral articula e integra otras normativas que se fueron produciendo gracias a los subgrupos de trabajo encargados de los temas sociales entre las que cabe citar, el Convenio Multilateral de seguridad social, o los Protocolos Educativos.

El convenio multilateral de seguridad social fue elaborado por el Subgrupo de Trabajo número 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. El convenio adopta los principios del derecho internacional de la seguridad social tales como la aplicación de la ley del lugar de ejecución o desempeño, la igualdad, la conservación de los derechos adquiridos, la totalización y la prorratea.

Los protocolos educativos se han ido inscribiendo en el marco del Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR, compuesto de tres Programas orientados respectivamente a formar una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, a capacitar recursos humanos para contribuir al desarrollo, y a compatibilizar y armonizar los sistemas educativos. En el marco de este Plan se han ido suscribiendo importantes protocolos educativos.

En primer lugar el Protocolo de integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico (1994)⁸⁴ destinado a reconocer los mencionados estudios cursados en los países miembros y otorgar validez a los certificados que los acrediten a los efectos de la prosecución de estudios. Al respecto el artículo 3 de dicho Protocolo señala:

⁸³ Revista Pistas No. 7. Abril 2002. Instituto del Mundo del Trabajo. La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. De Hugo Roberto Mansueti. Ver en <http://www.mundodeltrabajo.org.ar/Pistas/p007/mansuetio0402.htm> (27/05/04)

⁸⁴ Ver Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, suscrito en Brasilia, República Federativa del Brasil. Sancionada: Junio 16 de 2004 . Promulgada de Hecho: Julio 12 de 2004. En <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpcmercursosur/leyes/ley25905.htm> (06/08/04)

“Con el objeto de establecer las denominaciones equivalentes de los niveles de educación en cada uno de los Estados Partes, armonizar los mecanismos administrativos que faciliten el desarrollo de lo establecido, crear mecanismos que favorezcan la adaptación de los estudiantes en el país receptor, resolver aquellas situaciones que no fuesen contempladas por las tablas de equivalencias, y velar por el cumplimiento del presente protocolo, se constituirá una Comisión Regional Técnica, que podrá reunirse cada vez que por lo menos dos de los Estados Partes lo consideren necesario”.

En segundo lugar, cabe hacer referencia a otros dos protocolos de integración educativa (1996), el destinado a la consecución de Estudios de Postgrado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR, y el dedicado a la Formación de Recursos Humanos a nivel de Postgrado entre los países miembros del MERCOSUR. El primero de estos dos Protocolos establece el reconocimiento recíproco de títulos de grado y postgrado al sólo efecto del desempeño de actividades académicas; el segundo Protocolo apunta a la formación y perfeccionamiento de docentes universitarios e investigadores, mediante la creación de un sistema de intercambio entre las instituciones, propiciando la formación de recursos humanos en el ámbito de proyectos específicos. Ambos protocolos están estrechamente vinculados y se fundan sobre el principio de reconocimiento recíproco de legislaciones que posibilita el avance de políticas sociales coordinadas.

El mencionado Plan Trienal para el Sector Educación también intenta gravitar sobre la dimensión cultural de la integración especialmente a través del Programa de formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración. Entre otras iniciativas se incluye la de introducir, en el curriculum de los diferentes niveles educativos, la enseñanza del español y del portugués, la preparación de alternativas metodológicas para dicha enseñanza y el desarrollo de programas para la formación y capacitación de docentes que faciliten la enseñanza-aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR.

e. La Comunidad Andina de Naciones

El acuerdo de Cartagena suscrito en 1969, y sujeto a varios ajustes posteriores, ha contado prácticamente desde su inicio con órganos y mecanismos vinculados a los temas y problemas sociales de sus países miembros.

Respecto de los Órganos de Representación Social incluidos al momento mismo de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, cabe mencionar al Comité Asesor Económico y Social y el Parlamento Andino. Tras el Acta de Trujillo (marzo de 1996), los Comité han pasado a denominarse Consejos Consultivos.

En el Acta de Trujillo se mencionan dos consejos Consultivos: el Empresarial y el Laboral, cuyos miembros serán elegidos directamente por las organizaciones representativas de cada uno de los países miembros, y acreditados oficialmente por ellos

(artículo 44 modificado del Acuerdo de Cartagena). Pueden emitir opinión ante los órganos principales de la CAI, y pueden ser convocados a los Grupos de Trabajo, participando con derecho a voz en las reuniones de la Comisión.

En el Acta de Trujillo también se ratifica la existencia del Parlamento Andino, que fue incorporado al Acuerdo en 1979, y actualmente definido como el órgano deliberante del Sistema. Se está preparando un protocolo adicional para que sus miembros sean elegidos por sufragio universal y directo. Entre tanto está integrado por Representantes de los Congresos Nacionales de conformidad a sus reglamentaciones internas y al propio reglamento del Parlamento andino. Cumple funciones de seguimiento y observación de los procesos de integración andina y, entre otras atribuciones, puede sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema; participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema; promover la armonización de las legislaciones de los países miembros; y promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países miembros (artículo 43 modificado del Acuerdo de Cartagena, varios incisos).

De otro lado, la CAN incluye convenios sociales que pueden ser incluidos dentro de la categoría de Acciones de consulta y Cooperación, como es el caso de los Convenios Andrés Bello (educación y cultura) y el Hipólito Unanue (salud pública). Ambos convenios fueron establecidos a comienzos de 1970.

El Convenio Andrés Bello (1970) se propone que los países miembros efectúen esfuerzos mancomunados en la educación, la ciencia y la cultura, con acciones destinadas a fomentar el conocimiento mutuo y la circulación de personas y bienes culturales; a intercambiar experiencias y cooperar técnicamente; y a armonizar los sistemas educativos. La Reunión de los Ministros de Educación es el órgano máximo encargado de formular la política general de ejecución del Convenio. Se fundó la Secretaría Ejecutiva Permanente encargada de administrar el Convenio. Los resultados concretos de este convenio en su formulación fundacional fueron escasos. A partir de la reunión de Cancilleres Andinos en Abril de 1995 se ha hecho un esfuerzo por ratificar y relegitimar sus funciones.

El convenio Hipólito Unanue (1971) se plantea como propósito principal mejorar la salud humana en los países del área andina dando carácter prioritario a la solución de los problemas fronterizos de salud; la desnutrición; el saneamiento ambiental; la protección materno infantil; la educación sanitaria, la contaminación ambiental; y la salud ocupacional. Al igual que con el convenio sobre educación se orienta por las directivas de la Reunión de Ministros de Salud del Área Andina y es administrado por una Secretaría Ejecutiva. También en este caso los resultados concretos de la operación del Convenio han sido magros. Este hecho llevó a los Ministros de Salud de los países miembros a plantear en 1993 una Propuesta Estratégica para el Fortalecimiento de la Cooperación Andina de Salud. El mismo incluye una división del trabajo (que incluye a

Chile que no ha renunciado al Convenio) entre países respecto de su responsabilidad en el seguimiento de los subsectores.

Aunque la línea demarcatoria de esta categorización es discutible, el Convenio Simón Rodríguez (1973) de Integración Socio Laboral, quizá podría considerarse como más cercano a lo que hemos caracterizado como actividades orientadas a proteger los Derechos y Garantías Comunitarios. Sin embargo por sus resultados concretos hasta ahora, no ha ido mucho más lejos del planteamiento de acciones de consulta y cooperación. Sin embargo tanto los objetivos del Convenio como las Decisiones 113 y 116 vinculadas con él, dan pie para esta categorización orientada a formalizar acuerdos más vinculantes.

Los objetivos del Convenio Simón Rodríguez incluían la armonización de las normas jurídicas laborales y de seguridad social; la coordinación de políticas y acciones orientadas a una mejor utilización de los recursos humanos y a la solución de los problemas del desempleo y el subempleo; la coordinación de políticas y acciones en el campo de la Seguridad Social; el mejoramiento de los sistemas de formación profesional; el establecimiento de un régimen que facilite la movilidad laboral; y la participación de los trabajadores y empleadores en el desarrollo y la integración subregional.

En 1977 la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la Decisión 113 denominada Instrumento Andino de Seguridad Social. Entre sus normas se incluye la de que todo país miembro deberá conceder a las personas de otros países miembros igual trato que a los nacionales en todas las ramas del seguro social. La Decisión 113 examinaba con bastante detalle las condiciones administrativas y jurídicas requeridas para su cumplimiento. Adicionalmente los Ministros de Trabajo acordaron establecer la Tarjeta Social Andina que habilitaba para recibir atención de salud en cualquiera de los países miembros.

En el mismo año la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la Decisión 116 con las normas que regularían el movimiento, contratación y tratamiento laboral de los trabajadores calificados, fronterizos y temporales de origen andino. También se incluyeron normas para la protección de migrantes indocumentados y sus familiares. El criterio rector fue el de Trato Nacional a los oriundos de cada país miembro.

Estas dos Decisiones en su espíritu y su letra intentaban proclamar Derechos y Garantías Comunitarios que, en su desarrollo, podían constituir el germen de una ciudadanía comunitaria. Sin embargo el momento histórico de su proclamación no fue el más oportuno. Tras la así denominada década perdida de los ochenta, y el gran viraje en el modelo económico latinoamericano de los noventa, han entrado en profunda revisión todos los sistemas de prestación de servicios públicos sociales.

Por esas y otras razones el apoyo político y económico por parte de los propios países miembros al cumplimiento de los Convenios Sociales y su consecuente impacto han sido muy insatisfactorios. Aún así en la Conferencia de Ministros de Trabajo de 1991, se acordó reactivar y redimensionar el Convenio Simón Rodríguez y avanzar en el cumplimiento de las decisiones 113 y 116. Más recientemente con motivo de la

Aprobación de la Unión Aduanera el Consejo de Cancilleres Andinos volvió a resaltar el papel de los Convenios Sociales y la necesidad de compatibilizarlos con las nuevas orientaciones de la integración andina.

f. El sistema de integración centroamericano y el CARICOM

En el caso de Centroamérica el proceso de integración centroamericana se remonta a 1824, con la iniciativa de crear una Unión Centroamericana. Es así como la primera vez que surge la idea de coordinar las políticas y acciones de los países centroamericanos surge como un acto político para crear la República Federal Centroamericana y no una unión meramente económica. Finalmente en 1838 los cinco estados⁸⁵ que la componen deciden su disolución.

La idea de un mercado común centroamericano surgirá en 1951 a través de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos⁸⁶ que posteriormente creó la ODECA, para luego transformarse en el Sistema de Integración Centroamericana, (SICA) con el Protocolo de Tegucigalpa del 13 de diciembre de 1991⁸⁷. Este, de una manera mucho más modesta retoma los ideales de aquella primera unión queriendo hacer de la integración centroamericana, un instrumento que significara para la región paz, libertad, democracia y desarrollo. Es entonces del compromiso de Tegucigalpa en donde se reafirma la condición de la persona como sujeto social, económico y político, mediante acciones integrales en aspectos como la generación de empleo e ingresos, alimentación y nutrición, calidad ambiental, acceso a servicios básicos de salud, saneamiento, vivienda, educación, y promoción y organización comunitaria, concentrando su acción en la juventud, la infancia y la mujer. Así vemos que desde sus inicios la unión centroamericana, se creó con miras a formar un espacio común de integración económica, política y social, un tanto diferente a lo que pasa con otros acuerdos subregionales como el MERCOSUR.

El Mercado Común de la Comunidad del Caribe (CARICOM) también tuvo un primer intento fallido con la West Indies Federation, la cual fue disuelta en 1962, dando origen a diferentes procesos que desembocaron en la creación de la Comunidad del Caribe. Pero a diferencia del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el CARICOM si nació a partir de un área de libre comercio, denominada Caribbean Free Trade Association (CARIFTA) bajo la iniciativa de Trinidad y Tobago en julio de 1965⁸⁸. Es en 1972 que

⁸⁵ La federación se componía: Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala

⁸⁶ Hecha en San Salvador en 1951, finalmente sustituida por la Carta de 1962, en Panamá, creando la ODECA.

⁸⁷ Fue suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, que entró en vigencia para El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá el 22 de julio de 1992, Guatemala el 13 de agosto de 1993 y Costa Rica el 26 de junio de 1995.

⁸⁸ Este acuerdo de libre comercio entra en vigor para Antigua, Barbados, Trinidad y Tobago, Guyana en 1968 y en 1971 se suman Dominica, Grenada, St. Kitts y Nevis, Anguilla, Saint Lucia y St. Vincent y las Granadinas, Jamaica y Montserrat. Lo mismo ocurrió con el Tratado de Chaguaramas: para Barbados, Trinidad y Tobago, Guyana y

los jefes de gobierno deciden transformar el tratado de libre comercio en mercado común y en agosto de 1973 se establece el Mercado Común de la Comunidad del Caribe con la firma del tratado de Chaguaramas. Es así que en sus inicios la comunidad del Caribe no contenía compromisos de índole social.

Pero en ambos casos se fueron desarrollando poco a poco dimensiones sociales de los acuerdos de integración. Las políticas sociales, si bien no corresponden directamente a normativas en materia migratoria, son políticas con una incidencia especial en los migrantes, pues tocan sus necesidades básicas tales como el acceso a la educación, a la salud, la posibilidad de trabajar y obtener una jubilación⁸⁹.

En el caso Centroamericano, fue en 1994, a partir de la Alianza para el Desarrollo Sostenible que se ven las intenciones de ampliar el campo de acción del compromiso de Tegucigalpa, pues constituye una iniciativa integral centroamericana en lo político, moral, económico, social y ecológico y es una estrategia regional de coordinación y concertación de intereses, iniciativas de desarrollo, responsabilidades y armonización de derechos, con la expectativa de crear un modelo conjunto de desarrollo sostenible.

Posteriormente los Estados miembros del SICA, concluyeron el 30 de marzo de 1995, el Tratado de Integración Social Centroamericano⁹⁰ en la XVI Reunión de Presidentes Centroamericanos. El objetivo fue establecer un marco jurídico institucional en el área social y establecer dentro del SICA, un subsistema para la integración en esta área. Este tratado compromete a los Estados a alcanzar de manera gradual una integración centroamericana, con el fin de promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana, bajo el principio de mutua cooperación y apoyo solidario que garanticen tanto el acceso de toda la población a los servicios básicos, como el desarrollo de todo el potencial de los hombres y mujeres centroamericanos, sobre la base de la superación de los factores estructurales de la pobreza, que afecta a un alto porcentaje de la población de la región centroamericana. Los artículos 4 y 5 de dicho Tratado prevén la coordinación y armonización de las políticas nacionales entre sí, respetando los valores y culturas de las diferentes etnias.

No hay un tratado semejante al de integración social a nivel caribeño, pero CARICOM cuenta con la Carta de la Sociedad Civil (The Charter of Civil Society) que establece en su artículo II, que la libertad de movimiento dentro de la comunidad del Caribe es uno de los derechos y libertades fundamentales, (cuyo órgano de protección y aplicación sería la conferencia intergubernamental, compuesto de los Jefes de Gobierno de los Estados

Jamaica, este Tratado entra en vigor en la fecha de la firma. Los otros Estados se fueron adhiriendo consecutivamente. La última adhesión fue la de Haití, el 2 de julio de 2002.

⁸⁹ Martínez J. Y Villa M. "La migración internacional en América Latina y el Caribe" Seminario sobre migración e integración regional. Caracas 1 y 2 de Agosto 2002. Martínez es quien realiza esta clasificación separando las normas migratorias y normas que inciden sobre los migrantes. Las primeras serían aquellas normas multilaterales o bilaterales que buscan armonizar u homologar legislaciones migratorias o categorías migratorias. Las segundas serían aquellas que realizan que guardan relación con el tema de seguridad social, reconocimiento de títulos y acreditaciones profesionales.

⁹⁰ Firmado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

miembros, y el Consejo para el Desarrollo Humano y Social (Council for Human and Social Development).

La primera necesidad básica que tiene el migrante cuando desea cambiar de país de residencia, es la de acceder en igualdad de trato y oportunidades, al mercado de trabajo. En este aspecto influyen varias consideraciones. La primera es la homologación de títulos y las iniciativas en materia de intercambio de conocimiento, especialmente a nivel universitario.

En 1982, los Centroamericanos aprobaron el Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana y constituyeron la Coordinación Educativa del Área Centroamericana (CEC), que forma parte de la Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC), que depende directamente de la dirección Social del SICA⁹¹. Esta institución debe ejecutar todos los acuerdos y las resoluciones de los Ministros de Educación y de los Ministros y Directores de Cultura relacionados con la educación y la cultura, con la finalidad de promover la cooperación y la integración centroamericana y, al mismo tiempo, debe fomentar la cooperación entre los Ministerios, Universidades, Academias, y otras instituciones o entidades educativas y culturales, principalmente a través del libre intercambio de conocimientos, ideas y experiencias y establecer una cooperación permanente en los campos de la educación y la cultura.

También se cuenta con el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), o Confederación Universitaria Centroamericana, encargado a nivel centroamericano de impulsar sistemas de cooperación académica entre universidades para lograr la integración de la educación superior. Este organismo debe impulsar la regionalización real a través de la participación de las universidades miembros y de la incorporación efectiva de las comunidades o de la sociedad civil en los proyectos. Dicho consejo pretende desarrollar un Plan de Integración de la Educación Superior Centroamericana, cuyo objetivo estratégico es definir una nueva relación universidad sociedad, asumiendo la integración regional con estrategia de gestión de cambio hacia un modelo universitario que promueva la equidad y el desarrollo sostenible.

Por su parte, CARICOM presenta un avance significativo en lo que se refiere a la libre movilidad de personas y sobre todo de estudiantes en busca de oportunidades de trabajo. Los Estados que conforman la Comunidad del Caribe, decidieron poner en marcha un proceso hacia la sucesiva eliminación de permisos de trabajo entre los países integrantes. Es en la Declaración de Grand'Anse (1989), en la cual los miembros afirman el deseo de establecer la libertad de circulación con propósitos laborales.

⁹¹ En 1997 los Estados miembros decidieron unificar las distintas secretarías, y crear La Secretaría General unificada conformada por la Secretaría General y tres Direcciones de Área: una Económica, una Social y una Ambiental. El objetivo fue fortalecer y racionalizar la Institucionalidad regional.

La Conferencia intergubernamental de Jefes de Gobierno, que tuvo lugar en Julio de 1995, decide la aplicación efectiva de la libre movilidad para los estudiantes que disponen de un título universitario a partir de enero de 1996. Esto quiere decir que todos aquellos estudiantes que dispongan de un título universitario, podrán trabajar en cualquiera de los estados miembros, sin que para ello sea necesario un permiso de trabajo. Sin embargo, existe un certificado de reconocimiento de habilidades (Certificate of Recognition of CARICOM Skills Qualification) que debe ser obtenido en el ministerio encargado de lo asuntos de CARICOM, para facilitar la entrada a otro estado miembro⁹². Esta movilidad es efectiva en este momento para todos aquellos que cuenten con títulos universitarios.

Una conferencia gubernamental de 1996, estableció que dicha libertad se extendiera a deportistas, artistas, trabajadores de los medios de comunicación y músicos⁹³. La libre prestación de servicios, libre circulación de capitales y libertad de establecerse en otro país miembro está prevista para el 2005. La posibilidad de establecerse estará abierta a todos aquellos que deseen proveer un servicio o establecer un negocio, incluyendo el personal técnico, supervisor y de gerencia, así como sus esposas y miembros de la familia inmediata.

Otro aspecto fundamental para proteger la vida y condiciones de aquellos que migran, es el acceso a la seguridad social. En este ámbito, a nivel Centroamericano, se cuenta con el Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social, creada en 1992, en la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo, con el objetivo de lograr apoyo y coordinación entre las instituciones de seguridad social de los países centroamericanos mediante la comunicación, intercambio y aprovechamiento de las experiencias mutuas en el desempeño de sus funciones. Actualmente promueve proyectos y acciones tendientes a lograr la extensión de los beneficios de seguridad a todos los habitantes de los países del Istmo. Pero no existe ningún elemento de armonización de legislaciones ni aplicación de mecanismos como la totalización o la prorratea.

Entre los países que conforman el CARICOM, decidieron crear un Acuerdo sobre seguridad social (Agreement on social security). Actualmente un gran número de ciudadanos caribeños se benefician de este acuerdo⁹⁴, que prevé la armonización de los diversos sistemas de seguridad social, estableciendo la igualdad de trato entre los

⁹² Hasta ahora sólo en 11 Estados han sido efectivas las propuestas emitidas en la conferencia intergubernamental. Montserrat y Surinam por ahora no gozan de este acuerdo y las Bahamas no es aún parte del Mercado Común del Caribe.

⁹³ Actualmente Guyana, Jamaica, Belice, Saint Vincent y las Grenadines, y República Dominicana han establecido la legislación nacional necesaria para este tipo de movilidad.

⁹⁴ Trece son los Estados que han firmado y ratificado este acuerdo y once Estados ya han realizado los cambios necesarios en su legislación nacional. (Grenada y Dominicana, tienen aun que realizar los actos de transposición interna del acuerdo y Suriname no cuenta aún con un sistema de seguridad análogo al de sus vecinos, por lo que no puede aun ser parte del acuerdo).

nacionales y no nacionales para acceder a los sistemas de seguridad social, así como la necesidad de mantener los beneficios y derechos obtenidos en sus estados miembros . Este acuerdo se aplica a pensiones de invalidez y de jubilación y seguros de vida entre otros. El artículo 4 de dicho acuerdo prevé el mecanismo de Totalización, adoptado por ejemplo, entre los países miembros de la UE y, según el cual, se asegura la inclusión de todos los periodos de cotización cumplidos en cualquiera de los estados miembros.

Existe además un acuerdo de cooperación caribeña referente a la Salud, Caribbean Cooperation in Health Initiative (CCH), introducida en 1984. Se trata de identificar e implementar proyectos y programas adecuados en colaboración con instituciones regionales, tratando de optimizar los recursos nacionales y externos y reducir costos, asociados a la duplicación de servicios o movilizar asistencia extrarregional. Podríamos también concluir que pretende además ser el marco de una red de información entre los profesionales de esta rama, permitiendo un intercambio de conocimiento y experiencias en la materia. Al mismo tiempo se trata de implementar las políticas de integración regional en el ámbito de la salud.

En el ámbito jurídico, existe el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, mediante el cual los Estados reafirman su compromiso con la democracia y el estado de derecho, estableciendo un modelo centroamericano de seguridad democrático. En 1993 se firmó también el Tratado de Asistencia Legal mutua, pero únicamente en Asuntos penales.

6. Convergencia de políticas y migraciones intralatinoamericanas

a. Mercados comunes y calificaciones humanas

En la Unión Europea la libertad migratoria constituye una realidad vigente que no ha generado mayores dificultades sociales, institucionales o jurídicas. La estabilidad y fluidez de este proceso se explica, entre otras razones: a) porque las asimetrías en el desarrollo económico y social de los países miembros (y de sus regiones subnacionales) no son muy pronunciadas; b) porque existen recursos supranacionales (Fondos Estructurales) que se invierten para promover la cohesión social en el interior de la Unión, y c) porque el arraigo cultural de la fuerza de trabajo no calificada (y las diferencias idiomáticas) han moderado los desplazamientos masivos en el interior del espacio unificado.

En América Latina: a) las asimetrías entre países y regiones subnacionales integrantes de un mismo acuerdo son mucho más pronunciadas; b) no se prevén por ahora recursos comunitarios para intentar reducirlas, y c) la propensión migratoria de los trabajadores no calificados puede ser muy intensa, por factores expulsivos de naturaleza económica e incluso política, y por la más fácil asimilación cultural e idiomática en los lugares de destino. No hay duda, que estas fuertes asimetrías pueden generar dificultades al establecimiento de la libertad migratoria plena inherente al ingreso a un mercado común.

Desde luego, una reducción de este tipo de asimetrías es una condición de estabilidad económica, política y social, independientemente del grado de avance que hayan alcanzado los procesos de integración. Las políticas de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos apuntan, evidentemente a lograr esos objetivos de cohesión planteados y ejecutados a nivel nacional. No obstante, mientras estas acciones de largo plazo no arrojen frutos, pueden surgir obstáculos y dificultades a la libre movilidad migratoria de los trabajadores en el espacio económico ampliado. Todo el avance hacia la fase de mercado común podría verse vulnerado si dichas dificultades se agudizaran.

El tema del avance hacia los mercados comunes, ha sido planteado en la literatura académica, principalmente con base en la teoría económica de la integración, que enfatiza la asignación eficiente de recursos. En particular las formulaciones teóricas más amplias no tomaban en cuenta las diferencias en la calificación del factor trabajo. Sólo muy recientemente el tema del capital humano, y del papel estratégico de la capacitación de los recursos humanos ha impulsado la necesidad de distinguir entre diferentes niveles educacionales. De hecho, la era de las tecnologías de la información ha colocado en primer plano el tema de la distribución de oportunidades económicas entre trabajadores calificados y no calificados como un elemento crucial en la nueva expresión de las desigualdades sociales tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Se ha constatado una alta y creciente correlación entre los niveles de ingreso medio y de calificación laboral.

En consecuencia el tema de la movilidad laboral puede examinarse más fructíferamente si se va por niveles de calificación e ingresos. Para no complicar estas afirmaciones vale la pena distinguir aquí tres niveles de calificación e ingresos en la movilidad laboral a ser examinada: los bajos, medios y altos.

En el marco de las consideraciones anteriores, la constitución de mercados comunes plantea desafíos a tres conjuntos de regímenes y políticas cuya convergencia se requiere para integrar gradualmente los mercados de trabajo:

- i) la de los regímenes y políticas migratorias
- i) la de los regímenes y políticas sociales cuya vigencia contribuye a efectivizar el derecho a trabajar en otro país miembro
- i) la de los regímenes y políticas relacionados con la formación de recursos humanos.

Primero, en el caso de los trabajadores de baja calificación, su intensa demanda de bienes públicos y sus escasas aportaciones al mantenimiento de los mismos en los lugares de destino, pueden operar en detrimento de los trabajadores locales de similares calificaciones e ingresos. También es en este nivel donde más probablemente pueden producirse movimientos masivos capaces de desequilibrar los mercados de trabajo.

Segundo, el tema quizá no se plantee en términos tan agudos para los trabajadores de calificación e ingresos medios – altos, pues ellos suelen efectuar un cálculo más racional

e informado respecto de los costos y beneficios de emprender un desplazamiento en el interior del espacio ampliado. Sus mejores niveles de calificación e ingresos, hace presumir un comportamiento más cauto al emprender estos desplazamientos. Si estos migrantes están dotados de capital para la instalación de empresas medianas y pequeñas, pueden contribuir a la inversión productiva o a la contratación de trabajadores en los lugares de destino. Es posible además que su presión sobre los bienes públicos de los lugares donde se radiquen sea menos masiva e intensa que la ejercida por los de escasa calificación.

Tercero, los migrantes de altos niveles de calificación e ingresos, normalmente no responden a factores expulsivos de naturaleza económica que los induzcan a trasladarse. Lo hacen como consecuencia de un cálculo racional, mucho más informado, si las oportunidades económicas en los lugares de destino así lo ameritan. Si son portadores de capital propio, pueden contribuir a promover inversiones generadoras de empleos. Si son altos ejecutivos pueden hacer parte del personal superior en las empresas transnacionales. En cualquier caso, el costo de su utilización de bienes públicos (salud, educación, etc.) suele ser sufragado privadamente, y aunque hagan algún uso de aquellos, sus contribuciones tributarias suelen ser suficientes como para que, el saldo económico de su presencia sea fiscalmente positivo en los lugares de destino.

En resumen, el plano donde las asimetrías nacionales y subnacionales en materia de niveles y condiciones de vida pueden plantear los mayores desafíos a la constitución de un mercado común, es el correspondiente a los desplazamientos migratorios de los trabajadores escasamente calificados ubicados en los estratos inferiores de ingresos.

Esta temática sugiere la necesidad de investigaciones orientadas a determinar cual sería el papel de los regímenes y políticas migratorias intracomunitarias en la constitución de mercados comunes subregionales. Cuanto mayores sean las asimetrías en materia de ingresos, salud, y educación, mayor será el flujo migratorio potencial desde las regiones desfavorecidas hacia las más desarrolladas al consagrarse las libertades migratorias propias de un mercado común.

La consagración directa de una irrestricta libertad migratoria puede erosionar la credibilidad y deseabilidad del avance hacia un mercado común. Cabe examinar entonces la necesidad de introducir regímenes migratorios que, al menos de manera transicional, introduzcan excepciones a la libre movilidad laboral, por ejemplo imponiendo salvaguardias (análogas a las que se plantean en la esfera del comercio internacional) ante desequilibrios graves en algunos mercados específicos de trabajo en los lugares de destino. A largo plazo la solución definitiva a este tipo de riesgos es la promoción del desarrollo en aquellas áreas más desfavorecidas en las que exista (por razones de vecindad, por magnitud demográfica, etc.) un alto riesgo de migraciones masivas de trabajadores escasamente calificados, susceptibles de perturbar los mercados laborales o el acceso a los bienes públicos en los lugares de destino. Es probable que la convergencia en este tema exija la formulación de políticas y regímenes capaces de garantizar a todas las partes el cumplimiento de criterios de reciprocidad y simetría en las

excepciones y salvaguardias que se puedan establecer al principio de la libre movilidad laboral.

b. Mercados comunes y derechos socioeconómicos

Independientemente de la magnitud numérica de los migrantes que se desplacen en el interior de un espacio integrado, la consagración de la libertad de trabajar en otro país miembro pasa por el reconocimiento recíproco de los derechos sociales previamente adquiridos por los trabajadores provenientes de otros países miembros. A diferencia de la condición más difícil, de armonizar regímenes y políticas sociales de manera centralizada, el reconocimiento de esos derechos (en el campo de previsión, de la salud, de la educación, etc.) sólo exige la aplicación del criterio del reconocimiento mutuo. Esa es la principal lección que se extrae de la larga experiencia de la Unión Europea en el establecimiento de un mercado común. Dicho de otra manera, los regímenes y políticas sociales no requieren ser organizados con base en sistemas comunes para poder ser reconocidos como válidos en otro país miembro. Sólo se requiere el cumplimiento de determinado conjunto de garantías y derechos aunque su forma de implementación y gestión no sea la misma.

Desagregando nuevamente por estratos, en América Latina los trabajadores de baja calificación e ingresos tradicionalmente han accedido a sistemas de previsión y salud provistos por el Estado bajo la forma de sistemas solidarios en que, adicionalmente a la contribución de los propios trabajadores, y de los empleadores la contribución del Estado suele ser decisiva para lograr el goce efectivo de los derechos a la seguridad social en sentido amplio (no sólo previsión y salud, sino también maternidad, cesantía, asignaciones familiares, accidentes de trabajo, etc.). Para este segmento de trabajadores el reconocimiento recíproco (coordinación) de sistemas es, especialmente, una manera de lograr en corto plazo la garantía de los derechos adquiridos en otros países miembros. Esto es algo parecido a lo que el Estado de Nicaragua busca de alguna forma con el Estado de Costa Rica⁹⁵ al enviar una misión parlamentaria para revisar los recientes disturbios ocurridos en la ciudadela La Carpía, en San José⁹⁶.

En materia de seguridad social, el avance en esta dirección exigiría, la aplicación del principio de la conservación de los derechos adquiridos con base en los criterios de totalización y de prorrateo. El ejemplo más reciente corresponde al Convenio

⁹⁵ Ver <http://www.laprensa.com.ni/archivo/2004/febrero/13/nacionales/nacionales-20040213-01.html>, en Diario La Prensa de Nicaragua, 13 de febrero de 2004; <http://www.ni.laprensa.com.ni/archivo/2004/febrero/04/politica/politica-20040204-05.html>, en Diario La Prensa de Nicaragua, 4 de febrero de 2004; en Democracia Digital: <http://www.democraciadigital.org/2004/0722/opinion/acortes.html> (05/08/04)

⁹⁶Ver Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Departamento de Comisiones. Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Acta de Sesión Ordinaria n. 27, 10 de febrero de 2004. Audiencia a la Delegación de Diputados de la Asamblea Nacional de Nicaragua.

Multilateral de Seguridad Social⁹⁷ ideado para establecer normas que regulen las relaciones de seguridad social entre los países integrantes del MERCOSUR, el cual se encuentra en proceso de aprobación dentro del MERCOSUR. Los derechos de Seguridad Social serán reconocidos a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes. El Acuerdo también será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los Estados Parte siempre que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados Partes. El criterio de totalización asegura la inclusión de todos los períodos de cotización cumplidos en cualquiera de los Estados miembros y el de prorrateo reparte los costos de las prestaciones entre los diferentes países miembros en proporción al tiempo trabajado (y cotizado por el beneficiario) o causahabiente en cada uno de ellos. Se abre aquí una temática de investigación comparativa, orientada a determinar el costo fiscal y la viabilidad operativa de estas modalidades de coordinación.

Nuevamente la situación de los migrantes de mayor calificación e ingresos, es bastante diferente por su acceso a sistemas previsionales basados en mecanismos de capitalización individual. La experiencia recogida en América Latina parece sugerir que estos mecanismos resultan eficientes a partir de cierto umbral de niveles mínimos de ingreso por persona. Las normas gubernamentales que regulan estos sistemas de capitalización garantizan a nivel nacional el derecho de los cotizantes a trasladarse de una a otra Administradora de Fondos de Pensiones. A nivel de un acuerdo de integración se requerirían estudiar las condiciones administrativas y financieras mínimas para asegurar el reconocimiento recíproco de derechos para los cotizantes oriundos de otro Estado miembro, probablemente sobre la base del reconocimiento recíproco de los sistemas reguladores existentes en cada país.

c. Mercados comunes y convergencia de políticas educacionales

Especialmente en la formación de capital humano de superiores calificaciones, los compromisos fundados en el reconocimiento recíproco de regímenes y políticas, posibilitan importantes progresos por el lado de la oferta y de la demanda. Por el lado de la oferta de calificaciones, las nuevas tecnologías de la información permiten obtener economías de escala y especialización si cada país puede contribuir a la capacitación de personas provenientes de todos los otros países miembros en aquellas áreas donde destaca por su particular excelencia. Por el lado de la demanda de calificaciones, posibilita a los estudiantes aumentar sus opciones para decidir en donde capacitarse, generando una

⁹⁷ Ver Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay suscrito en Montevideo — REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY— el 15 de diciembre de 1997. Ver en: <http://www.finteramericana.org/leyes/internacional10.htm> (06/06/04)

forma de competencia que puede tener un saludable impacto en materia de calidad y eficiencia de los diferentes sistemas educativos.

Por supuesto, la radiación permanente de migrantes de un país miembro no es viable ni deseable sin la sanción de las libertades de migrar, radicarse, estudiar, y trabajar en cualquier otro país miembro (acompañadas en su caso por las salvaguardias que corresponda acordar). Sin embargo, el reconocimiento recíproco de títulos y certificados de estudios puede legislarse con relativa independencia de las normas que regulen las libertades señaladas al comienzo de este párrafo. En efecto, este reconocimiento puede servir para un intenso flujo de migrantes transitorios provenientes de diferentes países miembros, los que una vez capacitados retornen a sus países de origen y encuentren reconocimiento a sus estudios así obtenidos.

VI. MIGRACIÓN EN CENTROAMERICA EN EL MARCO DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO: UNA VISION SINTETICA

1. Procesos de desarrollo y migración internacional

a. Situación económica local y migración internacional

Las distintas dimensiones del proceso de desarrollo influyen sobre la migración, afectando sus tendencias (modificación o consolidación de las pautas de intercambio de población), sus formas (composición, modalidades y duración) y sus intensidades (absoluta y relativa). Sin embargo, esta influencia es recíproca, pues las tendencias, modalidades e intensidades de la migración ejercen sus efectos sobre las diversas dimensiones del desarrollo. Dentro de este campo de interacciones cabe destacar algunas articulaciones que dan forma a la evolución demográfica, la dinámica de la economía, la situación sociopolítica, las

condiciones ambientales, las reformas de orden institucional y las relaciones entre las sociedades.

Las principales manifestaciones de la evolución demográfica representada por el ritmo de cambio en el tamaño, la distribución territorial y la composición de la población, son las fluctuaciones en la oferta de fuerza de trabajo y en la demanda de servicios y de consumo corriente. La capacidad de respuesta de la economía, por medio de la generación de empleos adecuados en cantidad y calidad y de la apropiada atención de las necesidades de la población, da lugar a que las personas evalúen su condición actual y busquen oportunidades para el desarrollo de sus vidas. Las dificultades que los individuos encuentran en esta búsqueda abre la posibilidad de explorar opciones fuera de sus sociedades de origen.

Las formas de organización política y la participación ciudadana en los procesos decisorios se vinculan estrechamente con el grado de equidad existente dentro de cada sociedad. Si las desigualdades socioeconómicas son agudas, el ejercicio de los derechos ciudadanos se convierte en una aspiración virtualmente inalcanzable para vastos sectores, algunos de los cuales pueden intentar conseguirla en otros contextos sociales. La exacerbación de las tensiones resultantes de la exclusión sociopolítica suele desembocar en formas de inestabilidad y violencia, que habitualmente redundan en desplazamientos forzados de población.

El establecimiento de modalidades de producción y consumo que van en detrimento de los ecosistemas (explotación especulativa de los recursos naturales que conduce a su agotamiento y generación de volúmenes de desperdicios que exceden la capacidad de absorción de los sumideros), aunado a la persistencia de algunas prácticas productivas tradicionales, ha originado situaciones de deterioro severo del patrimonio ambiental. Este daño, que se presenta tanto en áreas de alta densidad demográfica como en otras de reciente ocupación, conspira en contra de la sustentabilidad económica y social y, por lo mismo, suele inducir la migración. Como la escala y el ritmo de las alteraciones ambientales han tendido a incrementarse, sus efectos sobre la migración parecen haberse acentuado.

Durante el último decenio, muchos países han puesto en práctica reformas institucionales que modifican el papel tradicional del Estado como generador de empleos, proveedor de servicios y regulador de los mercados. Los criterios de eficiencia, recuperación de costos y privatización han implicado cambios que inciden sobre las condiciones de vida, trabajo y reproducción de la población. En particular, la flexibilización laboral, fenómeno que ha ido aparejado con la internacionalización de las actividades productivas más dinámicas, parece haber favorecido la adopción de decisiones migratorias.

A lo largo de los últimos decenios se ha ido profundizando y generalizando la globalización. En una mayor escala, la mayor interdependencia de los mercados, de capitales, bienes y servicios, involucra una relativa reducción de los espacios de autonomía nacional y una internacionalización de muchos procesos decisorios. A una escala más pequeña, y ante una cultura también globalizada, se verifica un fortalecimiento de las redes sociales que se tejen entre los hogares y las comunidades, con la consiguiente reducción de los efectos de fricción

de la distancia geográfica y cultural. Todas estas condiciones han contribuido a debilitar muchos de los obstáculos que anteriormente se interponían a la migración.

b. Escenarios de desarrollo y migración

No obstante sus rasgos heterogéneos, los países centroamericanos y México configuran una subregión distintiva dentro del conjunto de América del Norte y Centroamérica. En los últimos treinta y cinco años esta subregión experimentó profundos cambios en sus modalidades de desarrollo, que han sido acompañados por fluctuaciones en las tendencias de la migración internacional. De manera un tanto esquemática, estos cambios pueden agruparse en tres instancias, que se describen a continuación.

(a) Durante una primera instancia, que abarca los años sesenta y el comienzo de los setenta, el modelo de desarrollo predominante en la subregión confería especial importancia a la sustitución de importaciones. Esta estrategia alcanzó su mayor desarrollo en México, cuyo proceso de industrialización alcanzó etapas avanzadas y contribuyó al fortalecimiento de la urbanización y a una marcada concentración de la población. La economías centroamericanas, con diferencias que van de una modalidad de administración social en Costa Rica a un estilo de enclave en otros países, se centraban principalmente en las actividades agroexportadoras; sin embargo, proporciones crecientes de la población no absorbida por estas actividades se desplazaron a las ciudades y obtuvieron una inserción laboral, a menudo precaria, en el sector terciario.

En el transcurso de este período, en que la dinámica de la economía parecía generar un número de puestos de trabajo cercano a la magnitud de la oferta de trabajo, la migración internacional de la subregión presentó una intensidad relativamente baja. En el caso de Centroamérica, la mayoría de los movimientos internacionales tenía lugar entre países fronterizos, fenómeno enraizado en la historia y vinculado con los impulsos de las actividades agroexportadoras y la ocupación de nuevos espacios. En el caso de México, la migración, como ha sucedido desde comienzos del siglo XX, se orientó fundamentalmente a los Estados Unidos; los nexos históricos con el suroeste de los Estados Unidos y el empleo de diversos mecanismos de contratación de mano de obra incentivaron un continuo flujo de trabajadores migrantes mexicanos, dando "pie a la existencia de un mercado laboral de facto entre ambos países"⁹⁸. Este mercado ha estado sometido a los vaivenes propios de períodos de bonanza y contracción económicas, que han dado pábulo a cambios en las pautas de generación de empleos entre los diversos sectores de actividad⁹⁹.

⁹⁸ Bustamante, J. (1997), "La migración laboral entre México y los Estados Unidos: innovaciones teóricas y metodológicas y resultados de investigaciones", *Notas de Población*, XXV (65), 127-144.

⁹⁹ Cornelius, W. (1989), "The U.S. demand for mexican labor", en W. Cornelius y J. Bustamante (comps.), *Mexican Migration to the United States: Origins, Consequences and*

(b) Hacia mediados del decenio de 1970 comienza una segunda instancia, en la que se acentúan y generalizan diversos problemas vinculados con las modalidades vigentes de desarrollo. Tanto las economías exportadoras del tipo enclave como la industrialización sustitutiva habían alcanzado topes estructurales para su expansión, lo que hizo cada vez más evidente la incapacidad para generar puestos de trabajo en cantidad y calidad suficientes. Asimismo, en varios países se advertía una crisis de exclusión política, agudizada por profundas inequidades sociales que —además de poner en entredicho el respeto por los derechos humanos— restringía las posibilidades de fortalecimiento de los recursos humanos. Las rigideces de la economía, reproducidas en el plano del empleo (con múltiples formas de subutilización de la fuerza de trabajo), unidas a una creciente inestabilidad política, dieron lugar a una escalada de violencia social.

Durante esta segunda instancia, que corresponde al término del decenio de 1970 y a los años ochenta, todos los países de la subregión sufrieron una profunda crisis económica. En un contexto de agudas insuficiencias en sus niveles de desarrollo, la mayoría de estos países exhibió resultados negativos en el crecimiento de su producto interno bruto, aumento del desempleo, disminución de los ingresos derivados del trabajo y agravamiento de los índices de pobreza. De manera simultánea, la inestabilidad sociopolítica condujo a conflictos armados que tuvieron sus expresiones más intensas en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, pero que repercutieron en toda la subregión.

La emigración, impulsada por tan desfavorables condiciones, encontró en la violencia social un factor precipitante. Se desencadenaron grandes movimientos migratorios que, además de comprender un número importante de desplazados dentro de Centroamérica y hacia México, orientaron también su destino final a los Estados Unidos y Canadá. Estos movimientos difirieron de los anteriores, pues su composición se hizo muy variada, abarcando refugiados, desplazados, indocumentados, familias, profesionales y, por lo mismo, se tornaron extremadamente difíciles de manejar. Este incremento inédito del número de migrantes desembocó en un gradual desplazamiento de la migración internacional desde el eje "sur sur" al "sur norte". De este modo, la mayor visibilidad de los movimientos los convirtió en un asunto de preocupación creciente, particularmente en las sociedades de destino.

(c) La tercera instancia, iniciada en los primeros años del decenio de 1990, parece ser promisoría, al menos si se le compara con las anteriores, ya que se asiste a una renovación gradual del crecimiento económico y a una recuperación de la convivencia pacífica. Sin embargo, no se puede desconocer que durante este período persisten muchos problemas socioeconómicos que han afectado a la subregión desde largo tiempo, entre ellos: la herencia de una estructura productiva de escasa diversificación y muy dependiente de la demanda internacional, un modelo de distribución del ingreso fuertemente desigual, altos niveles de desempleo y subempleo, falta de equidad social, elevada incidencia de la pobreza y degradación ambiental severa de algunos territorios. Este conjunto de problemas representa pesados legados de las décadas anteriores e impone complejos desafíos que

deberán ser enfrentados en el futuro. Si estos problemas persisten es dable suponer la mantención de condiciones proclives a la emigración.

Lo peculiar de esta instancia es el proceso de reforma institucional que redefine el papel del Estado y de los mercados. Esta particularidad es realizada porque se presenta en un ambiente marcado por nuevas modalidades de relacionamiento externo de los países, que generan las bases para una integración económica regional y global. La restauración de la convivencia civil, la recuperación gradual del crecimiento económico, la aplicación de las reformas institucionales y los cambios en el entorno internacional son oportunidades que se abren a los países de la subregión, pero sin excluir la necesidad de enfrentar los grandes retos inherentes a una profunda transformación productiva que asegure mayores grados de equidad social y confiera una más sólida sustentabilidad sociopolítica y ambiental al proceso de desarrollo.

Durante este período se ha producido tanto el retorno de algunos expatriados como la regularización de muchos refugiados en las sociedades de acogida. Estos cambios no han estado exentos de dificultades, y así lo ilustran la relocalización de poblaciones en zonas abiertamente degradadas o reocupadas por otros grupos y la persistencia de un gran número de migrantes en condición de indocumentados. Por cierto, una elevada proporción de las personas que emigraron durante los años setenta y ochenta no han vuelto a sus naciones de origen. Además, dada la mantención de las condiciones de expulsión, en varios países la emigración continúa siendo importante.

c. Escenario actual de desarrollo y migración.

Las características del actual escenario de desarrollo, incluidos los procesos de reforma institucional y globalización, inducen a investigar sus repercusiones sobre las tendencias migratorias en la subregión. Como las directrices básicas del ajuste económico estructural ya se han puesto en práctica en la mayoría de los países de la subregión, la situación actual podría ser caracterizada como una transición hacia un nuevo período de crecimiento económico. Si este supuesto fuese válido, habría espacio para señalar que el proceso de desarrollo sigue dando lugar a migración.

Aunque es prematuro emitir juicios sobre un escenario que recién se está diseñando, ante la inexistencia de evidencias sólidas y actualizadas sobre la migración en la subregión, es altamente probable que la apertura de mercados y las nuevas modalidades de inserción económica internacional, incluyendo los esquemas de integración y regionalismo abierto, provoquen la continuidad de la migración. En efecto, estos cambios tienden a modificar y reubicar rápidamente a las economías y los mercados de trabajo en los territorios nacionales e internacionales, minando formas previas de subsistencia. Tales repercusiones se suman a las expectativas que, dentro de un marco cultural proclive al individualismo, se han ido forjando las personas; estas expectativas, que se hacen visibles en la esfera del consumo, no siempre encuentran satisfacción en las sociedades de origen y se convierten en estímulos para la emigración. Los procesos de apertura e integración, junto con los poderosos efectos

de nuevas tecnologías, conllevan también una mayor facilidad de comunicaciones y transporte; combinados con la inestabilidad de las formas de empleo y con las redes sociales transnacionales creadas o fortalecidas durante los años ochenta, estos avances hacen que segmentos cada vez más amplios de la población respondan rápidamente a informaciones y oportunidades distantes.

Diversos análisis recientes¹⁰⁰, destacan la funcionalidad de la migración internacional en el contexto de la globalización económica y de la nueva división internacional del trabajo. Se argumenta que en los países desarrollados se produce una consolidación de segmentos del mercado laboral que incorporan inmigrantes y que estos nichos tienden a potenciarse por la acción de las redes de migrantes y, en muchos casos, de los reclutadores. En estos estudios se enfatiza la creciente hegemonía de las corporaciones multinacionales y la paradoja de que las inversiones en agricultura y en plantas industriales orientadas al mercado externo en muchos países en desarrollo contribuyen a incrementar, más que a disminuir, las propensiones migratorias. Así, las modalidades de desarrollo económico en el marco de la interdependencia global serían disruptivas de las economías locales tradicionales, repercutiendo en una agudización de las desigualdades y del desempleo. Dentro de un ámbito de globalización que potencia los vínculos económicos (mejorando los sistemas de comunicaciones y transportes) y promueve la intensificación de relacionamientos políticos, sociales y culturales, la migración internacional encuentra poderosos estímulos y se viabiliza a través de las redes sociales.

Por otra parte, durante los años ochenta los Estados Unidos y Canadá también atravesaron por crisis y reformas estructurales. No obstante, ambos países guardan profundas diferencias con sus vecinos del sur en cuanto a sus grados de desarrollo y bienestar. Entre los hechos acaecidos en Angloamérica a partir del decenio de 1980, y que han tenido mayor repercusión sobre la migración internacional, cabe destacar los cambios en el ámbito del empleo. Se modificaron los perfiles de demanda laboral y se generalizó la flexibilidad de las formas de contratación de la fuerza de trabajo, lo que parece estar asociado a condiciones precarias de empleo; asimismo, la importancia relativa de los sectores económicos ha sufrido mutaciones en favor de los servicios¹⁰¹.

En procura de un punto de vista realista, parece razonable proponer que, en el contexto de las relaciones entre migración y desarrollo, los gobiernos de la región no se preparen para un

¹⁰⁰ Castells, M. (1989), *Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Oxford, Basil and Blackw; Lim, L. L. (1993), *Growing Economic Interdependence and Its Implications for International Migration*, Documento presentado en la Reunión del Grupo de Expertos en Distribución de la Población y Migración, División de Población del Departamento de Desarrollo Económico y Social, Naciones Unidas-UNFPA, Santa Cruz, de la Sierra Bolivia.

¹⁰¹ Sassen, S. (1997), "New employment regimes in cities: impacts on immigrant workers", en C. Otsuru (comp.), *Diversified Migration Patterns in North America: Challenges and Opportunities*, JCAS Symposium Series 4.

período de atenuación de la migración sino para ordenar y adecuar los flujos futuros a las necesidades del desarrollo nacional y regional. Esta tarea puede beneficiarse de la creciente voluntad política en favor del establecimiento de acuerdos bilaterales y multilaterales, de la común aspiración en pro de una mayor equidad social y de la consolidación de los regionalismos abiertos. Si la migración pareció estar fuera de control en los años ochenta, cabe atribuir tal hecho, además de su propia envergadura y composición, a la escasa atención prestada por muchos gobiernos en virtud de sus urgencias sociopolíticas. La situación actual es objetivamente distinta, el escenario de mayor estabilidad sociopolítica y económica permite que la migración sea considerada como un tema de prioritaria importancia y que puede ser objeto de políticas coordinadas. A la luz de los cambios que se verifican en las diversas dimensiones del desarrollo en los países de la región, los intentos por inmovilizar a las poblaciones parecen no tener asidero y, en cambio, pueden tener costos económicos, sociales y políticos muy elevados.

2. Migración intrarregional

a. Patrones migratorios

Todo examen de las relaciones entre el desarrollo y la migración internacional exige conocer sus tendencias. Esto implica detectar las intensidades (en números absolutos y frecuencias relativas), las direcciones, las características (demográficas y socioeconómicas) y las diversas manifestaciones de los movimientos de la población. Tal tarea es particularmente compleja en el caso de la región de América del Norte y Centroamérica a causa de la considerable heterogeneidad que distingue a la movilidad de la población. Las fuentes de información disponibles, y con datos recabados conforme a criterios comunes, sólo permiten conseguir una visión parcial de tan variado fenómeno. La carencia de antecedentes apropiados, relevantes y oportunos restringe el rigor de los exámenes sobre los comportamientos y tendencias migratorias, impone dificultades a la predicción de sus cambios, entorpece la evaluación de las consecuencias de la migración internacional y conspira en contra del diseño de políticas realistas en este campo.

Aunque la mayoría de los países de la región cuenta con registros de las entradas y salidas que se producen por sus puertos internacionales, son conocidas las serias deficiencias que los afectan.¹⁰² Otras estadísticas de tipo continuo (como registros de pasaportes, extranjeros residentes, visados y permisos de trabajo) adolecen también de problemas. Estas limitaciones han llevado a valorizar el potencial de los censos nacionales de población como fuente para el estudio de la migración internacional. Como los datos pertinentes se refieren a

¹⁰² Por lo común, estos registros reúnen cifras voluminosas, lo que complica la identificación de las personas que efectivamente son migrantes; el grado de cabalidad de la información suele ser desigual entre los lugares de control y corrientemente hay discrepancias de cobertura entre las entradas y las salidas; los antecedentes que se registran son escasos, de reducido potencial analítico y no siempre se procesan y publican en forma oportuna.

stocks de migrantes externos presentes en cada país, (número de migrantes sobrevivientes acumulados hasta la fecha de un censo) es imposible rescatar la condición de proceso que la migración tiene.¹⁰³ No obstante, estos datos permiten trazar las grandes líneas del panorama migratorio internacional de la región de América del Norte y Centroamérica desde 1970 hasta comienzos del decenio de 1990.¹⁰⁴

Entonces se pueden reconocer tres grandes patrones de migración internacional dentro de la región. Uno de ellos sigue una orientación "sur-sur", pues tiene lugar entre los países de la subregión que integran México y las naciones centroamericanas. Un segundo patrón se ajusta al rumbo "sur norte" y abarca los movimientos entre aquella subregión y los países más desarrollados de América del Norte. Por último, el tercer patrón está formado por traslados del tipo "norte-norte" y comprende únicamente a los Estados Unidos y Canadá. Como ya se ha mencionado, la incidencia de estos patrones ha ido variando con el transcurso del tiempo, al compás de los cambios en las modalidades del desarrollo. El examen de esta información se complementa con una descripción de algunas características sociodemográficas de los migrantes cuyo destino es los Estados Unidos.

b. Perfil sociodemográfico de migrantes centroamericanos

Aunque Estados Unidos, en su calidad de punto de convergencia de los patrones sur-norte y norte-norte del continente americano, es el país de destino preeminente de la migración intrarregional, sería inapropiado suponer que sus diversas corrientes configuran un todo homogéneo. Entre estos inmigrantes a los Estados Unidos se advierten semejanzas y también diferencias; estas últimas se hacen notorias, por ejemplo, al distinguir entre las corrientes originadas en México y las que proceden de los países centroamericanos. Desde luego, las características de los inmigrantes canadienses son lo suficientemente específicas como para definir un conjunto aparte. Si bien reducida, la información disponible para caracterizar los migrantes permite identificar algunos atributos sociodemográficos diferenciales, que a continuación se describen de modo sumario¹⁰⁵.

¹⁰³ Cabe añadir que, con frecuencia, la omisión censal de los extranjeros se ve abultada porque algunos de los migrantes en situación irregular (indocumentados) eluden el empadronamiento o se declaran nativos. Además, la identificación de los stocks de emigrantes de un país es afectada por las distintas fechas de las operaciones censales en los demás países.

¹⁰⁴ Corresponde a las personas empadronadas en los censos de países distintos al de su nacimiento y proviene de los datos censales reunidos por el proyecto de investigación de la migración internacional de América Latina (IMILA) que ejecuta el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Para una descripción de este proyecto, véanse Pellegrino (1989, 1993) y Villa (1996).

¹⁰⁵ En el examen que sigue —y debido a la carencia de antecedentes apropiados— no ha sido posible profundizar en aspectos de tipo cualitativo, que son ciertamente

Respecto de la composición por sexo, los inmigrantes a los Estados Unidos acumulados hasta el censo de 1970 y procedentes de México y Centroamérica revelan un predominio femenino, condición que se refleja en los índices de masculinidad de todas las corrientes subregionales. Tal antecedente pone en duda el supuesto sobre una reciente "feminización" de la inmigración intrarregional a los Estados Unidos.¹⁰⁶ Los datos disponibles indican que, en cuanto concierne a la migración de origen centroamericano y mexicano, tal fenómeno no sería nuevo ni constituiría una tendencia creciente. Más aún, lo singular es que, entre los mexicanos aquella situación se revierte en 1980, pues los hombres presentan un peso creciente a lo largo del tiempo. Algo similar se constata al comparar las corrientes procedentes de varios países centroamericanos. Tanto en 1990 como en 1996 los stocks de migrantes mexicanos exhiben una clara mayoría masculina, atributo compartido, aunque con menor nitidez, por los salvadoreños. En cambio, en el conjunto de las restantes poblaciones centroamericanas presentes en los Estados Unidos durante los años noventa persiste un predominio femenino, aunque menos acusado que en 1970. En el caso de los canadienses, tal vez por tratarse de un *stock* envejecido, sí se observa una creciente mayoría femenina.

Otro rasgo destacable concierne a la estructura por edad de los migrantes intrarregionales enumerados en los Estados Unidos. Aunque pudiera esperarse que este rasgo reflejase los efectos de los cambios en la evolución demográfica en las áreas de origen, una reducción gradual del porcentaje de jóvenes impulsada por el descenso de la fecundidad, y de las modificaciones en el tipo de selectividad migratoria, según se trate de migración laboral o familiar, los datos no muestran una tendencia claramente definida. Una condición que se observa, tanto entre los inmigrantes originados en México como en Centroamérica, es un porcentaje persistentemente alto de personas en edades activas y reproductivas. En cambio, los inmigrantes canadienses se distinguen por constituir una población considerablemente envejecida.

Las características de la estructura por edad de los stocks migratorios mexicanos y centroamericanos acumulados en los Estados Unidos señalan un alto potencial laboral, el que se traduce en altas tasas de participación económica. Como sería de esperar, en virtud de su carácter más envejecido, esta participación es mucho menor en el caso de los inmigrantes canadienses. Dada la importante inserción laboral de mexicanos y centroamericanos en los Estados Unidos, cabe indagar acerca de los perfiles de calificación de estos inmigrantes. Una aproximación básica a este tema está en la información sobre el nivel educativo. Con frecuencia se afirma que la inmigración procedente del sur es de muy baja escolaridad y que esta deficiencia se habría hecho más generalizada en los años setenta y ochenta como fruto de la masificación de las corrientes. Esta percepción sólo encuentra algún sustento en el caso

importantes, ni las características específicas de las corrientes —y subcorrientes— migratorias de menor magnitud absoluta.

¹⁰⁶ El supuesto carácter creciente de la feminización de la migración intrarregional estaría explicado por una segmentación laboral que favorecería el empleo de mujeres, la reunificación familiar y los desplazamientos forzados (corrientemente integrados por grupos familiares).

de los mexicanos, que participan de una migración fronteriza fuertemente asociada a actividades agrícolas que no exigen mayor calificación de la mano de obra; sin embargo, incluso en este caso, ese sustento es sólo parcial, pues no puede desconocerse que en esta misma corriente se encuentran importantes contingentes de personas con estudios universitarios. Los migrantes centroamericanos, a su vez, exhiben niveles educativos crecientemente mayores, situación que se detecta con menor nitidez entre los salvadoreños que entre los nativos de otras naciones de Centroamérica; en efecto, según los datos de la encuesta periódica de población de los Estados Unidos de 1996, más de un 10% de los centroamericanos (excluidos los salvadoreños) de 25 y más años poseía educación universitaria en 1996. Por cierto, los inmigrantes de origen canadiense registran un perfil educativo muy superior al del resto de los inmigrantes.

Dos indicadores adicionales proveen una aproximación básica sobre la condición social de los migrantes: la incidencia de la pobreza y la tenencia de la vivienda. Según los datos del censo estadounidense de 1990, uno de cada cinco hogares de inmigrantes oriundos de Centroamérica se encontraba en situación de pobreza, proporción que era algo más alta entre los hogares de personas nacidas en El Salvador y aun más elevada entre los integrados por inmigrantes mexicanos. Los datos de la encuesta periódica de población de 1996, referidos a personas, sugieren una persistencia, si no un agravamiento, de tal situación. Con relación al segundo de los indicadores mencionados, en el censo de 1990 se constata que una cuarta parte de los hogares de los inmigrantes centroamericanos dispone de vivienda propia y que entre los de origen mexicano el porcentaje es algo mayor. En años más recientes, y como se desprende de los datos de la encuesta de 1996, habría aumentado la frecuencia de la posesión de la vivienda entre las personas procedentes de Centroamérica, en particular, los salvadoreños. En general, sin embargo, los inmigrantes del sur registran una elevada incidencia de pobreza y un bajo acceso a bienes propios, y así lo ejemplifica la condición de propietario de su vivienda. Esta situación contrasta con los reducidos índices de pobreza y la generalizada tenencia de la vivienda que exhiben los inmigrantes canadienses en los Estados Unidos.

Es probable que los cambios en los perfiles socioeconómicos de los migrantes hayan sido bastante más complejos que lo descrito. Tales cambios se vincularían tanto a las modificaciones en la demanda de fuerza de trabajo en los Estados Unidos, asociadas a la reestructuración industrial y a la aplicación de criterios de flexibilización laboral, como a los aumentos de los niveles de escolaridad de las poblaciones de origen. Además, desde el ángulo de los factores de expulsión, la violencia debió ejercer un impacto sobre los perfiles socioeconómicos de los inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos.

A pesar de sus limitaciones, la breve descripción realizada pone en evidencia que ha habido un aumento del número de migrantes intrarregionales en los últimos decenios, que el patrón de las corrientes ha mostrado un cambio de rumbo y que sus perfiles sociodemográficos se han hecho algo más complejos. Por cierto, el panorama migratorio es mucho más amplio que el que se deriva del examen de los *stocks* migratorios, pues existen otras formas de movilidad en que las personas participantes tienden a mantener un pie en las

comunidades de origen, como lo ejemplifican los movimientos estacionales y circulares.¹⁰⁷ Por lo demás, la generalización de los movimientos a larga distancia y la inserción de los migrantes en ámbitos culturales diferentes de los de origen han contribuido a la conformación de espacios, comunidades y familias transnacionales. Esta diversidad crea un escenario diferente a aquel que tradicionalmente han buscado hacer frente las políticas, esto es, la permanencia y la naturalización de los extranjeros.

3. Factores del proceso de desarrollo que inciden en la migración

a. Dinámica demográfica y oferta de trabajo

Los factores demográficos, en combinación con otros, como las trayectorias política y económica (nacionales e internacionales) y la pugna entre las pautas socioculturales que se mundializan y aquellas que mantienen la identidad de los pueblos, son fundamentales tanto para interpretar como para pronosticar la migración. Por ejemplo, la cambiante experiencia migratoria de Europa Occidental ilustra la relevancia de estos factores. Las grandes corrientes de emigración originadas en esa región entre la segunda mitad del siglo XVIII y la primera del XX, destinadas preferentemente a las Américas y, en menor medida, a Oceanía, respondieron en alguna medida a un crecimiento demográfico ascendente, que no podía ser absorbido productivamente por sus sociedades y economías. Del mismo modo, las corrientes de inmigración que en la segunda mitad del siglo XX han tenido por destino a Europa Occidental no sólo han obedecido a una atracción socioeconómica, sino también a la dinámica demográfica tanto de los países de emigración, de rápido crecimiento de la población y oferta excedente de mano de obra, como la de los receptores, con escasez de mano de obra durante las etapas de expansión económica de los años sesenta y setenta y carencia de trabajadores para realizar actividades de menor calificación, con frecuencia desdeñadas por la fuerza de trabajo nativa.

Un primer hecho que se distingue es la diversidad de situaciones: algunas poblaciones nacionales se encuentran en estados avanzados de transición demográfica (Canadá y los Estados Unidos), otras experimentan un pleno desenvolvimiento de esa transición (Costa Rica, México y Panamá) y un tercer grupo se ubica en una etapa moderada del proceso (Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)¹⁰⁸. Más allá de las especificidades

¹⁰⁷ En cuanto a la importancia de los desplazamientos que involucran retorno se estima que un 86% de los mexicanos que ingresan —documentados o indocumentados— cada año a los Estados Unidos vuelven a sus comunidades de origen (Singer y Massey, 1997).

¹⁰⁸ La transición demográfica consiste en un proceso de reducción sostenida de la fecundidad y de la mortalidad desde niveles altos a bajos; el crecimiento demográfico natural, que es reducido en los dos estados extremos del proceso, se acelera, por efecto de la disminución de la mortalidad y la mantención de la fecundidad, durante la instancia intermedia. En el caso de los países de la región, las poblaciones se han clasificado de acuerdo con los criterios y la tipología utilizados por el CELADE. Ver CELADE (Centro

técnicas de estas situaciones, para el examen de la migración internacional, resulta especialmente pertinente considerar los efectos de esos cambios sobre la dinámica de la fuerza de trabajo, pues el grueso del contingente migratorio está formado por personas en edad de trabajar. En tal sentido, cabe destacar que la transición demográfica en los Estados Unidos y Canadá está dando lugar a un descenso en el ritmo de expansión de la población en edad de trabajar; el resultado del baby-boom, ocurrido aproximadamente entre 1945 y 1960, ya se ha incorporado a la fuerza de trabajo y su ritmo de sustitución, afectado por el baby-dust posterior a 1960 es bajo, lo que impone desafíos en diversos rubros, entre otros, el financiamiento de la seguridad social. Si bien en los demás países de la región se ha registrado una tendencia al descenso de la fecundidad, sus efectos sobre la expansión de la población en edad de trabajar recién han comenzado a hacerse presentes y en algunos casos aún no se les percibe con nitidez.¹⁰⁹

En los países en que el descenso de la fecundidad ha ocurrido desde hace varios años, y de modo intenso, se proyecta una gradual disminución del ritmo de crecimiento de los grupos que ingresan a la edad de trabajar; en México, por ejemplo, ese ritmo caería a la mitad entre 1996 y 2010¹¹⁰. Esta tendencia abre un escenario demográfico propicio para una declinación relativa de las propensiones migratorias; así, la caída de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar en México podría redundar en una atenuación de la oferta laboral excedente, lo que facilitaría la obtención de empleo en el mercado nacional¹¹¹. Sin embargo, esta conclusión es simple, pues hace abstracción del gran atractivo de los mercados de trabajo de los Estados Unidos y Canadá, particularmente en un período en que los grupos provenientes del baby-boom comenzarán a retirarse de la actividad. Además, aquella conclusión es discutible, pues la trayectoria efectiva de la fuerza de trabajo no depende sólo de factores demográficos sino también de la evolución de las tasas de participación laboral.¹¹² Aun más, en los países que sufrieron guerras internas, y se

Latinoamericano de Demografía) (1996), *Informe de seguimiento del Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo (Nota de la Secretaría)*, Santiago de Chile, documento presentado en el Vigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, San José, Costa Rica, abril, LC/G.1905 (SES.26/10).

¹⁰⁹ Esto pone en evidencia el efecto de rezago —fenómeno conocido como "inercia demográfica"— con que se dejan sentir los cambios de la fecundidad sobre la estructura por edad de la población. Además, la magnitud de ese efecto depende fuertemente del ritmo y la temporalidad del descenso de los niveles reproductivos.

¹¹⁰ Gómez de León, J. y R. Tuirán (1997), *La migración mexicana hacia Estados Unidos: continuidad y cambio*, México D.F., CONAPO.

¹¹¹ CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1997), *La situación demográfica de México*, México D.F.

¹¹² A estas circunstancias es necesario añadir el efecto de la creciente incorporación de la mujer en el mercado de trabajo. Este fenómeno, también vinculado con la transición demográfica —por las mayores facilidades que supone la reducción de la fecundidad para la actividad económica de las mujeres— pudiera provocar un aumento de las tasas de participación laboral, lo que tiende un velo de incertidumbre sobre las implicaciones finales del cambio en la población económicamente activa para la migración internacional.

encuentran en una condición moderada de transición demográfica, no se prevé, a corto plazo, una reducción del crecimiento demográfico de la población en edad de trabajar. La persistencia de elevados niveles de la fecundidad y la disminución de los efectos directos de la violencia sobre la emigración forzosa y la mortalidad conllevarán un acrecentamiento de los grupos de nuevos aspirantes al trabajo.

Otro elemento sobre el cual podrían hacerse conjeturas es el de la eventual reducción de la propensión a emigrar que se derivaría de un cambio en las modalidades del descenso de la fecundidad según grupos socioeconómicos y étnicos. Este descenso se ha registrado con fuerza entre los grupos con mayor educación y mejores condiciones de vida; en cambio, se ha insinuado tímidamente entre los estratos pobres, los habitantes del campo, los indígenas y las personas con bajo nivel de instrucción¹¹³. Podría esperarse, sin embargo, que la aplicación de políticas focalizadas y el fortalecimiento de presiones provenientes del contexto social contribuyesen a acelerar la disminución de la fecundidad en estos grupos más necesitados de la sociedad. Dado que una parte importante de la emigración parece provenir de estos grupos, tal disminución de la fecundidad supondría, a mediano y largo plazo, una merma del potencial de emigrantes¹¹⁴.

No obstante la relevancia de los factores demográficos en la explicación de la migración internacional, existe consenso en que la influencia de esos factores se manifiesta por medio de otras dimensiones del desarrollo. Así, el impacto de las variables demográficas sobre la migración adquiere significado en virtud de sus entrelazamientos con la dinámica del empleo, la institucionalidad y la desigualdad en la distribución del ingreso en los países de emigración. Análogamente, las variables demográficas inciden sobre la migración a través del dinamismo de la demanda laboral y la apertura de los mercados de trabajo en los países de inmigración.

b. Factores económicos

La década de los años ochenta, además de crisis económica, estancamiento del empleo y aumento de la incidencia de la pobreza en los países en desarrollo, trajo consigo cambios profundos en las estructuras económicas de todos los países de América del Norte y Central. En México y Centroamérica se registra una recuperación, si bien, moderada y con oscilaciones bruscas, del crecimiento de la economía y del empleo¹¹⁵. La trayectoria de la

¹¹³ CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1998), *Población, salud reproductiva y pobreza*, Santiago de Chile, documento presentado en el Vigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL, Oranjestad, Aruba, mayo, LC/G.2015 (SES.27/20).

¹¹⁴ CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1997), *La situación demográfica de México*, México D.F.

¹¹⁵ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)(1996), *América Latina y el Caribe, 1980-1995. 15 años de desempeño económico*, Santiago de Chile, LC/G.1925/Rev.1-P.

evolución económica reciente revela claras insuficiencias: las tasas de crecimiento del producto muestran un desempeño inferior al histórico (entre 1945 y comienzos del decenio de 1970); persiste el contexto de vulnerabilidad, y así lo indican los elevados déficits en cuenta corriente, la necesidad de efectuar sucesivos ajustes y la fragilidad de los sistemas financieros; los coeficientes de ahorro e inversión son aún reducidos¹¹⁶. La reestructuración económica ha agudizado la histórica heterogeneidad estructural, ya que se han ensanchado las diferencias de productividad entre las empresas modernas y las actividades rezagadas, que concentran el grueso del empleo (*ibid.*).

Después de 1975, cuando las economías de Europa Occidental y del Asia Oriental incrementan su participación en los mercados, en los Estados Unidos se hace patente la necesidad de aumentar la competitividad de su economía en el escenario internacional. Esta búsqueda de competitividad induce una más profunda incorporación del progreso técnico, incluyendo la introducción de nuevos principios de organización empresarial y de gestión, que origina una reestructuración industrial y reajustes espaciales en el emplazamiento de la producción, fenómenos a los que se asocian la pérdida de empleos, una distribución más inequitativa del ingreso y un deterioro de los salarios reales¹¹⁷. Como fruto de esta transformación se gesta una polarización de la demanda laboral: disminuye la importancia relativa de los empleos que demandan niveles medios de calificación y aumenta tanto la de aquellos con exigencias mayores como la de los que requieren escaso entrenamiento y no cuentan con protecciones para el trabajador¹¹⁸. Dentro de este último segmento del mercado laboral, que comprende empleos temporales de alta rotación, se han abierto nichos para la incorporación de inmigrantes; en ausencia de beneficios adicionales, que permitan compensar el efecto de salarios relativamente bajos, es probable que aquellas plazas no sean atractivas para la población nativa¹¹⁹.

Indudablemente, el dinamismo de la generación de empleos en los Estados Unidos y las marcadas brechas salariales con los países vecinos del sur han sido un poderoso imán para la migración. Aun cuando la reestructuración económica en los Estados Unidos durante los años ochenta y comienzos de los noventa produjo una desaceleración de la demanda por

¹¹⁶ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago de Chile, documento presentado en la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Sao Paulo, Brasil, abril, LC/G.1954 (CONF.86/3).

¹¹⁷ Farley, R. (1996), *The New American Reality: Who We Are, How We Got Here, Where We Are Going*, New York, Russel Sage Foundation; y, Sassen, S. (1988), *The Mobility of Labor and Capital: a Study in International Investment and Labor Flow*, New York, Cambridge, Cambridge University Press.

¹¹⁸ Banco Mundial (1995), *El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington D.C., Informe sobre el desarrollo mundial; y, Levy, F. y R. Murnane (1992), "U.S. earnings levels and earnings inequality: a review of recent trends and proposed explanations", *Journal of Economic Literature*, 1333-1381.

¹¹⁹ Haas, R. y R. Litan (1998), "Globalization and its discontents. Navigating the dangers of a tangled world", *Foreign Affairs*, 77 (3), 2-6.

fuerza de trabajo, aunque desde 1992 se ha registrado una recuperación sostenida¹²⁰. Se estima que el promedio anual de puestos de trabajo no agrícolas generados entre 1994 y 1996 alcanzó alrededor de 3 millones; como el crecimiento medio anual de la población en edad de trabajar durante ese trienio fue de 1.3 millones de personas, se habría rebasado la oferta de mano de obra interna¹²¹. Estas condiciones han reforzado la condición de los Estados Unidos como centro de atracción para la fuerza de trabajo regional, y del resto del hemisferio. Como es altamente improbable que el reducido ritmo de crecimiento de la población estadounidense en edad de trabajar experimente un aumento a corto plazo, más bien se espera una declinación, a raíz del baby-bust, y como las tasas de participación en la actividad económica han desacelerado su crecimiento en años recientes, las proyecciones sugieren que persistirá el desajuste histórico entre oferta y demanda de fuerza de trabajo. En Canadá, la brecha entre oferta y demanda de empleo es mucho menor, pero se estima que los migrantes siguen siendo requeridos para el funcionamiento de su sociedad y economía.

A diferencia de la evolución que se observa en los Estados Unidos y en Canadá, las tendencias del empleo en México y los países centroamericanos se han visto severamente afectadas por el comportamiento adverso de sus economías en el decenio de 1980 (la década perdida); la recuperación posterior ha sido lenta. Parece indiscutible que en los ochenta se rompió el frágil equilibrio del empleo que se había conseguido mantener en la etapa anterior de crecimiento¹²²; las expresiones de esta ruptura son: "los salarios reales disminuyeron, el desempleo abierto se expandió y aumentó la proporción de empleos en segmentos de menor productividad media" (*ibid.*). Las estrecheces, debilidades y rigideces de los mercados laborales parecen haber persistido una vez superadas las instancias más duras de la crisis y el ajuste de los años ochenta; en rigor, el crecimiento reiniciado en los años noventa no se ha caracterizado por avances significativos en materia de generación de empleos y aumento de la equidad (*ibid.*). A estos antecedentes es necesario agregar el efecto de los rebotes de episodios recesivos, como el sufrido por México entre 1995 y 1996, que rápidamente han descargado sus consecuencias sobre el empleo. Si bien las tasas de desempleo abierto no parecen excepcionalmente elevadas en México y Centroamérica, salvo en Panamá y Nicaragua, la baja productividad asociada a muchos empleos, especialmente en la agricultura y los servicios, y los menguados ingresos salariales son indicativos de una subutilización de la mano de obra.

En suma, la dinámica cuantitativa de los mercados de trabajo permite identificar tanto fuerzas de atracción en los países más desarrollados de la región como fuerzas de expulsión en las demás naciones. A los efectos impulsores de la migración que se derivan de estos factores es necesario agregar el importante papel que desempeña el funcionamiento institucional de aquellos mercados, especialmente en los Estados Unidos. Las presiones

¹²⁰ Zuckerman, M. (1997), "A second american century", *Foreign Affairs*, 77 (3), 18-31.

¹²¹ Escobar, A. (1998), *Migración y desarrollo en Centro y Norteamérica: elementos para una discusión*, México, CIESAS Occidente, documento presentado en la Conferencia Migración y Desarrollo en Centro y Norteamérica, Ciudad de México, mayo.

¹²² CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), *América Latina y el Caribe, 1980-1995. 15 años de desempeño económico*, Santiago de Chile, LC/G.1925/Rev.1-P.

inherentes a la intensificación de la competitividad han llevado a una mayor flexibilidad laboral, implicando una fuerte rotación en el empleo y la búsqueda de medios para reducir el costo del trabajo. El uso de mano de obra migrante suele ser uno de los medios que contribuyen a este objetivo y la contratación de supervisores extranjeros tiende a facilitar el reclutamiento de trabajadores no nativos. Otro aspecto del funcionamiento de los mercados de trabajo que también incide sobre el empleo de trabajadores migrantes es el relativo al cumplimiento de las normas legales. A pesar de que las instituciones oficiales se han hecho cada vez más rigurosas en la aplicación de controles, se ha detectado que un porcentaje no despreciable de los empleadores elude aquellas normas.

Las especificaciones cualitativas de la demanda de mano de obra migrante parecen ser cruciales para el examen de las posibilidades de reemplazar a estos trabajadores por fuerza laboral interna. Una elevada fracción de los migrantes a los Estados Unidos se desempeña en actividades agrícolas que, por su estacionalidad, presentan ciclos marcados en la demanda de trabajo; estas circunstancias, unidas a consideraciones de costo, mueven a los empleadores a contratar trabajadores migrantes¹²³. Otra parte importante y creciente de los migrantes labora en actividades de servicios y manufactureras que no exigen mayor calificación aunque, como ya se ha dicho, este tipo de empleos suele deparar ingresos inferiores a los salarios medios de los Estados Unidos, lo que lo hace poco atractivo para la fuerza de trabajo nativa, sus montos exceden por mucho los que podría obtenerse en ocupaciones similares en los países de origen de los migrantes. Como puede colegirse de lo anterior, los aspectos cualitativos de la mano de obra migrante y de la demanda de empleo de bajo grado de calificación tienden a generar rigideces e inercias que dificultan el reemplazo fluido de los migrantes por población nativa.

La distinción entre trabajadores migrantes agrícolas y no agrícolas es un factor que puede incidir en la estabilidad de la migración y en la percepción cualitativa de sus efectos por parte de la sociedad receptora. La demanda histórica de mano de obra migrante para las actividades agrícolas, especialmente en el suroeste de los Estados Unidos, no parece ser responsable directa de la actual visibilidad social de los migrantes. A raíz de la condición estacional de los empleos, los trabajadores migrantes en la agricultura se distinguen por la circularidad de sus movimientos; además, como esas actividades tienen lugar en zonas rurales poco pobladas, la presencia de los migrantes no se hace ostensible¹²⁴. La visibilidad aludida surge, más bien, del empleo de trabajadores migrantes en ocupaciones manufactureras y de servicios, particularmente en los aglomerados metropolitanos, tanto del sur y suroeste de los Estados Unidos como en Nueva York y Washington¹²⁵. Estos trabajadores se asientan en ciudades y tienden a constituir colonias de residencia permanente, en las que procuran mantener la identidad cultural originaria. No obstante lo

¹²³ Bustamante, J. (1997), "La migración laboral entre México y los Estados Unidos: innovaciones teóricas y metodológicas y resultados de investigaciones", *Notas de Población*, XXV (65), 127-144.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Pellegrino, A. (1995), "La migración internacional en América Latina", *Notas de Población*, 62, 177-210.

anterior, este tipo de migrantes, de carácter más permanente, experimenta procesos más profundos de asimilación, lo que les otorga mayores posibilidades de intervenir en la dinámica sociocultural de los Estados Unidos; esta participación, que incluye un consumo más intenso de servicios y el acceso a prestaciones sociales, es un factor que contribuye a generar la imagen de que la migración involucra costos superiores a los beneficios que depara.

c. Factores políticos

Los factores políticos expresados en forma de distribución social del poder, con sus correlatos de inclusión y exclusión, se vinculan también con la migración. Las vías a través de las cuales pasa esta asociación son complejas; además de que se entremezclan con otras dimensiones (sociales, económicas y culturales) del proceso de desarrollo, dependen de circunstancias históricas, del grado de autonomía nacional, de las formas de relacionamiento internacional y de la solidez de las instituciones. Entre las manifestaciones tradicionales del efecto de los factores políticos sobre la migración intrarregional se encuentra el asilo de élites o de grupos dirigentes (los Estados Unidos, México, Costa Rica y Panamá se han destacado como países de acogida); tal práctica ha permitido mantener vivas corrientes ideológicas de diverso tipo, pues al regresar a sus países de origen muchos de estos migrantes vuelven a la arena política. Distinta, por el carácter masivo de la expulsión y la multiplicidad de sus repercusiones, fue la experiencia vivida por la región entre la segunda mitad de los años setenta y finales del decenio de 1980. La exacerbación de la lucha política, en particular los enfrentamientos bélicos entre los bandos en pugna, constituyó una fuerza de expulsión poderosa en El Salvador, Guatemala y Nicaragua; en donde, los efectos de la violencia afectaron a los demás países de la región, principalmente a raíz de los movimientos de desplazados, del asilo y del refugio, que alcanzaron intensidades sin precedentes.

El restablecimiento de formas pacíficas de competencia política permite indicar que el conflicto ideológico ya no es un factor tan determinante de la emigración. Recuperada la paz en Centroamérica, y fortalecidas las formas de participación política en México, los factores económicos han vuelto a ocupar un sitio privilegiado en la determinación de los movimientos migratorios internacionales. Aun así, los conflictos armados y sus consecuencias han dejado, al menos, dos lecciones. La primera es la necesidad de tomar medidas con el propósito de incorporar, de manera efectiva y eficaz, a los actores sociales en el proceso de toma de decisiones mediante la consolidación democrática y la apertura de espacios reales de participación popular. Además de su carácter positivo intrínseco y de sus méritos en materia de ética pública, ya que se dirigen al cumplimiento de derechos considerados universales, tales medidas pueden impedir que la acción política se enrarezca hasta el punto de derivar en actividad militar; además, favorecen el compromiso de los distintos grupos sociales con el desarrollo nacional y la distribución justa de sus frutos. Todos estos elementos contribuirían a atenuar los incentivos para la emigración.

La segunda lección apunta a la consideración de los migrantes por parte de los Estados y sociedades civiles de los países de origen. Aunque los factores políticos que provocaron la emigración masiva pueden catalogarse como esencialmente transitorios, sus efectos han sido más duraderos, pues una fracción de los migrantes terminó por asentarse de manera permanente en el lugar de destino (sobre todo cuando ese destino fue los Estados Unidos). Después de afianzado este asentamiento han buscado reunificar sus familias en el país de destino, lo que se ha convertido en otro factor de migración. No obstante lo anterior, estos migrantes han tendido a conformar colonias, como un intento por preservar su identidad cultural, mantienen contactos con familiares y amigos en sus zonas de origen y efectúan remesas monetarias. Aun más, es probable que algunos regresen a los países de procedencia y que otros que no lo hagan deseen asegurar una relación estrecha con su país. Esta situación impone la necesidad de redoblar los esfuerzos por acoger a aquellos que retornan y por mantener vinculados a los que decidan quedarse en el país de destino.

d. Factores sociales

En virtud de su condición de proceso social, la migración se relaciona de modo estrecho con todos los demás componentes de esta dimensión del desarrollo; sin embargo, en este acápite se hará una breve referencia a dos factores con los que se vincula de manera más directa. El primero comprende las condiciones de vida y el bienestar de la población, que se relacionan con la distribución del ingreso y el acceso a servicios básicos. El segundo factor alude a la construcción social de la migración, mediante la articulación entre las personas residentes en el exterior y sus comunidades en los países de origen y, al capital social de los migrantes.

Dentro de la región de América del Norte y Central son manifiestas las desigualdades de las condiciones de vida y del bienestar de la población. Una primera diferencia, evidente por sí sola, es la que existe entre los países más desarrollados (los Estados Unidos y Canadá) y los que integran la subregión de México y Centroamérica. Esta diferencia no se reduce a los niveles medios de bienestar sino también abarca los patrones de distribución de los frutos del progreso material. Como ya se indicó, en México y los países centroamericanos, sin perjuicio de sus diferencias, existe una herencia de inequidad social que se agravó durante la crisis de los años ochenta; en la primera mitad del decenio de 1990 estos rezagos cedieron en forma muy lenta, como lo indican la elevada incidencia de la pobreza y la desigualdad y rigidez en la distribución del ingreso. Estas circunstancias delimitan un contexto proclive a la emigración.

Cabe efectuar un par de aseveraciones generales en relación con los efectos de las condiciones de vida sobre la migración internacional. La primera es que un deterioro de aquellas condiciones estimula la emigración; salvo en situaciones extremas, cuando está en riesgo la sobrevivencia, esta emigración se materializará en tanto existan localizaciones alternativas que ofrezcan mejores oportunidades que el lugar de residencia actual y se disponga de información, frecuentemente suministrada por amigos o parientes, sobre dichas localizaciones. En segundo lugar, un mejoramiento de las condiciones de vida puede tener un efecto bipolar sobre la emigración internacional. A largo plazo, es posible que implique

una reducción de la propensión emigratoria si facilita la satisfacción de los requerimientos de la población. Sin embargo, a corto y medianos plazos, también puede incrementar la emigración si contribuye a una mayor exposición, y apertura, a la información sobre localizaciones alternativas, lo que se refuerza cuando se producen progresos en materia de transportes y comunicaciones. Además, el mejoramiento de las condiciones de vida puede ocasionar un aumento de las expectativas de la población; si éstas no son atendidas localmente, el desajuste resultante se convierte en un incentivo para la emigración. El caso de México ilustra los anteriores planteamientos: si bien es efectivo que las crisis económicas han estimulado la emigración hacia los Estados Unidos, los progresos en las condiciones de vida de la población no parecen haber sido capaces de contener esta emigración.

En cuanto a las redes sociales corresponde indicar que se trata de organizaciones informales y representan las microestructuras de la migración; además de constituir medios para reforzar la cohesión social y la identidad cultural, son instituciones cuyo funcionamiento pone en claro que las decisiones migratorias no se reducen a cálculos individuales sino que tienen lugar dentro de una colectividad¹²⁶. Esta es una de las razones para que muchos migrantes se desplacen en grupos y no como individuos aislados; es también uno de los factores que, más allá del comportamiento de la demanda por fuerza de trabajo, explican la preferencia de estos grupos por algunas localizaciones específicas en el país de destino¹²⁷. Las redes son una fuente importante de apoyo, pues proveen información, acogida, relaciones sociales y recursos, necesarios tanto para el cruce de fronteras como para la obtención de empleos y bienes. Por tanto, contribuyen a minimizar los riesgos y los costos de los movimientos, lo que resulta particularmente crucial para los indocumentados.

Ante restricciones en la política inmigratoria y el aumento de los controles fronterizos, crece el incentivo para pertenecer y hacer uso de las redes. Las estrategias que han diseñado las redes tienden a anular los efectos de las medidas dirigidas a restringir la inmigración.¹²⁸ Además, en las condiciones actuales de mayor facilidad de comunicación y transporte, esas redes permiten que los migrantes permanezcan en contacto con sus comunidades de origen y canalicen recursos hacia ellas, lo que eleva la probabilidad de retorno a esas comunidades. En consecuencia, la destrucción o debilitamiento de las redes podría reducir la probabilidades de inserción exitosa de los migrantes en el país de destino, pero al mismo tiempo haría más difíciles los contactos de los migrantes con sus comunidades de origen, el retorno y la posibilidad de que la migración impulse el desarrollo de esas comunidades.

¹²⁶ Arizpe, L. (1978), *Migración, etnicismo y cambio económico (un estudio sobre migrantes campesinos a la Ciudad de México)*, México, D.F., El Colegio de México; y, Massey, D. *et al.* (1987), *Return to Aztlan*, Berkeley, University of California Press.

¹²⁷ Portes, A. y R. Bach (1985), *Latin Journey: Cuban and Mexican Immigrants in the United States*, Berkeley, University of California Press.

¹²⁸ Un análisis de los datos de la Encuesta Migratoria de la Frontera Norte de México, muestra que los indocumentados que tienen mayor éxito en sus esfuerzos por sortear los obstáculos del ingreso a los Estados Unidos son aquellos que hacen uso de las redes. En: Escobar, A. (1998), *Migración y desarrollo en Centro y Norteamérica: elementos para una discusión*, México, CIESAS Occidente, documento presentado en la Conferencia Migración y Desarrollo en Centro y Norteamérica, Ciudad de México.

e. Condiciones ambientales

Aunque el estudio de los efectos de los factores ambientales sobre la migración todavía no parece haber avanzado lo suficiente como para suministrar evidencias concluyentes e incontrovertibles, hay antecedentes sobre las limitaciones que imponen diferentes problemas ambientales al asentamiento o al arraigo territorial de la población. Este tipo de relación se ha advertido con mayor claridad en los desplazamientos internos. Fenómenos como el deterioro de los suelos (por erosión, salinización o desertificación), la contaminación (del agua o del aire) y los desastres naturales suelen constituir fuerzas de expulsión para los grupos de la población directamente afectados, tanto en zonas rurales como urbanas.

Muchas de las políticas que han impulsado el crecimiento económico en México y América Central ponen poca atención a los efectos sobre el ambiente y sobre el suelo en particular. Esto ha conducido a la degradación de la base de recursos naturales de importantes áreas dentro de estos países, incidiendo directamente sobre la población residente y reduciendo las opciones de desarrollo de tales áreas. En México se ha detectado que esta degradación está correlacionada con la migración interna y con la pobreza¹²⁹. La expansión ganadera en Guerrero, Tabasco y Campeche ha degradado vastas zonas boscosas y selváticas, induciendo al traslado de población de escasos recursos. En varios países centroamericanos, la expansión de la ganadería y el cultivo de productos de exportación ha provocado tanto el desplazamiento de población como daños ambientales. La migración salvadoreña hacia Honduras, que se intensificó especialmente durante los años sesenta, tuvo parte de su explicación en las carencias de terrenos para los campesinos en un país densamente poblado, con una distribución muy desigual de la tierra y con poco acceso al crédito y la tecnología.

Dos conclusiones elementales pueden deducirse de esta apretada exposición referida a los factores ambientales que operarían como factores de la migración internacional. La primera es que en el futuro inmediato será necesario prestar mucha más atención a los impactos ambientales de los proyectos productivos y del asentamiento de la población. La segunda es que, para hacer viable el retorno de algunos de los emigrantes de las áreas afectadas por problemas ambientales, se deberán diseñar nuevas formas de trabajo y nuevas actividades económicas, ya que las tradicionales serán incapaces de arraigar a estas poblaciones.

4. Migración y desarrollo en las zonas de destino y origen

a. Consecuencias en las zonas de destino

¹²⁹National Heritage Institute (1997), *Environmental Degradation and Migration. The U.S./Mexico Case Study*, San Francisco.

Los efectos de la inmigración sobre el desarrollo de las sociedades receptoras constituyen uno de los temas que fomenta mucho debate político en los países de la región; en los círculos académicos y técnicos, la evaluación de esos efectos aún es objeto de interpretaciones controvertidas. Cabe subrayar que el examen de estas consecuencias debe abarcar las distintas dimensiones del desarrollo: no obstante la importancia del impacto económico de la inmigración, que suele analizarse mediante el cotejo entre costos y beneficios financieros, son innegables sus repercusiones culturales y sociales.

Una consideración básica desde el ámbito de la economía es que los inmigrantes generan producción y contribuyen a aumentar la capacidad de consumo del resto de la población mediante la disminución de los precios de los bienes y servicios. El aporte económico de los migrantes incluye también el saldo fiscal que se deduce de la diferencia entre los impuestos que pagan y el uso que hacen de los servicios de asistencia social¹³⁰. Considerando ambos elementos, estudios realizados recientemente en los Estados Unidos concluyen que el efecto económico neto de la inmigración es positivo para la economía, aunque el margen de beneficio es más bien reducido¹³¹. La cuantía de este efecto varía sustancialmente según los perfiles educativos y ocupacionales de los inmigrantes: los poco capacitados efectúan una importante contribución a la producción y el consumo, pero su aporte fiscal neto es cero o negativo; en cambio, la contribución de los inmigrantes altamente calificados a la producción y el consumo es, en términos agregados, menos significativa, pero su aporte fiscal es ampliamente positivo. En los mismos estudios se señala que, en general en Estados Unidos, la fuerza de trabajo formada por los inmigrantes mexicanos y centroamericanos está constituida por personas de bajos niveles de calificación.

Para la opinión pública resulta más visible el uso que los inmigrantes pobres hacen de los servicios de bienestar —en salud, subsidios directos y educación— que el aporte que realizan al proveer bienes y servicios a precios inferiores a los que alcanzarían sin su concurso. Más aun, este mismo beneficio objetivo para los consumidores es interpretado desde un ángulo opuesto: la competencia ejercida por los trabajadores inmigrantes ocasionaría un deterioro de los salarios de la mano de obra nativa que ocupa el mismo tipo de empleos. Sin embargo, las investigaciones muestran que la competencia por los puestos

¹³⁰Ver Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Departamento de Comisiones. Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Acta de Sesión Ordinaria n. 27, 10 de febrero de 2004. Audiencia a la Delegación de Diputados de la Asamblea Nacional de Nicaragua. Comentarios de la Diputada Laura Chinchilla Miranda, quien al respecto dijo: “la Caja Costarricense del Seguro Social, proveyó el costo de los servicios a inmigrantes, que fue estimado en siete mil millones de colones, en tanto, que las aportaciones que estos inmigrantes hicieron a los servicios de salud costarricense, fueron apenas de dos mil quinientos millones, como el mismo informe (informe producido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Organización Mundial de la Salud, mencionado por la diputada) lo señala, el subsidio de la Caja Costarricense de Seguro Social a esta población de inmigrantes fundamentalmente nicaragüenses, fue de cuatro mil quinientos millones”.

¹³¹NRC/NAS (National Research Council/National Academy of Science) (1997), *The New Americans. Economic, Demographic and Fiscal Impacts of Immigration*, Washington, National Academy Press.

de trabajo que demandan menor calificación se circunscribe básicamente a los inmigrantes que poseen tales perfiles de capacitación, en particular los mexicanos y centroamericanos (primer estudio binacional de México y los Estados Unidos sobre migración, citado por NRC/NAS, 1997).

Un aspecto de discusión acerca del impacto de la migración sobre el desarrollo de la zona receptora es el de sus repercusiones socioculturales. El proceso de aculturación de los migrantes internacionales es uno de los asuntos que despierta más polémica en los países receptores; este debate se da tanto en el plano filosófico político como en el científico. En el primero de estos planos se enfrentan los derechos que tienen los migrantes a mantener su identidad cultural —y sus vínculos con el país de origen— con los derechos que tiene la sociedad receptora para imponer dentro de su territorio pautas de conducta, códigos culturales y principios de valores. Toda sociedad deja un espacio, de mayor o menor amplitud, para la heterogeneidad, que permite a los individuos y a las minorías mantener un grado de autonomía relativa frente a los comportamientos socioculturales predominantes. Por cierto, estos asuntos tienen una larga tradición en los Estados Unidos y Canadá, que son naciones construidas con el aporte de los inmigrantes y configuran mosaicos de culturas, etnias y religiones.

Otro plano de discusión está en el hecho de que si bien hay consenso en que todo encuentro de dos culturas conduce a transformaciones, entre los receptores y entre los recién llegados, no es clara la forma en que se produce el proceso de aculturación de los migrantes ni cuál es el significado (o las repercusiones) de su asimilación cultural, tanto para ellos mismos como para la sociedad receptora. Algunas pistas en esta dirección pueden encontrarse en los estudios acerca de las consecuencias de la migración interna de los inmigrantes internacionales sobre la recomposición social y cultural de las localidades de destino. Se ha detectado que, a raíz de la intervención de las redes sociales, una colonia de migrantes establecida en una localidad tiende a atraer nuevos inmigrantes del mismo origen¹³².

Otra faceta de las consecuencias de la inmigración sobre el país de destino apunta a la migración de familias, fenómeno que abarca tanto el traslado simultáneo de núcleos completos como la reunificación de sus miembros. Este tipo de pautas migratorias suele indicar expectativas de asentamiento duradero, lo que puede facilitar el proceso de aculturación y estimular un mayor compromiso con la sociedad de destino. Como contrapartida de esos eventuales beneficios para la sociedad receptora, están los mayores costos sociales que involucra la atención de niños y adolescentes. Para las sociedades de origen, la migración familiar aumenta la probabilidad de la pérdida definitiva de los emigrantes.

b. Consecuencias de la emigración en las zonas de origen

¹³² Portes, A. (1997), "Neoliberalism and the sociology of development: emerging trends and unanticipated facts", *Population and Development*, 23 (2), 229-259.

Los efectos de la emigración sobre el desarrollo en los países de origen son múltiples y han dado lugar a interpretaciones dispares. Sin duda, la emigración contribuye a aminorar el ritmo de incremento de la población e incide en una disminución neta de las necesidades sociales básicas en las zonas de origen. Por otra parte, como la propensión a migrar es mayor entre las personas en edad de trabajar, la emigración puede representar una válvula de escape para los excedentes de oferta laboral en zonas afectadas por altos niveles de desempleo y subempleo. Por tanto, desde el ángulo de una zona de origen, la emigración pudiera desempeñarse como un factor de descompresión socioeconómica. Sin embargo, es dudoso que la pérdida de efectivos, especialmente de aquellos que están en edades activas, sea una condición deseable para garantizar el desarrollo de la zona en cuestión.

Para evaluar el efecto de la emigración sobre el desarrollo de las zonas de origen es necesario determinar la naturaleza de los emigrantes. Si son recursos humanos calificados, o personas con un grado de formación mayor que el del promedio de la fuerza de trabajo residente, es posible que la zona de origen sufra una merma de su potencial de desarrollo. La importancia de tal pérdida dependerá de las opciones que existan en esa zona para recuperar esos recursos. Tales opciones, a su vez, se relacionan tanto con la capacidad de reproducción de los recursos humanos calificados como con su aprovechamiento. Es frecuente que la emigración de estos recursos tenga su explicación en el desajuste —coyuntural o estructural— que se registra entre su oferta y las posibilidades concretas de absorción a escala local. Dadas estas condiciones, la emigración pudiera entenderse como un mecanismo que coadyuva a restablecer el equilibrio de los mercados de trabajo. No obstante, la situación aumenta su complejidad cuando se examina el funcionamiento de esos mercados de trabajo dentro del contexto social y económico más amplio de la zona de origen.

Si una de las condiciones básicas para impulsar un desarrollo sostenido y sustentable es la disponibilidad de recursos humanos calificados, capaces de incorporar el progreso técnico requerido por las transformaciones productivas relativas al desarrollo, es posible que la escasez de su demanda indique una insuficiencia estructural que se extiende más allá del ámbito de los mercados de trabajo. Por ende, una demanda actual reducida no invalida la necesidad social y económica de aquellos recursos en las zonas de origen. En rigor, esta emigración iría en desmedro de las posibilidades de aquellas zonas para elevar sus niveles de competitividad económica e impulsar su crecimiento y, más aun, es probable que se convierta en un factor que exacerbe la decadencia relativa de la zona y termine incentivando una mayor expulsión de población.

Cuando la emigración de recursos humanos calificados asume un carácter permanente y tiene como destino países de mayor grado de desarrollo que los de origen, configura una forma de transferencia inversa de tecnología: supone el éxodo de personal cuya formación significó una inversión que no reeditarán en favor de los países de origen. Una eventual alternativa frente a este fenómeno estriba en el establecimiento de mecanismos de complementación económica entre países de diferente grado de desarrollo que permitan un aprovechamiento compartido de tales recursos humanos. De este modo, en lugar de una emigración permanente, se facilitaría la movilidad temporal de tales recursos. Además, los profesionales y técnicos residentes en el exterior pueden colaborar en la articulación de

iniciativas nacionales y programas externos, proporcionando un canal para la transferencia de conocimiento e informaciones¹³³.

Otro tema central en el análisis de los efectos de la emigración sobre el desarrollo de las zonas de origen es el relativo a las remesas de los emigrantes. Como una forma de ahorro externo, además de cumplir un papel en el ingreso de divisas, las remesas representan una fuente potencial de inversión. Aunque su importancia es variable según países, hay casos en que los ingresos derivados de estas transferencias alcanzan una proporción significativa del producto interno bruto.¹³⁴ Pero tal vez su efecto más intenso se percibe en las economías locales, ejerciendo impactos sobre el consumo y la producción. Los receptores directos de estas transferencias son las familias en las comunidades de origen de los migrantes; sin embargo, es probable que los principales beneficiarios netos sean los productores de los bienes de consumo que adquieren esas familias. Por cierto, cuanto mayor sea la proporción de componentes locales o nacionales de aquellos bienes, tanto más alto será el efecto multiplicador que se desprenda de las remesas.

Los recursos suministrados por las remesas se destinan frecuentemente a mejoras de la vivienda o se invierten en obras de infraestructura, contribuyendo a elevar las condiciones de vida de las familias y las comunidades¹³⁵. Aunque es menos habitual, también se les emplea en la creación de pequeñas empresas o en otras actividades productivas, en especial la agricultura. Con ello, la migración suple el papel de los sistemas institucionales de crédito, cuyo acceso es escaso o nulo para gran parte de los trabajadores urbanos y rurales de Centroamérica y México. Se ha sostenido que las remesas configuran una política social autocreada y automanejada, aunque también se ha llamado la atención sobre sus efectos distorsionadores del desarrollo.

Cabe agregar que, a raíz de las grandes diferencias de salarios, es habitual que el monto de las transferencias exceda con creces el ingreso que los migrantes hubieran percibido al permanecer en sus zonas de origen. En diversos sentidos, las remesas constituyen una señal clara de la mantención del compromiso de los migrantes con aquellas zonas y, en algunos casos, son una forma de inversión para el momento de un eventual retorno. Desde luego, la cuantía de las contribuciones varía según la capacidad de ahorro del migrante que, a su vez, depende de la naturaleza de su inserción laboral en la zona de destino; esto ha llevado a sugerir que las remesas entrañarían un efecto de inequidad en la distribución del ingreso. Las personas que se desplazan temporalmente tienen, en general, menores posibilidades de

¹³³ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (1993), *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, Santiago de Chile, Estudios e Informes de la CEPAL, 89, LC/G.1738-P.

¹³⁴ En el decenio de 1980, cuando las economías centroamericanas se vieron sumidas en una profunda crisis, las remesas aumentaron su peso en relación con el PIB; hacia 1989, equivalían al 15% del PIB de El Salvador, mientras que en Guatemala y Nicaragua representaban alrededor del 3% (CEPAL, 1991).

¹³⁵ Portes, A. (1997), "Neoliberalism and the sociology of development: emerging trends and unanticipated facts", *Population and Development*, 23 (2), 229-259. Berkeley, University of California Press

generar ahorros, pues deben invertir en los sucesivos traslados y, en muchos casos, afrontar los costos de su situación como indocumentados. En cambio, las remesas de los migrantes permanentes suelen ser de mayor monto; sin embargo, después de un tiempo de residencia en la zona de destino tienden a desvincularse de sus zonas de origen y a interrumpir sus transferencias. Por tanto, el flujo de los recursos está expuesto a riesgos de inestabilidad, lo que constituye una fuente de incertidumbre para las familias y las comunidades que dependen de estos recursos externos.

5. Importancia económica de la migración

a. Migración y Remesas

El tema de las remesas surge porque hubo una decisión previa de emigrar, por ende, el análisis de las remesas no puede divorciarse del análisis de los factores que motivan la migración. Es este análisis de la migración el que proporciona parte del fundamento para el envío de las remesas fijas. Esta sección, en vez que centrarse en los factores que determinan la migración como tal, se circunscribe a la influencia de aquellos factores que motivan la decisión de enviar remesas.

Pese a la voluminosa literatura sobre la migración y la importancia de las remesas para muchos países en desarrollo, ha habido pocas tentativas para elaborar una teoría sistemática de las remesas. Las obras fundamentales de Lucas y Stark¹³⁶ y Stark¹³⁷ son excepciones muy importantes. Lucas y Stark (1985) dividen las teorías de las remesas en tres grupos; a saber, puro altruismo, mero interés propio y altruismo moderado o interés compartido.

En el modelo de puro altruismo, la persona migrante deriva su utilidad de la obtenida por el resto de su hogar en el país de origen. La utilidad del hogar depende de su consumo per cápita. La función de utilidad del migrante depende de su propio consumo y de la utilidad ponderada del resto del hogar en el país de origen. La persona migrante elige el nivel de remesas que maximice su función de utilidad. Este modelo entrega dos hipótesis verificables: 1) las remesas aumentan con el nivel salarial del migrante; 2) las remesas disminuyen con el nivel de ingreso del hogar (es decir, las remesas a los hogares menos acomodados serían más elevadas). El impacto del tamaño del hogar sobre el nivel de remesas puede ser positivo o negativo dependiendo de la presencia de economías o deseconomías de escala en cuanto al consumo, la tasa de declinación de la utilidad marginal del consumo del hogar y si la persona migrante tiene preferencias por un subconjunto del hogar en el país de origen.

¹³⁶ Lucas, R.E., y O. Stark (1985), Motivations to Remit: Evidence from Botswana, *Journal of Political Economy*, vol. 93, No. 5.

¹³⁷ Stark, O. (1991), Migration in LDC's: rist, rmittances, and the family, *Finance and Development*, vol. 28, No. 4, diciembre.

El puro interés propio genera tres motivos para remesar. El primero surge de la creencia de que si el migrante cuida de su familia, ésta le legaría una mayor proporción de la riqueza familiar. Este motivo predice mayores remesas mientras mayor sea la herencia potencial. El segundo motivo es acumular bienes en el país de origen como tierras, casas y ganado, los que necesitarían que un miembro de la familia oficiara de agente para comprar los bienes y mantenerlos en buen estado. El tercer motivo surgiría de un eventual regreso a casa en el futuro, lo que exigiría invertir en activos fijos, en un negocio o en proyectos comunitarios si el migrante tiene aspiraciones políticas. El último objetivo ilustra la dificultad de separar los motivos altruistas de los de mero interés propio.

Ninguna de las dos teorías mencionadas basta para explicar la magnitud y variabilidad de las remesas. Por tanto, Lucas y Stark elaboraron una teoría que considera las remesas como parte de un acuerdo contractual temporal mutuamente beneficioso entre la persona migrante y el hogar del país de origen. Tales acuerdos contractuales están basados en la inversión y el riesgo. En el caso de la inversión, la familia sufraga el costo de educar al trabajador migrante el que se supone reembolsará la inversión en forma de remesas. Este motivo no sólo predice que las remesas de los trabajadores más educados podrían ser más elevadas sino también que las remesas de los hijos del jefe de hogar serían mayores que las de los parientes no consanguíneos e incluso los cónyuges.

El motivo del riesgo da origen a un análisis teórico mucho más rico que utiliza la teoría de la inversión de cartera. En la mayoría de los países en desarrollo los mercados financieros y de seguros no están bien desarrollados. Además, el ingreso, especialmente el ingreso agrícola, está sujeto a una gran variabilidad, debido a los desastres naturales, los huracanes, las sequías, etcétera. En estas circunstancias, la decisión de migrar es de un racionalismo claro, pues contribuye a reducir el riesgo mediante la diversificación del stock de riqueza humana del hogar en cuanto a la actividad y el espacio. Siempre que los shocks que afectan al país receptor y el país de origen no tengan una alta correlación positiva, sería mutuamente beneficioso para la persona migrante y su familia, suscribir una especie de contrato de coaseguro. La persona migrante remesaría relativamente más cuando el país de origen fuera afectado por desastres naturales y a su vez la familia se haría cargo de sus obligaciones en casa o incluso haría transferencias al migrante si éste quedara temporalmente desempleado.

Tales arreglos contractuales son voluntarios y, por consiguiente, son las propias partes las que se obligan a cumplirlos. El mecanismo para el auto cumplimiento podría ser el altruismo mutuo, lo que explica por qué tales acuerdos suelen suscribirse entre los miembros de un hogar. La aspiración a heredar, el deseo de regresar a casa y la necesidad de contar con un agente confiable que colabore en la acumulación y mantenimiento de activos son consideraciones adicionales para el auto cumplimiento.

b. La contribución de las Remesas al Desarrollo

La contribución de las remesas al desarrollo depende del uso que se les otorgue. Si los recursos se utilizan para el consumo suntuario, la contribución al desarrollo económico es muy escasa y, dado el alto contenido importado del patrón de consumo de los países en desarrollo, el impacto sobre la balanza de pagos puede ser negativo. Por otra parte, si los recursos se destinan a la inversión y el consumo esencial para mejorar la salud y la productividad de la sociedad, puede fortalecerse el desarrollo de esta última. Las remesas pueden contribuir de varias maneras al desarrollo de las economías, tanto en forma directa como indirecta. Algunas de ellas se examinan seguidamente.

La entrada de remesas puede considerarse como una inyección dentro de un flujo circular del ingreso. Estas inyecciones incrementan la actividad económica al aumentar el nivel del gasto agregado; por el contrario, los retiros del flujo circular reducen la actividad económica. Por ende, son las remesas netas las que miden el efecto sobre el nivel de la actividad económica real. En igualdad de circunstancias, las remesas netas positivas incrementan la actividad económica real mientras que las remesas netas negativas tienen el efecto contrario. No obstante, el desarrollo económico es algo que trasciende el incremento de la actividad económica real vinculada con las inyecciones a la economía. El desarrollo económico exige que la economía sea transformada para incrementar permanentemente su capacidad de generar un producto real. Además, esto debe complementarse con una distribución más equitativa del ingreso y una mayor diversificación de la economía. Esto redundaría en un mejoramiento de la calidad de vida de los miembros de la sociedad.

La forma más directa en que las remesas contribuyen al desarrollo económico y social es el mejoramiento de los niveles de vida del receptor. Con relación a lo planteado anteriormente, la decisión de migrar puede ser una elección consciente para mejorar las perspectivas de ingreso del hogar y reducir el riesgo asociado a la inestabilidad del ingreso. En la medida en que prospere esta decisión, las remesas mejorarían el nivel de vida del hogar permitiendo un mayor nivel de consumo y generando más oportunidades educativas para el resto del hogar.

El consumo en sí no es una actividad productiva. Sin embargo, en la medida en que el mayor consumo de los hogares pobres eleva su productividad al mejorar su salud o mejorar la capacidad de los niños pequeños de esos hogares para aprender y por tanto adquirir una mejor educación, sí sería una contribución al desarrollo. En cambio, el consumo suntuario provoca un agotamiento de las divisas que llegaron al país cuando se remesaron los fondos. Las remesas en especie, que son de la índole de bienes de consumo suntuario, pueden también tener un efecto negativo en la medida en que crean una demanda imitativa de estos bienes por otros miembros de la sociedad. También incrementan la demanda complementaria de bienes importados por los hogares receptores, los que se utilizan conjuntamente con el regalo inicial.

El mejoramiento de las oportunidades educativas para el resto del hogar es beneficioso, tanto para éste, como para el país, puesto que crea mayores oportunidades de empleo para el individuo, y el país contaría con un trabajador más productivo. Uno de los inconvenientes es, que si existe un lazo de parentesco en el país desarrollado, hay incluso

mayores probabilidades de que los miembros más educados del hogar también migren. No obstante, esto crearía un flujo de remesas de segunda generación en años ulteriores.

Si fuese efectivo que, como predice la teoría de las remesas, las remesas más elevadas se dirigen a los hogares pobres, una consecuencia lógica de su flujo es el mejoramiento de la distribución del ingreso. Además, tales recursos pueden invertirse en educación y negocios para mejorar aún más las perspectivas de ingreso del hogar. Si bien el debate sobre el efecto de la migración y las remesas en la distribución dista de estar zanjado en la literatura, hay varios estudios de carácter internacional que señalan los efectos favorables de las remesas sobre la distribución del ingreso¹³⁸. Los mejoramientos de la distribución del ingreso incrementan no sólo el bienestar del individuo, sino que también poseen externalidades que incrementan el desarrollo social.

La inversión de las remesas en nuevos negocios o en la expansión de negocios familiares ya establecidos es una de las maneras en que estos flujos contribuyen al desarrollo económico. Estas remesas no tienen que ser necesariamente en especie, pues pueden serlo en forma de bienes de capital, existencias o materias primas. Muchos hogares de bajos ingresos carecen de un acceso efectivo al crédito, puesto que los mercados de crédito formales no aceptan la riqueza humana como garantía. Por tanto, el flujo de remesas sería la única fuente de financiamiento para invertir en pequeños negocios.

La contribución de las remesas a la inversión en nuevos negocios es bastante clara en términos conceptuales; en cambio, su aporte a negocios familiares ya establecidos tiene tres aspectos. El primero puede relacionarse con motivos de herencia, el deseo de retornar a casa para disfrutar de un retiro confortable, el altruismo o motivos de lucro. Para satisfacer estos motivos, se remesan recursos en efectivo o en especie para invertirlos en el negocio familiar.

El segundo aspecto está relacionado con el coaseguro que la relación con el migrante brinda a la familia. Permite que el hogar realice inversiones riesgosas, por ejemplo, en el mejoramiento de prácticas agrícolas, que no se habrían emprendido si el hogar dependiera exclusivamente del ingreso agrícola. Estas inversiones se realizarían en el entendido de que si la empresa se malograra o el período de reembolso fuera más prolongado de lo previsto el migrante contribuiría a solventarlas.

La prestación de asistencia para recuperarse en casos de desastre es el tercer aspecto de las remesas que se invierten en el negocio familiar. Aunque esto está relacionado con el contrato de coaseguro mencionado en el párrafo precedente, aquí lo distinto es que los recursos fluyen realmente para colaborar en la rehabilitación del negocio, mientras que en el aspecto anterior no es necesario que estos fluyan. La seguridad que proporciona el contrato lleva a una modificación conductual, que conduce a la expansión económica.

¹³⁸ Stark, O., J.E. Taylor y S.Yitzhaki (1998), Migration, emittances, and inequality: a sensitivity analsys using the extended Gini index, *Journal of Development Economics*, vol. 28.

No todos los hogares tienen espíritu empresarial por naturaleza, pero si se ahorra parte de las remesas, estas proporcionan un fondo de recursos invertibles que los miembros de la sociedad con menos aversión al riesgo pueden utilizar para desarrollar la economía. Las remesas en especie pueden contribuir indirectamente al fondo de ahorro si su consumo permite que los hogares receptores tengan mayor nivel de ahorro. Para contribuir al desarrollo de esta manera, las remesas deben complementar el ahorro interno. Es muy posible que las remesas puedan reemplazar al ahorro interno al permitir un mayor consumo. Dado que los flujos de remesas alivian la restricción de liquidez del hogar suele haber una fuerte tentación a consumir más de lo necesario.

En el plano de la economía, el flujo de remesas alivia las restricciones de la balanza de pagos mediante la provisión directa de divisas en el caso del efectivo o por la reducción de la demanda de bienes importados cuando las remesas son en especie. Aquí hay que estar atento al efecto de demostración sobre el consumo del resto de la sociedad emanado de la recepción de tales bienes. Tales flujos brindan a la economía el control de los recursos externos reales que pueden utilizarse en el esfuerzo de desarrollo.

Las divisas que proporciona el flujo de remesas en efectivo (o ahorradas por las remesas en especie) permiten la importación de bienes capital y materias primas necesarias para el desarrollo económico. El flujo de remesas puede desempeñar un papel decisivo en el proceso de desarrollo, puesto que el financiamiento de la expansión exclusivamente con recursos internos llevaría a una restricción de divisas.

Aunque el flujo de remesas que entra contribuye al desarrollo en sentido estricto, una interpretación más amplia del papel que cumplen los recursos de los migrantes en el proceso de desarrollo, comprendería la inversión de los migrantes en actividades destinadas a la expansión de las exportaciones del país receptor.

c. Uso productivo de las remesas en Centro América

Es un hecho que la mayor parte de los ingresos por remesas se destina al consumo y debido a esto, muchas veces se desestima su impacto económico y social e incluso, tiende a considerarse negativo. Este es uno de los puntos más controvertidos de la literatura sobre migraciones y remesas. Aquí solo nos referiremos a un par cuestiones básicas que conviene tener presentes.

Primero, las cifras sobre el uso de las remesas familiares distan mucho de ser claras y contundentes. No hay un registro sistemático de ellas. En algunos países, las encuestas de ingreso y gasto de los hogares proporcionan referencias muy útiles para comparar la estructura del gasto entre los hogares receptores de remesas y los no receptores. Es interesante hacer notar que dicha comparación no arroja diferencias significativas.

Segundo, los costos de envío de las remesas pueden llegar a ser altos entre los países, y con posibles variaciones entre ellos. Se acepta, en general, que la reducción de dichos costos influye en un mejor uso de las remesas en la medida en que les da a los migrantes

un mayor margen para inversión. Sin embargo, el problema es complejo y no se analiza en detalle en este trabajo. Su solución requiere una revisión a fondo de diversas regulaciones cambiarias y financieras nacionales e internacionales.

Por uso productivo de las remesas se entiende, en general, aquel que va aparejado con el ahorro y la inversión, aunque a veces se extiende el concepto a otros gastos como los de educación y salud. Dentro del término inversión no debe pensarse solamente en la inversión orientada a la producción de bienes y servicios, sino en general en cualquier clase de inversión en activos fijos, trátase de infraestructura social comunitaria y, vivienda o activos de una empresa o negocio.

Claro está que a veces hay implícita una cierta jerarquía en las inversiones. Se considera que una inversión que sirve para fortalecer o mejorar la base económica de una comunidad, por ejemplo, un canal de riego tiene mayor rango que una obra de ornato, como puede ser el embellecimiento de una plaza pública.

Cuando se habla de mejorar el uso de las remesas normalmente se presupone que su impacto económico y social puede ser ampliado. Esto puede significar que aumente el porcentaje de las remesas destinado a inversión o que se mejore en forma sensible la calidad de la inversión o del gasto efectuado con ellas

d. Diferentes tipos de remesas

Desde que se aborda el tema del uso productivo de las remesas, la atención se centra en las remesas familiares y, más concretamente, en los receptores de las mismas y en las fórmulas para que dichos receptores destinen una mayor proporción de lo recibido a inversión. En años recientes, el centro de atención se ha ido desplazando de los receptores de las remesas a los emisores mismos, a los migrantes en países desarrollados. Los emisores no envían a su país de origen solamente remesas familiares. En ocasiones, invierten sus ahorros en la tierra natal. Envían también donaciones para beneficio de sus localidades de origen. El desplazamiento del foco del análisis de los receptores a los emisores ha hecho resaltar también otros factores e instituciones, como los clubes de migrantes, cuyas principales características se comentan en el siguiente apartado.

En primer lugar tenemos las remesas familiares, que conforman el grueso de los ingresos en el país receptor. Estas remesas son enviadas por los migrantes a sus familias para su sostenimiento. Cuando se usan para inversión, generalmente se destina a:

- Mejoramiento de las condiciones de vivienda
- Compras de terrenos
- Capital de trabajo y activos fijos de pequeños negocios familiares o pequeñas unidades agrícolas

En segundo lugar están los ahorros que los migrantes envían a sus países de origen como inversiones ya sea de tipo personal o empresarial. En estricto rigor, estos envíos no forman parte del concepto de remesas, pero por la forma como se realizan, es muy probable que en su mayoría se compute dentro de los volúmenes consignados como remesas. No se ha detectado, ni información ni patrones claros en relación con estas inversiones, aunque en términos generales incluyen dos fórmulas principales:

- Inversiones de tipo empresarial destinadas a negocios en la localidad o región de origen (sobresalen tiendas y restaurantes).
- Inversiones personales, bajo la forma predominante de adquisiciones de casas o pequeñas propiedades agrícolas.

En tercer lugar, tenemos las remesas colectivas, que tienen su origen en las colectas que realizan los migrantes en Estados Unidos, a través de sus organizaciones, con el fin de patrocinar alguna acción o proyecto en sus localidades de origen. Se pueden distinguir tres destinos genéricos:

- Patrocinio de fiestas cívicas o religiosas.
- Obras comunitarias.
- Proyectos de tipo empresarial.

Los usos más frecuentes son los dos primeros, aunque hay una clara tendencia a la concentración de esfuerzos y recursos en las obras comunitarias. Los proyectos del último tipo son menos frecuentes.

Cada uno de los diferentes tipos de envíos mencionados obedece a motivaciones diferentes que no han sido estudiadas a fondo y sobre las cuales no hay acuerdo unánime entre los investigadores. En general, los motivos económicos parecen predominar en las remesas familiares y el uso de los ahorros, mientras que las motivaciones detrás de las remesas colectivas están principalmente asociadas a cuestiones de status y prestigio. Sin embargo, no hay un perfil completamente claro en ningún caso.

e. Remesas familiares

Las remesas familiares siguen siendo los envíos más importantes de entre todos los mencionados y, al mismo tiempo, los que han resultado más impenetrables a las políticas e instrumentos de los gobiernos locales y nacionales. Se han hecho diversos intentos en México y el Salvador por aumentar su captación y por canalizarlas en mayor medida al ahorro y la inversión pero los resultados han sido siempre desalentadores. Sin embargo, los intentos continúan, como se comenta a continuación.

- Fondos de inversión locales: en México, recientemente, algunos gobiernos estatales han revivido ciertas iniciativas e instrumentos que han sido utilizados en el pasado en otros países con resultados desiguales. Los casos de Jalisco (FIDERAZA) y San Luis Potosí (fondo de apoyo a Comunidades) son los que

han llamado más la atención por su forma de financiamiento, basada en aportaciones de los intermediarios financieros.

En ambos casos la idea básica es la misma: los bancos o agencias intermediarias aportan al fondo un pequeño porcentaje de sus utilidades por el envío de remesas hacia cada estado. Con dicho fondo se financian dos tipos de proyectos: obras de infraestructura social en municipios expulsores de migrantes y proyectos productivos viables que coadyuven a detener la emigración.¹³⁹

Las reglas para el manejo y supervisión del fondo se fijan en consulta con los clubes o asociaciones de migrantes y estos organismos participan activamente en el proceso de otorgamiento de los créditos. Los gobiernos estatales hacen aportaciones adicionales al fondo o brindan apoyos complementarios de asistencia técnica para la integración de los expedientes técnicos de los proyectos o para facilitar la gestión de éstos.

No se dispone aún de una evaluación sistemática de los resultados de la operación de los mencionados fondos, pero al parecer las solicitudes para el financiamiento de proyectos no han sido muy numerosas y no está claro si los créditos otorgados han resultado eficaces para movilizar una mayor proporción de remesas familiares en torno a los proyectos realizados.

- Utilización de remesas familiares en programas de tipo general. En México se ha encontrado que en ciertas zonas rurales de alta migración, las remesas familiares se utilizan como fondos de contrapartida para acceder a ciertos beneficios de programas de fomento agropecuario y rural. Así, en algunos estados se ha comprobado que hasta una cuarta parte de las compras de tractores, ganado y otros activos se financia preponderantemente con dichos ingresos. A quienes disponen de remesas les es más fácil cumplir con las reglas de operación de los respectivos programas, que por lo general exigen que los beneficiarios muestren las facturas de compra para recibir el subsidio gubernamental.

En República Dominicana hay también indicios de que diversos programas e instrumentos dirigidos a microempresarios así como al fomento de pequeñas obras comunitarias, cuentan con una gran demanda por parte de las familias receptoras de remesas.¹⁴⁰

¹³⁹ FIDERAZA (sin fecha). Fideraza Jalisco, documento preparado por el Gobierno del Estado de Jalisco, México.

¹⁴⁰ CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1993. (2000). El potencial productivo de las remesas familiares y comunitarias en República Dominicana. Una apreciación preliminar. México, abril 2000, pág.19.

Uno de los rasgos interesantes de las nuevas experiencias relacionadas con las remesas familiares es que ya no se basan exclusivamente en la acción sobre los receptores de las mismas, sino que han incorporado la visión y la problemática de los propios emisores al diseño de los nuevos instrumentos. Ahora los migrantes, por sí solos o a través de sus clubes o asociaciones, participan de una forma u otra forma en la fijación de las reglas para el manejo o la supervisión de los fondos, o para la promoción de los programas o para la realización de los proyectos mismos.

f. Ahorros de los migrantes

Bajo este rubro tenemos los intentos de un uso más productivo de los ahorros que acumulan los migrantes, ya sea como resultado de su buen éxito como empresarios o después de toda un viaje de trabajo. En el primer caso, normalmente se promueven oportunidades de nuevos negocios en el país de origen. En el segundo, las motivaciones a las que se apela están más bien ligadas al retiro o al retorno definitivo a la patria.

- Inversiones empresariales: como se mencionó anteriormente, en numerosas ciudades de Estados Unidos se ha desarrollado una clase empresarial latinoamericana y un mercado para diversos productos de los países de origen de los migrantes. El intercambio económico que estos desarrollos propician no ha sido cuantificado, pero los gobiernos de varios países han reconocido su importancia y han hecho esfuerzos por impulsarlo.

El Gobierno de El Salvador puso en marcha un programa innovador en este sentido, orientado a generar oportunidades de inversión a través de intercambios de información y experiencias entre los inversionistas salvadoreños residentes en territorio nacional y aquellos radicados en los Estados Unidos. A través de estos intercambios, los residentes en el exterior podían conocer las oportunidades de negocios que se iban abriendo en su patria de origen y, los inversionistas radicados en El Salvador podían aprender sobre el potencial de demanda y de negocios que representa la comunidad paisana en los Estados Unidos.

El programa, a cargo del Ministerio de Economía, completó una primera etapa piloto en Nueva York y tuvo como uno de sus ejes de acción a las organizaciones de migrantes salvadoreños en esa ciudad. Las acciones emprendidas fueron muy bien recibidas en ambos países y las perspectivas de acción futura parecían halagueñas.

Guatemala también tiene un programa que está vinculado estrechamente a la ventanilla única de exportaciones y persigue promover contactos con guatemaltecos del exterior para la inversión en el país, vincularlos con empresarios nacionales para estimular el incremento del comercio y la

inversión en ambas vías. Su análisis se basa en la consideración de que los emigrantes constituyen un enorme mercado para productos guatemaltecos con destino a los Estados Unidos, y en el que existe el potencial para que guatemaltecos radicados en ese país puedan ser distribuidores de esos productos. El 70% de las exportaciones guatemaltecas de productos no tradicionales se envía hacia los Estados Unidos”¹⁴¹.

- Inversiones personales: en este ámbito, la mayor parte de los intentos, tanto antiguos como recientes, se han dirigido a promover entre los migrantes, compras a plazo de viviendas en sus países de origen, basándose en la motivación que guardan de regresar a la patria. Las promociones en su mayoría han estado a cargo de empresas privadas, bajo el esquema de préstamos hipotecarios a plazos más cortos de los que privan normalmente en los mercados. No se dispone de un seguimiento sistemático de los resultados de estos programas, pero al parecer no han tenido la demanda que se esperaba.

En República Dominicana, el Instituto de Vivienda puso en marcha un programa gubernamental mediante el cual se les ofrece a los residentes dominicanos en el exterior la posibilidad de comprar una vivienda a plazos en territorio nacional. Dicho programa apenas está en su primera etapa, con 500 viviendas, que se han promovido principalmente entre los dominicanos que radican en Nueva York.

En este ámbito también se están explorando otras posibilidades como las de incorporar a los migrantes a los esquemas de pensiones o de seguro social voluntario de los países de origen.

6. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CENTRO AMÉRICA: EL CASO COSTARRICENSE Y SU RELACION CON LA LEGISLACION LABORAL Y LA MIGRACION

a. Antecedentes

Costa Rica es una economía pequeña altamente dependiente del comercio y la inversión. Por ello, ha llevado a cabo un activo proceso de apertura de su economía y le otorga la

¹⁴¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Remesas colectivas en Guatemala. Vínculos de solidaridad entre emigrantes y comunidades de origen (LC/MEX/L.419. México, enero de 2000, pág.32-33.

mayor importancia a su continua integración a la economía mundial como medio para crear oportunidades de desarrollo y crecimiento.

Por más de una década, Costa Rica ha buscado negociar tratados de libre comercio con distintos socios comerciales, como una forma de materializar el objetivo central de su política de comercio exterior, en el sentido de promover, facilitar y consolidar una integración creciente del país a la economía internacional. A la fecha ha negociado acuerdos de esta naturaleza con México, República Dominicana, Chile, Canadá y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y se encuentra en negociaciones actualmente con Panamá.

Desde hace varios años, Costa Rica se acercó a Estados Unidos con el objetivo específico de suscribir un tratado de libre comercio, por considerar que ello resultaría de gran beneficio. Estados Unidos y Costa Rica comparten una larga y positiva relación basada en el mutuo reconocimiento de valores democráticos comunes. En relación con las políticas económicas y comerciales, ambos gobiernos han reconocido la importancia de facilitar y diversificar el comercio, así como los flujos de inversión, como único medio para alcanzar crecimiento económico, libertad política, democracia y estándares más altos de vida para sus habitantes.

El objetivo de Costa Rica de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos se concretó en septiembre del 2001, cuando autoridades de los países centroamericanos y de Estados Unidos acordaron dar inicio a una fase exploratoria tendiente al lanzamiento oficial de las negociaciones. Con tal fin, se emitió en esa ocasión una declaración conjunta en la que se estableció el compromiso de ambos lados de explorar posibilidades de profundizar y fortalecer los lazos de comercio bilateral entre ellos. Para estos efectos, se lanzó a partir de ese momento un programa de diálogos técnicos en temas claves de comercio, con el fin de que dicha discusión lograra alcanzar un compromiso bilateral fortalecido entre la región y ese país del norte.

A finales de noviembre del 2001 se llevó a cabo el primero de estos talleres de discusión técnica entre las autoridades de los seis países. En adelante, y a lo largo del 2002, se realizaron cinco talleres técnicos adicionales, en diferentes ciudades de Centroamérica y de Estados Unidos. Este proceso permitió a los países entablar un intercambio de información sobre diversos temas comerciales, facilitando la posterior definición del marco que delimitaría el alcance de la negociación. Con base en ese proceso, los países acordaron dar inicio a la negociación de un tratado de libre comercio, lanzando oficialmente el mismo el 8 de enero del 2003.

Tras el anuncio del inicio de este proceso, a lo largo de ese año los seis países se reunieron en nueve rondas ordinarias de negociación y varias rondas extraordinarias. Adicionalmente, por la naturaleza del proceso, en preparación para cada una de estas rondas, Centroamérica celebró reuniones de coordinación de la posición conjunta a plantear en la mesa de negociación. Los otros países centroamericanos concluyeron la negociación en diciembre del 2003. En el caso de Costa Rica, el país continuó la negociación durante el mes de enero del 2004, con el objetivo de alcanzar su balance en

el proceso. La negociación entre Costa Rica y Estados Unidos concluyó el 25 de enero del 2004.

b. Objetivos de la negociación

Los objetivos principales que Costa Rica se planteó lograr, en conjunto con los demás países centroamericanos, en la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos fueron los siguientes:

- Impulsar el desarrollo económico y social a través de la consolidación de la liberalización económica alcanzada hasta el momento y promover la continuación de dicho proceso tendiente al crecimiento económico, así como mejorar los niveles de vida de los habitantes, contribuyendo a garantizar la sostenibilidad de la democracia;
- Avanzar en la construcción de una economía abierta, eliminando cualquier tipo de proteccionismo existente y basado en la modernización, facilitación y dinamización del comercio, con la convicción de que la mejor opción para impulsar el desarrollo económico y social es el libre comercio;
- Alcanzar una zona de libre comercio entre las Partes, brindando nuevas y mayores oportunidades de comercio para la oferta exportable actual y potencial, tanto en el área de bienes como en la de servicios. Hacer de esta zona de libre comercio un factor de impulso para el proceso de negociación del Area de Libre Comercio de las Américas.
- Crear un marco jurídico estable para promover y desarrollar las inversiones, coinversiones y alianzas estratégicas en los territorios de las Partes;
- Mejorar, ampliar y profundizar las condiciones de acceso al mercado estadounidense derivadas de las preferencias vigentes;
- Normar el comercio de bienes y servicios mediante el establecimiento de reglas claras, transparentes y estables, que permitan el dinamismo necesario para el desarrollo de los negocios con el fin de promover el desarrollo productivo sostenible y los flujos comerciales entre las Partes;
- Establecer mecanismos que viten la aplicación de medidas unilaterales y discrecionales que afecten los flujos comerciales;
- Incrementar y promover la competencia, mediante el mejoramiento de la productividad y competitividad de los bienes y servicios;
- Promover la cooperación y la complementariedad económica entre los estados miembros de la zona de libre comercio, mediante la implementación de proyectos específicos en temas prioritarios para cada uno de los países;
- Propiciar una comunicación permanente con la sociedad civil en el proceso de negociación del tratado de libre comercio; y
- Concretar un tratado de libre comercio de nueva generación, que sea balanceado, comprensivo y compatible con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio; que esté basado en la reciprocidad de derechos y obligaciones; y que tome en cuenta, a través de mecanismos apropiados, las

diferencias de tamaño y desarrollo entre las economías de los países centroamericanos y Estados Unidos.

c. Aspectos principales del tratado

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos se compone de veintidós capítulos y sus respectivos anexos. Dichos capítulos tratan los temas de: disposiciones iniciales; definiciones generales; trato nacional y acceso de mercancías al mercado; reglas de origen y procedimientos de origen; administración aduanera; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; defensa comercial; contratación pública; inversión; comercio transfronterizo de servicios; servicios financieros; telecomunicaciones; comercio electrónico; derechos de propiedad intelectual; laboral; ambiente; transparencia; administración del tratado; solución de controversias; excepciones y disposiciones finales. El objetivo y los principales aspectos de cada capítulo se resumen a continuación.

Capítulo 1. Disposiciones Iniciales: establece las bases para crear una zona de libre comercio entre las Partes, de conformidad con el Acuerdo de Marrakesh por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC).

Capítulo 2. Definiciones Generales: desarrolla conceptos que son de aplicación general del tratado, salvo que se especifique otra definición en algún capítulo del mismo.

Capítulo 3. Trato Nacional y Acceso de Mercancías al mercado: establece las reglas que regulan el comercio de mercancías entre las Partes y otorgan tratamiento no discriminatorio a los bienes importados en relación con los nacionales.

Capítulo 4. Reglas de Origen y Procedimientos de Origen

Sección A: Régimen de origen: establece las disposiciones normativas necesarias para determinar el origen de las mercancías que tendrán derecho a gozar del trato arancelario preferencial acordado en el tratado. La sección A del capítulo establece los criterios sustantivos para determinar el origen de las mercancías; la aplicación de reglas de origen; la acumulación de origen; los requisitos sobre expedición y transporte de las mercancías originarias.

Sección B: Procedimientos de origen: estipula los procedimientos aduaneros aplicables al comercio entre las Partes destinados a administrar el régimen de origen. Estos procedimientos han sido negociados tomando en cuenta los principios de agilización y facilitación del comercio entre los países que conforman la zona de libre comercio. También buscan asegurar el cumplimiento de las reglas de origen por parte de las empresas y la correcta administración del régimen por parte de las aduanas y de las autoridades de comercio exterior.

Capítulo 5. Administración Aduanera y Facilitación del Comercio: establece una serie de obligaciones cuyos objetivos principales consisten en facilitar el comercio entre las Partes y contribuir a los procesos de modernización de las aduanas de Centroamérica.

Capítulo 6. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: tiene como fin proteger las condiciones de salud de las personas, animales y plantas de las Partes, así como impulsar la implementación del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio. Asimismo, se persigue el establecimiento de un foro en el que se resuelvan problemas comerciales y de esa manera se logre expandir las oportunidades comerciales.

Capítulo 7. Obstáculos Técnicos al Comercio: reafirma los derechos y obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre Obstáculos técnicos al comercio de la Organización Mundial del comercio y busca facilitar el comercio entre las Partes mediante el trabajo conjunto en el campo de las normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, incluyendo metrología.

Capítulo 8. Defensa Comercial: establece mecanismos para la defensa del sector productivo nacional en caso de aumento masivo de las importaciones ocasionadas por la desgravación arancelaria o por prácticas de comercio desleal que causen daño a la producción nacional.

Sección A: Salvaguardias: contempla las reglas y las condiciones bajo las cuales podrán aplicarse las medidas de salvaguardias bilaterales o globales.

Sección B: Antidumping y derechos compensatorios: reafirma los derechos y obligaciones que poseen las Partes en esta materia de conformidad con la Organización Mundial del Comercio y se garantiza la no acumulación de países centroamericanos con otros países fuera de la Iniciativa de la cuenca del Caribe para efectos de determinar si hay daño a la industria de Estados Unidos.

Capítulo 9. Contratación Pública: determina las reglas y garantías mínimas que las Partes deberán asegurar al efectuar las contrataciones públicas, basado en los principios fundamentales de no discriminación, apertura, transparencia y debido proceso, otorgando tratamiento nacional a los proveedores, bienes y servicios de las otras Partes en las contrataciones públicas de cada Parte.

Capítulo 10. Inversión: establece una serie de disposiciones sustantivas específicas que las Partes se comprometen a aplicar en relación con las inversiones y los inversionistas de la otra Parte, específicamente se garantizan los principios de trato nacional, nación más favorecida, nivel mínimo de trato, tratamiento en caso de disturbios, expropiación e indemnización, requisitos de desempeño y transferencias, entre otros.

Capítulo 11. Comercio Transfronterizo de servicios: establece un marco normativo y comprensivo de principios y normas para regular el comercio de servicios entre las

Partes, excepto para las medidas que se adopten en relación con los servicios aéreos, servicios financieros, la contratación pública, los subsidios o donaciones otorgados por el Estado y los servicios o funciones gubernamentales.

Capítulo 12. Servicios Financieros: adapta las disciplinas generales sobre el comercio transfronterizo de servicios a los servicios financieros. Abarca tanto a la inversión productiva en el sector financiero como a algunos servicios financieros transfronterizos, y establece disposiciones que reconocen y fortalecen la capacidad de supervisión de las superintendencias de las Partes, así como su facultad de aplicar medidas prudenciales necesarias para salvaguardar la estabilidad y la seguridad del sistema financiero.

Capítulo 13. Telecomunicaciones: el capítulo sobre Telecomunicaciones contiene diferentes obligaciones para las Partes, las cuales no aplican para el caso de Costa Rica. El compromiso asumido por Costa Rica sobre el tema de telecomunicaciones se limita a un anexo.

Capítulo 14. Comercio Electrónico: incorpora disciplinas relacionadas con el comercio electrónico. El capítulo se refiere a los productos digitalizados transmitidos electrónicamente, es decir, los programas computacionales, texto, video, imágenes, grabaciones de sonido, y otros productos que sean codificados digitalmente y transmitidos electrónicamente.

Capítulo 15. Derechos de Propiedad Intelectual: establece un serie de reglas, disciplinas y estándares de protección a los derechos de propiedad intelectual, acordes con los nuevos avances tecnológicos, con el fin de mejorar la protección de estos derechos y fortalecer los procedimientos de observancia, manteniendo a la vez un adecuado equilibrio entre los derechos de los titulares y los usuarios del sistema de propiedad intelectual.

Capítulo 16. Laboral: promueve la protección y el cumplimiento de los derechos laborales fundamentales a través de la observancia y aplicación de la respectiva legislación de cada uno de los países. Es decir, en virtud de este capítulo los Estados se comprometen a aplicar efectivamente su propia legislación laboral. En consecuencia, se reconoce el derecho soberano que tienen los Estados de establecer, modificar o derogar sus propias normas, estándares y políticas en materia laboral, siempre dentro del marco del respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores internacionalmente reconocidos.

Capítulo 17. Ambiental: promueve la protección y conservación del ambiente fundamentalmente a través de la observancia y aplicación de la respectiva legislación de cada uno de los países. Es decir, en virtud de este capítulo los Estados se comprometen a aplicar efectivamente su propia legislación ambiental.

Capítulo 18. Transparencia: establece las disposiciones que garantizan la transparencia en la aplicación de las diversas disposiciones del tratado y disposiciones tendientes a combatir la corrupción en el comercio internacional y la inversión.

Capítulo 19. Administración del Tratado y Comité para la Creación de Capacidades Relacionadas con el Comercio: se refiere a la administración del tratado y al mecanismo de solución de controversias. Con respecto al primer tema, se establecen y se definen las funciones de la Comisión de Libre Comercio, los coordinadores del Tratado de Libre Comercio, de los Comités y grupos de trabajo necesarios para la administración del tratado. Asimismo, se crea el Comité de Cooperación para la Creación de Capacidades relacionadas con el Comercio. Se establecen además disposiciones relativas a la administración de los procedimientos de solución de controversias.

Capítulo 20. Solución de Controversias: establece un mecanismo de solución de controversias para solventar los conflictos comerciales entre Estados. Dispone que las controversias se podrán solucionar, ya sea en el foro de la Organización Mundial del Comercio o bajo este tratado según la Parte reclamante así lo escoja.

Capítulo 21. Excepciones: establece razones especiales por las que se podrán hacer excepciones a la aplicación de las obligaciones del tratado. Estas razones pueden ser aquéllas que dispone la Organización Mundial del Comercio, de seguridad esencial, medidas tributarias, balanza de pagos en el comercio de mercancías y divulgación de la información.

Capítulo 22. Disposiciones Finales: establece las disposiciones que brindan el marco final de aplicación para el tratado, entre las cuales cabe mencionar las cláusulas sobre anexos, enmiendas, modificaciones del Acuerdo sobre la OMC, entrada en vigor, adhesión, denuncia, textos auténticos y reservas. Asimismo, designa al Gobierno de Costa Rica como Depositario del tratado.

- d. Protección y cumplimiento de los derechos de los trabajadores bajo el El Tratado De Libre Comercio Entre Estados Unidos y Centro América

Para comprender las implicaciones del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (TLC), es necesario ubicarlo dentro de las tendencias predominantes del mercado actual, dentro de las que se pueden mencionar la sobreacumulación, sobreproducción y concentración del capital, la ubicación de altas proporciones de capital en esferas no productivas y la creciente competencia de países asiáticos que a partir de la segunda mitad del siglo XX adquieren un papel destacado en el mercado mundial y, en particular, en el estadounidense.

Por sobreacumulación y sobreproducción de capital se entienden los excedentes de capitales, que requieren colocarse productivamente, y de productos que requieren de nuevos mercados¹⁴², lo cual es, a su vez, parte de una alta concentración del capital. En su forma de dinero esto se expresó durante la llamada crisis del petróleo de mediados de la década de los setenta del siglo XX, cuando grandes masas de dinero fueron colocadas en forma de préstamos a bajas tasas de interés y que, posteriormente, condujeron a la imposibilidad, para los países de América Latina, de continuar pagándola¹⁴³. La sobreproducción se ha experimentado, por ejemplo, en el campo agropecuario, en el cual los países de la Unión Europea y Estados Unidos han llegado a tener grandes excedentes en alimentos básicos como el arroz, el maíz y el trigo, entre otros¹⁴⁴.

Estas tendencias conducen a la necesidad de colocación de los capitales y productos excedentes, que ha llevado a la búsqueda de nuevos espacios, ya sea en el ámbito productivo o en otras esferas, convirtiendo en ámbitos de valorización de capital incluso aquellos servicios que tradicionalmente se consideraban exclusivos de la acción estatal, como las telecomunicaciones, la energía eléctrica, el agua, los seguros, etc.

La ubicación de altas proporciones de capital en esferas no productivas se relaciona con el actual predominio del capital financiero-especulativo. El excedente de capital que no encuentra una salida rentable en la expansión del sistema productivo se dirige a la esfera financiera, en la que no se produce riqueza¹⁴⁵ sino que sólo se redistribuye a favor de grandes colocadores de capitales. De esta manera, lo que aparece como salida a la crisis de excedente de capitales es, en palabras de Samir Amin (1997), sólo una gestión de la misma, y no se logra reconstituir la generación de excedentes. A la inversión financiero-especulativa se agrega la adquisición o fusión de empresas ya existentes (entre ellas las estatales) con lo cual solamente se redistribuye el capital. Esto genera una disminución en la ganancia media y en el crecimiento económico, así como una “mayor agresividad a nivel micro y menos intervención para arrancar la máxima tajada de un pastel mundial que no crece”¹⁴⁶.

¹⁴² Saxe-Fernández, John (coord.) 1999: Globalización: crítica a un paradigma (México: UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas/DGAPA/Plaza y Janés) y Amir, Samir 1999: El capitalismo en la era de la globalización. España: Paidós.

¹⁴³ Hinkelammert, Franz 1989: La deuda externa en América Latina. El automatismo de la deuda. San José: DEI; Vilas, Carlos 1999: “Seis ideas falsas sobre la globalización” en Saxe-Fernández, John (coord.) 1999: Globalización: crítica a un paradigma. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas/DGAPA/Plaza y Janés; Roddick, Jackie 1988: The Dance of the Millions. Latin America and the Debt Crisis. Nottingham: Russell Press Ltd.

¹⁴⁴ Fernández, Mario 2004: La agricultura costarricense ante la globalización: las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

¹⁴⁵ Amin, Samir 1997: Los desafíos de la mundialización (México: Siglo XXI), p.152.

¹⁴⁶ Dierckxens, Wim 1997: Los límites de un capitalismo sin ciudadanía. San José: Editorial Universidad de Costa Rica/DEI.

Ambas tendencias a la sobreacumulación y sobreproducción, y a la ubicación de altas proporciones de capital en esferas no productivas, están asociadas a la alta y creciente concentración del capital y de la riqueza, que también se ha acentuado en las últimas décadas. En 1960, los países donde vivía la quinta parte más rica de la humanidad tenían ingresos per cápita 30 veces mayores que los de la quinta parte más pobre. Para 1990, la relación se había duplicado hasta 60 a 1, y para 1995 estaba en 74 a 1¹⁴⁷. En términos de personas, se ha calculado que en 1998, los activos de las 200 personas más ricas del mundo eran mayores que los ingresos totales del 41 por ciento de la población mundial más pobre¹⁴⁸.

La tercera tendencia es la creciente competencia de los países asiáticos. Por razones que diferentes analistas explican de distintas maneras, el comercio internacional tiene un crecimiento importante a partir de finales de la década de los sesenta del siglo pasado. En Estados Unidos, las exportaciones e importaciones pasaron de representar menos del 6% de la producción en la década de los sesenta a casi el 13% en la de los ochenta¹⁴⁹ y, entre ellas, las importaciones de automóviles pasaron de representar un 6% del mercado en 1965 a un 18% en 1975, el acero pasó de 1.5% en 1957 al 18 en 1971, los radios y los televisores del 6% en 1960 al 43% en 1976¹⁵⁰. En esas importaciones primero fue la participación japonesa, y luego de otros países asiáticos, la que creció más aceleradamente. Para identificar las razones por las cuales las empresas estadounidenses estaban perdiendo la competencia se generó una fuerte discusión y análisis, tanto en el mundo empresarial como en el académico. Las respuestas que las empresas estadounidenses fueron implementando a este fenómeno se pueden resumir de la siguiente forma:

- Un mayor desarrollo tecnológico, que pretende aumentar la productividad y la competitividad de las empresas.
- La innovación en la organización del trabajo, que procura lograr los niveles de calidad e intensidad que se encontraban en las empresas japonesas.
- La relocalización industrial, que se sostiene sobre la fragmentación del proceso productivo, de modo que se ubican sólo ciertas fases –las más intensivas en trabajo- en otras regiones, y en países como los centroamericanos.
- La subcontratación de parte de la producción, de modo que otras empresas realizan ciertas fases del proceso productivo y las empresas se concentran en el diseño y la distribución.
- Los cambios en los productos, de modo que se puedan ir ajustando permanentemente a los cambios en los gustos o, más bien, que se van creando

¹⁴⁷ PNUD en Vargas, Oscar René, 2003: ¿Qué es el CAFTA? Un tratado entre desiguales Centroamérica-Estados Unidos. Managua: Escuela de Derecho UPOLI, p. 24.

¹⁴⁸ Idem op. cit., n.149. p.21.

¹⁴⁹ U. S. Department of Commerce cit. en Piore, Michael y Charles Sabel 1984: The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity. New York: Basic Books, p. 185.

¹⁵⁰ Estos datos fueron tomados de diversas fuentes y están en Piore, Michael y Charles Sabel, op. cit. p. 149.

nuevos gustos para que siempre se vendan más productos. También se ajustan a preferencias particulares y se rompe con la estandarización en algunos de ellos.

Todas estas respuestas contaron con gran apoyo estatal. En el caso de la ropa, en Estados Unidos se inició la firma de acuerdos para restringir las importaciones a través de cuotas y de otros requisitos, de manera que se protegiera la producción interna. También la Agencia Interamericana para el Desarrollo (AID) del Gobierno de Estados Unidos, apoyó la creación de organismos, como en Costa Rica la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), dedicada al fomento de las exportaciones y la inversión extranjera, creando mecanismos que favorecieran ambos procesos y a las transnacionales que se vincularan con ellos. Este apoyo se combinó con el de organismos como la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), que propuso la creación de zonas francas con el argumento de que las empresas productoras para el mercado mundial estaban siendo afectados por los costos salariales y la competencia internacional.

En el ámbito laboral, todos estos procesos condujeron a cambios laborales orientados a las siguientes estructuras:

- Modificar el contrato de trabajo con la intención de facilitar el despido y la contratación temporal.
- Introducir cambios en la organización del trabajo para permitir la rotación interna y la polivalencia y polifuncionalidad, que son mecanismos para aumentar la intensidad del trabajo y las responsabilidades de los trabajadores.
- Modificar la forma de fijación salarial para que se haga por producción y metas, de modo que también se aumenten la intensidad y la jornada de trabajo.
- Limitar la participación sindical o reorientarla para que se acepten los cambios que los empresarios quieren introducir.

Estas tendencias, como todas las tendencias sociales, no se implementan de la misma manera y con la misma intensidad en los diversos países, ya que dependen de las características particulares de los últimos y, sobre todo, de la correlación de fuerzas entre los diferentes sectores sociales, y de la influencia de los sujetos individuales y colectivos. En Costa Rica, no obstante, se pueden identificar procesos que apuntan en esa dirección, pero la realidad incluye mucho más variedad y muchas características opuestas a estos procesos.

Desde el punto de vista de la producción y la inversión, Costa Rica ha venido insertándose en las tendencias que se han mencionado a través de medidas como la creación de zonas francas y la aprobación del régimen de admisión temporal, que son regímenes que favorecen la producción exportadora a través de exenciones de impuestos, y creación de infraestructura. La promoción de exportaciones también ha incluido, en el pasado, los subsidios llamados Certificados de Abono Tributario, que son un porcentaje de las exportaciones que se deduce de los impuestos que pagan las empresas. Otra medida importante han sido las modificaciones en las leyes tributarias, que se han orientado a disminuir los impuestos que pagan las empresas (renta) y aumentar los que pagan los sectores medios y bajos (salarios, ventas y consumo). También se puede

mencionar la llamada Ley Protección al Trabajador, que traslada recursos de instituciones públicas y de los trabajadores, al capital financiero.

Pareciera que en el ámbito laboral, también se han venido haciendo modificaciones, en Costa Rica, en la línea de las tendencias señaladas. Por ejemplo, se están aplicando nuevas formas de contratación tanto en el sector público como en el sector privado (plantaciones bananeras, maquiladoras). Se realizan contratos temporales o por obra, de modo que no se reconocen muchos derechos laborales. En algunas maquiladoras y fincas bananeras se ha encontrado que se contrata por un período inmediatamente inferior a 3 meses y se vuelve a contratar, pero no se reconocen los derechos que se adquieren a los 3 meses¹⁵¹. La OIT¹⁵² llega a afirmar que se trata de un “régimen amplio, discrecional y libre de terminación de la relación de trabajo”.

Asimismo, se ha encontrado el contrato que, en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), se denomina llave en mano, que consiste en subcontratar una empresa que suplente todo, cuyos trabajadores pueden llegar a no tener ningún derecho laboral¹⁵³. En algunas fincas bananeras se ha encontrado la contratación de indocumentados y menores (que obviamente no tienen ningún derecho), y de terceras personas que son contratados para ayudar a otros a completar su trabajo y, por tanto, tampoco tienen ninguna cobertura.

También existen modificaciones en la determinación del pago, que reemplazan el salario mínimo por el pago por producción o por metas diarias, por ejemplo, en las maquiladoras. En el primer caso, si se paga por producción, las personas se esfuerzan al máximo para sacar más producción, porque de ello depende su ingreso. Esto aumenta la intensidad con la que se trabaja minuto a minuto, al extremo de que se han encontrado casos de trabajadores que no se toman los descansos o los tiempos de comida para poder aumentar la producción. Evidentemente, se trata de compensar la ausencia de automatización –o productividad- con mayor intensidad.

En el segundo caso, al pago por metas de producción, se asigna una cantidad que debe ser producida por día. Si al final de la jornada no se ha obtenido esa producción, se prolonga la jornada sin que sea reconocida como tiempo extra. En ambos casos, se están aumentando la jornada y la intensidad sin el reconocimiento salarial correspondiente. En otro sentido, la Ley Protección al Trabajador facilita el despido porque traslada parte de la indemnización a mecanismos externos a la empresa, y el Proyecto de Ley de Reformas

¹⁵¹ Fernández, Janina 2001: “La maquila de vestuario y textil en América Central. Informe analítico de situación enero-junio 2001” en OIT. Proyecto “Mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de las trabajadoras de la maquila”: Informe de avance, enero-junio, pp.23-24.

¹⁵² OIT, 1996: La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana (San José: OIT/ACTRAV), p.33.

¹⁵³ Chaves, Annia y otros/as 2000: Características de las diferentes formas de contratación laboral, en la actualidad, para algunos casos específicos en Costa Rica. Memoria del Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional - Costa Rica, p.71.

al Código de Trabajo, actualmente en la Asamblea Legislativa, pretende modificar, ampliando la jornada de trabajo, con lo cual se legaliza una situación de hecho que algunas empresas están aplicando. Es decir, el incumplimiento de la ley de trabajo, pareciera que en lugar de ser sancionado, es premiado con la modificación de la ley que institucionalice ese incumplimiento.

Como se puede desprender de lo anterior, estas tendencias favorecen la generación de excedentes a partir de la protección a los inversionistas, la reducción en el pago de la fuerza de trabajo y el aumento en la intensidad del trabajo. A esto es a lo que los empresarios llaman flexibilización laboral¹⁵⁴.

i. Situación de la protección del trabajador dentro del TLC

A diferencia de los inversionistas, los trabajadores y las trabajadoras quedan en situación de desprotección y ven amenazados sus derechos. Esto se deriva de la interpretación como redefinición de la legislación laboral, en el predominio del comercio respecto de los derechos laborales y, las facilidades para acceder a la fuerza de trabajo barata que tiene poca capacidad de defensa.

Antes de ampliar cada uno de estos aspectos, es conveniente señalar que el tema laboral fue incluido en el TLC a raíz de un

“mandato del Congreso de Estados Unidos, al poder ejecutivo, a través de la Ley de Promoción al Comercio de los Estados Unidos del 2002 (TPA, por sus siglas en inglés). Esta legislación es clara en la necesidad de que las leyes laborales de un país sean convergentes con las normas internacionales; y en garantizar que ninguna de las partes deje de cumplir su propia normativa laboral, como una forma de promover el comercio entre las partes”¹⁵⁵.

La forma en que se incorpora este tema al comercio, parece no tener origen en presiones provenientes de los países, pero si tiene varios aspectos que conviene analizar.

En el Capítulo 11-Laboral, se introducen aspectos de posible cambio a la legislación laboral, ya que el texto del TLC señala que cada parte establece y modifica su propia legislación laboral, y procura aplicarla. El término “procura” es conveniente verlo con

¹⁵⁴ Crf. Supra 15.

¹⁵⁵ Murillo, Carlos y Keynor Ruiz. Estándares laborales en TLC Centroamérica-EE.UU. En Puentes, Vol IV, No.3, octubre-diciembre, 2003.

detenimiento, como lo señala Henry Mora y Roxana Morales¹⁵⁶ pues en el campo laboral, a diferencia de otros, se usa esta terminología que podría definirse como suave, que deja los acuerdos en un nivel de poca obligatoriedad. Más aún, al final del Capítulo 11, Artículo 11.8-Definiciones, se incluye la siguiente definición de legislación laboral:

“Para los efectos de este Capítulo: legislación laboral significa leyes o regulaciones de una Parte, o disposiciones de las mismas, que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos:

- (a) el derecho de asociación;
- (b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente;
- (c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;
- (d) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y
- (e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad y salud ocupacional

Para mayor certeza, el establecimiento de normas y niveles por cada una de las Partes respecto de salarios mínimos no estará sujeto a obligaciones en virtud de este capítulo” .

Si bien estas normas son muy importantes, y corresponden en su mayoría con los principios mínimos señalados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), corresponden sólo con lo que puede considerarse realmente mínimo y dejan por fuera la mayor parte de los asuntos regulados por el Código de Trabajo de Costa Rica.

Algunos de los temas que quedan por fuera o no se mencionan son: el contrato de trabajo; la no discriminación por sexo, religión, nacionalidad, etc.; el derecho a la huelga; derechos laborales como el aguinaldo, las vacaciones, el seguro de salud, la pensión; y los procedimientos para el despido. De modo que, el concepto legislación laboral tiende a cambiar de contenido o se le cercena una buena parte del mismo. Esto podría dar cabida, en el mejor de los escenarios, a la existencia de dos tipos de normativa en el campo laboral: una que deberían cumplir las empresas cuya producción se orienta al mercado interno o a otros mercados que quedan fuera de este Tratado, y otra, restringida a un mínimo, que se procuraría que cumplan las empresas beneficiadas por este Tratado.

Al aprobarse el TLC, Costa Rica estará de frente al objetivo de los empresarios, constituido en la flexibilización de buena parte de la normativa que protege los derechos de los trabajadores y de cierta libertad para disponer de la fuerza de trabajo.

Se establece el predominio del comercio respecto de los derechos laborales. Las demandas laborales se dejan, como norma general, para ser tramitadas y resueltas en tribunales internos. Por un lado, en el art. 16.2.3-Aplicación de la Legislación Laboral se establece que:

¹⁵⁶ Mora, Henry y Roxana Morales 2004: “Análisis del capítulo laboral (16) del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos, recibido por Internet.

“ninguna disposición de este Capítulo se interpretará en el sentido de facultar a las autoridades de una Parte para realizar actividades orientadas a hacer cumplir la legislación laboral en el territorio de la otra Parte”,

Es decir, ningún Estado puede exigir a otro el cumplimiento de la normativa laboral, con lo que se elimina la disposición de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, en el sentido de excluir como beneficiario, al país en que los trabajadores no disfruten de condiciones *“razonables en cuanto a lugar de trabajo y del derecho de organizarse y entablar negociaciones colectivas”*¹⁵⁷.

La excepción se incorpora cuando se afecta el comercio, ya que sólo en ese caso se puede acudir al procedimiento de solución de controversias. Es interesante hacer notar la aparente contradicción existente en el art. 16.2- Aplicación de la Legislación Laboral. . En el 16.2.2 se dice que *“Las Partes reconocen (...) que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna”*. Con ello parece estarse cumpliendo con las exigencias del Congreso estadounidense de no incumplir la normativa laboral local. En el art. 16.2.1, por el contrario, se dice que: *“Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral (...) de una manera que afecte el comercio entre las partes”*. Este último le da vuelta al primero para que tampoco se afecte el comercio con el incumplimiento de la legislación laboral. Más aún, los artículos 16.6-Consultas Laborales Cooperativas y 16.7-Lista de Arbitros Laborales, refuerzan lo establecido en el Inciso A. Compromisos y Obligaciones del Capítulo 16-Laboral, que indica que el incumplimiento de la legislación laboral solamente está sujeta al mecanismo de solución de controversias del mismo tratado cuando afecte el comercio entre las partes¹⁵⁸, al estipular que el incumplimiento de la legislación laboral sólo dará pie a una demanda si ese incumplimiento afecta el comercio. Sin embargo, aun en ese caso, la demanda es entre Estados (Partes del Tratado) y no se demanda a la empresa que incumple la legislación. De modo que si se llegara a una sanción, sería pagada con los recursos del Estado infractor.

Por otro lado, se establece que las personas interesadas pueden acceder a los tribunales nacionales *“para el cumplimiento de la legislación laboral”* (Art.16.3.1-Garantías Procesales e Información Pública), pero un incumplimiento o retraso del cumplimiento de un fallo por parte de las empresas no está sujeto al procedimiento de solución de controversias del Tratado. Es decir, la presunta víctima no puede demandar a la empresa conforme al TLC si su caso no afecta el comercio directamente. Los recursos que se interponen en los tribunales internos tienen un crecimiento de la demanda de los servicios judiciales que ha repercutido en una mayor saturación del sistema judicial y por lo tanto

¹⁵⁷ Gobierno de Estados Unidos 1983: “Ley para la recuperación económica de la Cuenca del Caribe, art. 8, sección 212.

¹⁵⁸ Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. Tratado de Libre Comercio entre Centro América y Los Estados Unidos de América. Documento Explicativo / Ministerio de Comercio Exterior. –1. ed. – San José, C.R.: COMEX, 2004.p 99

en una mayor lentitud en la resolución de los casos (417.268 pendientes de resolución al final del año 2002) con el consecuente deterioro de tener una justicia pronta y cumplida que afecta principalmente a la fuerza laboral, cuando se trata de casos en esta materia¹⁵⁹, ya que son ampliamente conocidos los obstáculos existentes para el efectivo cumplimiento de la normativa laboral de la región, debido a la escasez de recursos humanos, materiales e institucionales¹⁶⁰. En este sentido, el Tratado no incorpora ningún mecanismo adicional efectivo para garantizar que se cumpla la normativa laboral o, al menos, los mínimos que reconocen dentro de ella.

Al estipularse que el incumplimiento de la legislación laboral sólo puede elevarse al procedimiento de solución de controversias cuando afecta el comercio, se da a entender un sesgo de que la ley laboral pareciera estar más a favor de los inversionistas que de los derechos de los trabajadores. Se refuerza con ello el giro que se ha venido dando a la interpretación de la legislación laboral que ha pasado de proteger a la parte débil de la relación (la persona que trabaja), para garantizar los privilegios de la parte fuerte, el inversionista.

Por último, el Tratado crea un Consejo de Asuntos Laborales para revisar el avance del acuerdo en este capítulo. Este Consejo está formado por representantes de nivel ministerial y no tiene ninguna representación de los trabajadores y/o sus organizaciones. Es decir, la supervisión de la implementación del capítulo, que incluye el cumplimiento de lo que entiende por legislación laboral, será realizada solamente por representantes gubernamentales (Art. 16.4.1-Estructura Institucional). De representación laboral solamente se habla en el Art. 16.4.4 con relación a un comité consultivo o asesor, donde además de representantes de trabajadores habrá representantes de los empresarios pero que, en cualquier caso, sólo será para “*que entreguen sus puntos de vista*” (Art. 16.4.4) los cuales, pueden o no ser tomados en cuenta. Esta débil representación se suma a la imposibilidad de demandar a las empresas ante el TLC y muestra las dificultades que tendrían los trabajadores para exigir el cumplimiento de sus derechos.

En el presente tratado se facilita el acceso a fuerza de trabajo barata, que se puede apreciar en el tratamiento de los salarios, los migrantes, el empleo y el trabajo en las maquilas y plantaciones.

En primer lugar, el texto del TLC señala explícitamente que “*el establecimiento de normas y niveles por cada una de las Partes respecto a salarios mínimos no estará sujeto a obligaciones en virtud de este Capítulo. Las obligaciones (...) se refieren a la aplicación efectiva del nivel del salario mínimo general establecido por esa Parte*” (art. 16.8-Definiciones).

¹⁵⁹ Proyecto Estado de la Nación. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: sétimo informe 2000. – 1ª. Ed., 1ª. Reimpresión. –san José, CR.: Proyecto Estado de la Nación, 2002. p. 237-238.

¹⁶⁰ Programa Estado de la Nación. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. -San José, CR.: Proyecto Estado de la Nación, 2004. p. 232.

Este tema de los salarios es sumamente importante, pues es una de las principales razones por las cuales los inversionistas extranjeros ubican parte de su producción (sobre todo la que requiere mucho trabajo directo) en nuestros países. Además, las diferencias salariales (sumadas a las diferencias en pagos indirectos como los de seguridad social) ponen a competir a los trabajadores de unos países con otros y son uno de los motivos del desplazamiento de puestos de trabajo que afectan, incluso, a importantes contingentes de trabajadores de bajos ingresos en Estados Unidos, que debe renunciar a sectores que necesitan mucha mano de obra, como los textiles y la agricultura para dedicarse a áreas de alto desarrollo tecnológico¹⁶¹. Seguidamente se presenta un cuadro con los salarios mínimos de Centro América y su comparación con Estados Unidos.

Cuadro 1
Salario mínimo industrial por día
Año 2002

En Centroamérica ¹⁶²	
Guatemala	\$3.6
Honduras	\$3.9
El Salvador	\$4.8
Nicaragua	\$1.7
Costa Rica	\$7.9 para no calificados
En Estados Unidos	\$9.4 por hora ¹⁶³ .

Como se puede ver el salario mínimo de Estados Unidos es más de 40 veces el de Nicaragua y casi 10 veces el de Costa Rica.

Mantener la fijación de salarios por país refuerza esas grandes diferencias y la competencia entre trabajadores. Con ello se logra uno de los principales objetivos de la fragmentación de la producción y la relocalización industrial, al permitir a las transnacionales acceder a fuerza de trabajo barata, pudiendo escoger en combinación con otras condiciones, y presionar a las trabajadoras a aceptar salarios y estándares laborales inferiores bajo la amenaza del desplazamiento y el cierre de las plantas.

¹⁶¹ Cfr.: China pide que Estados Unidos ordene la casa. Periódico La Nación. Sección Economía. 24 de noviembre de 2004. p. 17A.

¹⁶² Barquero, Luvy y Alfonso López 2002: “Atractivos para la inversión extranjera directa en la región centroamericana y República Dominicana. Mención especial a la actividad maquiladora” (San José: Consejo Monetario Centroamericano, p.23), mimeo

¹⁶³ OXFAM-Solidaridad cit. en MEC (Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra) 1998: “Campaña Empleo sí... pero con dignidad. Breve perfil de las Zonas Francas en Nicaragua”, folleto de divulgación.

La posibilidad de realizar pagos reducidos a la fuerza de trabajo favorece la producción de excedentes mucho mayores. Algunos estudios realizados permiten fundamentar esa afirmación: un pantalón de mezclilla que se hace en Chentex (Nicaragua) se vende en Estados Unidos en \$19.99 (246 córdobas), y para su confección se paga en salarios 2.4 córdobas, o sea, menos de un 1%¹⁶⁴. Una pieza producida en El Salvador que se vende en \$57, tuvo un pago salarial de 58 centavos, nuevamente un 1%¹⁶⁵. Pugatch (sin fecha) menciona el pago salarial de una sudadera producida en El Salvador como correspondiente a 0.8% del costo total¹⁶⁶. Estas proporciones son muy diferentes a las que representa el pago salarial en Estados Unidos, que asciende a entre 28 y 33% del precio de la prenda¹⁶⁷.

Pareciera entonces que bajo estas circunstancias y la constitución actual del TLC, la evolución de los salarios no promete mejorar. En el caso mexicano, durante el período del TLCAN ha habido una disminución de los salarios reales de cerca de un 20%¹⁶⁸. Es más, en los tres países que firmaron ese tratado la productividad ha aumentado y los costos laborales ha disminuido, siendo México el país donde la disminución ha sido más fuerte¹⁶⁹.

La situación de los trabajadores migrantes también es compleja puesto que también se mantienen desprotegidos. En el Capítulo 11.1- Comercio Transfronterizo de Servicios/Ambito de Aplicación, se establece que: “*Este Capítulo no impone a una Parte ninguna obligación respecto a un nacional de otra Parte que pretenda ingresar a su mercado de trabajo o que tenga empleo permanente en su territorio, ni de conferir ningún derecho a ese nacional, respecto a dicho acceso o empleo*” (art. 11.1.5). Como sabemos, miles de trabajadores centroamericanos migran en diferentes direcciones: de El Salvador a Honduras, de Nicaragua a Honduras, de Nicaragua a Costa Rica, de todos los países, incluyendo Costa Rica, a Estados Unidos; de modo que constituyen un sector importante de la población que, como migrantes, quedan totalmente desprotegidos bajo los términos del TLC. Esto representa una continuación de la política migratoria vigente, que favorece el flujo de personas (con amnistías migratorias cada cierto tiempo), pero de manera que siempre haya una importante cantidad de indocumentados y poniendo

¹⁶⁴ Fernández, Janina sin fecha: “La maquila textil crece en América Central: nuevas oportunidades, viejos problemas” (OIT/Proyecto “Mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de las trabajadoras de la maquila”), p. 4.

¹⁶⁵ OIT, 1996: La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana (San José: OTI/ACTRAV).

¹⁶⁶ Comité Laboral Nacional cit. en Pugatch, Todd sin fecha: The Impact of the Living Wage on the Apparel Industry of El Salvador, tesis doctoral, mimeo, p.65.

¹⁶⁷ Pugatch, op. cit.

¹⁶⁸ Nadal, Alejandro, Francios Aguayo y Marcos Chávez 2003: “Lecciones para América Latina. Los siete mitos del TLC”, recibido por Internet.

¹⁶⁹ Idem, p.70.

restricciones a la entrada¹⁷⁰. Con ello los migrantes presionan hacia abajo los salarios y los estándares laborales.

Las implicaciones del TLC, tanto sobre la producción agrícola como sobre la industrial, hacen prever que el flujo de migraciones aumentaría, como ha sucedido en México con el TLCAN, donde los mexicanos indocumentados en Estados Unidos pasaron de 2 a 4 millones entre 1990 y 2000¹⁷¹.

La aplicación del TLC no garantizaría el mantenimiento del empleo existente ni la apertura de nuevas fuentes de trabajo, sino que, por el contrario, amenaza una gran cantidad de empleos. A pesar de haber sido una parte fundamental del discurso que se ha usado para impulsar el TLC, su aprobación no garantiza el completo acceso al empleo de manera que se disminuyan los niveles de desempleo. Por un lado, un determinado volumen de empleo no es condición u obligación que pueda imponer un Estado parte para que los inversionistas obtengan los beneficios del Tratado o mejor dicho, hagan sus inversiones en un Estado parte incluso cuando se trata de *“la recepción de una ventaja o que se continúe recibiendo la misma (...) de un país Parte o que no sea parte”*, lo cual se establece en el Capítulo 10-Inversión, Artículo 10.5.2-Requisitos de Desempeño/Ventajas sujetas a requisitos de desempeño, inciso a), que establece que para continuar recibiendo la mencionada ventaja, no se requiere alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional.

En el artículo mencionado no están del todo claras las condiciones, de modo que puede quedar sujeto a interpretación cuándo es posible correlacionar los beneficios a un volumen de empleo. Siendo así, las inversiones que se ubicarían en Costa Rica no necesariamente generarían suficientes puestos de trabajo, ni siquiera para compensar el desempleo que se derivaría del desplazamiento de actividades que no puedan competir con las grandes transnacionales.

ii. El tratamiento de costos de producción en el TLC

El proceso de apertura comercial seguido por Costa Rica en los últimos veinte años, ha generado una presión importante para la gran mayoría de empresas nacionales, las cuales deben competir dentro del mercado costarricense con una gama de productos elaborados en otros países, o por empresas nacionales, que basan su producción en la disminución de los costos de producción, incluyendo las cargas laborales, ambientales y sociales. De igual forma, los productores exportadores, deben enfrentarse a un comercio internacional que rara vez deja ver las asimetrías en esos costos de producción.

¹⁷⁰ ¹⁷⁰ Cfr.: Migración se alista contra los ilegales. Periódico La Nación. Sección Sucesos. 24 de noviembre de 2004. p. 15A.

¹⁷¹ Polasky, Sandra 2003: “Empleos, jornales e ingreso del grupo familiar” en Audley, John: La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio (Carnegie Endowment for International Peace); y crf. op. cit. supra n. 23

Reconociendo las asimetrías que existen entre los diversos países, como ha indicado un estudio reciente¹⁷², existen asimetrías entre Costa Rica y los restantes países centroamericanos en términos de costos de producción, que incluyen no solamente el salario mínimo, sino también diversas contribuciones o cargas sociales (Seguro Social, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Banco Popular, etc.), que hacen que los productos elaborados en Costa Rica sean más caros, en lo que a mano de obra se refiere. Esto por supuesto obedece a diferentes procesos políticos y sociales y decisiones históricas de cada país al profundizar, en mayor o menor grado, en la inversión social y la distribución de la riqueza. Sin embargo, a pesar de que estos costos se controlan por razones de productividad de país en país, es claro que la desaparición de esos mayores costos de producción en las negociaciones comerciales, genera que en muchos casos el empleador costarricense deba competir con productos más baratos de otros países.

El efecto se nota con el proceso de apertura costarricense, en donde las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), encuentran grandes problemas para poder cumplir con los estándares sociales, laborales y ambientales que el país impulsa. Se suman, al incumplimiento de esos estándares otras razones de tipo cultural o social, pero lo cierto del caso es que para muchas de esas MIPYMES existe una situación objetiva generada por la invisibilidad comercial de los costos de producción, que ha incidido de forma muy importante en el crecimiento del sector informal y del empleo informal.

En lo que se refiere a las asimetrías entre Estados Unidos y Costa Rica, debemos recordar, en primer lugar, que en Estados Unidos no existe aguinaldo, no hay contribuciones o cargas sociales como las de Costa Rica (FODESAF, INA, Banco Popular, Fondo de Capitalización Laboral, riesgos de trabajo, etc.), por lo que es necesario iniciar cualquier comparación partiendo, no de los salarios mínimos, sino del salario mínimo global, es decir, incluyendo las contribuciones o cargas sociales.

Adicionalmente, es necesario indicar que cualquier análisis comparativo entre ese país y Costa Rica debe partir de la asimetría misma de ambas economías. Es decir, lo que interesa es el peso relativo en términos de costos de producción para el productor costarricense o para el productor estadounidense. No se trata, entonces, de si el salario mínimo global (incluyendo cargas sociales) es nominalmente superior en Estados Unidos que en Costa Rica. Está claro que lo es.

A esto debemos sumar una multiplicidad de políticas públicas que son desarrolladas en Estados Unidos, que subsidian, apoyan y fomentan la producción, en comparación al desmantelamiento y desaparición de políticas productivas costarricenses en los últimos veinte años, sobre todo las dirigidas a la producción para el mercado interno.

¹⁷² Nowalsky Rowinsky, Jorge. Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades.2002.

Ante esta realidad, si tal como ha sucedido en los últimos veinte años de apertura e inserción comercial, no se reconocen esas asimetrías en el TLC, el sector productivo va sufrir una presión hacia el incumplimiento de normas y estándares laborales, sociales y ambientales, el deterioro del empleo y el crecimiento de la informalidad, o bien, hacia el traspaso de propiedad de las empresas nacionales a transnacionales o, en el peor de los casos, al cierre de empresas y al crecimiento de inversiones financieras o inmobiliarias en lugar del desarrollo de emprendimientos productivos.

Tomando en cuenta lo anterior, se debería analizar el TLC bajo la premisa de que es necesario, para conseguir el objetivo fijado por la llamada Posición Nacional elaborada por COMEX, generar un reconocimiento de las asimetrías de los costos de producción, ya sea por un costo laboral superior al de los otros países centroamericanos, ya sea por un costo relativo superior de los salarios mínimos globales costarricenses a los de los salarios mínimos globales de Estados Unidos, que además, se ven complementados con políticas de subsidios, ayudas y fomentos a la producción.

Sin embargo, no existe en el TLC ningún tratamiento de esa asimetría de los mayores costos de producción costarricenses, ni siquiera en cuanto a la producción subsidiada por los Estados Unidos. Por el contrario el TLC establece que:

“Para mayor certeza, el establecimiento de normas y niveles por cada una de las Partes respecto de salarios mínimos no estará sujeto a obligaciones en virtud de este Capítulo. Las obligaciones contraídas por cada Parte conforme a este Capítulo se refieren a la aplicación efectiva del nivel del salario mínimo general establecido por esa Parte.” (Art. 16.8-Definiciones, del TLC),

norma que refleja la limitación de la discusión, que parece centrarse en que Estados Unidos no forzará a aumentar salarios, y tampoco se plantea el reconocimiento de las asimetrías, empezando por la desproporción de las economías en juego.

Ante estas circunstancias, el TLC esconde los mayores costos laborales, sociales y ambientales de la producción nacional, como lo han hecho las políticas de apertura de los últimos veinte años. Como alternativa, se pudo haber sugerido un tratamiento arancelario diferenciado para los países que tuvieran mayor inversión social, laboral y ambiental, de forma tal que se diera un reconocimiento efectivo de esas asimetrías en los costos de producción, cosa que desde la perspectiva de Estados Unidos, podría ser una medida razonable para proteger el empleo en ese país.

En definitiva, esta invisibilidad de las asimetrías en los costos de producción ha generado un modelo comercial contra la capacidad objetiva del sector productivo de Costa Rica para cumplir con los derechos de los trabajadores, tal como se propuso la llamada Posición Nacional de COMEX.

iii. El cumplimiento de estándares laborales

Un segundo aspecto se refiere al abordaje tradicional que los tratados comerciales hacen de la materia laboral. En lo fundamental, establecen una serie de estándares que deben ser cumplidos por las partes firmantes del Tratado. En este aspecto, el TLC con Estados Unidos establece que esos estándares laborales deben ser los establecidos en la Declaración de Derechos Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra, Suiza en junio de 1998¹⁷³, que incluye el derecho de organizarse, el derecho de asociación y negociar colectivamente, la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio: una edad mínima para el empleo de niños y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional. Además, establece que la obligación es que cada país cumpla con lo que ya tiene en su legislación respecto a cada uno de esos estándares. Finalmente, establece que el incumplimiento de esos estándares, según lo establece cada uno de los incisos del Capítulo 20 – Solución de Controversias, de forma tal que se produzca un perjuicio comercial, redundará en una sanción económica de hasta \$15 millones de dólares, que finalmente lo establece el Artículo 20.17.2 Incumplimiento de Ciertas Controversias¹⁷⁴ de este mismo Capítulo, que deberá pagar el país en que se ubique la empresa infractora.

En este sentido, parece contradictorio lo establecido en el TLC impulsado por Estados Unidos y aceptado, en principio por Centroamérica, en cuanto a que cada país cumpla lo que ya tiene, al ver que de los 8 tratados de la OIT que tutelan los derechos fundamentales de los trabajadores, Estados Unidos ha ratificados solo 2 (uno sobre eliminación del trabajo forzoso y otro sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil), mientras que El Salvador ha ratificado 6, y Nicaragua, Guatemala, Honduras y Costa Rica han ratificado los 8 convenios.

¹⁷³ Ver <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.html> (10/09/04)

¹⁷⁴ Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de la República de Costa Rica, la República El Salvador, la República Guatemala, la República de Honduras, la República de Nicaragua y los Estados Unidos de América: documento explicativo / Ministerio de Comercio Exterior. – 1. ed. – San José, C.R.: COMEX, 2004.

Cuadro 2

Ratificación de los Convenios de la OIT sobre los Derechos Humanos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento¹⁷⁵

	Libertad sindical y negociación colectiva		Eliminación del trabajo forzoso u obligatorio		Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación		Abolición del trabajo infantil	
País	Co. 87 ¹⁷⁶	Co. 98 ¹⁷⁷	Co. 29 ¹⁷⁸	Co. 105 ¹⁷⁹	Co. 100 ¹⁸⁰	Co. 111 ¹⁸¹	Co.138 ¹⁸²	Co.182 ¹⁸³

¹⁷⁵Ver Declaración de la OIT Relativa a los Derechos Humanos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento: http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.DOWNLOAD_BLOB?Var_DocumentID=2528 (25/09/04)

¹⁷⁶ Ver Tabla de Ratificaciones para Convenio sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byconv.cfm?conv=C087&lang=ES> (25/06/04)

¹⁷⁷ Ver Tabla de Ratificaciones para Convenio sobre el Derecho de Sindicalización y negociación colectiva en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byconv.cfm?conv=C098&lang=ES> (25/09/04)

¹⁷⁸Ver Tabla de ratificaciones sobre Convenio de Trabajo Forzoso en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byconv.cfm?conv=C029&lang=ES> (25/09/04)

¹⁷⁹Ver tabla de ratificaciones de Convenio sobre Abolición de Trabajo Forzoso en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byconv.cfm?conv=C105&lang=ES> (25/09/04)

¹⁸⁰Ver ratificación de Convenio sobre igualdad de Remuneración en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byconv.cfm?conv=C100&lang=ES> (25/09/04)

¹⁸¹ Ver tabla de ratificaciones para Convenio sobre la discriminación en el empleo y ocupación, en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byconv.cfm?conv=C111&lang=ES> (25/09/04)

¹⁸² Ver Tabla de Ratificaciones de Convenio sobre la Edad Mínima en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byconv.cfm?conv=C138&lang=ES> (25/09/04)

¹⁸³ Ver tabla de Ratificaciones de Convenio sobre las formas de trabajo infantil en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byconv.cfm?conv=C182&lang=ES> (25/09/04)

Costa Rica								
El Salvador								
EE.UU								
Guatemala								
Honduras								
Nicaragua								
	= Convenio ratificado		= Convenio pendiente de ratificar					

Co. = Convenio

Seguidamente se sugiere un esquema de dos columnas, en donde la primera recoge lo deseable del cumplimiento de estándares laborales y la segunda lo que el TLC indica como esquema deseable del cumplimiento de estándares. Los tópicos están numerados del 1 al 7 y cada uno de la izquierda corresponde al mismo número de la derecha. Como se puede ver, el esquema deseable no fue aceptado y más bien figura el TLC evitando los temas laborales y ambientales como parte integral del TLC, sin sanciones por incumplimiento.

Cuadro 3

Diferencia de estándares deseables y pactados

<u>Esquema deseable de cumplimiento de estándares</u>	<u>Cumplimiento de estándares, según de TLC</u>
1. Definición de estándares compartidos en torno a derechos fundamentales de la OIT.	1. Se parte de los derechos fundamentales de OIT, pero cada país cumple lo que tiene.
2. Procedimiento de verificación de cumplimiento por organismos especializados e imparciales (OIT, tribunales arbitrales, etc.)	2. Procedimiento de verificación de cumplimiento por medio de comisiones gubernamentales con sesiones privadas (arts. 16.4.2 y 20.10) y por tribunales arbitrales compuestos por personas que no deben tener vínculo con países, pero que bien podrían tener vínculos presentes o pasados con las empresas infractoras (arts. 16.7.2 y 20.7).
3. Participación activa de organizaciones sindicales y ONG's para presentar conflictos, quejas y reclamaciones.	3. No existe una participación activa de organizaciones sindicales y ONG's para presentar conflictos, quejas y reclamaciones, a diferencia de la participación activa que sí tienen los inversionistas para demandar a los países firmantes ante tribunales arbitrales. Existe la posibilidad de que un país pueda crear un consejo consultivo de sociedad civil (16.4.4)
4. Procesos de asistencia técnica entre países, y entre países y organismos internacionales especializados, para promover políticas de producción social, laboral y ambientalmente limpias.	4. No se diseñaron procesos de asistencia técnica entre países, y entre países y organismos internacionales especializados, para promover políticas de producción social, laboral y ambientalmente limpias.
5. Sanciones comerciales adecuadas y sólo una vez que se agoten los procedimientos de cooperación y de investigación.	5. Existen sanciones comerciales una vez que se agoten los procedimientos de cooperación y de investigación.

6. Sanciones dirigidas a empresas responsables en caso de política de violación de estándares, y sólo si existe complicidad activa y recurrente de Gobiernos se aplicarían sanciones a exportaciones de un país.	6. Las sanciones no penalizan a empresas responsables de violaciones de estándares, sino a los países, sean con multas o con la pérdida del tratamiento arancelario derivado del TLC.
7. Se restituyen los derechos violados.	7. No necesariamente se restituyen derechos violados.

Del cuadro anterior, en primer lugar, se puede ver como se da invisibilidad a los bajos estándares que tienen algunas materias, por ejemplo, en el trabajo forzoso (como trabajo en cárceles) o bien al trato discriminatorio (por ejemplo, por razones raciales o migratorias). Llama la atención que dentro de los derechos fundamentales de la OIT que el TLC parece tomar como objetivo, el artículo 16.8- Definiciones, no establece o incluye la no discriminación en el empleo. El derecho a la no discriminación solo se menciona en lo que se refiere a actividades de cooperación (Anexo 16.5.3), pero no para los mecanismos de sanción. Recordemos que Estados Unidos no ha ratificado ninguno de los dos tratados de la OIT que regulan este derecho, a diferencia de los países centroamericanos, que sí lo han hecho. Cabe preguntarse entonces cual será el trato para los trabajadores migratorios y si es que realmente sus derechos no están realmente tutelados en el TLC.

En segundo lugar, el hecho de no abrir los procedimientos a las organizaciones sociales y civiles que participan activamente en la defensa y protección de los derechos de las personas, hace que el sistema no sea transparente, confiable y no necesariamente permita el esclarecimiento de las supuestas violaciones a esos estándares. Dentro de este Capítulo Laboral, en el Inciso F. Mecanismo de Consultas, se establece un espacio para resolver problemas, antes de pasar al Capítulo de Solución de Controversias, abriendo la posibilidad de recurrir a expertos independientes o a mecanismos de buenos oficios, mediación o conciliación¹⁸⁴. Sin embargo, se crea el Consejo de Asuntos Laborales cuyos integrantes deben ser expertos independientes de las partes, en materia laboral o comercial.

En tercer lugar, las sanciones se dirigen a los países y no a las empresas que violentaron esos estándares. Evidentemente, un país puede ser responsable de esas violaciones si no actuó decidida y eficazmente para sancionar y reparar los daños producidos por la violación de esos estándares. Sin embargo, aun cuando un país procure actuar diligentemente, si esa violación es reclamada dentro de los parámetros del TLC, provocará una sanción a toda la sociedad del país en particular, y no a la empresa infractora. Infringen los estándares pocos y pagan todas las personas. El sistema no plantea la reparación del daño causado. Esto queda en manos de los tribunales locales según lo establece el propio Capítulo 16 en el inciso correspondiente a las Garantías Procesales.

¹⁸⁴ Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de la República de Costa Rica, la República El Salvador, la República Guatemala, la República de Honduras, la República de Nicaragua y los Estados Unidos de América: documento explicativo / Ministerio de Comercio Exterior. – 1. ed. – San José, C.R.: COMEX, 2004, p.100.

Este esquema representa una fuerte política, en donde parece que los mecanismos no serán utilizados con la misma intensidad por los países centroamericanos con relación a las infracciones que se producen en Estados Unidos por empresas que podrían poner en práctica políticas antisindicales y discriminatorias, las cuales incluso han sufrido boicots de consumidores a nivel internacional y dentro de los mismos Estados Unidos. Las capacidades de control e inspección nacionales, no están en capacidad de atender la verificación interna y mucho menos la verificación y seguimiento de incumplimientos flagrantes que se producen en otros países firmantes del TLC, a diferencia de lo que sucede con Estados Unidos, que sí goza de esas capacidades, lo que hace suponer que el mecanismo se aplicará con todo el peso de la ley a la sociedad centroamericana, y no a las empresas infractoras, en Costa Rica o en otro país.

Adicionalmente, a través de los procedimientos establecidos será difícil sancionar a los infractores y, con ello, por la vía del temor a la sanción, ayudar a que las empresas respeten esos estándares. Por esto la violación de esos estándares tendrá impacto y caerá sobre las espaldas de toda la sociedad local, y en pequeña proporción en el verdadero infractor.

iv. El desarrollo de políticas internas de promoción de la producción laboral, ambiental y socialmente limpias

Para cumplir con el objetivo fijado por COMEX, es necesario generar las condiciones objetivas para que las empresas nacionales puedan cumplir con los estándares laborales, ambientales y sociales. Esto requiere de un sistema productivo incluyente, con políticas de fomento y apoyo dirigidas al conjunto de unidades productivas, y no uno excluyente, que esté dirigido únicamente a las unidades productivas nacionales que están ligadas a la exportación.

También requiere generar un sistema de premios y castigos que gradualmente vaya generando la posibilidad sostenible de las empresas de cumplir con los estándares indicados, lo cual se revertirá con el robustecimiento de las políticas sociales que se financian con contribuciones sociales, de la calidad del empleo, y del respeto al medio ambiente. Para ello es vital que el TLC tome en cuenta este tipo de políticas, no como subsidios, sino como políticas nacionales e internacionales de fomento y reconocimiento de la inversión social, laboral y ambiental de cada país. Así, la propuesta podría incorporar dentro del Tratado, como una línea de cooperación, el desarrollo de una política de apoyo a la producción ambiental, laboral y socialmente limpia, con los siguientes componentes:

- Definición de cuáles derechos laborales, ambientales y sociales deben ser tutelados por dicho sistema y que deben ser certificados.
- Definición de indicadores para la certificación en cada derecho.

- Definición de premios y castigos. En cuanto a la obtención de apoyo para las empresas, este debe depender no solo de la certificación, sino también del cumplimiento de los indicadores establecidos dentro del proceso progresivo y gradual de certificación, que permita a las empresas, sobre todo a las pequeñas, recibir un apoyo institucional suficiente para llevar a cabo el proceso de certificación. De esta forma, la empresa estaría sometida durante el proceso a evaluaciones semestrales de cumplimiento de indicadores parciales de cumplimiento predefinido para la certificación.
- Definición de mecanismos de certificación, monitoreo y evaluación transparentes y participativos.
- Diferenciación de proceso certificador para acreditación internacional o exclusivamente nacional.
- Entidades certificadoras, financiadoras y de apoyo a la producción.
- Definición de áreas prioritarias. Si bien el ideal es generar un proceso de apoyo y promoción de la producción limpia general, el proceso en sí mismo debe ser paulatino, de forma tal que se permita priorizar áreas o sectores, por ejemplo, los que están muy expuestos a la competencia internacional o empresas que, produciendo para el consumo local, reciben una gran competencia de productos importados.

Lo que se debe buscar es un proceso de generación de condiciones y capacidades de los sectores productivos en el caso de Costa Rica, sobre todo la micro, pequeña y mediana empresa, que representan el mayor porcentaje de las unidades productivas, para que gradualmente puedan ir acercándose a un cabal cumplimiento de los estándares definidos. Durante todo ese proceso, y una vez obtenida esa certificación de cumplimiento, esas unidades productivas deben recibir una serie de políticas de apoyo y fomento productivo, como por ejemplo, capacitación, transferencia tecnológica, apoyo a la comercialización, crédito diferenciado por medio de la Banca de Desarrollo, contratación prioritaria con el Estado y sus instituciones, incentivos fiscales, etc. Esto permitiría generar condiciones objetivas para el cumplimiento efectivo de derechos de las personas trabajadoras tal y como lo definió COMEX en el documento llamado Posición Nacional.

Sin embargo, las propuestas de cooperación laboral establecidas en el TLC (Anexo 16.5.3)¹⁸⁵ no parecen llegar al fondo del problema del incumplimiento de derechos laborales y están instrumentalizadas por intercambios de información y consultorías (Anexo 16.5.4)¹⁸⁶, además de que buscan las soluciones más tradicionales que, aun siendo importantes, tendrán efectos escasos, ya que podría ser baja la mejoría de las inspecciones de trabajo, si las empresas, sobre todo las micro, pequeñas y medianas, no se encuentran en condiciones objetivas de cumplir con los estándares sociales, laborales y ambientales, empezando por aquellos que implican asimetrías en los costos de producción con respecto al resto de Centro América y a los mismos Estados Unidos.

¹⁸⁵ Tratado de Libre Comercio Centro América/Estados Unidos. Capítulo 16-Laboral, Anexo 16.5.3. Mecanismo de Cooperación y Desarrollo de Capacidades.

¹⁸⁶ *Ibidem supra*.

En este sentido conviene ver el Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América, que en su Capítulo 18-Trabajo, Anexo 18.5.4.b-Mecanismos de Cooperación Laboral, reconoce la cooperación bilateral entre las partes en materia laboral para progresar en compromisos comunes relacionadas con los principios y derechos fundamentales de los trabajadores, relativos a la micro, pequeña y mediana empresa, que textualmente dice:

“(d) asuntos relativos a la pequeña y mediana empresa: promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; mejoría de las condiciones de trabajo; medios de colaboración entre empleadores y representantes de los trabajadores y servicios sociales de protección convenidos entre organizaciones de trabajadores y empleadores o sus asociaciones”¹⁸⁷,

que da una puerta de entrada para impulsar una política de fomento a la producción social, laboral y ambientalmente limpia, en los términos en que se planteó a COMEX desde el inicio.

Adicionalmente, sobre las medidas de cooperación plasmadas en el TLC es conveniente analizar la oportunidad de fortalecer la inspección de trabajo y la divulgación de los derechos laborales, tomando en cuenta que los procedimientos administrativos desembocan en procedimientos judiciales laborales lentos como lo destaca el Proyecto del Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible¹⁸⁸ de Costa Rica, indicando que se presentó un incremento en la duración promedio de casos laborales (casi tres meses más) y una fuerte reducción en el número de sentencias (5971 menos) en el año 2002 en relación con el año 2001.

En el TLC negociado, no se contempla un esquema de cooperación para el mejoramiento de los procedimientos judiciales de tutela de derechos, apoyando procesos que lleva a cabo desde hace ya varios años la Corte Suprema de Justicia y que pretenden desembocar en una reforma a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo no solo el proceso ordinario laboral, sino también los procedimientos especiales (riesgos de trabajo, protección de fueros especiales, resolución de conflictos colectivos, calificación de huelga, juzgamiento de infracciones a las leyes de trabajo, etc.). El TLC (Art. 16.3.2-Garantías Procesales e Información Pública), únicamente establece una declaración general de compromiso de los países firmantes para que los procedimientos sean justos, equitativos y transparentes¹⁸⁹. No se debe olvidar la eficacia de los procedimientos, es

¹⁸⁷ Ver Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. Capítulo 18-Laboral, Anexo 18.5.4.b-Mecanismos de Cooperación Laboral, en http://www.sice.oas.org/Trade/chiusa_s/Chap18_s.asp#Chap18s (18/11/04)

¹⁸⁸ Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Noveno Informe 2002. –San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación 2003. Octubre 2003, p. 306.

¹⁸⁹ Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de la República de Costa Rica, la República El Salvador, la República

decir, el desarrollo de procedimientos que finalmente impliquen la restitución de los derechos violados en la práctica.

Es conveniente contrastar lo dicho en el TLC, en términos de que los procedimientos laborales no deben tener plazos desmedidos o demoras injustificadas, a diferencia de los procedimientos que tutelan los derechos de los inversionistas en caso de expropiaciones, a los cuales se les fija un plazo máximo de 6 meses (Art. 21.3.6-Tributación), o los procedimientos sobre contrataciones públicas, con relación a los cuales sí se habla expresamente de procedimientos oportunos y eficaces (Art. 9.15.3-Revisión Nacional de Impugnación de Proveedores). Es conveniente tener en mente el tratamiento diferente que existe si se trata de la violación de derechos de las personas trabajadoras, o si se trata de los derechos de los inversionistas o de los derechos de los licitantes de una contratación pública.

El TLC (Art. 20.21-Derechos de Particulares) no permite discutir o analizar ningún caso que se encuentre pendiente de resolución o que haya sido resuelto por la inspección de trabajo o los tribunales de justicia, ni tomar acción contra cualquiera de las partes fundamentándose en que la otra parte haya incumplido sus obligaciones en el Tratado. Esto parece ser contradictorio, puesto que lo que se debería discutir en el TLC, es si violaciones, por ejemplo laborales, han afectado el comercio y, por lo tanto, si deberían generar una sanción internacional. Nótese que los procedimientos del TLC culminan en una sanción para el país, y no en una indemnización o en una reparación de los derechos violados de las personas, por lo que no existe justificación alguna para someter a las personas involucradas a la disyuntiva de si el asunto debe ventilarse internamente o por medio de los mecanismos del TLC.

Es importante resaltar que la delegación Mexicana, al negociar el TLC con México, tenía en esta materia una amplia experiencia. Si bien el NAFTA al momento de ser suscrito no contaba - al igual que el TLC CR-MEXICO- con regulaciones en esta tema, ante las presiones sindicales le fue adicionado con un anexo en materia de derechos laborales. Si bien el denominado Acuerdo Laboral en América del Norte es considerado aún como insuficiente por las organizaciones sindicales y populares mexicanas, es al menos un conjunto de reglas mínimas que atienden al problema planteado. En el acuerdo citado, se establece como un objetivo básico el respeto en cada Estado de la libertad de asociación, el derecho de negociación colectiva, el derecho de huelga, la prohibición del trabajo forzoso, restricciones sobre el trabajo de menores, condiciones mínimas de trabajo, la eliminación de la discriminación en el empleo, el salario igual para hombres y mujeres, la prevención de accidentes y enfermedades de trabajo, la compensación en casos de accidentes y enfermedades de trabajo y la protección de los trabajadores migratorios. Se establecen además mecanismos específicos para resolver las discrepancias sobre los temas tratados y las violaciones que a los mismos se produzcan en cada país. Se

Guatemala, la República de Honduras, la República de Nicaragua y los Estados Unidos de América: documento explicativo / Ministerio de Comercio Exterior. – 1. ed. – San José, C.R.: COMEX, 2004, p.100.

establecen además órganos administrativos para la ejecución de los controles, encargados de establecer las eventuales sanciones comerciales.

e. El Tratado de Libre Comercio y su incidencia en el empleo en Costa Rica

Según el Ministerio de Comercio Exterior, el sector exportador costarricense genera, directa e indirectamente, el 30% del empleo nacional. Del total de exportaciones nacionales, el 47% no se dirige a Estados Unidos, por lo que no depende del Tratado de Libre Comercio entre ese país y Centroamérica (TLC). Del 53% que sí se dirige a Estados Unidos, un 34% no depende de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) ni del Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBTPA) sobre textiles. Este 34% se rige por el sistema de “nación más favorecida”, que Estados Unidos aplica a la gran mayoría de países con los cuales comercia, y que implica actualmente arancel 0 o cercano a 0, abarcando productos como los microchips de INTEL, el equipo médico de Abbott, bananos, el café, etc. Del restante 19% (diferencia entre el 53% y el 34%) de las exportaciones que van a EE.UU, 11% depende de la la ICC, que no tiene plazo de vencimiento, y por medio de la cual exportan gran cantidad de empresas de capital estadounidense establecidas en Costa Rica (por ejemplo, piña y melón), o empresas que producen bienes que Estados Unidos no produce (por ejemplo, yuca y otros tubérculos). De ese 19%, un 8% depende de la CBTPA (maquila textil), un régimen que tiene fecha de vencimiento, pero que, además, a partir del año 2005¹⁹⁰ se verá enfrentada a la exportación sin cuotas de textiles chinos, con los cuales es virtualmente imposible competir por sus costos de producción extremadamente bajos.

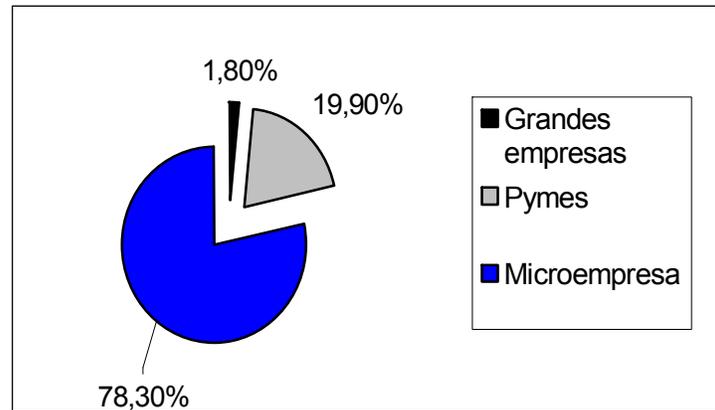
Así, como se verá más adelante, el empleo nacional que depende de la ICC y de la CBTPA, que son los regímenes que se presentan por COMEX como amenazados, representan 93 mil empleos, que corresponden a todo el sector exportador, adicionalmente existe un riesgo mediano o inmediato sobre sectores que producen fundamentalmente para el mercado interno, entre otros el lácteo y la carne de bovino (unos 37.513 productores micro, pequeños, medianos y grandes), los porcicultores (12.426 productores micro, pequeños, medianos y grandes), los avicultores (unos 20.000 productores micro, pequeños, medianos y grandes), productores de granos básicos (unas 14.588 personas) entre otros sectores. Todo esto plantea un panorama de pérdida de empleos.

i. Estructura productiva y la exportación

¹⁹⁰ Al finalizar el año 2004 vence el Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre los Textiles y el Vestido, que limita las cuotas de exportación de textiles. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/texti_s/texintro_s.htm# (ATC) (11/11/04)

De acuerdo a recientes estudios, el total de empresas formales no agrícolas en Costa Rica son 74.831. El siguiente gráfico muestra su distribución según el tamaño:

Gráfico 1
Distribución de las empresas según tamaño



Fuente: Fundes Costa Rica: "Pymes: una oportunidad de desarrollo para Costa Rica". Geovanny Castillo Artavia y Luis Fernando Chaves Gómez. 2001; y Procomer.

La estructura productiva del país es en su mayoría micro y, en segundo lugar, pequeña y mediana. Las micro producen para el mercado interno y no para la exportación. Las micro, pequeñas y medianas empresas que no dirigen su producción a la exportación representan el 95.98% de las unidades productivas nacionales, y las empresas grandes no exportadoras representan el 1.75% de las unidades productivas nacionales. Según PROCOMER, en el año 2003 existieron 1.699 empresas exportadoras, es decir, un 2.27% del total de las empresas nacionales.¹⁹¹

ii. Empleo, exportación y producción para el mercado interno

Como se dijo, si bien hay empresas que dirigen su producción a la exportación, la gran mayoría lo hace al mercado interno costarricense, esto significa que los Empleos directos del sector exportador, según datos del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, las empresas que dirigen su producción a la exportación emplean, de forma directa, a 359.282 personas.¹⁹² Adicionalmente se indica que el total de empleos directos e indirectos que genera el sector exportador, según estimaciones de COMEX, representa 500.000 empleos directos e indirectos. Es decir, un 30% de la población ocupada de

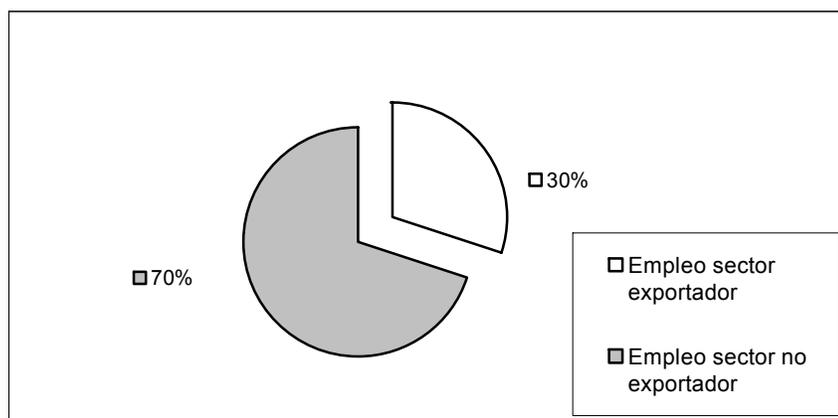
¹⁹¹ COMEX reportó exportación por parte de 2.617 empresas, de las cuales 918 empresas no son estrictamente empresas exportadoras, ya que exportaron montos anuales de \$1 a \$12.000.

¹⁹² Ministerio de Comercio Exterior. El Empleo en el Sector Exportador. Informe Septiembre de 1998.

Costa Rica (1.640.387 personas, conforme a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003)¹⁹³.

Gráfico 2

Empleo del sector exportador y del sector no exportador como % de población ocupada

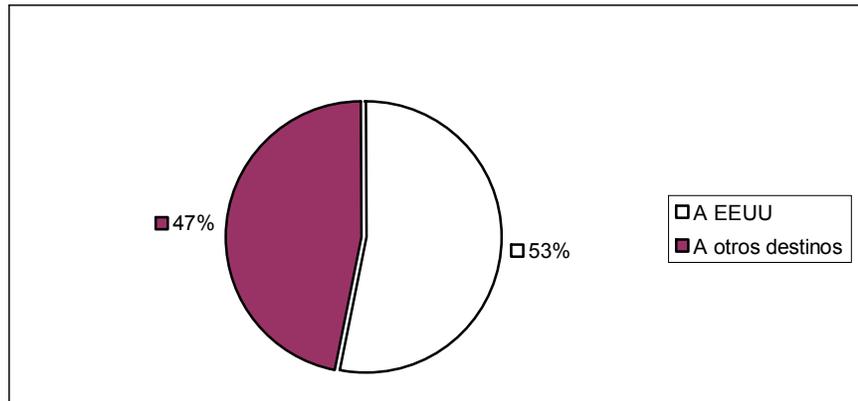


Fuente: Ministerio de Comercio Exterior, El empleo en el Sector Exportador. Informe. Setiembre. 1998.

¹⁹³ En <http://websiec.bccr.fi.cr/indicadores/cuadro.web?sector=4&doc=1&cuadro=21>, fuerza de trabajo por sector institucional. (18/11/04)

Sin embargo las exportaciones a Estados Unidos solo tienen que ver con una parte de esos empleos. Del 100% de las exportaciones costarricenses, un 47% no está dirigida a Estados Unidos, sino a Canadá, México, Centro y Suramérica, la Unión Europea y Asia, fundamentalmente, y, por lo tanto, no está incorporada en el TLC.

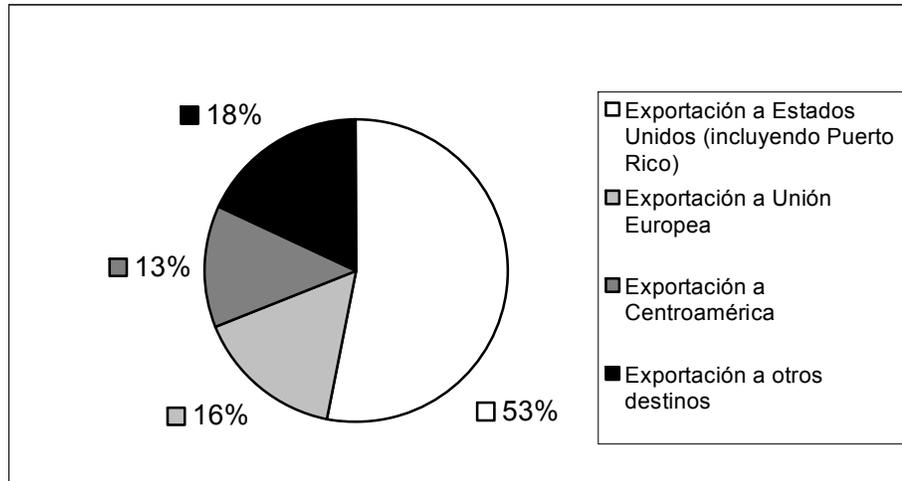
Gráfico 3
Exportaciones costarricenses según destino



Fuente: COMEX, <http://www.comex.go.cr/estadisticas/exportaciones/destino.pdf>

De esta forma se puede ver como el TLC puede tener un impacto negativo en las exportaciones de Costa Rica a Centroamérica. Tenemos que el 13% de las exportaciones costarricenses van a Centroamérica, tercer mercado de exportación del país, después de la Unión Europea (16.4%). El TLC entre Estados Unidos y Centroamérica hará que las exportaciones de Costa Rica a ese mercado tengan que competir con productos, sobre todo industriales, que Estados Unidos exportará a la región y que pueden desplazar a los productos costarricenses del mercado centroamericano. De esta forma podemos ver que con el TLC existe un riesgo de disminución de las exportaciones, sobre todo industriales, a Centroamérica.

Gráfico 4
Exportaciones según destino
2002



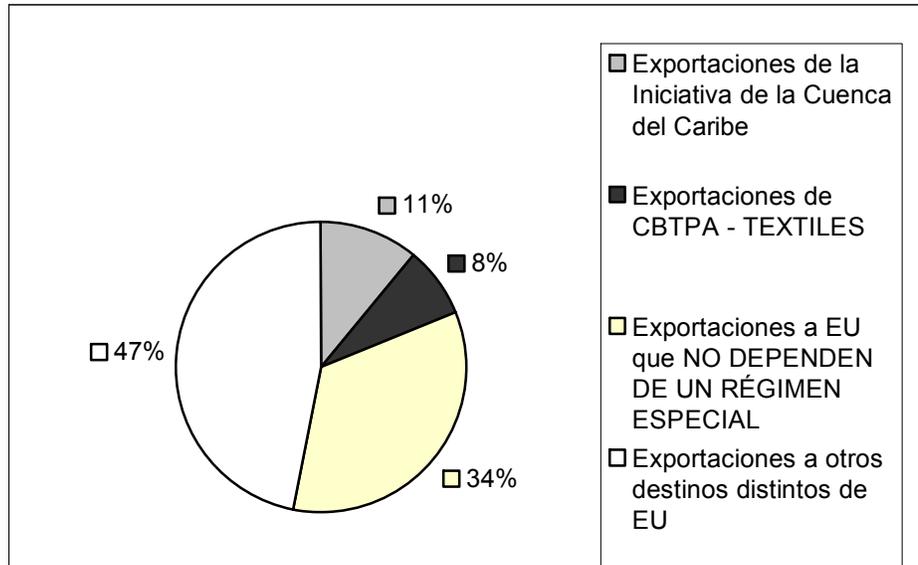
Fuente: COMEX, <http://www.comex.go.cr/estadisticas/exportaciones/destino.pdf> (11/11/04)

iii. El Tratado de Libre Comercio y su relación con las exportaciones

El 53% que Costa Rica exporta a Estados Unidos, se rige por diferentes regímenes de exportación. Una parte se exporta por medio de la ICC, otra por medio del CBTPA (maquila textil), y otra parte se exporta sin que dependa de una normativa especial, con 0% de aranceles o con aranceles muy bajos como fruto del proceso de desgravación que Estados Unidos ha desarrollado en el pasado, y que aplica a la gran mayoría de países con quienes comercia. Si Estados Unidos decidiera aumentar los aranceles para esos productos, tal aumento sería aplicable de forma general para el resto de los países.

Los negociadores encargados del TLC han indicado que, dado que la ICC y la CBTPA vencen en el año 2007, si no se tiene una alternativa a ellos como el TLC para ese momento, las exportaciones a Estados Unidos van a disminuir fuertemente, produciendo una pérdida grande de empleos. Esta situación parece no ser concordante con los datos que se desprenden del propio COMEX como muestra el gráfico siguiente en donde la tercera parte de las exportaciones de costarricenses a Estados Unidos están fuera de la ICC o del CBTPA.

Gráfico 5
Porcentaje de exportaciones según régimen de exportación
2003

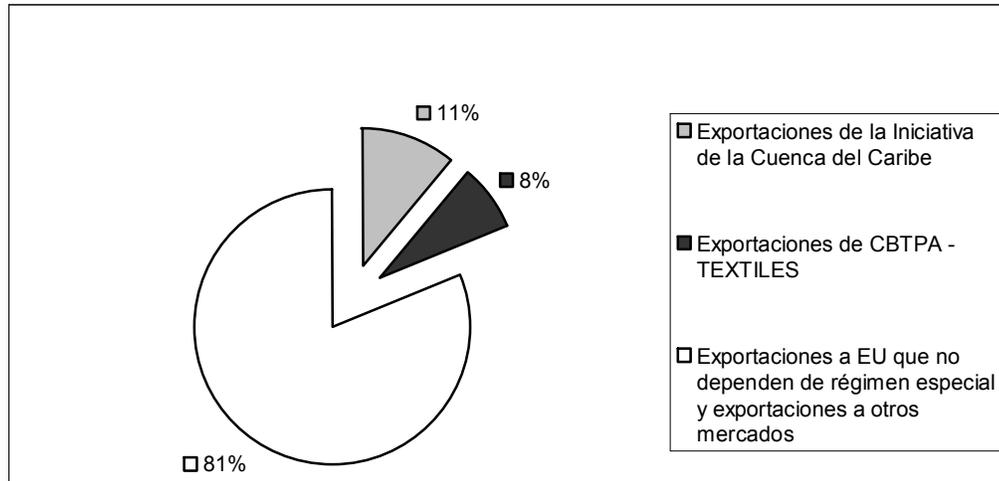


Fuentes: www.usitc.gov y Comex.

Es decir, si se suman las exportaciones costarricenses que no van a Estados Unidos, y las exportaciones a Estados Unidos que no dependen ni de la ICC ni del CBTPA y por lo tanto del TLC, se puede determinar son el 81% del total.

Gráfico 6

Consolidado de exportaciones por regímenes especiales o generales de exportación



Fuentes: www.usitc.gov y Comex.

Tabla 3

Algunos de los principales productos de exportación por régimen de exportación

ICC	Sin programa especial
Piña	Circuitos electrónicos

Melón	Instrumentos médicos
Jugo de naranja	Banano y plátanos
Secadoras de pelo	Café
Joyería	Textiles
Alcohol etílico	Pescado
Plantas	Camarones y mariscos
Pulpa de banano	Langosta
Puertas	Bolas de baseball
Chayote	Follajes y plantas
Azúcar de caña	Refrigeradoras y cocinas
Llantas	Mantequilla y aceite de cacao
Loza sanitaria	Jengibre
Flores	Palmito
Banano y plátanos	Pisos y muebles de madera
Flores	Jalea de guaba
Transformadores	Piña
Pinturas	Papaya
Papel aluminio	Teléfonos
Sandía	Productos vegetales
Palmito	Plantas medicinales
Sombrillas	Llantas
Lápices	Comida de perros y gatos
Mangos	Flores
Raíces y tubérculos	Plywood
Macadamia	Tamarindo

Tenemos que el 81% de las exportaciones costarricenses no han estado bajo la iniciativa de la ICC. Sin embargo, el 11% de las exportaciones de Costa Rica sí dependen de la Iniciativa que ella abarca, por lo que, según COMEX, para los productos ahí contenidos sería muy riesgoso que la ICC venciera y no existiera un régimen bilateral sustituto, es decir, el TLC.

En todo caso, sí existe la posibilidad de que Estados Unidos unilateralmente decida establecer la exclusión de un país de la ICC. Sin embargo, además de que Estados Unidos ha aplicado este tipo de exclusión solo para países como Cuba, este escenario es muy difícil de que ocurra en el caso de Costa Rica, porque los principales productos exportados a Estados Unidos por medio de la ICC son:

- la piña y los melones producidos por empresas de Estados Unidos ubicadas en Costa Rica, aunque también existen productores nacionales,
- productos que Estados Unidos no cultiva como es el caso de los tubérculos (yuca, malanga, etc.), o
- productos que, aunque Estados Unidos produce, no es autosuficiente en ellos, como es el caso del concentrado de jugo de naranja.

Por ello, no parece ser real que Estados Unidos tenga algún interés en eliminar la entrada de esos productos. Esto, por dos razones: la primera, porque muchos son producidos por empresas de ese país establecidas en Costa Rica, y la segunda, porque necesita la importación de esos productos dado no los cultiva o no lo hace en cantidad suficiente.

En cuanto a la CBTPA (textiles), tenemos que muchos de los textiles que se exportan a los Estados Unidos dependen de la CBTPA, y ese régimen tiene fecha de vencimiento: el 30 de septiembre del año 2008, o antes, si entra en vigencia el ALCA o un tratado de libre comercio con el país beneficiario¹⁹⁴.

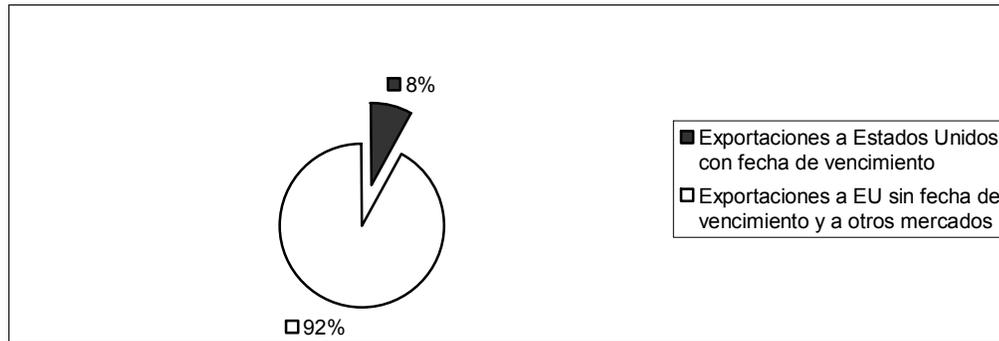
En materia de empleo, en el sector textil costarricense trabajan aproximadamente 20 mil personas, es decir, el 1.2% de la población ocupada. Este sector asegura y mejora el régimen actual de exportación por medio del TLC y no a través del CBTPA actual. Esto, sin embargo, hará las condiciones de trabajo más precarias, y en muchos casos inhumanas, de ese sector, al menos por unos pocos años. En efecto, la crisis en el sector de maquila es inminente, pues tiene dos plazos ineludibles. El primero, es el de vencimiento de la CBTPA, pero el más dramático es el 2005, año en el cual las maquiladoras de la República China entrarán a competir por medio del sistema de la OMC, sin cuotas y con salarios mucho más bajos con los cuales es muy difícil competir, a menos que se hagan más precarias las condiciones de trabajo de la mano de obra costarricense.

Es decir, a menos que la industria de la maquila evolucione en cosa de tres años a algo totalmente distinto de lo que es actualmente, las quiebras de esas empresas se empezarán a ver a partir de ese año, y con su desaparición, se verá la pérdida dramática de empleos en ese sector. Esto no es culpa del TLC, pero tampoco puede ser resuelto por el TLC. Resulta entonces que, del 100% de las exportaciones costarricenses, el 92% parece no haber estado amenazado a raíz de alguna de las siguientes tres razones: o ellas van a un mercado que no es Estados Unidos, o van a Estados Unidos por regímenes de duración indefinida, ya sea el régimen general de importación de ese país, que aplica a la gran mayoría de países con los que comercia, o bien por medio de la ICC.

Gráfico 7

¹⁹⁴ Ver en <http://www.mac.doc.gov/CBI/FAQs/faqcbi-all.htm#Nine> (18/11/04)

Exportaciones según vencimiento del régimen de exportación



iv. Posibles consecuencias sobre el empleo producto del TLC

Por una parte, la producción para el mercado interno parece no mejorar con el TLC, por el contrario, en varios sectores caerá fuertemente en el corto o mediano plazo. Sectores llamados a desaparecer o a contraerse de manera sustancial incluyen a los que resultan aparentes ganadores de la negociación, porque ganaron tiempo para su contracción o transformación. Son los siguientes:

- Lácteos (desgravación en 20 años) y carne de bovino (desgravación total que inicia en el año 6 y se completa en el año 15). En Costa Rica existen 37.513 productores de ganado bovino, de los cuales el 82% (30.871) son pequeños (menos de 50 cabezas de ganado), el 17% (6.486) son medianos (entre 51 y 500 cabezas de ganado), y el 0.4% (156) son grandes (de 500 a más de 5.000 cabezas de ganado).¹⁹⁵ En virtud de que los productores medianos y grandes tienen, además, personas empleadas, la Encuesta de Hogares indica que la población ocupada en este sector asciende a 38.214 personas.¹⁹⁶
- Carne de cerdo (desgravación total que inicia en el año 7 y se completa en el año 15). En Costa Rica hay 12.457 productores de ganado porcino, de los cuales, el 85%, es decir, 10.565, son pequeños (hasta 10 cerdos), el 14%, es decir, 1.754, son medianos (entre 11 y 100 cerdos), y el 1%, es decir, 138, son grandes (de 101 a más de 20.000 cerdos).¹⁹⁷

¹⁹⁵ Ministerio de Agricultura y Ganadería. Programa Gusano Barrenador. Censo Ganadero. 2000.

¹⁹⁶ INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003.

¹⁹⁷ Ministerio de Agricultura y Ganadería. Programa Gusano Barrenador. Censo Ganadero. 2000.

- Pollo (desgravación en 15 años). En Costa Rica hay 20.001 productores de aves, de los cuales, el 98%, es decir, 19.699, son pequeños (menos de 100 aves), el 1.22%, es decir, 246, son medianos (entre 101 y 10.000 aves), y el 0.28%, es decir, 56, son grandes (de 10.001 a más de 700.000 aves).¹⁹⁸
- Arroz (desgravación total que inicia en el año 11 y se completa en el año 20). En la producción de granos básicos, que incluye también productos como los frijoles, existe un empleo de 14.588 personas.¹⁹⁹
- Aceiteros (desgravación total que inicia en el año 11 y se completa en el año 17). Aproximadamente 4.000 productores.
- Industria farmacéutica, que por la regulación del TLC en materia de propiedad intelectual y producción de medicamentos genéricos, peligra la posibilidad de mantener su mercado interno, fundamentalmente dirigido a la Caja Costarricense del Seguro Social.
- El sector industrial en general, que está sometido a plazos cortos y medianos de desgravación y que, por lo tanto, se verá impactado por las importaciones de bienes industriales provenientes de Estados Unidos. En el sector industrial laboran 230.058 personas²⁰⁰. De las empresas nacionales, como se indicó más arriba, el 94.86% no son exportadoras, por lo que es esperable que esa proporción sea aplicable también al total del empleo industrial. Así, por ejemplo, las industrias alimenticias, de calzado, de prendas de vestir, de artículos para el hogar, etc., que produzcan para el mercado interno, así como para la exportación hacia Centroamérica, se verán impactadas.
- Sector hortícola se verá afectado, incluyendo cebolla, papas frescas y agroindustriales, ya que a pesar de que inicialmente se había dicho lo contrario, lo cierto es que se negociaron contingentes de importación.
- Frijoles. A lo anterior debe sumarse la difícil situación que el proceso de apertura en otras áreas ha venido produciendo desde hace varios años, como es el caso de los productores de frijoles.
- Empleo público. El TLC afectará sobre todo a instituciones clave como la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Nacional de Seguros, así como a las que dependan del presupuesto de gobierno, que perderá ingresos por impuestos arancelarios estimados por el Ministro de Hacienda en \$60 millones de dólares (La República, viernes 30 de enero del 2004, página 10).

¹⁹⁸ Ministerio de Agricultura y Ganadería. Programa Gusano Barrenador. Censo Ganadero. 2000.

¹⁹⁹ INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003.

²⁰⁰ INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003.

- Sector servicios. Como indican los negociadores de Estados Unidos²⁰¹, muchos servicios profesionales serán brindados en Centroamérica por profesionales de ese país, con el consiguiente desplazamiento de empleo costarricense del mercado regional.

Entonces, por una parte, el sector productivo nacional que produce bienes y servicios para el mercado interno, y que representa el 70% de los empleos nacionales, empleará cada vez menos personas. Sin contar el sector industrial, el sector servicios, el empleo público y el sector hortícola, existiendo una probable disminución de trabajo para más de 90.000 personas empleadas de forma directa en el sector ganadero, porcícola, avícola, aceitero y productor de granos básicos. Obviamente, este número, según lo dicho, solo representa una fracción de los que han visto disminuidas sus posibilidades a través del TLC, quienes, por lo tanto, verán directamente amenazados sus empleos.

Además, es improbable que el sector exportador crezca en términos de empleo. En primer lugar, porque el 47% de las exportaciones no se benefician del TLC por ir a otros mercados que son Estados Unidos, aunque sí pueden verse perjudicados los que se dirigen a Centroamérica, por el desplazamiento que la exportación de bienes industriales de Estados Unidos a la región pueda producir.

En segundo lugar, porque el 34% de las exportaciones costarricenses a Estados Unidos ya tienen arancel 0% o bien un arancel muy bajo, por lo que salvo algunos productos que mejoraron su régimen arancelario o sus condiciones de acceso (atún, azúcar, plantas ornamentales y etanol), esas empresas exportadoras permanecerán exactamente igual que ahora y, por lo tanto, no generarán nuevos empleos. Aquí se ubican las exportaciones de Intel, el equipo médico de Abbot, el banano, el café, la tilapia, las bolas de baseball, etc, que permanecen exactamente igual que ahora.

En tercer lugar, como han indicado los negociadores del Ministerio de Comercio Exterior, en lo que se refiere a acceso a mercados, lo que hizo la negociación del TLC fue mantener las regulaciones que ya existían con relación a la ICC. Este régimen representa el 11% de las exportaciones a Estados Unidos, el cual seguirá igual a como ha venido funcionando y, por lo tanto, no debe preverse ningún crecimiento en esos sectores. Por su parte, la CBTPA mejora levemente sus condiciones de exportación, sin embargo, la maquila textil, que hasta hoy se ha caracterizado por condiciones laborales precarias, se encuentra ante la amenaza inminente de la entrada de China en la OMC y sus consiguientes exportaciones a Estados Unidos sin restricción de cuotas. Esta situación generará, a partir del 2005, una crisis importante en el sector con la consiguiente pérdida de empleos, con o sin TLC.

En términos de empleo todo lo anterior se puede interpretar de la siguiente manera:

²⁰¹ Ver en <http://www.ustr.gov/new/fta/Cafta/2003-12-17-factsheet.pdf> (02/11/04)

Tabla 2
Comparación por sectores y su relación de empleo con el TLC

Quedan igual	% de empleo	Quedan peor o igual de mal	% de empleo	Quedan mejor	% de empleo
<ul style="list-style-type: none"> • Exportadores que se encontraban dentro del CBI y dentro del CBTPA • Exportadores que no tenían régimen especial 	30%	<ul style="list-style-type: none"> •Agricultores tradicionales y de autoconsumo: campesinos •Sector informal y autoempleados marginales •Empleo Público •Otros sectores que producen para mercado interno: empresarios del sector agropecuario, industrial y servicios en su gran mayoría. 	<p>10.6%</p> <p>19.6%</p> <p>12.3%</p> <p>27.5%</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atún • Azúcar • Etanol 	¿?

Fuentes: Juan Diego Trejos Solórzano: “Evolución de la estructura de la fuerza de trabajo en Costa Rica”²⁰²; Ministerio de Comercio Exterior: “El empleo en el Sector Exportador”. Informe. Setiembre de 1998; y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003.

Tenemos entonces, como se dijo, que el 19% de las exportaciones costarricenses están ligadas a la ICC y la CBTPA. Partiendo de los datos proporcionados por COMEX antes indicados, en el sentido de que el total de empleos relacionados a la exportación ascienden al 30% (de ese 30% un 47% no va a EUA y el 53% sí lo hace. Del 53, un 34% no depende de ICC/CBTPA, el restante 19% sí lo es. De este 19%, 11% está afectado por el ICC y el 8% restante lo está por la CBTPA), es posible estimar el empleo relacionado con esos dos regímenes de exportación en 93 mil personas. De ellas, 20 mil están ligadas con la CBTPA, y 73 mil con la ICC²⁰³. Del total exportado por Costa Rica, solo el 9% que depende del CBTPA (sector textil) tiene fecha de vencimiento y, por lo tanto, requiere de un tratamiento derivado de una negociación comercial bi o multilateral. Sin

²⁰² Notas preparadas para el Octavo Informe del Estado de la Nación.

²⁰³ $0.30\% \text{ (empleos del sector exportador directo e indirecto)} \times 0.19 \text{ (porcentaje de exportaciones que depende de ICC y CBTPA)} = 0.057\% \text{ (porcentaje de empleo exportador)} \times 1.640.387 \text{ (Población Ocupada)} = 93.502 \text{ puestos de trabajo.}$

embargo, este sector sufrirá una contracción fuerte y acelerada con la entrada de las maquiladoras chinas en el 2007, con o sin TLC. Esto significa que el TLC se inició para velar por un 9% de la exportación, que representa aproximadamente el 2.5% de los empleos nacionales. En su lugar parece que producirá un fuerte impacto en sectores muy importantes de la producción nacional, agrícola e industrial, que produce para el mercado interno. De igual forma, no producirá ningún efecto de creación de empleo para casi el 92% de las exportaciones nacionales. Es posible prever un impacto negativo para el sector exportador que vende a Centroamérica, por el incremento de exportaciones industriales de Estados Unidos a la región.

No es claro que el sector más beneficiado representado por los productores de azúcar, etanol y atún, vaya a producir un incremento de empleos, por dos razones: en primer lugar, por la situación económica de Estados Unidos, país que tiene en este momento el déficit fiscal más grande de su historia y que viene perdiendo empleos aceleradamente, en franco deterioro de su clase media. Además, los sectores agrícolas a mediano plazo tendrán un encarecimiento de sus costos de producción derivados de las normas de propiedad intelectual, fundamentalmente en lo que se refiere a agroquímicos y el los procedimientos de patentes de especies vegetales.

Ante la fuerte competencia que deberán enfrentar los productores agropecuarios e industriales en el corto o mediano plazo, será necesario aumentar la competitividad de las empresas: es decir, producir más con menos. Los productores costarricenses tendrán que bajar costos, por ejemplo con el deterioro de salarios o el crecimiento de desempleo. Aun entre los empresarios mejores intencionados pareciera que será cuestión de tiempo que propongan una reforma de los costos laborales: salarios, jornadas extras, Instituto Nacional de Aprendizaje, Asignaciones Familiares, seguridad social, pensiones y contribuciones a la salud, indemnizaciones por embarazo, horas extras, incapacidades, etc. Estas cargas representan al menos un 31% de los salarios. A mediano plazo, la importación masiva de productos más baratos elaborados en Estados Unidos puede generar desempleo, a menos que los gobiernos acudan a la disminución de la capacidad adquisitiva por medio de la reducción de salarios y el aumento de la inflación, o bien, la devaluación de la moneda. Todo esto afectará de forma directa al conjunto de la población, sobre todo a los sectores medios y de menores recursos²⁰⁴.

Tal y como hemos podido ver en el desarrollo de esta segunda parte, existen muchos aspectos que enmarcan las relaciones entre la migración internacional y el desarrollo. Como se señala, la redistribución espacial de las actividades económicas, la mayor movilidad del capital productivo y de la tecnología, así como la reducción de los costos internacionales de transacciones, están afectando la redistribución internacional de las oportunidades económicas. Por esta vía, es esperable que se generen importantes

²⁰⁴ Solís Fallas, Ottón. Declaraciones Presentación de posición del Partido Acción Ciudadana y su Fracción Legislativa, Ante la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Costa Rica, febrero 2004; Villasuso, Juan Manuel. Implicaciones Macroeconómicas del CAFTA, en Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, 2004.

repercusiones sobre la dinámica de los comportamientos migratorios. Los precios del transporte, la abundancia de las comunicaciones y una cultura transnacional facilitan cada vez más los movimientos internacionales de personas y los hacen cada vez menos costosos. Los mercados de trabajo segmentados en los países desarrollados atraen cada inmigrantes, quienes, una vez que acumulan capital social, refuerzan los vínculos que conectan las áreas de origen con las de destino, lo que imprime a la migración un carácter de continuidad y regeneración que puede estimularse con los acuerdos de integración. Esto es, por lo tanto, la lógica de entender la movilidad contemporánea y sus perspectivas para los próximos años.

En las Américas la formación de bloques económicos entre países parece alimentar las fuerzas de atracción y de expulsión de población entre ellos mismos, con flujos que llenan las brechas existentes entre países pobres y países ricos. En tanto mayores sean las asimetrías en materia de ingresos, salud, educación y oportunidades en general, mayor será probablemente el flujo migratorio potencial desde las regiones desfavorecidas hacia las más desarrolladas. Este supuesto cobra especial relevancia e el caso de consagrarse las libertades migratorias propias de un mercado común al que aspiran algunos de esos bloques económicos.

VII. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha pretendido plantear una dimensión de la fuerza laboral, en el sentido de poder captar de algún modo los vaivenes a los que se encuentra expuesta, producto de los diferentes tratados de libre comercio y de la globalización desarrollada

recientemente. En la mayoría de los casos no se toman en cuenta en forma adecuada sus derechos humanos. Con ello se insiste en la estrecha relación que existe entre las iniciativas comerciales, incluido el TLC, y el ámbito laboral y el desarrollo de la sociedad y los Estados a los cuales pertenecen. Las conclusiones al presente trabajo, que se presentan seguidamente, han sido divididas en tres temas, las cuales tendrán comentarios sobre la base de la situación actual, objetivos que se deben desarrollar y las medidas recomendadas que pueden ser tomadas en cuenta.

A. Migración internacional y desarrollo

Las relaciones económicas, políticas y culturales internacionales desempeñan un papel importante en las corrientes de población entre los países, ya sean estos países en desarrollo, países desarrollados o países con economías en transición. Los distintos tipos de migraciones internacionales están vinculados con esas relaciones y a la vez afectan y se ven afectados por el proceso de desarrollo. Los desequilibrios económicos internacionales, la pobreza y la degradación del medio ambiente, combinados con la falta de paz y seguridad, las violaciones de los derechos humanos y los distintos grados de desarrollo de las instituciones judiciales y democráticas son todos factores que afectan las migraciones internacionales. Si bien la mayoría de las migraciones internacionales se producen entre países vecinos, ha ido en aumento la migración interregional, especialmente hacia los países desarrollados. La migración internacional ordenada puede tener efectos positivos en las comunidades de origen y en las de destino, por cuanto entran remesas de fondos a aquellas y recursos humanos necesarios a estas. La migración internacional también puede facilitar la transferencia de conocimientos especializados y contribuir al enriquecimiento cultural. Sin embargo, las migraciones internacionales entrañan la pérdida de recursos humanos para muchos países de origen y pueden dar lugar a tensiones políticas, económicas o sociales en los países de destino. Para que las políticas internacionales de migración sean eficaces, deben tener en cuenta las limitaciones económicas del país de acogida, el impacto de la migración en la sociedad receptora y las repercusiones en los países de origen. Para que la migración internacional tenga dimensiones manejables a largo plazo es preciso que la opción de permanecer en el propio país sea viable para todos. Para ello se necesita, entre otras cosas, un crecimiento económico sostenible, equidad y estrategias de desarrollo compatibles con ese objetivo. Además, puede aprovecharse más eficazmente la contribución que pueden hacer los expatriados al desarrollo económico de sus países de origen.

Los países deberían tomar en cuenta aspectos como los siguientes a fin de enfocar este fenómeno:

1. Hacer frente a las causas básicas de la migración, especialmente las relacionadas con la pobreza;
2. Fomentar la cooperación y el diálogo entre los países de origen y los países de destino a fin de maximizar los beneficios de la migración para los interesados y aumentar las probabilidades de que la migración tenga un impacto positivo en el desarrollo de los países de acogida y los países de origen;

3. Facilitar el proceso de reintegración de los migrantes que regresan.

Los gobiernos de los países de origen y los países de destino deberían procurar que la opción de permanecer en el propio país fuera viable para todos. Con ese fin, deberían redoblar los esfuerzos encaminados a lograr el desarrollo económico y social sostenible y a asegurar un mejor equilibrio económico entre los países desarrollados y los países en desarrollo y los países con economías en transición. También es necesario aumentar los esfuerzos tendientes a neutralizar los conflictos internacionales e internos antes de que aumenten en escala; asegurar que se respeten los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas y las poblaciones indígenas; respetar las leyes, promover el buen gobierno, fortalecer la democracia y promover los derechos humanos. Además, debería darse más apoyo al logro de la seguridad alimentaria nacional y doméstica, a la educación, la nutrición, la salud y los programas de población y a la protección eficaz del medio ambiente. Esos esfuerzos podrían requerir asistencia financiera nacional e internacional, una reevaluación de las relaciones comerciales y arancelarias, mayor acceso a los mercados mundiales y esfuerzos más decididos por parte de los países en desarrollo y los países con economías en transición para crear un marco nacional adecuado para el crecimiento económico sostenible, con énfasis en la creación de empleos. Es probable que la situación económica de esos países solo mejore gradualmente y es probable por eso que las corrientes migratorias originadas en ellos solo disminuyan a largo plazo; entre tanto, los graves problemas actuales harán que continúen a corto y a mediano plazo las corrientes migratorias, y es deseable que los gobiernos adopten políticas y programas de migración internacional transparentes para hacer frente a esas corrientes.

Los gobiernos de los países de origen que deseen fomentar la entrada de remesas y emplearlas productivamente para el desarrollo deberían adoptar políticas económicas, monetarias y cambiarias razonables, facilitar la prestación de servicios bancarios que permitan transferir segura y oportunamente los fondos de los migrantes y promover las condiciones necesarias para incrementar el ahorro nacional y canalizarlo hacia la inversión productiva.

Los gobiernos de los países de destino pueden considerar la posibilidad de utilizar ciertas formas de migración temporal, como la migración a corto plazo y la migración relacionada con proyectos, como forma de mejorar la capacidad profesional de los nacionales de los países de origen, especialmente los países en desarrollo y los países con economías en transición. Deberían considerar con este fin la posibilidad de formalizar, según resulte apropiado, acuerdos bilaterales o multilaterales. Deberían adoptarse medidas adecuadas para salvaguardar el salario y las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes y nativos en los sectores afectados. Los gobiernos de los países de origen deben facilitar el regreso de los migrantes y su reintegración en sus comunidades de origen, y a que busquen la forma de emplear sus capacidades profesionales. Los gobiernos de los países de origen deberían considerar la posibilidad de colaborar con los países de destino y de obtener el apoyo de las organizaciones internacionales apropiadas para promover el regreso voluntario de los migrantes calificados, que pueden desempeñar un papel decisivo en la transferencia de conocimientos, capacidades profesionales y

tecnología. Es conveniente que los países de destino faciliten la migración de regreso mediante la adopción de políticas flexibles, como la posibilidad de transferir las pensiones y otros beneficios laborales.

Es conveniente que los gobiernos de los países afectados por la migración internacional cooperen con el fin de integrar esta cuestión en sus programas políticos y económicos y establecer una cooperación técnica con el fin de ayudar a los países en desarrollo y los países con economías en transición a hacer frente a las consecuencias de la migración internacional. Adicionalmente los gobiernos pueden intercambiar información sobre sus políticas de migración internacional y sobre las reglamentaciones que rigen la admisión y la estadía de los migrantes en sus territorios. Se puede invitar a los Estados que no lo hayan hecho todavía a que consideren la posibilidad de ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. En cooperación con las organizaciones internacionales, las no gubernamentales y las instituciones de investigación, los gobiernos deberían apoyar la reunión de información sobre las corrientes y las cifras de los migrantes internacionales y sobre los factores que causan la migración, así como también vigilar la migración internacional. Debería apoyarse también la identificación de estrategias que garanticen que la migración contribuya al desarrollo y a las relaciones internacionales. Debería fortalecerse el papel de las organizaciones internacionales con mandatos en la esfera de la migración a fin de que puedan proporcionar apoyo técnico adecuado a los países en desarrollo, asesorarles en la gestión de las corrientes de migración internacional y promover la cooperación intergubernamental, entre otras cosas, mediante negociaciones bilaterales y multilaterales, según corresponda.

B. Migrantes documentados

Los migrantes documentados son los que cumplen todos los requisitos jurídicos para entrar, permanecer y, si procede, obtener empleo en el país de destino. En algunos países, muchos de esos migrantes adquieren con el tiempo, el derecho de residencia a largo plazo. En esos casos, su integración en la sociedad que los recibe es aconsejable y es importante con ese objeto concederles los mismos derechos sociales, económicos y legales que a los ciudadanos, de acuerdo con la legislación nacional. La reunificación de las familias de los migrantes documentados es un factor importante en las migraciones internacionales. También es importante proteger a los migrantes documentados y a sus familiares del racismo, el etnocentrismo y la xenofobia, y respetar su integridad física, su dignidad, sus creencias religiosas y sus valores culturales. La migración documentada es en general beneficiosa para el país de acogida, ya que en su mayoría los migrantes suelen estar en la edad más productiva y poseen la formación profesional que necesita el país de acogida, y su admisión está en consonancia con la política nacional. Las remesas de los migrantes documentados a sus países de origen constituyen a menudo una fuente muy importante de divisas y contribuyen al bienestar de los familiares que dejaron atrás.

Producto de lo anterior, es recomendable que los Estados tomen en cuenta aspectos como los que se citan seguidamente para fijar políticas apropiadas en este tema:

1. Asegurar la integración social y económica de los trabajadores documentados, especialmente de los que han adquirido el derecho de residencia a largo plazo en el país de destino, y su igualdad de tratamiento ante la ley;
2. Eliminar las prácticas discriminatorias contra los migrantes documentados, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos;
3. Garantizar su protección contra el racismo, el etnocentrismo y la xenofobia;
4. Promover el bienestar de los trabajadores migrantes documentados y de sus familiares;
5. Asegurar que se respeten los valores culturales y religiosos, las creencias y las prácticas de los migrantes documentados, en la medida en que se ajusten a la legislación nacional y a los derechos humanos universalmente reconocidos;
6. Tener en cuenta las necesidades y las circunstancias especiales de los migrantes temporales.

Es conveniente que los gobiernos de los países de acogida consideren la posibilidad de hacer extensivo un tratamiento igual al que reciben los propios nacionales en lo que respecta al disfrute de los derechos humanos básicos, incluida la igualdad de oportunidades y de trato en las condiciones de trabajo, la seguridad social, la participación en sindicatos, el acceso a servicios de salud, educación, cultura y otros servicios sociales, así como la igualdad de acceso al sistema judicial y la igualdad de tratamiento ante la ley, a los migrantes documentados que satisfagan requisitos de estadía apropiados y a sus familiares cuya situación en cuanto a residencia y empleo con el país de acogida sea conforme a la ley. Además que los gobiernos de los países de acogida tomen medidas apropiadas para evitar todas las formas de discriminación contra los migrantes, incluida la eliminación de las prácticas discriminatorias relativas a su nacionalidad y a la nacionalidad de sus hijos, proteger sus derechos y su seguridad. Debería protegerse a las mujeres y a los niños que emigran en calidad de familiares contra los abusos o la denegación de sus derechos humanos por sus patrocinadores, y que los gobiernos consideren la posibilidad de prorrogar su estadía en caso de que se disuelva la relación familiar, dentro de los límites de su legislación nacional.

Con el fin de promover la integración de los migrantes documentados con derecho de residencia prolongada, es conveniente que los gobiernos de los países de acogida consideren la posibilidad de concederles derechos y responsabilidades civiles y políticos, según resulte apropiado, y de facilitar su naturalización. Debería ponerse especial empeño en promover la integración de los hijos de migrantes a largo plazo ofreciéndoles las mismas oportunidades de educación y de capacitación que a los nacionales, permitiéndoles el ejercicio de actividades económicas y facilitando la naturalización de los que se hayan criado en el país de acogida reconociendo la importancia vital de la reunificación familiar, promoviendo su incorporación en la legislación nacional a fin de garantizar que se proteja la unidad de las familias de los migrantes documentados.

C. Migrantes indocumentados

Todos los Estados tienen el derecho soberano de decidir quien puede entrar y permanecer en su territorio y en que condiciones. No obstante, ese derecho debe ejercerse cuidando de evitar actuaciones y políticas racistas o xenófobas. Los migrantes indocumentados o ilegales son personas que no cumplen los requisitos fijados por el país de destino para la entrada, la estancia o el ejercicio de una actividad económica. Teniendo en cuenta que las presiones que propician la migración están aumentando en varios países en desarrollo, al seguir creciendo su fuerza de trabajo, cabe prever un aumento de la migración de indocumentados o ilegal. Para ello, los Estados deberían:

1. Hacer frente a las causas básicas de la migración indocumentada;
2. Reducir sustancialmente el número de migrantes indocumentados, asegurando al mismo tiempo que los que necesitan protección internacional la reciban; prevenir la explotación de los migrantes indocumentados y velar por que se protejan sus derechos humanos fundamentales;
3. Prevenir el tráfico internacional de migrantes, especialmente con fines de prostitución;
4. Asegurar la protección contra el racismo, el etnocentrismo y la xenofobia.

En este caso los gobiernos de los países de origen y de destino deben estructurar medidas que tiendan a reducir las causas de la migración indocumentada, salvaguardar los derechos humanos básicos de los migrantes indocumentados, incluido el derecho a solicitar asilo y a disfrutar de él, en caso de persecución en cualquier país, y a prevenir su explotación. Los gobiernos deberían identificar las causas de la migración indocumentada y su impacto económico, social y demográfico, así como sus consecuencias para la formulación de políticas sociales, económicas y de migración internacional.

Los gobiernos de los países de acogida y los países de origen deberían adoptar sanciones eficaces contra quienes organizan la migración de indocumentados, explotan a esos migrantes o se dedican al tráfico de migrantes indocumentados, especialmente a los que se dedican a cualquier forma de tráfico internacional de mujeres, jóvenes y niños. Los gobiernos de los países de origen en que las actividades de agentes u otros intermediarios del proceso migratorio sean legales deberían regular esas actividades a fin de impedir los abusos, especialmente la explotación, la prostitución y la adopción coercitiva. Los gobiernos, con la asistencia de las organizaciones internacionales apropiadas, deberían desalentar la migración de indocumentados explicando a los posibles migrantes las condiciones legales para la entrada, la estadía y el empleo en los países de acogida a través de actividades de información en los países de origen.

COMENTARIOS FINALES

Los efectos a corto y largo plazo del comercio y de la inversión, sobre la migración, pueden ser muy diferentes, produciendo en el corto plazo un aumento de los flujos migratorios, lo que significaría que ellos serían un complemento de los flujos

comerciales. Esta situación debería ser administrada de tal forma que evite problemas para algunos países en el sentido de interferir con el proceso de integración económica.

Lo anterior lleva a prestar atención a la constatación de la divergencia de objetivos en materia de migración según se trate de países emisores o de receptores. Sin duda, existe una gran complejidad de hacer concurrir las políticas migratorias con las comerciales al interior de los espacios creados por los acuerdos de libre comercio, al menos en algunas regiones de las Américas. En general, en los países receptores se espera que la liberalización comercial acelere el desarrollo de los países de emigración y ello aminore los flujos migratorios. Los países emisores, mediante su reestructuración económica, también esperan acelerar su desarrollo con esas políticas, sin que reducir esos flujos figure entre sus objetivos principales.

Una de las situaciones más debatidas concierne a los límites para la necesidad de disponer de trabajadores migrantes en algunos países. Planteado el caso de los Estados Unidos, los estudios indican que estos trabajadores, cuando se ubican en los extremos más bajos de la distribución de ingresos y de nivel educativo, no parecen ser imprescindibles para ciertos sectores de actividad. Distinta parece ser la situación de los migrantes de mayor talento, quienes se verían demandados ante su potencial contribución a la competitividad de las empresas en el mundo global.

La dirección de la movilidad de la población tiene una contrapartida en términos del movimiento de capitales. Mientras las multinacionales se dirigen a los países menos desarrollados en búsqueda de mano de obra barata, los trabajadores de los países pobres van en el sentido contrario en búsqueda de mejores salarios y mejores condiciones de vida. Pero la globalización privilegia la movilidad de la fuerza de trabajo de mayor calificación y con mayor nivel de educación. La necesidad constante y creciente de conocimiento específico implica que las empresas en los países desarrollados pueden obtener el talento que necesitan más fácilmente del exterior, aunque no necesariamente a menores costos. En países desarrollados, la contratación de personal calificado bajo regímenes de flexibilidad ha reducido el interés por invertir en el entrenamiento de la propia mano de obra, particularmente cuando la movilidad del trabajo alienta políticas de reclutamiento más agresivas.

La discusión latinoamericana sobre la fuga de cerebros ha sido profusa y tiene una larga tradición. Progresivamente, está siendo sustituida por las propuestas de estímulo a la circulación o intercambio de cerebros, que procuran compensar las pérdidas debidas a la emigración haciendo énfasis en la movilidad y en los intercambios de los recursos altamente calificados entre los países de origen y los desarrollados. La emigración de profesionales y técnicos no parece estar necesariamente ligada a la sobreoferta en los países de origen de ellos, sino que, más bien, debe referirse tanto a factores específicos de cada país, como a las oportunidades que ofrecen los países de recepción y al tipo de redes establecidas entre los migrantes que permiten una alimentación continua de la migración.

Los planteos de políticas en materia de emigrados calificados se orientan, en mayor medida, al impulso a los proyectos de revinculación. El desafío actual es tratar de

organizar redes y mecanismos de interacción entre los emigrantes y sus comunidades de origen, de manera de generar complementos o alternativas a las políticas de retorno, que tradicionalmente no han surtido grandes efectos.

De particular interés para la migración de personas de alta calificación es el hecho que la globalización de los medios de comunicación de masas no sólo ha implicado un mayor acceso a la información, sino que tiene como consecuencia la tendencia hacia homogenización de aspiraciones y valores, creando expectativas de estilos de vida y de pautas de consumo propios de las sociedades desarrolladas. La insatisfacción derivada del desfase entre expectativas y realidades crea condiciones propicias a las decisiones migratorias.

Por su lado, gran parte de los inmigrantes no calificados ocupan los espacios que la población nativa suele no considerar, sea por trabajos duros o pesados, mal remunerados o de prestigio social reducido. Muchos de los migrantes son, en realidad, sobre calificados para los empleos que ocupan y terminan frecuentemente haciendo una contribución más elevada a la producción económica que la población no migrante. Este tipo de impactos no son, a menudo, destacados, mientras que, en cambio, la opinión pública tiende a construir una visión negativa de las consecuencias que se suscitarían sobre la estructura social del país de destino.

VIII. BIBLIOGRAFIA

a. ACUERDOS

1. Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay suscrito en Montevideo — REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY— el 15 de diciembre de 1997. Ver en: <http://www.finteramericana.org/leyes/internacional10.htm> (30/10/04)

b. DOCUMENTOS

1. Artículo: ¿Qué es la OMC?, en www.monografias.com de Adrián Markesz y Walter Ochipinti (wochipin@ta.telecom.com.ar). En Internet. (04/04/04)
2. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Departamento de Comisiones. Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Acta de Sesión Ordinaria n. 27, 10 de febrero de 2004. Audiencia a la Delegación de Diputados de la Asamblea Nacional de Nicaragua.
3. Banco Mundial (1995), El mundo del trabajo en una economía integrada, Washington D.C., Informe sobre el desarrollo mundial; y, Levy, F. y R. Murnane (1992), "U.S. earnings levels and earnings inequality: a review of recent trends and proposed explanations", Journal of Economic Literature.
4. Brenes, Lucrecia, comp. "Tratado de libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos". San José, Costa Rica, EUNED, 2004.
5. Bustamante, J., "La migración laboral entre México y los Estados Unidos: innovaciones teóricas y metodológicas y resultados de investigaciones", Notas de Población, XXV (65), 1997.
6. Castells, M., Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process, Oxford, Basil and Blackw; Lim, L. L. (1993), Growing Economic Interdependence and Its Implications for International Migration, Documento presentado en la Reunión del Grupo de Expertos en Distribución de la Población y Migración, División de Población del Departamento

- de Desarrollo Económico y Social, Naciones Unidas-UNFPA, Santa Cruz, de la Sierra Bolivia. 1989.
7. CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía), Informe de seguimiento del Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo (Nota de la Secretaría), Santiago de Chile, documento presentado en el Vigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, San José, Costa Rica, abril, LC/G.1905 (SES.26/10). 1996.
 8. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), América Latina y el Caribe, 1980-1995. 15 años de desempeño económico, Santiago de Chile, LC/G.1925/Rev.1-P. 1996.
 9. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), América Latina y el Caribe, 1980-1995. 15 años de desempeño económico, Santiago de Chile, LC/G.1925/Rev.1-P. 1996.
 10. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social, Santiago de Chile, documento presentado en la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Sao Paulo, Brasil, abril, LC/G.1954 (CONF.86/3). 1997.
 11. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica, Santiago de Chile, Estudios e Informes de la CEPAL, 89, LC/G.1738-P. 1993.
 12. CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. El potencial productivo de las remesas familiares y comunitarias en República Dominicana. Una apreciación preliminar. México, abril 2000.
 13. CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía), Población, salud reproductiva y pobreza, Santiago de Chile, documento presentado en el Vigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL, Oranjestad, Aruba, mayo, LC/G.2015 (SES.27/20). 1998.
 14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Remesas colectivas en Guatemala. Vínculos de solidaridad entre emigrantes y comunidades de origen (LC/MEX/L.419. México, enero de 2000.
 15. CONAPO (Consejo Nacional de Población), La situación demográfica de México, México D.F. 1997.

16. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.
17. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus derechos familiares de 1990.
18. Corte Interamericana de Derechos Humanos Opinión Consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, 17 de septiembre de 2003. Presentación de la Consulta.
19. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el sistema Interamericano: actualizado a julio de 2003/Corte Interamericana de Derechos Humanos, - San José, C.R.: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003.
20. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, 17 de septiembre de 2003. Amicus Curie presentado por Harvard Immigration and Refugee Clinic of Greater Boston Legal Services y la Harvard Law School, el Working Group on Human Rights in the Americas of Harvard and Boston College Law Schools y el Centro de Justicia Global/Global Justice Center.
21. Chaves, Annia *et. al.*: Características de las diferentes formas de contratación laboral, en la actualidad, para algunos casos específicos en Costa Rica. Memoria del Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional - Costa Rica.
22. Declaración Sociolaboral del Mercado Común del Sur en http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/erm_bar/pdf/ane_vi.pdf (30/08/04).
23. Diario La Prensa de Nicaragua, 13 de febrero de 2004. <http://www.laprensa.com.ni/archivo/2004/febrero/13/nacionales/nacionales-20040213-01.html>; <http://www.ni.laprensa.com.ni/archivo/2004/febrero/04/politica/politica-20040204-05.html>. Diario La Prensa de Nicaragua, 4 de febrero de 2004; en Democracia Digital: <http://www.democraciadigital.org/2004/0722/opinion/acortes.html>

24. Escobar, A., Migración y desarrollo en Centro y Norteamérica: elementos para una discusión, México, CIESAS Occidente, documento presentado en la Conferencia Migración y Desarrollo en Centro y Norteamérica, Ciudad de México, mayo 1998.
25. Estatus de Ratificaciones de los principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos, según la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ver en <http://www.unhchr.ch/pdf/reportsp.pdf> (15/07/04)
26. Estudio Binacional México-EUA sobre Migración. <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/binational.html> .1997 (15/10/04)
27. Fernández, Janina: “La maquila de vestuario y textil en América Central. Informe analítico de situación enero-junio 2001” en OIT. Proyecto “Mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de las trabajadoras de la maquila”: Informe de avance, enero-junio, 2001.
28. FIDERAZA (sin fecha). Fideraza Jalisco, documento preparado por el Gobierno del Estado de Jalisco, México.
29. Gobierno de Estados Unidos. “Ley para la recuperación económica de la Cuenca del Caribe, art. 8, sección 212. 1983.
30. INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003.
31. La Migración Internacional y Desarrollo en las Américas. Simposio sobre la Migración Internacional en las Américas. CEPAL/BID/OIMM/FNUAP. San José, Costa Rica, Septiembre de 2000.
32. Lauricella Flores, A., Génova. Impact Of Migration In The Receiving Countries-Venezuela, bajo los auspicious de committee for International Cooperation in National Research in Demography y International Organization for Migration. 1993.
33. Ministerio de Agricultura y Ganadería. Programa Gusano Barrenador. Censo Ganadero. 2000.
34. Ministerio de Comercio Exterior. El Empleo en el Sector Exportador. Informe Septiembre de 1998.
35. Mora, Henry y Roxana Morales 2004: “Análisis del capítulo laboral (16) del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos, recibido por Internet.

36. National Heritage Institute, Environmental Degradation and Migration. The U.S./Mexico Case Study, San Francisco, 1997.
37. NRC/NAS (National Research Council/National Academy of Science), The New Americans. Economic, Demographic and Fiscal Impacts of Immigration. Washington, National Academy Press, 1997.
38. OIT: La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana. San José: OTI/ACTRAV. 1996.
39. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Palacio San Martín - Buenos Aires 18 y 19 de Mayo de 2000. Ver http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/programas_OIM_C1.asp (11/11/04)
40. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Palacio San Martín - Buenos Aires 18 y 19 de Mayo de 2000. Ver http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/programas_OIM_C1.asp (25/06/04)
41. Periódico La Nación, Sección Económica, martes 16 de marzo de 2004, San José, Costa Rica: "Alza del hierro golpea la industria nacional", en http://www.nacion.com/ln_ee/2004/marzo/16/economia0.html (04/04/04)
42. PNUD en Vargas, Oscar René,: ¿Qué es el CAFTA? Un tratado entre desiguales Centroamérica-Estados Unidos. Managua: Escuela de Derecho UPOLI. 2003.
43. Popin (2000). Replacement Migration: Is it a solution to declining and ageing populations? División de Población de las Naciones Unidas, en <http://www.undp.org/popin/wdtrends/replamigration.htm> (06/06/04)
44. Portes, A. y R. Bach, Latin Journey: Cuban and Mexicans Immigrants in the United States, Berkeley, University of California Press. 1985.
45. Portes, A., "Neoliberalism and the sociology of development: emerging trends and unanticipated facts", Population and Development, 1997.
46. Portes, A., "Neoliberalism and the sociology of development: emerging trends and unanticipated facts", Population and Development. Berkeley, University of California Press. 1997.

47. Primera Conferencia DECLARACION DE LIMA (Lima, Perú , 14 de julio de 1999). Ver en:
http://www.cimal.cl/conferencia/interior_conferencia/primeradeclaracionlima.html (25/06/04)
48. Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, suscrito en Brasilia, República Federativa del Brasil. Sancionada: Junio 16 de 2004 . Promulgada de Hecho: Julio 12 de 2004. En
<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpcmercursos/leyes/ley25905.htm> (25/06/04)
49. Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de su Familias. OEA/SER.L/V/II.118. Doc. 70 rev.2. Original: Español, de 29 de diciembre de 2003, en
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2885.pdf> (25/06/04).
50. Rodríguez-Hölkemeyer, Patricia. Estándares laborales y comercio internacional. En Antología para Curso Entorno Legal De Las Relaciones Internacionales. Universidad Estatal a Distancia. 2003.
51. Sandoval, Juan Manuel y Morales, María Elena, Ciudad de México, Seminario Permanente De Estudios Chicanos Y De Fronteras, Instituto Nacional de Antropología e Historia. 1991.
52. Sassen, S., "New employment regimes in cities: impacts on immigrant workers", en C. Otsuru (comp.), Diversified Migration Patterns in North America: Challenges and Opportunities, JCAS Symposium Series 4. 1997.
53. Solís Fallas, Ottón. Declaraciones Presentación de posición del Partido Acción Ciudadana y su Fracción Legislativa, Ante la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Costa Rica, febrero 2004; Villasuso, Juan Manuel. Implicaciones Macroeconómicas del CAFTA, en Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, 2004.
54. Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. Capítulo 18-Laboral, Anexo 18.5.4.b-Mecanismos de Cooperación Laboral, en
http://www.sice.oas.org/Trade/chiusa_s/Chap18_s.asp#Chap18s (25/09/04)
55. UN Population División. Replacement migration : is it a solution to declining and ageing Populations? New York, United Nations ESA/P/WP.160. 2000.

56. United Nations, Habitat Agenda and Istanbul Declaration. II U.N. Conference on Human Settlements, 03-14 June 1996, N.Y., U.N., 1997.
57. Villa, Miguel, "Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe", en Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, San José-Costa Rica, 4-6 de septiembre de 2000.

c. LIBROS

1. Amin, Samir: Los desafíos de la mundialización (México: Siglo XXI). 1997.
2. Arizpe, L. (1978), Migración, etnicismo y cambio económico (un estudio sobre migrantes campesinos a la Ciudad de México), México, D.F, El Colegio de México; y, Massey, D. et al. (1987), Return to Aztlan, Berkeley, University of California Press.
3. Basavarajappa, K.G., IMPACT OF MIGRATION IN THE RECEIVING COUNTRIES-CANADA, Génova, 1993, bajo los auspicios de committee for International Cooperation in National Research in Demography y International Organization for Migration.
4. Bernal Meza, Raúl "Sistema Mundial y MERCOSUR: Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas" Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Editorial Nuevo Hacer, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires 2000.
5. Birindelli, Anna María, Génova, 1993 IMPACT OF MIGRATION IN THE RECEIVING COUNTRIES-ITALY, Génova, bajo los auspicios de committee for International Cooperation in National Research in Demography y International Organization for Migration.
6. Bobbio, Norberto, México, 1965, EL PROBLEMA DEL POSITIVISMO JURÍDICO, Editorial Fontamara.
7. Cancado Trindade, Antonio Augusto, "Elementos para un enfoque de Derechos Humanos del Fenómeno de los Flujos Migratorios Forzados", Cuadernos de Trabajo sobre Migración, Volumen 5, OIM/IIDH, Guatemala, Septiembre de 2001.
8. Consejeros Económicos y Financieros S.A. (CEFSA), "CENTROAMÉRICA: Evolución de la Economía en el 2001 y Pronóstico Económico para el 2002", San José, Costa Rica, abril del 2002.

9. Cornelius, W., "The U.S. demand for mexican labor", en W. Cornelius y J. Bustamante (comps.), Mexican Migration to the United States: Origins, Consequences and Policy Options, San Diego, University of California, Center for U.S. - Mexican Studies.1989.
10. Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. Tratado de Libre Comercio entre Centro América y Los Estados Unidos de América. Documento Explicativo / Ministerio de Comercio Exterior. –1. ed. – San José, C.R.: COMEX, 2004.
11. Di Filippo y Franco. Integración Regional, Desarrollo y Equidad. CEPAL, Editorial Siglo XXI. México. 2000.
12. Díaz M, Luz Marina. Las Migraciones Laborales En El Contexto Economico De Los Paises De America Latina, publicado por CELAM/SEPMOV/ACNUR. Bogotá, Colombia 1993.
13. Dierckxsens, Wim: Los límites de un capitalismo sin ciudadanía. San José: Editorial Universidad de Costa Rica/DEI. 1997.
14. Durham, William H. Scarcity and Survival in Central America. Ecological origins of the Soccer War. Stanford Ca, Stanford University Press. 1979.
15. Easterlin, Richard A. "Influences on european overseas emigration before World War I". Economic Development and Cultural Change 9. 1961
16. Espenshade, Thomas J. "Growing imbalances between labor suply and labor demand in the Caribbean Basin". En : Frank D. Bean, Jurgen Schmandt & Sydney Weintraub (eds.). Mexican and Central American population and US Innmigration Policy. Austin TX, University of Texas, Center for Mexican American Studies. 1989.
17. F. Crépeau, Droit d'asile – De l'hospitalité aux controles migratorires, Bruselles, Bruylan, 1995.
18. F.M. Deng, Protecting the Dispossessed - A Challenge for the International Community, Washington D.C., Brookings Institution, 1993.
19. Farley, R. The New American Reality: Who We Are, How We Got Here, Where We Are Going, New York, Russel Sage Foundation; y, Sassen, S. (1988), The Mobility of Labor and Capital: a Study in International Investment and Labor Flow, New York, Cambridge, Cambridge University Press. 1996.

20. Fernández, Mario. La agricultura costarricense ante la globalización: las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro. San José: Editorial Universidad de Costa Rica. 2004.
21. Gil, Federico." Estados Unidos y América Latina: Dominio, Cooperación y Conflicto" Editorial, Tecnos, Madrid, 1975.
22. Gómez de León, J. y R. Tuirán, La migración mexicana hacia Estados Unidos: continuidad y cambio, México D.F., CONAPO. 1977.
23. Hannah Arendt, La tradition cachée, Paris, Ch. Bourgois Éd., 1987 (ed. orig. 1946).
24. Hinkelammert, Franz. La deuda externa en América Latina. El automatismo de la deuda. San José: DEI; Vilas, Carlos 1999: "Seis ideas falsas sobre la globalización" en Saxe-Fernández, John (coord.) 1999: Globalización: crítica a un paradigma. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas/DGAPA/Plaza y Janés; Roddick, Jackie 1988: The Dance of the Millions. Latin America and the Debt Crisis. Nottingham: Russell Press Ltd. 1989.
25. J.-M. Domenach, Le retour du tragique, Paris, Éd. Seuil, 1967.
26. Kennedy, Paul. Preparing for the Twenty First Century. New York: Random House, 1993.
27. Marzal, Antonio. Migraciones Economicas Masivas y Derechos Del Hombre, Barcelona-España. Editorial Bosch-ESADE, Facultad de Derecho. 2002.
28. Massey, Douglas S, Arango, Joaquín, Graeme, Hugo, Kouaouci, Ali, Pelegrino, Adela, J. Edward Taylor. Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium. Oxoford, Clarendon Press, 1998.
29. Massey, Douglas S, Arango, Joaquín, Graeme, Hugo, Kouaouci, Ali, Pelegrino, Adela, J. Edward Taylor. Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium. Oxoford, Clarendon Press, 1998.
30. Ministerio de Comercio Exterior. Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de la República de Costa Rica, La República de El Salvador, La República de Guatemala, La República de Honduras, La República de Nicaragua y los Estados Unidos de América: documento explicativo / Ministerio de Comercio Exterior. – 1. ed. – San José, C.R.: COMEX, 2004.

31. Ministerio de Comercio Exterior. Tratado de Libre Comercio entre Centro América y los Estados Unidos; Posición Nacional/Ministerio de Comercio Exterior. -1.ed.-San José, C.R.; COMEX. 2003.

32. N. Van Hear, New Diasporas - The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities, London, UCL Press, 1998.

33. Ordóñez, Jaime. Neo-Tribalismo Y Globalización, Bajo El Auspicio De Flasco/UCR/Estudios Para El Futuro. San José-Costa Rica, 2002.

34. Primer Seminario Evolución de la Economía en el año 2002 y Pronóstico Económico para el año 2003. San José, C.R., Abril 2003. CEFSA-CENTROAMERICA, 3 de abril de 2003.

35. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Noveno Informe 2002. -San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación 2003. Octubre 2003.

36. Programa Estado de la Nación. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. -San José, CR.: Proyecto Estado de la Nación, 2004.

37. Proyecto Estado de la Nación. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Séptimo informe 2000. - 1ª. Ed., 1ª. Reimpresión. -San José, CR.: Proyecto Estado de la Nación, 2002.

38. Ruiz de Santiago, Jaime. "Derechos Humanos, Migraciones y Refugiados: Desafíos en los Inicios del Nuevo Milenio", *Actas del III Encuentro sobre Movilidad Humana: Migrantes y Refugiados*, San José de Costa Rica, ACNUR/IIDH, 2001.

39. Saxe-Fernández, John (coord.): Globalización: crítica a un paradigma (México: UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas/DGAPA/Plaza y Janés) y Amir, Samin 1999: El capitalismo en la era de la globalización. España: Paidós. 1999.

40. Soros, George. On Globalization. New York: Public Affairs, 2002.

41. Stalker, Peter. Workers Without Frontiers. The impact of Globalization on International Migration. Boulder CO.: Lynne Rienner Publishers, 2000.

42. Tacsan Chen, Rodolfo. Elementos de Macroeconomía. 1 reimp. De la 2. ed. San José, C.R.: EUNED, 2003.

43. Thomas, Brinley. Migration and economic growth: a study of Great Britain and the Atlantic Economy. Cambridge. Cambridge University Press. 1973.
44. U. S. Department of Commerce cit. en Piore, Michael y Charles Sabel. The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity. New York: Basic Books.1984
45. UNHCR, The State of the World's Refugees - Fifty Years of Humanitarian Action, Oxford, UNHCR/Oxford University Press, 2000.

d. REVISTAS

1. Haas, R. y R. Litan, "Globalization and its discontents. Navigating the dangers of a tangled world", Foreign Affairs, 1998.
2. Lucas, R.E., y O. Stark, Motivations to Remit: Evidence from Botswana, Journal of Political Economy, vol. 93, No. 5. 1985.
3. Martinez J. y Villa M. "La migración internacional en América Latina y el Caribe" Seminario sobre migración e integración regional. Caracas 1 y 2 de Agosto 2002.
4. Moss Kanter, Rosabeth (1995a), World Class: Triving Locally in the Global Economy. New York: Simon and Schuster y (1995b), Triving Locally in the Global Economy, en Harvard Business Review, Septiembre-Octubre.
5. Murillo, Carlos y Keynor Ruiz. Estándares laborales en TLC Centroamérica-EE.UU. En Puentes, Vol IV, No.3, octubre-diciembre, 2003.
6. Nowalsky Rowinsky, Jorge. Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades. 2002.
7. Revista Pistas No. 7. Abril 2002. Instituto del Mundo del Trabajo. La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. De Hugo Roberto Mansueti. Ver en <http://www.mundodeltrabajo.org.ar/Pistas/p007/mansuetio0402.html> (04/04/04)
8. Stark, O., J.E. Taylor y S.Yitzhaki, Migration, emittances, and inequality: a sensitivity analys using the extended Gini index, Journal of Development Economics, vol. 28. 1998.

9. Stark, O., Migration in LDC's: risk, remittances, and the family, Finance and Development, vol. 28, No. 4, diciembre. 1991.
10. Temple Temple, Andrés. Revista del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica, No. 3/2004, p. 21, Edición III Trimestre 2004, San José, Costa Rica.
11. Zuckerman, M, "A second american century", Foreign Affairs. 1997.

2. ABREVIATURAS

1. ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración
2. ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
3. ALCA: Area de Libre Comercio de las Américas
4. ALCSA: Area de Libre Comercio de Sur América
5. CAFTA: Central American Free Trade Agreement
6. CAN: Comisión Andina de Naciones
7. CARICOM: Caribbean Common Market
8. CARIFTA: Caribben Free Trade Association
9. CBI: Caribben Basin Initiative
10. CBTPA: Caribben Basing Trade Partnership Act
11. CCH: Caribbean Cooperation in Health Initiative
12. CEC: Coordinación Educativa del Area Centroamericana
13. CELADE: Centro Latinoamericano de Demografía
14. CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
15. COMEX: Ministerio de Comercio Exterior
16. CONAPO: Comisión Nacional de Población
17. CSUCA: Consejo Superior Universitario Centroamericano
18. FODESAF: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
19. FTAA: Free Trade Agreement of the Americas
20. GMC: Grupo Mercado Común
21. ICC: Iniciativa de la Cuenca del Caribe
22. IMILA: Investigación de la Migración de Latino América
23. INA: Instituto Nacional de Aprendizaje
24. MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería
25. MCCA: Mercado Común Centroamericano
26. MERCOSUR: Mercado Común de Sur América
27. MIPYMES: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
28. NAFTA: North American Free Trade Agreement

29. OEA: Organización de los Estados Americanos
30. OIM: Organización Internacional para las Migraciones
31. OIT: Organización Internacional del Trabajo
32. OMC: Organización Mundial del Comercio
33. ONU: Organización de las Naciones Unidas
34. SELA: Sistema Económico Latinoamericano
35. SG-CECC: Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural
Centroamericana
36. SICA: Sistema de Integración Centroamericano
37. TLC: Tratado de Libre Comercio
38. TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte
39. UE: Unión Europea

3. CUADROS, GRAFICOS Y TABLAS

CUADROS

Cuadro 1: Salario mínimo industrial por día. Página 116

Cuadro 2: Ratificación de los Convenios de la OIT sobre los Derechos Humanos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento. Página 122

Cuadro 3: Diferencia de estándares deseables y pactados. Página 123

GRAFICOS

Gráfico 1: Distribución de las empresas según tamaño. Página 129

Gráfico 2: Empleo del sector exportador y del sector no exportador como porcentaje de la población ocupada. Página 131

Gráfico 3: Exportaciones costarricenses según destino. Página. 131

Gráfico 4: Exportaciones según destino. Página 132

Gráfico 5: Porcentaje de exportaciones según régimen de exportación. Página 133

Gráfico 6: Consolidado de exportaciones por regímenes especiales o generales de exportación. Página 134

Gráfico 7: Exportaciones según vencimiento de régimen de exportación. Página 137

TABLAS

Tabla 1: Algunos de los principales productos de exportación por régimen de exportación. Página 135

Tabla 2: Comparación por sectores y su relación de empleo con el TLC. Página 140