
Presentación

El siglo XXI ha sido y será escenario de grandes cambios para el mundo y también para Latinoamérica, aunque se trata todavía de un escenario con un futuro incierto. Todas aquellas transformaciones, que agrupamos bajo el concepto general de globalización, configuran una situación en la que se conjugan, de forma abigarrada, grandes oportunidades con tal vez mayores desafíos. Tal es el caso, por ejemplo, del desarrollo acelerado del conocimiento y de las telecomunicaciones que permiten conectar en tiempo real a los habitantes del planeta en torno a eventos y sucesos mundiales. Sin embargo, junto a ello, se da también la persistencia de grandes bolsas de miseria, el incremento de las desigualdades y el riesgo de que una buena parte de la población quede, de forma indefinida, al margen de las posibilidades que brinda esta nueva etapa.

La población es, probablemente, uno de los ámbitos en los que estas transformaciones globales operan de forma más activa. Aún tomando en cuenta las especificidades históricas y geográficas de cada uno de nuestros países, la recomposición de las relaciones entre Población y Desarrollo en el marco de la globalización configura un amplio campo de problemas demográficos que son cada vez más comunes a toda la América Latina y El Caribe.

En particular, las condiciones de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad sociodemográfica de amplias capas de la población, plantean nuevos desafíos para el estudio y comprensión de los procesos demográficos. La transición demográfica, la desigualdad social, la migración y movilidad de las poblaciones, el envejecimiento poblacional, la salud reproductiva, la situación social y política de las poblaciones indígenas, el papel de la mujer en la economía y la sociedad, entre muchos otros aspectos, constituyen preocupaciones recurrentes de la temática poblacional de nuestro tiempo.

En este marco, esta nueva etapa va a estar marcada, en el ámbito poblacional, por el signo de la diversidad. Las poblaciones latinoamericanas dejarán de ser predominantemente jóvenes para dar paso a un mayor equilibrio entre generaciones, la emergencia de la mujer como actor social hace que cobren relevancia los temas de género frente al anterior predominio masculino, las poblaciones indígenas demandan a su vez un mayor protagonismo por lo que se hace visible su peso real, hasta ahora oculto en buena medida, y las migraciones internacionales abren la puerta a una mayor diversidad cultural dentro de los diferentes países, así como al surgimiento de una dimensión transnacional de los fenómenos y procesos.

En todos estos casos, empero, hay otro denominador común: el riesgo de que estas diferencias se conviertan también en factores de una inserción asimétrica en el mundo globalizado. Hasta ahora los costos del proceso de globalización han recaído con mayor intensidad en grupos poblacionales específicos, como las mujeres o las minorías étnicas. La definición de los Objetivos del Milenio por parte de Naciones Unidas, es la expresión más palpable de estas contradiccio-

nes. Por un lado se anuncia la posibilidad, por primera vez en la historia de la Humanidad, de erradicar la pobreza y alcanzar la meta de una vida digna para todos gracias al desarrollo tecnológico alcanzado. Por otro lado hay una llamada de atención ante el hecho de que este mismo desarrollo no ha impedido hasta ahora que buena parte de la Humanidad se vea privada de los recursos necesarios incluso para su subsistencia.

La demografía, y los estudios de población en general, deben hacer frente a esta situación y contribuir a la solución de estos problemas, diseñando nuevos modelos y herramientas que permitan aprehender los factores de la desigualdad y que contribuyan a generar alternativas para el desarrollo de nuestra región. Así como en el pasado los científicos sociales latinoamericanos lograron elaborar una aproximación propia a las problemáticas del desarrollo, es importante recuperar esta tradición de pensamiento creativo y crítico, en unos momentos en que el desarrollo vuelve a estar entre las preocupaciones principales de la sociedad. En esta nueva etapa, el análisis de los diferentes grupos poblacionales y de sus interrelaciones se revela como uno de los mayores retos que se plantean a los estudios de población, pero también como una de las principales aportaciones que se pueden hacer, desde nuestro campo, a las políticas de desarrollo.

En este contexto, la Asociación Latinoamericana de Población, la ALAP, pretende convertirse en un foro privilegiado para la consolidación y difusión del conocimiento demográfico, constituyendo un espacio abierto a la discusión y debate de las distintas perspectivas analíticas y posiciones regionales y nacionales sobre las diversas temáticas actuales en materia de población. Para ello, la ALAP se propone, como un organismo de amplio alcance regional y temático, recuperar la rica tradición del pensamiento demográfico latinoamericano, articulando y potenciando la tarea desplegada por los centros de estudio y por las asociaciones nacionales de población existentes. Se trata de una iniciativa orientada a reforzar los vínculos regionales entre especialistas e investigadores demográficos y retomar el camino de las investigaciones y de los estudios de nuestra realidad latinoamericana, en los nuevos contextos y desafíos que plantean el desarrollo de nuestros países.

Durante las décadas de los setenta y ochenta, científicos sociales de América Latina interesados en el campo de la población impulsaron diversos foros, redes y grupos de trabajo, con el fin de integrar el estudio de la dinámica demográfica al análisis de los problemas del desarrollo y el cambio social. Sin embargo, muchos de esos esfuerzos se encuentran muy debilitados o simplemente desaparecieron por lo que la recuperación y el fortalecimiento de los vínculos científicos y humanos de la comunidad latinoamericana dedicada a los estudios de población, así como el restablecimiento de redes y la formulación de estrategias y actividades conjuntas, se plantean como los objetivos centrales para ALAP.

Inspirados por esta línea de acción, en ALAP nos hemos propuesto iniciar un proyecto editorial a través de la publicación de la *REVISTA LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN*. Se trata de un esfuerzo editorial que nos permitirá contar con un espa-

cio para la difusión de ideas, pensamiento, resultados de investigaciones, y reflejar el estado actual de la investigación demográfica en América Latina, así como proponer líneas, temas y agendas de investigación y de definición de políticas demográficas para la región.

Los objetivos específicos de la Revista son:

1. Convertirse en un espacio privilegiado para la difusión del Pensamiento Demográfico Latinoamericano.
2. Construir un espacio para la reflexión, expresión de opiniones y de debates de ideas, sobre diversos aspectos de los estudios de población en la región.
3. Ser un espacio de difusión de resultados de investigaciones en temas de población, así como un espacio para promover los estudios comparativos en la región.
4. Situar-se como un espacio privilegiado para la difusión, debate y reflexión en torno a propuestas de una agenda de población para América Latina, agenda tanto de investigación, como de acción en materia de política demográfica en la región.

Sin duda, el análisis transdisciplinario se ha revelado como uno de los métodos más fecundos, en la medida que nos permite recuperar las contribuciones desde las diferentes tradiciones y disciplinas en las ciencias sociales. Por ello, nuestra intención es que la *REVISTA LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN* se constituya en un espacio de difusión que recoja y exponga las contribuciones de los diversos estudiosos que, desde su propio ámbito, se interesan en los problemas poblacionales. Teniendo en cuenta también que, a pesar de las especificidades propias de cada país, los problemas demográficos son en gran medida comunes a todos los países de la región, creemos necesario también extender esta colaboración entre las diferentes disciplinas hacia la cooperación entre los distintos investigadores, programas e instituciones que abordan el estudio de la población.

En este marco, el sentido de una *REVISTA LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN* en particular, es que a través de sus páginas se expongan los más recientes avances en el estudio científico de las poblaciones latinoamericanas, así como consolidar una red de intercambio y colaboración que se extienda a toda Latinoamérica y a todos aquellos que, desde fuera de la región, también se interesan por la realidad demográfica latinoamericana.

En este espíritu, este primer número de la revista publicamos un conjunto de textos que fueron presentados en las tres Plenarias del II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, celebrado en septiembre del 2006 en la ciudad de Guadalajara, México.

En primer lugar, los textos de Carmen Miró (Presente y futuro de la demografía latinoamericana) y Alejandro I. Canales (La demografía latinoamericana en el marco de la postmodernidad), que formaron parte de la Primera Plenaria titulada Hacia dónde va la demografía, nos ofrecen una reflexión crítica y propositiva sobre el sentido de la Demografía latinoamericana en la época actual. En concreto, los autores nos señalan cuáles son los ejes que debieran definir la

cuestión demográfica en América Latina y el Caribe en el siglo XXI, así como cuáles son las grandes preguntas y los metadiscursos que debieran guiar y definir una agenda demográfica en la región en la actualidad.

En segundo lugar, los textos de Brígida García (El sentido de las transformaciones laborales en América Latina) y Susana Torrado (Familias y hogares en América Latina y el Caribe), formaron parte de la Segunda Plenaria, titulada Hacia dónde va la Población. En estos textos se presenta una reflexión sobre la dinámica del cambio demográfico en América Latina y el Caribe en los albores del siglo XXI, así como las principales tendencias y problemas de la población en la región. En particular, las autoras se centran en dos grandes ejes, por un lado, los cambios en la dinámica y composición de los hogares y de las relaciones familiares, y por otro lado, un análisis sobre las tendencias del empleo, los mercados de trabajo y la precariedad laboral en América Latina y el Caribe.

Finalmente, los textos de Jorge Martínez (La agenda internacional de los derechos de los migrantes), Jorge A. Bustamante (La Migración de México a Estados Unidos; de la coyuntura al fondo) y Marcela Ferrer (El enfoque de derechos humanos en el campo de la población), fueron presentados en la Tercera Plenaria titulada Población y Derechos Humanos. En estos textos los autores nos presentan los diferentes desafíos que representa para la investigación demográfica el recuperar una perspectiva de derechos humanos en los distintos ámbitos de la reproducción y la movilidad. Se busca rescatar los principales ejes de intersección entre población y derechos humanos, su utilidad para mejorar el conocimiento de los objetos de estudio y el diseño y evaluación de políticas y programas sociales. La incorporación de esta perspectiva debe asumirse de manera progresiva, pero ineludible, a la luz de los contextos de fuerte desigualdad social y asimetrías internacionales que afectan a las sociedades latinoamericanas.

Dora Celton
Presidenta
Asociación Latinoamericana de Población

Alejandro I. Canales
Director
Revista Latinoamericana de Población

La demografía en el siglo XXI en América Latina

Carmen A. Miró G.

RESUMEN

En 1957 se crea el Centro Latinoamericano de Demografía, ante la preocupación de los países occidentales por el crecimiento “explosivo” de la población en los países “subdesarrollados”. No obstante, paralelamente al desarrollo de la aplicación de la demografía en la región, se observa una disminución del crecimiento poblacional en todos los países de la región. Esto ha llevado a la llamada transición demográfica, modifica la estructura por edades con una disminución de la proporción de los menores de 15 años y, lo que está concitando mayor preocupación, un importante crecimiento del grupo de 60 y más años. A parte de este, la autora considera que otros problemas sociales, económicos y ambientales que nos depara el siglo XXI ante los cuales la demografía debe aportar su análisis son: la concentración urbana de la población, los problemas del empleo y el crecimiento de la población activa, la migración internacional, las transformaciones de la familia, la relación entre educación y desarrollo, las desigualdades sociales y la pobreza y el desarrollo sustentable.

Palabras clave: Retos demográficos, América Latina, Transición Demográfica

ABSTRACT

The Latin American Demographic Centre was created in 1957, because of the concern in western countries about the “explosive” growth of underdeveloped countries’ population. Nevertheless, at the same time of this development of the application of demography to the region, a decrease of the population growth was observed in all its countries. This decrease is the so called “demographic transition”, which modifies the structure for ages with a decrease in the proportion of those younger than 15 years old and, more concerning, an important growth of the elderly. Additionally, the author thinks that other social, economic and environmental problems of the XXI century that demographic research should contribute to solve are: the population’s urban concentration, the problems of the employment and the working population’s growth, the international migration, the transformations of the family, the relationship among education and development, the social inequalities and poverty, and the sustainable development.

Keywords: Demographic challenges Latin America, Demographic Transition

* Carmen Miró. Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosamena” Panamá
camiro@cwpanama.net

EL DESARROLLO DE LA DEMOGRAFÍA EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XX

Ya desde fines del siglo XIX algunos pocos países de América Latina habían levantado censos de población, lo que les permitió conocer no solo el tamaño de sus poblaciones y la distribución de éstas en su territorio, sino también algunas características, entre ellas sexo y edad. No es sino hasta mediados del siglo XX, cuando el Instituto Interamericano de Estadística (IASI por sus siglas en inglés) lanza su Programa del Censo de las Américas (COTA), cuando un buen número de países de la región participan en dicho Programa, levantando censos de población en el año de 1950 con un cierto grado de uniformidad en el contenido de las boletas censales.

Los resultados de estos censos, comparados con los datos de que se disponía entonces, vinieron a confirmar que la población de la mayoría de los países latinoamericanos estaba creciendo a ritmos acelerados. La tasa anual de crecimiento poblacional en algunos casos rondaba o excedía el 3% anual, tasa que permitiría duplicar el número de habitantes en un breve período de años. Igual situación parecía estarse dando en otras regiones subdesarrolladas del mundo.

Este crecimiento poblacional, que llegó a calificarse de “explosivo”, suscitó preocupación en los países desarrollados. Es por ello que, reconociendo que en general en América Latina no se contaba con personal capacitado en demografía, en una Asamblea General de Naciones Unidas se propuso adoptar una resolución recomendando la creación de centros en las regiones subdesarrolladas. Además de formar recursos humanos capaces de abordar el estudio del comportamiento de sus poblaciones, estos centros debían prestar asistencia técnica a los países que la requiriesen para llevar adelante investigaciones que aportaran elementos de juicio para evaluar dichos comportamientos, analizando la dinámica que determinaba su tasa de crecimiento y la posible evolución de la natalidad y mortalidad.

En el caso de América Latina, se buscó implementar la resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas estableciendo en Chile, en 1957, un Centro como los recomendados. Es así como a mediados del siglo XX comienza a desarrollarse la aplicación de la demografía en la región, al mismo tiempo que se procuraba formar personal profesional que pudiese aplicar sus conocimientos en esa disciplina al análisis del comportamiento demográfico en los distintos países.

Inicialmente el Centro, designado como Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE, en forma abreviada), comenzó en 1958 a dictar cursos de análisis demográfico de 10 meses de duración, en los que también se estudiaban las principales fuentes de datos demográficos y los métodos utilizados para recolectarlos. A estos cursos asistían pequeños grupos de funcionarios estatales, principalmente de departamentos censales o de estadísticas, que asistían en calidad de becarios y cuyas candidaturas eran propuestas por los respectivos Gobiernos.

Al mismo tiempo que CELADE dictaba los cursos de análisis demográfico en su Sede y en una Subsede que eventualmente se estableció en San José de Costa Rica con la colaboración de la Universidad de Costa Rica, prestaba asistencia

técnica a algunos países que deseaban analizar los datos de su último censo de población para evaluar cómo evolucionaba su dinámica demográfica y preparar proyecciones que les permitieran conocer la posible evolución futura de su población, datos éstos que el Estado pudiera utilizar para adoptar medidas tendientes a modificar el comportamiento demográfico de la población.

Los estudios que se realizan en los años 60 y 70 gracias a la colaboración de CELADE y, en ocasiones, con la disponibilidad de profesionales que ya se habían capacitado en análisis demográfico, confirman que, con la excepción de Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, en los demás países de la región y, de manera más significativa en los centroamericanos y algunos del Norte de Suramérica, sus poblaciones crecían aceleradamente, producto de una mortalidad en descenso y una fecundidad estabilizada a niveles relativamente altos.

Surge entonces en algunos círculos, particularmente de los Estados Unidos, el planteamiento de que los bajos niveles de crecimiento económico que en general se daban en los países latinoamericanos se debían, precisamente, a las elevadas tasas de crecimiento demográfico, que los obligaba a destinar recursos crecientes a atender las necesidades de sus habitantes. Esto llevó a proponer que nuestros países adoptaran medidas tendientes a disminuir el crecimiento demográfico, lo que en efecto se hizo. Por conocidas, no parece necesario describirlas aquí. Lo que sí es importante señalar es que, en efecto, en períodos de pocos años bajaron significativamente las tasas de crecimiento de sus poblaciones, aunque debe subrayarse que no se elevaron las de desarrollo y crecimiento económico, las que prácticamente no variaron o en algunos casos desmejoraron.

Antes de abordar el examen de las demandas que se le plantean a la demografía en este siglo XXI conviene subrayar que en sus inicios, en los años 1958 y 1959, lo que los países demandarían a CELADE serían estimaciones de las variables demográficas básicas (fecundidad y mortalidad), evaluación del grado de cobertura de sus fuentes informativas y análisis de las estructuras diferenciales de población y su distribución en el territorio, así como su posible evolución futura, con base en proyecciones de población. Es decir, elementos que le permitieran conocer y describir cómo la respectiva dinámica demográfica modificaba el tamaño, la distribución y las estructuras de sexo y edades de sus poblaciones. Ante ello CELADE optó por organizar en una primera etapa la enseñanza del análisis demográfico, lo que implicó la aplicación de la demografía formal, cuyo desarrollo se apoya de manera significativa en métodos estadísticos. Más tarde, en diversos momentos de la segunda mitad del siglo XX, se organizaron en Brasil y México carreras de Maestría en Demografía (Brasil, CEDEPLAR, 1964; México, CEED¹, 1964) que años más tarde, en 1985, se ampliaron a Doctorados (Brasil², CEDEPLAR y CEPO, y

¹ Que constituye un buen ejemplo de transformación en el currículo. De Centro de Economía y Demografía (CEED) pasó a ser Centro de Estudios de Demografía y Desarrollo Urbano (CEDDU) y actualmente, Centro de Demografía, Desarrollo Urbano y Ambiente (CEDDUA).

² Ruiz-Salguero, Magda y Ciro Martínez-Gómez. Situación de los programas de formación de recursos humanos en demografía y población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Informe de Consultoría. Mayo 7 de 2006.

México). En Argentina se establecieron en 1986 estudios de Maestría en la Universidad Nacional de Luján y, más recientemente, de Maestría y Doctorado en Demografía en la Universidad Nacional de Córdoba.

Con el propósito de no alargar innecesariamente el examen de la evolución que se da en América Latina en los estudios de demografía y de sus poblaciones en la segunda mitad del siglo xx, conviene mejor examinar qué es lo que les está ocurriendo a esas poblaciones en la actualidad. Es esta situación la que determinará cómo evolucionará la aplicación de la demografía como ciencia en la región para apoyar a sus sociedades y a sus gobiernos en la comprensión de los fenómenos sociales, económicos, de salud y ambientales, que afectan a sus poblaciones y son afectados por el comportamiento de éstas.

Por razón de las medidas que se adoptaron, en todos los países de la región disminuyó, en distintos grados, la tasa anual de crecimiento demográfico. Esto es principalmente producto del descenso del nivel de la fecundidad, lo que ha llevado a una llamada transición demográfica, que según el grado de avance de la misma, ha modificado las estructuras por edades. En general éstas se caracterizan por una disminución de la proporción de los menores de 15 años, un crecimiento de la de jóvenes entre 15 y 19, un crecimiento de la población en edad de trabajar entre 20 y 59 años y, lo que está concitando mayor preocupación, un importante crecimiento del grupo de 60 y más años.

El breve examen que antecede sobre las principales contribuciones que la demografía aportó para facilitar el análisis de la evolución de la población latinoamericana en la segunda mitad del siglo pasado, nos ofrece una guía para señalar algunos de los principales aportes que ésta debe entregarnos como disciplina científica para facilitar la comprensión y eventual solución de los problemas sociales, económicos y ambientales que nos depara el siglo xxi.

AMÉRICA LATINA Y LA DEMOGRAFÍA EN EL SIGLO XXI

1. La transición demográfica y la evolución de las estructuras por edad

En los tiempos actuales resulta de la más alta prioridad estimar cómo se transformarán las estructuras por edad en las poblaciones de América Latina, así como cuál es la relación que ellas tendrán con la evolución de condiciones como la educación, la salud y la incidencia de enfermedades, el patrón de distribución de la población en el territorio, los niveles y características del empleo, y los niveles de fecundidad y mortalidad.

El estudio y evaluación de tres grupos de edad han suscitado especial atención por la directa relación que ellos tienen con transformaciones sociales. Ellos son, en primer lugar, los adolescentes y adultos jóvenes, cuyo mayor crecimiento plantea la necesidad de adoptar medidas especiales dirigidas a ese grupo para atender los múltiples problemas que ellos plantean.

El segundo grupo es el de la población en edades de trabajar, cuyo crecimiento en algunos países se ha dado en calificar como “bono demográfico” por parte de ciertos profesionales. Se trata de una designación totalmente equivocada, ya que en esos países, como en general en América Latina, se da un alto nivel de desempleo, por lo que el crecimiento de ese grupo lo que hace es venir a complicar el ya difícil problema de la no utilización o subutilización de la fuerza de trabajo potencial. El crecimiento de este grupo poblacional, con altos niveles de desempleo, viene a agravar los problemas de que ya adolecen los sistemas de seguridad social en América Latina, ya que un alto porcentaje de la población no contribuye al pago de cuotas en estos sistemas, complicándose aún más el problema de la solidaridad intergeneracional.

El crecimiento de la población de 60 años y más, designada por Naciones Unidas como “Adultos Mayores”, es el que mayor preocupación concita, ya que se trata de un grupo que en un alto porcentaje es “dependiente”, ya sea porque se haya retirado de la actividad económica, o no haya trabajado nunca (como es el caso de muchas mujeres). Es obvio que este grupo plantea importantes demandas, especialmente el mantenimiento por algún familiar o el Estado, si no pertenece a ningún sistema de seguridad social, lo que es bastante frecuente especialmente para los de edades más avanzadas (80 y más años). Otra demanda es la de la atención médica, que con frecuencia exige hospitalización para estados de salud que, a medida que avanza la edad, se deterioran severamente.

En el estudio de este grupo resultará muy útil estar en condiciones de estimar valores de esperanza de vida para grupos con distintas características.

En los tres casos anteriores ya no basta el análisis demográfico formal. Ahora se hace indispensable establecer relaciones, formular análisis y llegar a conclusiones acerca de cómo lograr la proposición de soluciones para resolver los problemas que la evolución de estas estructuras de edad entre distintos grupos sociales plantea al desarrollo económico y social del país. Llamémosla una demografía sustantiva.

2. La concentración urbana de la población

Un buen número de ciudades de América Latina se desarrolla de manera desordenada, con amplios asentamientos de población en la periferia de la ciudad. De este modo se generan problemas ambientales que, en ocasiones, afectan negativamente la salud de la población. Especialmente cuando ella está desprovista de servicios esenciales (agua potable, disposición de excretas, falta de recolección de la basura y desperdicios, etc.). Igualmente se dan problemas de transporte y de explotación desordenada de los recursos naturales disponibles.

Generalmente esta concentración urbana se da a expensas de las áreas rurales, de donde emigra población por falta de tierras agrícolas que generalmente se concentran en pocas manos, con la consiguiente depauperización de grupos importantes de la población rural que se ve así forzada a emigrar a la ciudad.

Urge que los demógrafos, en colaboración con profesionales de otras disciplinas en busca de soluciones efectivas, aborden el estudio de los problemas que se derivan de la alta concentración urbana y de la excesiva emigración rural, que están no solo creando problemas ambientales, sino también problemas asociados a la supervivencia de las poblaciones residentes en estas áreas. Los estudios de los demógrafos sobre la migración interna pueden tildarse de simplistas porque en general se han limitado a mediciones sin que se dé una investigación analítica sobre causas y efectos, magnitud de grupos afectados y características diferenciales de los mismos.

Citando a la CEPAL, es preciso considerar que “para analizar las relaciones entre la población y el medio ambiente hay que aplicar un enfoque que incluya, además de las tendencias demográficas, asuntos relacionados con los patrones de producción y consumo de la población, que preste atención a las políticas y a los adelantos tecnológicos destinados a impedir la degradación del ecosistema”³.

3. Los problemas del empleo y el crecimiento de la población

Los datos censales sobre la población económicamente activa han permitido dimensionar lo relativo al desempleo, pero es preciso ir más allá en el análisis de este fenómeno de muy variadas facetas y que, de manera tan significativa, vulnera a importantes grupos de población afectados por la pobreza, con bajos niveles de educación y en general condiciones de vida precarias.

Es éste otro caso en que no basta solo medir el fenómeno. En la búsqueda de soluciones a estos apremiantes problemas, la demografía debe contribuir a caracterizar según edad, sexo, localización geográfica y niveles de educación y capacitación, los grupos de población afectados por el flagelo del desempleo en sus variadas formas: el empleo informal, el subempleo... Debe también la demografía esclarecer el impacto del desempleo sobre los sistemas de seguridad social.

4. La migración internacional

Salvo los análisis que se hayan hecho en el pasado sobre movimientos de inmigrantes hacia Argentina, Uruguay, Chile y Brasil, en tiempos recientes ha sido México el que de manera más sistemática y más persistente está estudiando la migración mexicana a los Estados Unidos. Hoy día, sin embargo, movimientos migratorios internacionales de diversa naturaleza se dan en numerosos países de la región. No se trata ya de la famosa “emigración de cerebros”, sino que hoy se movilizan contingentes elevados de migrantes con bajos niveles de educación, agobiados en su país de origen por el desempleo y la pobreza. Ya ha sido señalado por algunos autores latinoamericanos que las fuentes tradicionales de medición de las migraciones internacionales tienen notables limitaciones para el estudio y

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Población, Equidad y Transformación Productiva. 1993. Página 69.

análisis de los movimientos que hoy presentan características distintas, prácticamente inéditas.

He aquí un campo que plantea a la demografía el reto de contribuir al análisis de los impactos que estos nuevos movimientos tienen en los lugares de origen, en los de destino, que pueden calificarse de transitorios, y en los finales. También de cuáles son las principales características de los que se movilizan: estructura familiar, grupos de edad, sexo, educación, actividades en los lugares de origen y los lugares de destino, remesas que los migrantes envían a sus países de origen, todo lo cual necesariamente obliga a mejorar y ampliar las fuentes de datos relacionadas y a realizar análisis más sofisticados.

5. La familia

El análisis del comportamiento y evolución de la familia, como parte integrante de los cambios demográficos que se han dado en la región, han sido temas prácticamente no estudiados en profundidad en la región. Las tremendas transformaciones sociales, económicas y políticas que se han dado en muchos de los países de la región en la segunda mitad del siglo xx y los primeros años del siglo xxi, han afectado de manera significativa a la familia, en su organización, sus roles y en su interacción con otros entes sociales.

No puede la demografía latinoamericana continuar ignorando la urgencia de contribuir al estudio de la evolución sufrida por la organización familiar y los efectos demográficos que de ella se derivan. Un documento preparado por Susana Torrado, citado en la bibliografía, constituye un elemento importante para definiciones en este campo.

6. Población, educación y desarrollo

A la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente los de Centroamérica y el Caribe, el desarrollo del sistema educativo y la prestación de adecuados servicios de educación a la población les plantea problemas que, en ciertos casos, parecen insalvables. La demografía puede y debe contribuir a dimensionar algunas de las características del fenómeno: estructura por edades y sexo y distribución espacial, según la categoría de los lugares de la clientela potencial del sistema educativo contrastada con lo que efectivamente se registra. Aparte de permitir una medición exacta de la cobertura del sistema, facilita el examen de problemas, tales como el déficit de cobertura en los distintos niveles de educación. Contribuiría de esta manera a evaluar uno de los objetivos de desarrollo del Milenio, propuestos por las Naciones Unidas.

Un intercambio entre demógrafos y educadores debe contribuir al desarrollo de metodologías aplicables a la medición y eventual evaluación de aspectos tales como: distribución de los docentes en el sistema y grado de formación de los mismos, evaluación del aprendizaje de los estudiantes, y algunos aspectos ad-

ministrativos del sistema educativo, tales como la descentralización geográfica de los servicios.

7. Desigualdades sociales, pobreza y crecimiento poblacional

La tendencia que hasta hace poco y con frecuencia se daba en algunas investigaciones sobre población y pobreza, de atribuir la existencia de la misma al acelerado crecimiento de la población, afortunadamente ha sido superada y hoy se reconoce que ella está ligada a la existencia de condiciones sociales y económicas que la propician.

Primera entre estas condiciones está la significativa desigualdad económica que se da prácticamente en todos los países latinoamericanos. La región es catalogada en los estudios internacionales que se realizan como de las que presentan una de las mayores desigualdades en el mundo. Esta injusticia social coloca a ciertos grupos de nuestras poblaciones en situaciones marginales en cuanto a empleo (desempleo, subempleo, empleo informal), educación (analfabeta, educación primaria). En colaboración con sociólogos y economistas, el demógrafo está capacitado y debe contribuir al análisis de qué grupos poblacionales son los más afectados por las condiciones de desigualdad y pobreza. Solo esclareciendo estas relaciones se podrá plantear la adopción de medidas de política que tiendan a corregir las inequidades.

8. El crecimiento de la población y el desarrollo sustentable

El anatema que pendía sobre el crecimiento de la población, como responsable de la mayoría de los problemas sociales y económicos que agobian a nuestros países, afortunadamente ha ido desapareciendo a medida que, tanto esos problemas como la dinámica del crecimiento de la población, han sido mejor comprendidos. Sin embargo, nuevas situaciones plantean nuevas necesidades de investigación. Es el caso de la atención que ahora se presta a lo ambiental, a lo ecológico y a la protección de los recursos naturales. Esto le ha dado gran importancia al estudio del crecimiento de la población y el desarrollo sustentable. Economistas y demógrafos deben ahora abocarse a investigaciones que permitan establecer las relaciones existentes entre ambos fenómenos.

9. La Ampliación de la aplicación de la informática a los Estudios Demográficos

El notable desarrollo que se ha dado en la informática y, en general, en la aplicación de la computación a la investigación científica, plantea a los demógrafos la necesidad de aplicar estos nuevos métodos para ampliar las posibilidades de investigar temas que, por requerir amplias y extensas elaboraciones matemáticas, no se ha abordado su estudio.

En resumen: Los anteriores no son los únicos temas cuyo análisis deberá, en forma ampliada, abordarse en el futuro, pero corresponderá a los demógrafos formados en programas que trascienden la demografía formal contribuir a ampliar los límites de la disciplina.

BIBLIOGRAFÍA

- Lutz, Wolfgang, Warren C. Sanderson y Sergei Scherbov (2005). *The End of World Population Growth in the 21st. Century: New Challenges for Human Capital Formation and Sustainable Development*. Earthscan and International Institute for Applied Systems Analysis. Laxemburg, Austria.
- Ruiz-Salguero, Magda y Ciro Martinez-Gómez (2006). *Situación de los Programas de Formación de Recursos Humanos en Demografía y Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Informe de Consultoría.
- Torrado, Susana (2006). *Hogares y Familia en América Latina*. Documento presentado a la II Sesión Plenaria del II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población. Guadalajara, México.
- Urquidí, Víctor L. (2002). *Los Desafíos del desarrollo sustentable en la región latinoamericana*. El Colegio de México.
- UNFPA. *Estado de la población mundial 2002. Población, pobreza y oportunidades*.
- United Nations (2005). *World Population Monitoring 2003. Population, education and development*. New York 2005.

La demografía latinoamericana en el marco de la postmodernidad

Alejandro I. Canales

RESUMEN

En este texto, el autor enfatiza la necesidad de retomar un enfoque crítico que permita abrir el pensamiento demográfico latinoamericano hacia nuevos horizontes de entendimiento de la relación población-desarrollo, con base en, al menos, dos ejes analíticos. Por un lado, las nuevas problemáticas demográficas que se configuran en la sociedad contemporánea (envejecimiento, migración, etnicidad, género, entre muchas otras), y por otro lado, respecto a los usos teóricos y alcances políticos de la categoría población en la sociedad postmoderna. Para ello, el autor pone énfasis en las nuevas formas de estratificación social y representación de la desigualdad social y diferenciación demográfica, desde lo cual plantea una revisión de los usos y significados de la categoría “población”. Esta reflexión le permite trasladar el discurso demográfico desde la tradicional relación Población-Desarrollo hacia el discurso de la Demografía de la Desigualdad. Esta tesis se sustenta en el hecho que, cada vez más, en la sociedad postmoderna las categorías de diferenciación demográfica devienen categorías de identidad cultural, diferenciación social y desigualdad económica.

Palabras clave: Postmodernidad, demografía, América Latina, desigualdad social

ABSTRACT

In this text the author remarks the necessity of recovering a critical point of view that would allow the Latin American demographic thought a new understanding of the relationship between population and development based on two analytic axes. On one hand, the new demographic problems that describe the modern societies (aging, migration, ethnicity, gender...), and on the other hand, regarding the theories and policies about the population in the postmodern society. The author focuses on the new forms of social stratification, social inequality and demographic differentiation, then proposing a revision of the uses and meanings of the category “population”. In this way the demographic issue is transferred from the traditional relationship between population and development to a new Demography of the Inequality. This thesis is sustained in the fact that in the postmodern society the categories of demographic differentiation become categories of cultural identity, social differentiation and economic and political inequality.

Keywords: Postmodernism, Demography, Latin America, Social Inequality

* Alejandro I. Canales Centro de Estudios de Población, Universidad de Guadalajara
acanales@cucea.udg.mx

INTRODUCCIÓN

Desde la segunda mitad de los ochenta, las ciencias sociales en América Latina -la demografía entre ellas- atraviesan por una profunda crisis de identidad. Esta crisis está directamente vinculada con dos fenómenos distintos pero complementarios. Por un lado, el creciente desencanto respecto a los grandes paradigmas teóricos que predominaron en el debate académico y político hasta fines de los setenta. Por otro, las grandes transformaciones sociales, culturales, demográficas, políticas y económicas del fin de siglo, que plantean la transición de una sociedad industrial a una sociedad informacional (Kumar, 1995; Castells, 1998).

La demografía y los estudios de población parecen estar ausentes de este debate. Salvo honrosas excepciones¹, no parece haber una reflexión que retome esta crisis de las ciencias sociales a la luz de la investigación demográfica. En este sentido, la Demografía se enfrenta a una serie de tensiones que cuestionan su posicionamiento respecto al cambio y dinámica de la sociedad contemporánea. Por un lado, el cambio en la dinámica demográfica plantea la obsolescencia de muchas de las preocupaciones que orientaron el quehacer del demógrafo. Por otro lado, el advenimiento de la sociedad informacional (global y postmoderna), plantea nuevos horizontes de significación de lo demográfico, de su trascendencia y de sus alcances.

En este marco, sostenemos que el desafío para la Demografía no es sólo teórico, sino también epistemológico. En efecto, el desafío no se refiere tanto a la reinención de teorías que den nuevas respuestas a viejas preguntas, como al cuestionamiento de la pregunta que dio origen a una cuestión demográfica en el seno de la sociedad moderna. Desde esta perspectiva crítica de la Demografía, podemos reformular no sólo los marcos conceptuales que se han construido en la sociedad moderna, sino además replantear las bases de sustentación del discurso moderno de la población.

Esta visión crítica nos permitirá abrir el pensamiento demográfico hacia nuevos horizontes de entendimiento de la relación población-desarrollo, con base en, al menos, dos ejes analíticos. Por un lado, las nuevas problemáticas demográficas y poblacionales que pueden asociarse y configurarse (construirse) en la sociedad contemporánea, y por otro lado, y desde un nivel más abstracto, respecto a los usos teóricos y alcances políticos de la categoría población en la sociedad postmoderna.

Para ello, proponemos una serie de argumentos que nos permitan elaborar un esquema de análisis de la población en el marco de la postmodernidad. Ponemos énfasis en las nuevas formas de estratificación social y representación de la desigualdad social y diferenciación demográfica, desde lo cual proponemos una revisión de los usos y significados de la categoría "población". Esta reflexión nos permite sustentar nuestra tesis principal, que consiste en trasladar el discurso de-

¹ Nos referimos, en especial, al trabajo de Herrera (2007), y a los textos compilados por De Oliveira (2001) y Canales y Lerner (2003).

mográfico desde la tradicional relación Población-Desarrollo hacia el discurso de la Demografía de la Desigualdad. Esta tesis se sustenta en el hecho que, cada vez más, en la sociedad postmoderna las categorías de diferenciación demográfica (género, etnia, migración, generación, entre otras) devienen categorías de identidad cultural, diferenciación social y desigualdad económica y política.

LA CUESTIÓN DEMOGRÁFICA EN LA SOCIEDAD INDUSTRIAL

El interés por la reproducción humana es tan antiguo como la humanidad misma. Sin embargo, la forma en que esta preocupación ha sido delimitada y reconstruida en cada sociedad es sustancialmente diferente. En la sociedad industrial, por ejemplo, la preocupación por la población y su reproducción puso el énfasis casi exclusivo en el virtual desajuste que se daría entre la dinámica demográfica y la dinámica de la modernización. Esta visión del problema tiene su primera expresión formal en el planteamiento de Malthus, hacia fines del siglo XVIII. Siguiendo a Davis (1986) podemos sintetizar la formulación de Malthus en las siguientes dos preguntas:

- Qué factores determinan el nivel absoluto y el ritmo de aumento de la población humana.
- Cuáles son las posibles consecuencias de estos factores sobre la capacidad de crecimiento de los recursos económicos de una nación.

En concreto, podemos resumir la tesis de Malthus en los siguientes términos. De acuerdo a él, la capacidad de crecimiento de la población humana rebasa con mucho la capacidad de crecimiento de los recursos materiales para dar alimento y sustentar la reproducción económica y social de dicha población². De acuerdo a este esquema, entonces, la cuestión demográfica se plantea a partir del virtual desequilibrio que se generaría entre la dinámica de reproducción (crecimiento) demográfica y la de desarrollo o modernización de la sociedad.

En el siglo XX, estos planteamientos son retomados por distintos autores, quienes dan ciertos giros metodológicos y teóricos al planteamiento inicial de Malthus, avanzando en una formulación más detallada de la dinámica de la población y sus relaciones con el proceso de modernización. Al respecto, podemos sintetizar el debate demográfico en torno a tres grandes vertientes teóricas. Por un lado, el enfoque de la Transición Demográfica, por otro la perspectiva de Población y Desarrollo, y por último, el Enfoque Histórico Estructural.

En el primer caso, el cambio demográfico es visto como un proceso de Transición Demográfica, el cual corresponde al tránsito desde una sociedad agraria y tradicional caracterizada por altos niveles de fecundidad y mortalidad, hacia una sociedad industrial y moderna caracterizada en cambio por bajos y controlados niveles de tales variables demográficas.

² En un lenguaje más algebraico, Malthus señalaba que mientras la población tendía a reproducirse a tasas geométricas, los alimentos y otros recursos materiales sólo lo hacían a tasas aritméticas (Malthus, 1986).

La reducción en los niveles de las variables demográficas se asocia al proceso de modernización de la sociedad, en términos de que la secularización de las relaciones sociales implicaría un cambio radical en el comportamiento demográfico, en especial, con relación a las prácticas de reproducción de la población, la formación de hogares, la inserción laboral de las mujeres, el cambio en la estructura de valores, entre otros factores³. En este contexto, la Transición Demográfica sería un componente de este proceso de cambio social, en tanto con él se desea indicar el proceso de modernización de la dinámica demográfica, esto es, del comportamiento demográfico de la población (Thumerelle, 1996).

En la segunda mitad del siglo xx el debate demográfico se traslada hacia la inter-relación entre la dinámica de la población y los procesos de desarrollo económico. Al respecto, la relación Población-Desarrollo tendió a formularse en términos de una visión renovada y revisada del pensamiento malthusiano. En torno a él, se han planteado dos posiciones extremas. Por un lado, se ubican quienes plantean que la mejor política de modernización es, precisamente, una adecuada política de población, esto es, de planificación y control del crecimiento demográfico de la población. Por otro lado, están quienes sostienen que la mejor política de población, entendida en términos de control y reducción del crecimiento demográfico, es la modernización misma de la sociedad.

En el caso de la primera vertiente del neomalthusianismo, Notestein es claro al afirmar que “la nación que decida ser grande y próspera, puede lograr su objetivo más pronto si reduce cuanto antes y de manera drástica sus tasas de natalidad” (Notestein, 1945:146). En este marco, la población y su dinámica son vistas como un factor que, junto a otros, resulta determinante para el tránsito hacia una sociedad moderna, próspera y encauzada en la ruta del Progreso social. En tanto obstáculo, la población deviene en medio y método privilegiado para lograr el desarrollo, la modernidad⁴.

Los planteamientos del Club de Roma, sintetizados en el famoso informe sobre los límites del crecimiento (Meadows, 1973 y 1992), se inscriben también en esta perspectiva. Para ellos, el problema es visto en términos de los límites que se plantean para el crecimiento de la población, en el marco de lo que posteriormente se conceptualizaría como desarrollo sustentable. Ellos señalan los peligros que implica para la sociedad moderna el que se sobrepasen los límites de crecimiento demográfico, lo que pudiera hacer insustentable el ecosistema.

Desde una visión diferente, pero también dentro de un marco neomalthusiano, se plantea la relación Población-Desarrollo en una dirección opuesta. No es la

³ M. Livi Bacci (1994) interpreta este cambio demográfico como una ganancia en términos de una mayor “eficiencia demográfica”, que se manifiesta en una reducción de los niveles de “caos demográfico” y un tránsito hacia el “orden demográfico”.

⁴ Tal pareciera que la población fuera un factor natural, como el clima, la tierra o el agua, cuya dinámica, al no estar controlada, puede atentar contra los objetivos de crecimiento y desarrollo. O lo que es lo mismo, que el control de esta fuerza natural (el crecimiento demográfico), al igual que el control de cualquier otra fuerza natural, posibilitaría el tránsito seguro hacia la modernidad.

población la base de la modernización, sino a la inversa, es el desarrollo y consolidación de la sociedad industrial la base de la transformación del régimen demográfico. Desde esta perspectiva se argumenta que el desajuste en la relación Población-Desarrollo, es ante todo, una manifestación de las carencias de la modernización, entendida como el tránsito desde una sociedad agrícola y tradicional hacia una moderna e industrial.

En este sentido, ni el tamaño absoluto de la población ni su ritmo de crecimiento son en realidad obstáculos al proceso de desarrollo y modernización de las sociedades. Por el contrario, se argumenta que es la estructura de desigualdad social e inequidad en la distribución del ingreso lo que habría dejado sistemáticamente al margen del mercado y de la modernización a una fracción significativa de la población (Singer, 1971). En este sentido, sólo la transformación estructural de la sociedad posibilitaría la incorporación de grandes contingentes demográficos al mercado capitalista, lo cual a su vez, contribuiría a sostener una ruta de desarrollo y modernización a largo plazo, especialmente si se trata de una población en crecimiento.

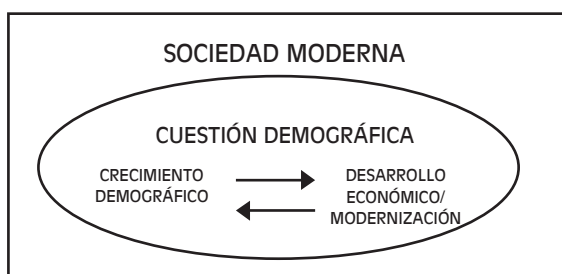
Finalmente, una versión completamente diferente de la cuestión demográfica corresponde al Enfoque Histórico Estructural, especialmente en su vertiente marxista. En este caso, la tensión entre la población y el desarrollo no es vista pura y simplemente como un desequilibrio, sino como una contradicción que surge del propio proceso de acumulación capitalista. En otras palabras, la cuestión de la población, expresada no ya como una “explosión demográfica” sino como una “sobrepoblación relativa”, no es vista ni como obstáculo ni como posible motor del desarrollo, sino por el contrario, como resultado del proceso de modernización (Fucaraccio y González, 1975). No se trata de un desequilibrio entre dos esferas sociales, sino de la contradicción que surge al imponerse la dinámica de una (acumulación) sobre la otra (demografía).

En este marco, la sobrepoblación relativa no configura un desajuste demográfico ni un obstáculo a la modernización capitalista. Por el contrario, los excedentes poblacionales son un resultado de la modernidad derivado del desarrollo mismo de la sociedad industrial. Como señala el propio Marx, la sobrepoblación relativa constituye una contratendencia a la ley general de la acumulación capitalista, esto es, a la tendencia general a la caída de la tasa de ganancia. En este sentido, a diferencia de los enfoques de la Transición Demográfica y de Población y Desarrollo, la cuestión demográfica no puede reducirse a un problema de “sobrante” de población que obstaculiza la modernización, como tampoco a uno de “faltante” de desarrollo derivado de una modernidad inconclusa.

Ahora bien, no obstante estas profundas diferencias, que en cierto plano hacen del Enfoque Histórico Estructural una perspectiva prácticamente antagónica de los dos enfoques anteriores, todos ellos comparten ciertos sustratos comunes. En todos estos enfoques la problematización de la población se configura a partir del análisis del proceso de modernización de nuestras sociedades. En efecto, aún cuando predominan apreciaciones encontradas –y hasta antagónicas– respecto a

la valoración y entendimiento de dicha modernización, en estos tres enfoques (Transición Demográfica, Población y Desarrollo y Enfoque Histórico Estructural) la modernización se refiere al tránsito de una sociedad agrícola-tradicional a una sociedad moderna, urbana e industrial. Las categorías usadas para dar cuenta de este proceso son muy diferentes, y sin duda, abren opciones y posibilidades de análisis muy distintas y hasta opuestas entre sí. Sin embargo, en estos tres enfoques es desde el metadiscurso de la Modernidad desde donde se configura la cuestión demográfica en nuestras sociedades.

Podemos ilustrar la cuestión demográfica en la sociedad moderna en todos estos enfoques con base en el siguiente esquema analítico:



De acuerdo a este esquema, podemos resumir la cuestión demográfica en cada uno de estos tres enfoques de la siguiente manera:

Transición Demográfica. El crecimiento demográfico explosivo no es sino el resultado de la modernización de la sociedad, configura una etapa de ajuste demográfico a la modernización de las estructuras sociales. En esencia, el crecimiento poblacional es una etapa de ajuste derivada de la transición de un régimen tradicional a uno moderno de reproducción demográfica. En este sentido, las políticas de control del crecimiento contribuyen a esta modernización del comportamiento reproductivo y de la fecundidad, a la vez que promueven la modernización y eficiencia demográfica.

Población y Desarrollo. O bien el control del crecimiento explosivo de la población es un factor que contribuye a superar los problemas del subdesarrollo en nuestras sociedades, o bien el Desarrollo y Modernización de la sociedad son la base para la solución de los problemas derivados del crecimiento demográfico explosivo.

Enfoque Histórico Estructural. El crecimiento explosivo es la base demográfica para la generación de un excedente de población. Por lo mismo, no es una etapa de la modernización capitalista, como tampoco un obstáculo o un impulso a ella, es simplemente su consecuencia demográfica más directa, la manifestación de una de las principales contradicciones del capitalismo que se expresa como la exclusión continua de contingentes demográficos.

Como se puede observar, aunque la formulación concreta de la cuestión demográfica, de sus alcances y significados, varía significativamente de un enfoque a otro, en los tres casos el discurso sobre la Modernización de la sociedad es el eje articulador que da sentido, trascendencia y legitimidad a la preocupación por la población y su crecimiento.

LA CUESTIÓN DEMOGRÁFICA EN LA SOCIEDAD POSTMODERNA

En las últimas décadas del siglo xx se configuraron nuevas tendencias en la dinámica demográfica, que no sólo han incidido en las posibilidades de crecimiento de la población mundial, sino que inauguran un nuevo régimen de reproducción de la población. Me refiero no sólo al cambio en la estructura demográfica que surge del proceso de envejecimiento, sino también a la emergencia de diversas problemáticas referidas a las relaciones de género, intergeneracionales, migratorias y étnicas, entre otras, que en el marco de la globalización económica y cultural parecen involucrar a la población mundial en su conjunto. En términos de sus alcances, magnitud y extensión, este nuevo régimen demográfico estaría marcando la etapa final de una transición demográfica que, a través de 200 años, sostuvo un prolongado y continuo proceso de crecimiento de la población (Thumerelle, 1996; Teitelbaum y Winter, 1985).

Esta fase final de la Transición Demográfica coincide con una serie de cambios estructurales y sociales, mismos que para diversos autores conforman los rasgos más característicos del paso de la sociedad industrial hacia una postindustrial e informacional⁵. De acuerdo a Castells (1998), por ejemplo, la economía informacional reconfigura las bases de la economía industrial mediante la incorporación del saber y la información a los procesos materiales de producción. De esta forma, el proceso económico ya no se sustenta únicamente en el intercambio y las relaciones materiales, sino en el intercambio y procesamiento de información, esto es, de símbolos, los que resignifican todo el proceso de producción y distribución de bienes y servicios materiales.

Asimismo, S. Lash y J. Urry (1998) plantean que la economía política en la sociedad informacional se basa en un régimen de acumulación reflexiva, en la medida que crecientemente, el saber y la información se constituirán en los ejes y fundamentos de las economías y sociedades contemporáneas. De acuerdo a estos autores, en la sociedad industrial el intercambio productivo hombre-naturaleza

⁵ Diversos términos han surgido para dar cuenta de estas transformaciones: Globalización, Postmodernidad, Modernización Reflexiva, Postfordismo, Era de la Información, Constelación Posnacional, Sociedad Postindustrial, Sociedad del Riesgo y Capitalismo Posorganizacional, entre otros. Más allá de sus diferencias, lo relevante es que todos tienden a coincidir en el hecho que estaríamos experimentando un periodo crucial de transición histórica. Para algunos, desde una posición antimodernista, se trataría del fin de la modernidad, mientras que para otros (entre los que nos incluimos) se trata más bien de un punto de inflexión cuya comprensión exige una crítica radical a la modernidad. Al respecto, consúltese Habermas, 2000; Giddens, 1990; Touraine, 1999 y Hopenhayn, 1994.

se daba a través de una mediación maquinista que hace de la materia un medio, objeto y resultado del proceso de trabajo. En la acumulación reflexiva, en cambio, el intercambio se está dando por la mediación de símbolos que operan a través de estructuras de información y conocimiento. En la sociedad informacional, la acumulación no es sólo “flexible”, sino “reflexiva”, en la medida que se basa en procesos de autoregulación que transforman el proceso de trabajo en objeto de sí mismo.

Ahora bien, este periodo de transición histórica plantea un desafío conceptual y una exigencia metodológica, en la medida que los marcos conceptuales para analizar, comprender y actuar en nuestras sociedades están siendo rebasados por la propia dinámica de la sociedad contemporánea (Ianni, 1996; Mires, 1996). En este sentido, la exigencia metodológica es avanzar en la construcción de categorías de análisis que, desde una perspectiva crítica de la modernidad, permitan aprehender los nuevos rumbos y ritmos que están tomando los procesos sociales. La Demografía como disciplina, y la Población como objeto de estudio, no son ajenas a esta condición actual de las ciencias sociales.

En este contexto, sostenemos que el fin de la llamada Transición Demográfica, junto con el advenimiento de la sociedad informacional, exigen pensar en nuevas delimitaciones y visiones de la demografía que vayan más allá de la reproducción cuantitativa de la población. En tal sentido, sostenemos que los nuevos ejes de la demografía que podemos avizorar para un futuro próximo ya no se derivarían tanto del crecimiento de la población, como de la forma que la sociedad postindustrial se organizará para enfrentar las mutaciones demográficas y sociales que actualmente empiezan a experimentarse. El desafío para la demografía será dejar de pensar la población en términos de su crecimiento, para pensarla en términos de las relaciones y contradicciones entre individuos, entre generaciones, entre géneros, entre etnias, y entre la especie humana y la naturaleza (Lassonde, 1997). En otras palabras, se trata de pasar de la preocupación por la dinámica demográfica y sus componentes, a una preocupación por las estructuras demográficas, esto es, por la estructuración social de las diferencias y desigualdades demográficas. En este contexto es donde adquiere relevancia discutir y revisar nuestra propuesta por una Demografía de la Desigualdad.

Sin duda, desde hace décadas la Desigualdad Social ha sido tratada y desarrollada ampliamente en diversos textos, foros políticos y seminarios académicos. Asimismo, el interés por su dinámica ha sido creciente, y ha permitido la elaboración y sistematización de amplios bancos de datos estadísticos y demográficos que sustentan muchos de los análisis y propuestas que actualmente se hacen al respecto. En este sentido, nuestro principal aporte a la discusión de esta temática no radica en avances metodológicos ni empíricos, sino más bien se da en un nivel conceptual que remite a la incorporación del amplio debate de la desigualdad en el discurso demográfico contemporáneo, y que podemos situar en dos planos o dimensiones del mismo proceso, a saber:

- Por un lado, en la necesidad de una conceptualización de la desigualdad social

desde la Demografía y en el marco de los cambios sociales y estructurales que caracterizan a las sociedades contemporáneas. En este plano, creemos que la exigencia es doble. Por un lado, plantea exigencias y desafíos a la demografía, en términos de ampliar y complejizar su objeto de estudio. Si la preocupación por la población en la sociedad moderna se centró en la dinámica de su crecimiento cuantitativo, en la sociedad contemporánea parece ampliarse a la preocupación de cómo en la sociedad postindustrial las estructuras de diferenciación demográfica devienen en estructuras de desigualdad social. Por otro lado, se plantean también exigencias conceptuales, referidas a los marcos de interpretación y comprensión del fenómeno demográfico en la sociedad contemporánea. Si en la sociedad industrial el discurso de la Modernidad configuró la matriz teórica desde la cual se construyó el discurso de la población, en la sociedad contemporánea el “nuevo” discurso demográfico habrá de sustentarse entonces desde la crítica del discurso de la Modernidad.

- Por su parte, la Demografía de la Desigualdad es una figura metafórica que ilustra la emergencia de una estructura demográfica compleja en el seno de sociedades complejas. No sólo implica cambios cuantitativos, sino también nuevas formas de construcción social y simbólica de las categorías demográficas que componen la estructura demográfica. Así por ejemplo, el “envejecimiento” de la población no puede reducirse a una preocupación por los “viejitos”, como tampoco el problema de las relaciones de género se reduce a problemas de las mujeres en la sociedad. Antes bien, todos estos problemas emergentes (género, generación, etnia, migración, entre otros) exigen una visión global que integre las dinámicas de todos los estratos que conforman la estructura demográfica, a la vez que exige entender y analizar dichas transformaciones a la luz de los cambios estructurales de la sociedad contemporánea. En una palabra, “nuevo” o “emergente” no está en la cantidad, sino en las matrices sociales desde las cuales estas estructuras y categorías demográficas adquieren sentido y significados históricos y concretos.

DEMOGRAFÍA DE LA DESIGUALDAD.

El discurso de la población en la postmodernidad

La cuestión de la desigualdad social es, sin duda, uno de los ejes que permite articular el pensamiento crítico en la demografía de América Latina⁶. Sin embargo, debemos ser claros en señalar que no se trata de un tema nuevo. Por el contrario, la desigualdad y la exclusión parecen ser las constantes de la historia social de América Latina. Lo que queremos resaltar en esta ocasión son los desafíos y retos que plantea analizar la cuestión de la desigualdad desde una perspectiva sociodemográfica. En particular, creemos que en los tiempos actuales la pregunta por la desigualdad exige un replanteamiento del discurso demográfico, y en par-

⁶ Por de pronto, no debemos pasar por alto el hecho que somos la región más inequitativa del mundo.

particular, exige la formulación de un nuevo programa y agenda de investigación en la región.

En América Latina, desde siempre, el sentido de las ciencias sociales ha sido el entendimiento del cambio social. Fieles a esta tradición, el desafío que proponemos es la reinserción de la investigación demográfica en el seno de las transformaciones de la sociedad latinoamericana contemporánea. Si algún sentido tuviese la demografía que viene, este no es otro que hacerse cargo de la y las poblaciones en la sociedad que actualmente se construye. Las nuevas claves de la demografía han de surgir de la reflexión crítica de los procesos de cambio social y demográfico que actualmente se manifiestan en nuestras sociedades, y en donde la desigualdad y exclusión social se tornan en una cuestión fundamental.

En particular, nuestra tesis propone trasladar el discurso demográfico desde la tradicional relación Población-Desarrollo hacia un discurso de la Demografía de la Desigualdad. Esta tesis se sustenta en el hecho que cada vez más, en la era de la globalización las categorías de diferenciación demográfica (género, etnia, migración, generación, entre otras) devienen categorías de identidad cultural, diferenciación social y desigualdad económica y política, cuando no en categorías de discriminación poblacional.

Si globalización es el término para dar cuenta de la actual configuración espacial del capitalismo como sistema-mundo, habría que agregar entonces, que es también la forma que asumen las desigualdades sociales y económicas en este sistema social. En efecto, con los procesos de globalización se crean y recrean diversos mecanismos de inclusión/exclusión social, que a través de la precarización del empleo y otras formas modernas de segregación social, afectan preferentemente a sectores sociales debilitados ante la desregulación económica y la flexibilidad laboral que sustentan los nuevos paradigmas productivos y organizacionales de la globalización.

Ahora bien, resulta interesante constatar que esta segmentación de la población en estratos sociales diferenciados (pobres locales y ricos globales, en términos de Bauman, 1999), no sólo se basa en factores estrictamente económicos o de mercado. Si bien los distintos segmentos o estancos ocupacionales se configuran siguiendo una lógica económica dictada por el proceso de desregulación contractual y flexibilización laboral, quienes conforman cada uno de estos segmentos lo hacen en función de procesos de diferenciación social “extra-económicos”, en especial con base en factores de diferenciación cultural, étnica, demográfica, y de género, entre otras.

Estos factores de diferenciación social constituyen la base de las nuevas fronteras interiores que surgen con el proceso de globalización y que contribuyen a la segmentación de la estructura social en la sociedad postmoderna (Canales y Montiel, 2007). En efecto, en la sociedad contemporánea cada vez más los espacios locales desconectados de las redes globales de información y comunicación se caracterizan por la precariedad de las ocupaciones y condiciones de vida, y configuran espacios sociales que tienden a ser ocupados por sujetos sociales vulnerables,

tales como mujeres, migrantes, minorías étnicas, y jóvenes, entre otros.

De esta forma, en la sociedad global estas categorías de diferenciación demográfica devienen en estructuras de identidad y diferenciación social, a través de las cuales se configuran no sólo grupos poblacionales, sino sujetos sociales concretos, con diversos grados de vulnerabilidad y desventajas sociales. Esta situación de vulnerabilidad social se refleja, además, en la dificultad de estos grupos sociales para establecer otros marcos de regulación de sus condiciones de vida, de trabajo y reproducción social, en un contexto estructural en donde además, ya no parecen operar los mecanismos de negociación política y social que surgieron en la sociedad industrial y tomaron forma en el Estado de Bienestar. Me refiero en concreto, a la configuración de minorías sociales y culturales (mujeres, niños, migrantes, grupos étnicos, entre otros), cuya vulnerabilidad construida en diversos espacios sociales se traslada al mercado laboral bajo la forma de una desvalorización de su fuerza de trabajo, y por ese medio, de una desvalorización de sus condiciones de vida y reproducción.

En este sentido, la sociedad contemporánea plantea nuevas exigencias para pensar y delimitar la cuestión demográfica. A nuestro entender, la reconfiguración de una cuestión poblacional debe orientarse preferentemente a problematizar la desigualdad y diferenciación social que surge de la propia globalización, aspectos que sin embargo, no siempre fueron recuperados en el debate población-desarrollo de décadas anteriores.

En la sociedad industrial, el debate sobre la población y el desarrollo tendió a considerar la desigualdad social como un remanente o rezago social, consecuencia de la ausencia de modernización. En este marco, la problematización de la población se orientaba, más bien, hacia los posibles desajustes entre los ritmos y tiempos de la modernización de las estructuras sociales y los de la transformación de las estructuras demográficas de la población. Por su parte, el enfoque histórico-estructural, si bien ponía el acento en la desigualdad social, lo conceptuaba en términos de la exclusión social de que eran objeto determinados sectores de la población. En concreto, el marco de vulnerabilidad y precariedad de estos trabajadores supernumerarios residía precisamente en su exclusión o marginación del mercado laboral.

En la sociedad global, en cambio, se configuran nuevas formas de desigualdad social, que no se corresponden ni con formas de exclusión social, ni menos aún, con la persistencia de estructuras sociales tradicionales o pre-modernas. Con su globalización, el capitalismo ha roto con las bases de la sociedad del trabajo y el estado de bienestar, en un horizonte en el cual el crecimiento de la economía ya no asegura ni la supresión del desempleo, ni el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de la población (Beck, 2000). En este marco, la estructuración de la población en grupos sociales heterogéneos y desiguales, constituye un elemento intrínseco a la propia globalización.

La pobreza y precariedad de los trabajadores no es resultado de su exclusión del mercado de trabajo (desempleo, ejército industrial de reserva, etc.), sino que al

contrario, es consecuencia de la forma en que ellos son incluidos e integrados en el mundo laboral. No se trata ya de un empobrecimiento por exclusión social, sino por el contrario, se trata de trabajadores socialmente vulnerables, pero insertos en sectores económicos altamente modernizados y globalizados. En otras palabras, en la sociedad global la condición de vulnerabilidad social (de minoría social, demográfica y cultural) deja de ser el riesgo de una posible exclusión económica, para convertirse en la condición necesaria para su inclusión⁷.

Ahora bien, lo relevante para nuestra reflexión es el papel que las categorías de diferenciación demográfica asumen en la construcción social de estas condiciones de vulnerabilidad, precariedad y fragmentación social. En este sentido, si optamos por hablar en términos de una Demografía de la Desigualdad, es con la intención de centrar la atención en cómo las estructuras de diferenciación demográfica devienen estructuras de desigualdad social.

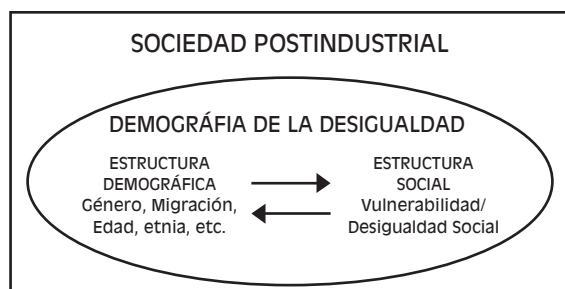
Como señala Beck (2000), la flexibilidad laboral, la precarización del empleo, la desarticulación de las instituciones del Estado de Bienestar, entre otros aspectos, contribuyen a la configuración de un régimen de riesgo laboral. En este contexto, a través del mercado de trabajo se configura un proceso de polarización y segmentación laboral y social, que se corresponde con nuevas formas de estratificación social y de estructuración de la desigualdad social. En este contexto, la construcción social de la desigualdad económica adopta la forma de una diferenciación demográfica, que en algunos casos se sustenta en la distinción respecto a la condición migratoria de los individuos, pero que en otros puede vestirse de mujer, de indígena, de joven, etc.

En todos estos casos, se trata de categorías de diferenciación demográfica, pero que socialmente son reconstruidas y resignificadas en función de la configuración de sujetos demográficos propios y diferenciados, expuestos a desiguales condiciones de vulnerabilidad, esto es, a una combinación particular y diferente de una estructura de riesgos, capacidades de respuestas y habilidades adaptativas (Rodríguez, 2001)

En este sentido, el objeto de una Demografía de la Desigualdad es la comprensión y análisis de los contextos estructurales e históricos en los cuales las distintas categorías de diferenciación demográfica son categorías de desigualdad social, y por ese medio, mecanismos de constitución de sujetos sociales diferentes y desiguales. En este sentido, se trata de dar un giro radical al discurso demográfico tradicional. Se trata de pasar de una preocupación por la dinámica del crecimiento, a una preocupación por la estructura demográfica, en particular, por la estructuración social de las diferencias demográficas. Esto exige pensar la población, no tanto en función de su dinámica de crecimiento, sino más bien en función de la estructura de relaciones entre individuos, entre géneros, entre etnias, entre generaciones, y en general, entre distintas categorías demográficas. Asimismo, planteamos la necesidad de pensar esta estructura demográfica en el marco de las

⁷ En este sentido, no se trata tanto de una demografía de la exclusión, como de una demografía de la desigualdad social.

transformaciones sociales que caracterizan a las sociedades contemporáneas. En concreto, podemos expresar esta idea con base en el siguiente esquema:



De acuerdo a este esquema analítico, la cuestión demográfica en la sociedad postmoderna se sustentaría con base en la relación entre las estructuras de diferenciación demográfica y las estructuras de diferenciación social, esto es, en cómo las estructuras de diferenciación demográfica traspasan sus fronteras y delimitaciones disciplinarias, y contribuyen a la construcción de nuevas formas y patrones de estratificación social. Esto es, cómo las estructuras demográficas se articulan y entrecruzan con las estructuras sociales, culturales y económicas, para dar origen a nuevas pautas y patrones de estratificación y desigualdad social de la población. A esta articulación e imbricación de lo demográfico y lo social en la era postmoderna, es a lo que en este texto denominamos como Demografía de la Desigualdad, en contraposición a la Demografía del Crecimiento, que fue la base de la generación de un discurso demográfico en la sociedad moderna que se sustentaba en la articulación e imbricación del crecimiento demográfico con el desarrollo económico.

CONCLUSIONES

En la sociedad moderna el sentido de la pregunta por la población estuvo dado por el sentido mismo de la modernización. En particular, las ideas de progreso social, la centralidad de la razón en la ideología desarrollista, la secularización de las prácticas sociales, entre otros aspectos, subyacen a todo el pensamiento demográfico de la primera modernidad. De esta forma, en la sociedad industrial la preocupación por la población y su reproducción puso el énfasis casi exclusivo en el virtual desajuste que se daría entre la dinámica demográfica y la dinámica de la modernización. En esta perspectiva, la cuestión demográfica fue inicialmente formulada con base en la dinámica del crecimiento de la población y de sus impactos en el proceso de desarrollo económico. En particular, el debate se centró en el papel del crecimiento demográfico en el proceso de desarrollo e industrialización de la sociedad moderna, especialmente en los países del Tercer Mundo donde el crecimiento de la población adquirió formas explosivas.

En América Latina este debate tuvo un importante desarrollo que derivó en una fuerte crítica al enfoque de la Transición Demográfica, en tanto no era capaz

de comprender las especificidades del proceso de desarrollo y subdesarrollo en sociedades periféricas, mismas que implicaban una reformulación radical de las propuestas de la transición demográfica respecto a la dinámica de la población en nuestros países (Benítez, 1994; Patarra, 1973). Sin embargo, aún cuando el Enfoque Histórico Estructural significó un pensamiento independiente y crítico a las posturas neomalthusianas, no implicó necesariamente una crítica igualmente radical al significado modernista del discurso demográfico. Por el contrario, en este enfoque subyacen importantes principios del discurso de la Modernidad, en particular, la visión de la Historia en el marco de un proceso de Evolución Social regida por la razón del Progreso y el Desarrollo⁸.

En este contexto, la tesis que sostenemos en este documento va más allá de la crítica que el Enfoque Histórico Estructural hiciera en su momento al discurso de la Transición Demográfica. Nuestra hipótesis es que los cambios sociales y demográficos de fines del siglo XX inauguran una nueva época histórica que exige revisar las bases mismas sobre las que se ha construido el discurso demográfico, y en general, el discurso de las ciencias sociales modernas. El advenimiento de la sociedad global e informacional corresponde no sólo a una etapa de “transición histórica”, sino que plantea además una exigencia metodológica, en la medida que los marcos conceptuales para analizar, comprender y actuar en nuestras sociedades están siendo rebasados por la propia dinámica de la sociedad contemporánea (Ianni, 1996; Mires, 1996).

En tal sentido, creemos que los nuevos ejes de la demografía que podemos avizorar para un futuro próximo, ya no se derivarán tanto del crecimiento de la población, como de la forma en que la sociedad postindustrial se organizará para enfrentar las mutaciones demográficas y sociales que actualmente empiezan a experimentarse. De esta forma, el desafío para la demografía, y para la sociedad en general, se refleja en el necesario tránsito desde la preocupación por la dinámica demográfica y sus componentes, a una preocupación por las estructuras demográficas, esto es, por la estructuración social de las diferencias y desigualdades demográficas (Canales, 2003).

El interés por la estructura demográfica no se refiere sólo a la identificación de las diferentes categorías demográficas, ya sea por estratos etéreos, género o condición étnica, entre otras. Como señala Tilly (2000), la diferenciación formal entre categorías sociales suele basarse en una estructura de desigualdad social, sobre la cual se construyen los usos y significados sociales, culturales, políticos y económicos de dichas categorías. En este sentido, las distintas categorías demográficas (hombre-mujer, niño-joven-adulto-viejo, migrante-nativo, entre otras) no son meros atributos individuales, sino que están socialmente organizadas en sistemas de relaciones asimétricas y desiguales. Mucho de lo que los observadores interpretamos usualmente como diferencias individuales, son en realidad consecuencias de la desigualdad categorial. En este sentido, apostamos por una demografía orientada al análisis y comprensión de este sistema de desigualdad

⁸ Wallerstein (1998) amplía esta misma crítica a parte del pensamiento marxista.

categorial en el marco de la sociedad global e informacional.

Ahora bien, antes de continuar, conviene hacer una importante aclaración. La desigualdad categorial no es algo nuevo⁹. Sin embargo, resulta paradójico, por decir lo menos, que la Demografía, que aporta gran parte de estas categorías de diferenciación social, no se haya orientado a su análisis y comprensión. Esto se debe a que la Demografía tradicional se sustentó en un concepto abstracto de población, que no sólo ignoraba, sino silenciaba y abstraía tales diferencias, y cuando se refería a ellas lo hacía en términos estrictamente de desagregaciones poblacionales. En efecto, en la Demografía tradicional la población es un total aritmético, el resultado que se obtiene después de una serie de agregaciones, no es nunca una totalidad concreta, el producto de un sistema de articulaciones y mediaciones (Astorga, 1988). Así, por ejemplo, la suma (agregación) de las poblaciones masculinas y femeninas da como resultado la población total, agregado demográfico que, sin embargo, nunca nos permitirá entender las complejidades de la condición de género que diferencia a hombres de mujeres.

Este proceso de abstracción permite imaginar una categoría conceptual que, al mismo tiempo que nombra a todos los individuos, los enumera en un agregado que exige la abstracción de las diferencias y distinciones de clase, castas, género, etnias, y otras. Este es el papel y significado atribuido al concepto de población en los tiempos modernos. Población designa pueblo y plebe, amos y esclavos, hombres y mujeres, monarca y súbditos, en fin, a unos y otros, y a todos por igual (Canales, 2001). La categoría población deviene así en concepto político e ideológico (Le Bras, 2000). Los gobiernos ya no piensan en sujetos o clases, sino en algo más abstracto, la población que incluye a todos, sin exclusiones, pero también sin distinciones.

El discurso de una Demografía de la Desigualdad, por el contrario, se sustenta en la recuperación de lo diverso y de la diferencia que ha sido anulada y silenciada en el concepto de población subyacente en el discurso de la modernidad. Esta perspectiva permitiría reposicionar a la Demografía de cara a la sociedad contemporánea, siempre y cuando sea capaz de reconstruir un concepto de población con base en la inclusión de las diferencias, de lo diverso, de lo distinto, aspectos todos ellos, que además, son cotidianamente reivindicados en la sociedad postmoderna. En este sentido, reposicionar la Demografía en el marco de la sociedad contemporánea exige, a nuestro entender, trascender el análisis demográfico tradicional de agregados poblacionales, para confluir en una reflexión sobre la configuración de sujetos demográficos.

En este sentido, el discurso de una Demografía de la Desigualdad debe ser capaz de dialogar fructíficamente con lo multicultural, con el relativismo étnico, con las radicales reivindicaciones del género, con la explosión de un diferencialismo generacional. La demografía que viene debe ser capaz de lidiar con conceptos

⁹ Así, por ejemplo, la distinción de género es tan antigua como la humanidad misma. Lo mismo podemos decir respecto a la diferenciación generacional, étnica, o cualquier otra categoría de distinción demográfica.

reflexivos e híbridos. La anterior unidad que imponía el concepto de población debe abrir paso a una serie de categorías híbridas, pero que tendrán el potencial de desencadenar nuevos conceptos para pensar y entender la población en una sociedad postmoderna.

BIBLIOGRAFÍA

- Astorga Almazán, Luis. 1988. "La invención de la población". *Revista Mexicana de Sociología*. 4/88. México. IIS-UNAM.
- Bauman, Zygmunt. 1999. *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires, Argentina. Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich. 2000. *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona. Editorial Paidós.
- Benítez, Raúl. 1994. "Visión latinoamericana de la Transición Demográfica. Dinámica de la población y práctica política". *La Transición Demográfica en América Latina y El Caribe. Actas de la IV Conferencia Latinoamericana de Población*, Vol. 1, Primera Parte. México, Distrito Federal. ABEP, CELADE, IUSSP, PROLAP y SOMEDE.
- Canales, Alejandro I. 2003. "Demografía de la desigualdad. El discurso de la población en la era de la globalización". En Alejandro I. Canales y Susana Lerner (Coords.) *Desafíos teórico-metodológicos en los estudios de población en el inicio del milenio*. Guadalajara, México. El Colegio de México, Universidad de Guadalajara y Sociedad Mexicana de Demografía.
- Canales, Alejandro I. 2001. "Discurso demográfico y postmodernidad. Una revisión crítica del pensamiento malthusiano". *Estudios Sociológicos*. No. 56. México, Distrito Federal. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México. Pp. 381-417.
- Canales, Alejandro I. y Susana Lerner, 2003. *Desafíos teórico-metodológicos en los estudios de población en el inicio del milenio*. Guadalajara, México. El Colegio de México, Universidad de Guadalajara y Sociedad Mexicana de Demografía.
- Canales, Alejandro I. e Israel Montiel Armas. 2007. "A world without borders? Mexican immigration, internal borders and transnationalism in the United States". En Antoine Pécoud y Paul de Guchteneire (Editores). *Migration Without Borders. Essays on the Free Movement of People*. Berghahn Books y UNESCO. Oxford y New York.
- Castells, Manuel. 1998. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1. *La sociedad red*. Madrid, España. Alianza Editorial.
- Davis, Kingsley. 1986. "Apreciación crítica de Malthus". En R. Malthus. *Ensayo sobre el principio de la población*. México. Fondo de Cultura Económica.
- De Oliveira, Maria Coleta. 2001. *Demografia da exclusao social*. Sao Paulo, Brasil. Editora da UNICAMP.
- Fucaraccio, Angel y Fernando González. 1975. *Notas para una discusión acerca de la ley de población en Marx*. Santiago de Chile. PISPAL, Documento de Trabajo No. 11.
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford, California. Stanford University Press.
- Habermas, Jurgén. 1985. "La modernidad, un proyecto incompleto". En H. Foster (Comp.), *La posmodernidad*. México, Distrito Federal. Editorial Kairos.
- Herrera Ponce, María Soledad. 2007. *Individualización social y cambios demográficos: ¿hacia una segunda transición demográfica?*. Madrid, España. Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España Editores.
- Hopenhayn, Martín. 1994. *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*. Santiago, Chile. Fondo de Cultura Económica.
- Ianni, Octavio. 1996. *Teorías de la globalización*. México, Distrito Federal. Siglo XXI Editores.
- Kumar, Krishan. 1995. *From Post-Industrial to Post-Modern Society. New Theories of the Contemporary World*. Malden, Massachusetts. Blackwell Publishers.
- Lash, Scott y John Urry. 1998. *Economías de signos y espacios. Sobre el capitalismo de la posorganización*. Buenos Aires. Editorial Amorrortu.
- Lassonde, Louise. 1997. *Los desafíos de la demografía. ¿Qué calidad de vida habrá en el siglo*

- XXI?. México, Distrito Federal. Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Le Bras, Hervé. 2000. "Peuples et populations". En *L'Invention des populations. Biologie, idéologie et politique*. Paris, Francia. Editions Odile Jacob. Pp. 9-54.
- Livi Bacci, Massimo. 1994. "Notas sobre la Transición Demográfica en Europa y América Latina". En *La Transición Demográfica en América Latina y El Caribe. Actas de la IV Conferencia Latinoamericana de Población*. México. ABEP, CELADE, IUSSP, PROLAP y SOMEDE. Vol. 1, Primera Parte, pp. 13-28.
- Malthus, Robert. 1986 [1798]. *Ensayo sobre el principio de la población*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Meadows, Donella, Dennis Meadows y Jorgen Randers. 1992. *Más allá de los límites del crecimiento*. España. El País-Aguilar.
- Meadows, Donella, et al. 1973. *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. México, Distrito Federal. Fondo de Cultura Económica.
- Mires, Fernando. 2001. *Civilidad. Teoría política de la postmodernidad*. Madrid, España. Editorial Trotta.
- Mires, Fernando. 1996. *La revolución que nadie soñó o la otra posmodernidad*. Caracas, Venezuela. Ediciones Nueva Sociedad.
- Notestein, Frank W. 1945. "Population the Long View". En T. Shultz (ed.), *Food for the World*. Chicago, Illinois. University of Chicago Press.
- Patarra, Neide. 1973. "Transición demográfica: resumen histórico o teoría de la población?". *Demografía y Economía*. Vol. VII, No. 1. México. El Colegio de México.
- Rodríguez V., Jorge. 2001. *Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes*. Serie Población y Desarrollo 17. Santiago, Chile. CEPAL LC/L. 1588-P.
- Singer, Paul. 1971. *Dinámica de la población y desarrollo. El papel del crecimiento demográfico en el desarrollo económico*. México, Distrito Federal. Siglo XXI Editores.
- Teitelbaum, Michael S., y Jay M. Winter. 1985. *The Fear of Population Decline*. New York, N.Y. Academic Press.
- Thumerelle, Pierre-Jean. 1996. *Las poblaciones del mundo*. Madrid, España. Ediciones Cátedra.
- Tilly, Charles. 2000. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Manantial.
- Touraine, Alain. 1999. *Crítica de la modernidad*. Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Wallerstein, Immanuel. 1998. *Después del liberalismo*. México. Editorial Siglo XXI.

El sentido de las transformaciones laborales en América Latina

Brígida García Guzmán

RESUMEN

El artículo indaga en la naturaleza, magnitud y dirección de las principales transformaciones que tienen lugar en los mercados laborales latinoamericanos en la actualidad. En primer lugar se repasan las perspectivas conceptuales que empleadas, especialmente las teorías sobre la exclusión y la vulnerabilidad, puesto que la situación laboral vigente se percibe como de mayor precariedad. Los fenómenos analizados son: los altos niveles de desocupación abierta, la creciente heterogeneidad productiva y laboral y su vinculación con los niveles de pobreza, la persistencia de las bajas remuneraciones y la posible polarización de los niveles de ingreso, la inestabilidad e inseguridad, la falta de protección social, las circunstancias que afectan a la negociación colectiva y la preservación de los derechos. El análisis muestra una creciente degradación de las condiciones laborales en la región que exige, desde el ámbito científico, una mejora de los esquemas conceptuales y de los indicadores y la información estadística con que contamos.

Palabras Clave: Trabajo, derechos laborales, heterogeneidad laboral, América Latina

ABSTRACT

The article analyses the nature, magnitude and direction of the main transformations that are taking place in the Latin American labour markets. In the first place it reviews some conceptual perspectives, especially the theories on the exclusion and the vulnerability, since the current labour conditions are increasingly uncertain. On this base the issues analysed are: the high unemployment rates, the growing productive and working heterogeneity and their linking with the poverty rates, the persistence of low wages and the possible polarization of the different incomes levels, the working uncertainty and instability, the lack of social protection, the circumstances that affect unions and workers rights. As a conclusion, the analysis shows a growing degradation in the labour conditions in the region that demands an improvement in the scientific outlines and in the statistical information.

Keywords: Labour, Labour Rights, Labour heterogeneity, Latin America

* Brígida García Guzmán Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales
El Colegio de México bgarcia@colmex.mx

INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos preguntamos por la naturaleza, magnitud y dirección de las principales transformaciones que han tenido lugar en los mercados laborales latinoamericanos en la actualidad. Dada la amplitud de este propósito y la imposibilidad de alcanzarlo cabalmente en un solo trabajo, nos hemos restringido a los aspectos de mayor trascendencia y sobre los que existe información comparable para diversos países.¹

Antes de presentar nuestra discusión y los resultados más reveladores, repasamos los aportes más sobresalientes de algunas perspectivas conceptuales que permiten respaldar la selección de nuestros ejes analíticos. Es conocido que los enfoques tradicionales presentan limitaciones para comprender adecuadamente la situación laboral vigente, la cual es atinadamente percibida como de mayor precariedad. Sostenemos que legados teóricos como los de la exclusión, o bien enfoques como el de la vulnerabilidad, permiten profundizar en el significado y el alcance de esa precariedad. Asimismo, la exigencia de trabajos decentes, dignos o de calidad para todos los tipos de trabajadores, está respaldada por un desarrollo conceptual que permite precisar los diversos tipos de deficiencias que enfrentamos. A nuestro entender, estas distintas perspectivas muestran algunas convergencias en lo que respecta a los fenómenos a los que debemos dar seguimiento en un diagnóstico sobre el mercado de trabajo en países no desarrollados como los latinoamericanos. Este es el punto de partida de la parte medular de este documento.

En nuestro análisis hemos elegido primero ahondar en los altos niveles alcanzados por la desocupación abierta, así como en el tiempo medio de duración del desempleo. En lo que respecta a la heterogeneidad productiva y laboral, nos importa dar cuenta de la evolución de los diferentes sectores de trabajadores (por cuenta propia, asalariados en grandes y pequeños establecimientos, públicos y privados y empleo doméstico), pero también de la vinculación entre el crecimiento de estos distintos sectores y los niveles de pobreza. La persistencia de las bajas remuneraciones y la posible polarización de los niveles de ingreso es, como podría esperarse, un tercer eje de reflexión. Hasta aquí consideramos que existe información suficiente para conocer la magnitud y el sentido, así como para precisar en el tiempo, la ocurrencia de los cambios más sobresalientes. El estudio de estos aspectos es complementado con otros como el de la inestabilidad e inseguridad, la falta de protección social, las circunstancias que afectan a la negociación colectiva y la preservación de los derechos. Para ellos las pesquisas y los datos son menos abundantes, pero al menos permiten trazar las principales tendencias; en

¹ La información que analizamos ha sido principalmente recolectada en el marco de esfuerzos puestos en marcha por organismos internacionales, particularmente la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El periodo que interesa son los años 1990s y los primeros de la década del 2000, lapso en el que grosso modo gran parte de los países latinoamericanos reestructuraron sus economías en la búsqueda de mayor competitividad, a la vez que reorientaron sus estrategias de desarrollo con miras hacia el intercambio con el exterior.

su caso es menester intensificar el esfuerzo de investigación comparativa. En las consideraciones finales ofrecemos un balance en esa dirección, además de una síntesis de los resultados de mayor importancia.

UNA BREVE MIRADA A LOS AVANCES CONCEPTUALES

Como paso previo a la realización de nuestro diagnóstico, revisamos someramente algunos de los desarrollos conceptuales que buscan dar cuenta de las particularidades de la situación laboral vigente a raíz de la reestructuración económica y de la reorientación de las estrategias de crecimiento. Con esto buscamos darle mayor realce y significado a la selección de los ejes en los cuales se basa nuestro análisis. Hoy en día tiene aceptación la idea de que enfoques como los del subempleo, la marginalidad, la informalidad, o la división del mercado de trabajo en sectores primarios y secundarios, tienen limitaciones para explicar las condiciones presentes. Se apunta que se ha redefinido el papel que juegan todos los sectores sociales y que han surgido nuevos actores. Las desventajas no sólo se centran en los grupos marginales, informales, sino que el conjunto de la fuerza de trabajo enfrenta nuevos retos y dilemas. El aumento de la precarización como sinónimo de un incremento más generalizado en la carencia de recursos (ya de por sí escasos en nuestro continente), o como falta de estabilidad o seguridad, es un término que se utiliza en el momento actual de manera frecuente para caracterizar la situación que enfrenta la clase trabajadora en su totalidad (véase, Pérez Sáinz, 2003; García, 2006).

Existen una serie de esfuerzos conceptuales y metodológicos que permiten profundizar en el significado, el alcance y las múltiples aristas de esta situación de precarización más extendida, a la vez que ofrecen elementos para comprender cómo se gestan los cambios a nivel estructural y cómo se experimentan a nivel individual.² A continuación nos referimos a los que juzgamos como más relevantes, o los que más han llamado la atención de los estudiosos de y sobre nuestra región.³

Algunos analistas han rescatado el concepto de exclusión social, inicialmente desarrollado en Francia y en Europa en las últimas décadas del siglo xx, como especialmente pertinente para comprender la trascendencia de las transformaciones laborales actuales. Este tipo de cambios estarían llevando a un gradual quebrantamiento de los vínculos sociales y simbólicos que unen al individuo con la sociedad. Se trata de un término controvertido con diferentes acepciones. Hay quienes

² También podría razonarse en sentido contrario y plantear que las transformaciones laborales se tornan pertinentes para entender fenómenos como la exclusión social y la vulnerabilidad; por lo tanto, tal vez sería más apropiado indicar asociaciones en diferentes sentidos (debo esta observación a Minor Mora Salas, correspondencia personal).

³ Se trata de una selección hecha desde una perspectiva socio-demográfica. Cae fuera de los propósitos de este artículo adentrarnos en el debate de la flexibilidad, el cual abarca los cambios económicos y tecnológicos que se han operado en los sistemas de producción y que han afectado al número y tipo de trabajadores empleados por las empresas mayores en su búsqueda por lograr mayor competitividad.

conciben esta ruptura en términos de una pérdida de la solidaridad y otros como negación o inobservancia de los derechos sociales. Además de estas posiciones, existe la concepción más liberal anglosajona de exclusión, cuyo resultado ocurre en forma de discriminación o aislamiento, y la cual puede interpretarse como una experiencia individual (Xiberras, 1993; Silver, 1994). Para autores como Gore (1995) el concepto de exclusión social es complementario del de pobreza, y permite vincular la preocupación por la generación de ingresos adecuados con los aspectos políticos, así como levantar cuestiones sobre la naturaleza de la justicia social.

Se ha cuestionado desde hace varios lustros la utilidad de esta perspectiva en sociedades como las latinoamericanas, que nunca han conocido la plena integración social. Una omisión importante sería la falta de consideración explícita del patrón periférico de integración de la región en la división del trabajo a nivel internacional. Además, a veces se enfatiza la vaguedad del concepto y el hecho de que los temas a que se refiere la exclusión social son los mismos que se analizaron en América Latina en los años 1960s en el marco de perspectivas como la marginalidad económica y la teoría de la dependencia (véase, Faria, 1985; Yépez del Castillo, 1994; Pizarro, 2001; Nun, 2001; Cortes, 2006, y la sistematización que se lleva a cabo en García, 2006).

No obstante, el concepto de exclusión social mantiene su atractivo para muchos estudiosos de los mercados de trabajo en países en desarrollo y en América Latina en particular (véase, Minujin, 1998; Carr y Chen, 2004; Pérez Sáinz, 2003; Pérez Sáinz y Mora Salas, 2004). Pero habría que llamar la atención al hecho de que cuando se adopta este término a veces se privilegian dimensiones no necesariamente enfatizadas por los autores que analizan la situación europea. Por ejemplo, para Pérez Sáinz y Mora Salas (2004), la exclusión social es entendida como la creación de un excedente laboral cada vez más innecesario y prescindible. Para estos autores, en esta etapa de desarrollo con orientación hacia el exterior, un problema crucial es que se ha formado un excedente (constituido principalmente por los desempleados estructurales, los autoempleados de subsistencia y los migrantes internacionales) que es claramente afuncional a los propósitos de acumulación de capital, en el sentido planteado por el debate de la marginalidad y la dependencia mencionado más arriba. Así, se retoman los avances conceptuales latinoamericanos de décadas atrás, pero se busca resignificarlos para dar cuenta de la naturaleza actual de los excluidos laborales.

Desde cualquier ángulo que se le mire, tiene amplia aceptación la idea de que la exclusión social es un proceso, y se ha hecho hincapié en que la caracterización de la situación de América Latina no se agota con la identificación de grupos incluidos y excluidos. También son muy importantes situaciones intermedias de vulnerabilidad, esto es, situaciones de riesgo creciente frente al desempleo, la pobreza y la desprotección social. De esta manera se estaría dando cuenta de que lo que ocurre en el conjunto de nuestras sociedades y se tomaría en cuenta el dinamismo de las desigualdades (véase, Minujin, 1998; Castel, 1998). Hay

quienes dan un paso más allá en estos razonamientos y consideran que, más bien, la vulnerabilidad es el rasgo distintivo del patrón de desarrollo vigente en América Latina, el cual se agregaría a la pobreza y a la mala distribución del ingreso que siempre han estado presentes en el capitalismo subdesarrollado (véase, Pizarro, 2001). Además de los planteamientos anteriores, varios autores hacen alusión más directamente a la noción de vulnerabilidad como daño o perjuicio; la vulnerabilidad lleva a la inseguridad y la indefensión, como producto de los choques externos a que se han enfrentado los países menos desarrollados durante las sucesivas crisis y la reestructuración económica. En este contexto, los recursos y las estrategias puestas en marcha por las comunidades y los individuos para enfrentar situaciones difíciles serían componentes explicativos del concepto de vulnerabilidad. Las dos principales dimensiones de la vulnerabilidad serían la sensibilidad de los sistemas ante un evento externo y su resistencia entendida como la facilidad y la rapidez con que se recuperan del estrés (Moser, 1998). Para esta autora, la vulnerabilidad está relacionada no sólo con la posesión (o no) de activos, sino con las estrategias para manejarlos. Los activos principales serían la fuerza de trabajo, el capital humano, la vivienda, las relaciones del hogar y el capital social.⁴

Varios estudiosos vinculados con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) han discutido y profundizado sobre el papel de los activos de los hogares para hacer frente a la vulnerabilidad. Indican que los recursos con que cuentan las unidades domésticas hay que valorarlos en conjunto con la estructura de oportunidades a que tienen (o no tienen) acceso. Los recursos se convierten en activos sólo en la medida en que permiten el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen el mercado, el Estado y la sociedad (véase, Kaztman y Filgueira, 1999).⁵ Los diferentes niveles de análisis que son necesarios para comprender cabalmente fenómenos como la vulnerabilidad también han sido señalados por Pizarro (2001). Para este autor, es insuficiente constatar la existencia de recursos e iniciativas en la sociedad civil, pues no siempre resultaría posible reducir la vulnerabilidad de esa manera si no se presentan oportunidades o si éstas son desiguales según grupos sociales. Habría condiciones objetivas y subjetivas de la vulnerabilidad. Las primeras se referirían a la creciente heterogeneidad productiva y a las transformaciones en los mercados laborales, en los sistemas de educación y salud, y en las organizaciones sindicales; las segundas comprenderían cuestiones como el sentimiento de indefensión por el repliegue del Estado y por la preponderancia de valores que fomentan sobre todo el esfuerzo individual.

Ante la magnitud y naturaleza de las transformaciones que hoy experimentamos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus especialistas se han dado a

⁴ Esta perspectiva se ha denominado como enfoque de “activos-vulnerabilidad” (véase, Moser, 1998).

⁵ Se rescata así la conocida necesidad de combinar el nivel macro de la estructura de oportunidades con el micro referido a los actores. De ese modo, el enfoque de “activos-vulnerabilidad” se modificaría en términos de “activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades” (véase, Filgueira, 2002; Kaztman, 2002; Rojas García, 2002).

la tarea de conceptuar y delinear las diferentes aristas de lo que podría considerarse un trabajo digno o de calidad, con el fin de mejorar los diagnósticos y fortalecer el diseño de las políticas en materia laboral. En especial, destaca la estrategia de trabajo decente, la cual recoge muchos elementos de los que hemos venido analizando, a la vez que añade otros de interés para los propósitos de este trabajo. Más que la estrategia misma, lo que nos importa es su trasfondo teórico, porque al clarificar los diferentes componentes que hoy definen un trabajo decente implícitamente se está haciendo alusión a los distintos tipos de insuficiencias que actualmente existen.

Un trabajo decente es aquel que se desarrolla en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Este enfoque integra una dimensión económica (importancia de empleo e ingresos adecuados), otra normativa (promoción de derechos), otra de seguridad (protección social), y finalmente otra de participación (diálogo social) (OIT, 1999; Ghai, 2003).⁶

En el informe del director general donde se plasmaron las principales directrices del enfoque de trabajo decente en 1999 (OIT, 1999), se parte de que el mundo y la organización están viviendo momentos de gran turbulencia, los cuales pueden brindar al mismo tiempo grandes oportunidades. La política de liberalización económica ha trastocado las relaciones entre el Estado, el mundo del trabajo y el ámbito empresarial, ya que en los logros económicos influyen principalmente las fuerzas del mercado. En este contexto, llama la atención la amplitud de elementos tenidos en cuenta en la perspectiva del trabajo decente, y la manera en que busca complementar nociones como la de subempleo o informalidad, ejes de análisis tradicionalmente muy socorridos en los diagnósticos de la OIT sobre los mercados laborales, sobre todo en los países no desarrollados. El objetivo de partida es la preocupación porque existan suficientes oportunidades de trabajo de cualquier tipo –asalariados, por cuenta propia, familiares no remunerados–, y que estas ocupaciones sean productivas y desarrolladas en condiciones mínimas aceptables. En este punto se rescatan fenómenos como el incremento del desempleo, la persistencia de remuneraciones insuficientes y de jornadas de trabajo prolongadas o parciales involuntarias. A lo anterior se agregan las facetas de los derechos, de la seguridad y del diálogo social.

En lo que respecta a los derechos, algunos autores consideran muy acertado que el enfoque del trabajo decente haga hincapié en los derechos de todos los trabajadores, pues se podría correr el riesgo de favorecer los intereses y reivindicaciones de un sector y postergar los de los otros (Sen, 2000).⁷ La seguridad laboral es otra de las facetas centrales en la caracterización de un trabajo decente, y aquí se presenta un punto adicional de convergencia importante entre esta perspectiva y las que hemos

⁶ Trabajo decente es a veces considerado como sinónimo o cercano a la noción de trabajo de calidad (véase, Anker et al., 2003). Sobre la calidad del empleo en el caso de América Latina y Estados Unidos, véase, Infante (1999).

⁷ En forma específica, se subraya la importancia de erradicar el trabajo forzoso, las peores formas de trabajo infantil, la discriminación en razón de género, edad, raza, así como las barreras a la libertad de sindicación.

analizado anteriormente. El énfasis que se hace en este aspecto responde a la constatación de que el sentido de indefensión es agudo y general, y de que ha habido un aumento pronunciado de diferentes formas de inseguridad e inestabilidad en el mundo. Por último, la faceta del diálogo social introduce de nueva cuenta la perspectiva socioeconómica más amplia y la necesidad de garantizar la vinculación de los trabajadores con otras instancias de la sociedad.

Es muy amplia la gama de elementos analíticos que son incorporados por estas diferentes perspectivas, pero sostenemos la tesis de que hay cierta convergencia hacia algunos ejes de reflexión comunes, sobre todo si se examinan los trabajos empíricos llevados a cabo en el marco de estos enfoques. Según nuestro entender, persiste el interés por comprender los tradicionales y nuevos significados del desempleo así como la presencia de distintos sectores en el mercado de trabajo (formales, informales, de medianos o bajos ingresos) en países que han reestructurado sus economías y se han abierto a la competencia y al intercambio con el exterior. A lo anterior se añade ahora una preocupación más explícita por dar cuenta de fenómenos como la creciente inestabilidad laboral y la falta de distintos esquemas de protección social, así como por hacer manifiestas las consecuencias, los perjuicios, pero también los derechos de los trabajadores ante el marcado deterioro en las condiciones de trabajo. En la siguiente sección intentamos sistematizar la situación observada y documentada en diversos países de la región en torno a estas diferentes problemáticas.

LA SITUACIÓN LABORAL DE AMÉRICA LATINA EN LOS ÚLTIMOS LUSTROS

Las reflexiones anteriores hacen difícil la conformación de una lista de ejes analíticos que sea pertinente y sintética a la vez; sin embargo, realizamos un esfuerzo en esa dirección en las páginas que siguen. En cada una de las problemáticas elegidas, identificamos primero los aspectos que se consideran centrales en el momento presente, y a partir de allí revisamos en su caso diversos tipos de indicadores siempre que exista (o hayamos localizado) la información necesaria en una perspectiva comparativa para varios países de la región. Es menester aclarar que en algunas ocasiones una problemática particular puede haber sido señalada como importante, pero no existen suficientes datos para darle seguimiento en el transcurso de varios años y considerando varios países a la vez.⁸

Desempleo abierto

Inquieta de manera recurrente en la actualidad los aumentos significativos en los niveles de desempleo abierto, los cuales se han observado en la mayoría de los

⁸ Este es el caso de las transformaciones en la jornada de trabajo. Sobre todo en los países desarrollados ha recibido mucha atención la jornada de tiempo parcial como un indicador de condiciones precarias de trabajo. En América Latina ésta ha recibido menos atención, aunque ya comenzamos a tener algunos estudios sobre el particular (véase, Leiva, 2000; Mora Salas, 2006).

países de América Latina, sobre todo hasta los primeros años de la década del 2000. También se enfatiza la posible naturaleza estructural o de larga duración del desempleo abierto en el momento presente, lo que puede tener lugar tanto en países desarrollados como en desarrollo. Consideramos que contamos con suficiente información para documentar de manera fehaciente el primer fenómeno, y también parcialmente el segundo, aunque en este último caso estimamos que se necesita realizar mayores esfuerzos de investigación y de recolección de información en una perspectiva comparativa.

Desde mediados de los años 1990s los niveles de desempleo abierto en nuestra región han alcanzado niveles bastante elevados. El promedio ponderado de la tasa de desocupación correspondiente a la región comenzó a elevarse desde 1993 (cuando registró un nivel de 6.3%) y alcanzó 8.9% en 1999 (OIT, 2005).⁹ En una perspectiva internacional, América Latina se sitúa desde finales del siglo pasado por encima de toda la región asiática en términos de desempleo abierto (Oriente Medio, el continente africano y las economías en transición muestran tasas más elevadas; véase, OIT, 2003 y 2006).

En lo que va de la década del 2000 se observaron primero nuevos aumentos del desempleo abierto en la región latinoamericana, los cuales siguieron a los acontecimientos del 2001, pues nuestra región fue la más afectada por la desaceleración de la actividad económica que tuvo lugar globalmente alrededor de ese año. La tasa de desocupación urbana latinoamericana alcanzó un nivel máximo de 11.1% en 2003, pero a partir de este punto tuvieron lugar descensos moderados en 2004 y 2005, los cuales acompañaron a la recuperación económica que ocurrió en esos años.¹⁰ Particularmente en 2004 se observaron varias señales claras de recuperación como el aumento del PIB y de las exportaciones (en respuesta a la expansión económica de los Estados Unidos y de China), y también se mejoraron los términos de intercambio, los niveles de la demanda interna, de las remesas y de la inversión extranjera directa, además de que las tasas de inflación siguieron una tendencia a la baja en la región tomada con su conjunto. En los prospectos que se hacen para la segunda mitad de la década, se espera que América Latina siga creciendo (y que la desocupación siga descendiendo) porque se han dado pasos importantes para lograr condiciones macroeconómicas sanas; sin embargo, los analistas son cautos porque indican que nuestros países siguen dependiendo tal vez en demasía de exportaciones con escaso valor agregado y basadas en bajos salarios (OIT, 2005).

Los países donde más se incrementó la desocupación en los años 2000s o donde se alcanzaron los niveles más elevados fueron Argentina (nivel máximo de 19.7% en 2002), Rep. Dominicana (alcanzó 18.4% en 2004), Colombia (18.2% en 2001), Venezuela (18% en 2003), Panamá (17% en 2001) y Uruguay (17% en 2002). Asimismo, en Brasil el crecimiento de los desempleados ha sido particularmente

⁹ Estos indicadores se basan en las encuestas de hogares urbanos de 18 países, los cuales representan el 95% del PIB regional y el 89% de la PEA urbana (OIT, 2005).

¹⁰ Según las últimas cifras, esta tendencia hacia el descenso continuó en 2006 (véase, OIT, 2006).

importante (la tasa pasó de 7.1% en 2001 a 12.3% en 2003). A pesar de la severidad del problema en estos contextos nacionales, hay que mencionar que en casi todos ellos también se han observado descensos moderados en la desocupación abierta en los años más recientes, los cuales han acompañado la recuperación de la actividad económica en diversos sectores. Los grupos poblacionales más afectados han sido las mujeres, y especialmente los jóvenes, entre quienes se observaron tasas con niveles cercanos o superiores al 30% en todos los países mencionados con información más reciente (datos de OIT, 2005).

Como adelantamos, además de los altos niveles que ha alcanzado la desocupación en nuestra región en los últimos lustros, a veces se argumenta que este fenómeno es ahora de naturaleza estructural, o que se ha hecho de más larga duración. Es difícil contar con información para respaldar este planteamiento, pero hasta donde sabemos, estudios llevados a cabo con datos de la década de 1990 sí permiten apoyarlo (véase, CEPAL, 2001). Con información para 9 países en el periodo 1994-1999, se observó un aumento del tiempo de búsqueda de trabajo en seis de ellos. Además, el análisis por niveles de escolaridad confirmó que el tiempo de desocupación entre los más calificados es mayor, pero que en el transcurso de esos años se incrementó de manera sistemática la duración media del desempleo también entre aquellos menos escolarizados. Esta información permite esbozar la hipótesis de que los problemas de escasez de puestos de trabajo se manifiestan a lo largo de todo el espectro ocupacional.

Heterogeneidad productiva y laboral

América Latina se caracteriza por ser una región no desarrollada con una constante heterogeneidad productiva y laboral (grandes y medianas empresas que coexisten con una importante cantidad de pequeños establecimientos y predios agrícolas). En términos laborales, llama la atención la relevante presencia de los trabajadores no asalariados poco calificados y de los/as empleadas/os domésticos/as (como es conocido, la OIT y otros organismos internacionales agrupan a este conjunto bajo la denominación de sector informal cuando se trata de trabajadores no agrícolas).¹¹ En particular, preocupa de manera especial en el presente el afianzamiento del autoempleo más ligado a la pobreza o a la exclusión (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2004), o de aquel que constituye un mero refugio de mano de obra (Souza, 1980; Pacheco, 2004). Existe suficiente respaldo para estos planteamientos proveniente de diferentes fuentes. Veamos.

En 1990 los trabajadores usualmente conocidos como informales tomados en su conjunto constituían 43% de la fuerza de trabajo no agrícola de la región, y en los tres lustros posteriores han alcanzado a representar una cifra cercana a la mitad de esa fuerza de trabajo (47.4% en 2003). Los que más incrementaron su presencia dentro del sector informal fueron aquellos por cuenta propia y familiares no remunerados (más hombres que mujeres), pues los ocupados en las microempresas de hasta 5 trabajadores y los/as empleadas/os domésticos/as crecieron ligeramente

¹¹ Sobre esta y otras posturas en torno al sector informal, véase Tokman, 2004.

en menor medida (datos de OIT, 2005).¹² La tendencia de crecimiento del sector informal tuvo lugar en la mayoría de los países con información pertinente (11 de 14); sólo Argentina, Uruguay y Costa Rica no se ajustaron a este patrón general (y en Chile también el crecimiento de los trabajadores por cuenta propia ha sido muy ligero en las últimas décadas). De este modo se confirma que algunos de los países que tradicionalmente se han caracterizado por tener mejores niveles de vida (y mayores PIB per cápita) en América Latina, son los que siguen diferenciándose del resto en el primer lustro del siglo XXI en lo que respecta a las tendencias que se observan en su sector informal.¹³

Debemos hacer una mención especial de los/as empleadas/os domésticos/as latinoamericanos (casi en su totalidad mujeres), que alcanzaron a representar 15.4% de la fuerza de trabajo no agrícola femenina en 2003 (13.8% en 1990). Se trata de una alternativa ocupacional que se amplía en algunos casos de manera significativa en el periodo 1990-2003 (por ejemplo, en Colombia y Brasil); asimismo, es de destacar que este tipo de trabajo crezca -aunque sea ligeramente- allí donde se ha reducido la presencia de otros trabajadores menos privilegiados como serían los autoempleados (Argentina y Uruguay). Lo anterior indica que un sector de las mujeres de la región sigue teniendo pocas alternativas fuera del tradicional servicio doméstico -en general escasamente remunerado, con largas jornadas de trabajo y sin prestaciones sociales-, para incorporarse al mercado de trabajo.

En lo que respecta a los trabajadores del sector público y a los que laboran en las pequeñas, medianas y grandes empresas privadas (conocidos en su conjunto como trabajadores del sector formal), se observan algunas tendencias de interés al analizar el periodo 1990-2003. El sector público para el conjunto de América Latina dejó de crecer en este lapso, producto sin duda de las políticas directamente encaminadas a su reestructuración dentro del esfuerzo por reducir al mínimo el papel del Estado en la vida económica y social (los trabajadores públicos representaron 14.4% del empleo no agrícola en 1990 y 13.7% en 2003). En cambio, los ocupados en las empresas privadas representaban 42.9% en 1990 y descendieron a 38.9% en 2003 (datos de OIT, 2005). Esta información confirma las dificultades que han enfrentado los mayores establecimientos privados latinoamericanos para crear puestos de trabajo asalariados, en un contexto de reconversión tecnológica y creciente competitividad.

¹² Datos referidos a 14 países con información para el periodo 1990-2003-4: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (OIT, 2005). Según el Panorama Laboral más reciente, (OIT, 2006), la fuerza de trabajo en el sector informal en 2005 alcanza a representar 48.5% del total.

¹³ Esto se mantiene a pesar de las dificultades económicas que han enfrentado de manera reciente Argentina y Uruguay, por lo que es probable que la precariedad de estos mercados laborales se refleje en otro tipo de indicadores como serían los salarios o la inestabilidad laboral (ver más abajo). Llama la atención los casos de México y Brasil, los países más grandes y también con PIB per cápita claramente por encima del promedio en la región (véase, Banco Mundial, World Development Indicators, varios años). En ellos se incrementó la presencia del sector informal en el periodo que analizamos.

Si se desglosan las tendencias anteriores para los diferentes países, habría que subrayar que el sector público descendió de manera más pronunciada en la mayoría de los contextos nacionales, sólo que esto fue contrarrestado por Brasil (y también Chile) donde se observaron aumentos que moderaron la baja general. Asimismo, el declinio del empleo en las pequeñas, medianas y grandes empresas tuvo lugar sólo en la mitad de los países, pero en este grupo está incluido Brasil, que es el que nuevamente influye de manera más decisiva en la conformación de la tendencia regional debido a su peso poblacional y económico (datos de OIT, 2005).

Contamos con más información para marcar las tendencias en la heterogeneidad que para profundizar en los ingresos y condiciones laborales que imperan entre los diferentes grupos. No obstante, existe evidencia de que en la década de 1990 los autoempleados urbanos siguieron presentando mayores niveles de pobreza que el conjunto de los ocupados urbanos, aun cuando en muchos países dichos niveles descendieron en forma general.¹⁴ Asimismo, al final de esa década en la totalidad de los contextos nacionales también los asalariados no calificados en microempresas (de hasta 5 trabajadores) mostraron mayores carencias económicas que el conjunto de los trabajadores urbanos, y en algunos casos también estaban peor situados que los autoempleados (véase, CEPAL, 2001, cuadro 17; Pérez Sáinz y Mora Salas, 2004). Por lo menos entonces para la década pasada es claro que los trabajadores del denominado sector informal continuaban mostrando mayores niveles de precariedad que el resto, y que entre ellos seguía predominando la dinámica de la subsistencia.¹⁵

Las bajas y desiguales remuneraciones

Las bajas remuneraciones de los trabajadores latinoamericanos, así como la polarización que muchas veces se observa en las retribuciones, es una característica persistente de nuestros mercados laborales que motiva a la reflexión.¹⁶ Para el caso de nuestra región, la OIT construye y actualiza de manera sistemática una serie de datos sobre las remuneraciones en la industria y sobre los salarios mínimos (ambos en términos reales); de esta suerte es posible comparar el comportamiento de un sector donde se asume que la productividad es varias veces superior al promedio, con aquel de las remuneraciones mínimas, las cuales son a veces las más castigadas, aunque también pueden ser objeto de aumentos significativos en momentos de dificultades económicas y políticas.

¹⁴ Con la excepción de los casos de Chile y Venezuela (datos para 17 países en CEPAL, 2001, cuadro 17). También en el sector rural, los campesinos siguen estando mucho más pauperizados (período 1990-1999) que el resto de los trabajadores rurales.

¹⁵ Un estudio longitudinal reciente para México basado en las encuestas de micronegocios permite llegar a la misma conclusión (Román Reyes, 2006).

¹⁶ Es importante tener en cuenta que la desigualdad salarial es un fenómeno en crecimiento en el mundo entero. Según los últimos indicadores del mercado de trabajo de la OIT, entre 1990 y 2000 los salarios globales en las ocupaciones de alta calificación se incrementaron de manera más rápida que en las ocupaciones poco calificadas (OIT, 2006a).

En el periodo 1990-2004 se observaron aumentos en las remuneraciones reales en la industria en una mayoría de los países con información disponible (14 contextos nacionales con datos para ese lapso o años cercanos). El promedio ponderado para la región aumentó alrededor de 4% en 2004 en relación con el año anterior (en 2002 y 2003 este indicador fue negativo), lo cual es una muestra importante de la recuperación reciente de la economía latinoamericana. Destacan del resto los casos de Ecuador (60% de incremento) y Chile (50%). Sin embargo, también hay que indicar que en cuatro países se registraron en 2004 niveles inferiores en las remuneraciones en la industria a los de 15 años atrás: en Argentina el nivel de 2004 equivale a 99.5% del de 1990; en Paraguay, 93%; en Uruguay, 78%; y en Venezuela, 61% (datos de OIT, 2005).

El panorama que es posible trazar en torno al salario mínimo con la serie construida por la OIT es menos esperanzador. Ciertamente se observaron aumentos significativos en el periodo 1990-2004 (en la región en su conjunto el promedio ponderado de 2004 es 42% superior al de 1990). Sin embargo, si se comparan los niveles de 2004 con los de 1980 los resultados son muy reveladores de lo ocurrido con varios lustros de una estrategia económica que no ha traído cambios significativos para los trabajadores menos privilegiados. En Brasil, el salario mínimo de 2004 equivale a 91.4% del de veinticuatro años atrás; el de Honduras 88.4%; el de Bolivia, Ecuador y Venezuela entre 40 y 50%; el de Perú y Uruguay entre 30 y 35%; y por último el de México y El Salvador entre 25 y 30%.

Inestabilidad entre los trabajadores latinoamericanos

Como adelantamos, además de las problemáticas que hemos analizado hasta ahora, se plantea a menudo que mucho de lo que ocurre en el mercado laboral en la actualidad es preciso enfocarlo desde la perspectiva de la mayor inestabilidad, inseguridad y la creciente falta de protección social.¹⁷ Todos estos ejes analíticos están muy interrelacionados, y en este apartado abordamos primero los problemas específicamente referidos a la permanencia en el empleo y a las modificaciones en los contratos. En el caso de nuestra región, investigaciones realizadas desde cualquier corriente de pensamiento llaman la atención sobre la mayor presencia de trabajadores temporales, con contratos transitorios o sin contratos de trabajo. En este contexto, aspectos de especial interés son el impacto de las reformas laborales y de los procesos de reestructuración económica en la región sobre las modificaciones en los contratos de trabajo.¹⁸

Se cuenta —en especial en los últimos años— con alguna información proveniente de las encuestas de hogares y de empleo sobre contratos, permanencia o transitoriedad

¹⁷ Véase, Standing (2002), quien privilegia más bien el término inseguridad para englobar todo lo anterior. Este autor plantea que hoy en día lo central es la inseguridad que existe en lo que respecta a las oportunidades de trabajo y de desarrollo profesional, a la permanencia en el empleo, al flujo de ingresos y a la participación en la toma de decisiones en los diversos tipos de establecimientos.

¹⁸ Las reformas laborales y sus impactos sobre los contratos de trabajo en los años 1990 son analizadas en Tokman y Martínez, 1999; Vega Ruiz, 2001.

en la relación laboral, indemnizaciones y seguros de desempleo (véase, OIT, 2003a). Varios trabajos que han sido llevados a cabo a partir de esta información apoyan el planteamiento de que durante la década de 1990 en varios países de América Latina se incrementó la proporción de asalariados ocupados de manera temporal y de aquellos sin contratos de trabajo. Asimismo, se demuestra que los ingresos laborales de los trabajadores permanentes y de aquellos con contratos son los más altos en términos relativos (véase, Tokman y Martínez, 1999, datos para cuatro países; CEPAL, 2000, datos para 7 países).¹⁹

No sólo es relevante puntualizar lo que ocurre con la inestabilidad al interior de nuestro continente, sino traer a la discusión la comparación con otras latitudes. En uno de los últimos informes sobre el trabajo en el mundo de la OIT se indica que en Latinoamérica se presentan las menores permanencias promedio en el empleo a nivel global, en comparación con los Estados Unidos, diversos países de la Unión Europea y Japón.²⁰

Es común considerar a nivel macroeconómico que la flexibilidad del trabajo (y del capital) son condiciones indispensables para el logro de mayor productividad, en un entorno caracterizado por la globalización, la competitividad y el cambio tecnológico. No obstante, también existe fundamento para plantear a nivel microeconómico que la mayor estabilidad o permanencia en el empleo repercute positivamente en la productividad. Ante lo que podría considerarse como una paradoja, se sostiene que lo mejor sería trabajar hacia una movilidad protegida (o hacia el logro de flexibilidad en seguridad), sobre todo en el caso de los países en desarrollo (véase, OIT, 2005a).

En lo que toca a América Latina, la OIT reporta en este informe global de 2005 que los factores que influyen en la reducida estabilidad son la volatilidad macroeconómica que lleva al quiebre de empresas y a la destrucción de los puestos de trabajo, el gran peso de las pequeñas empresas donde la permanencia es generalmente menor, y también el hecho de que en nuestras economías persiste el sesgo hacia actividades que pueden realizarse por trabajadores cuya duración en el empleo sea breve. Llama también la atención que en Latinoamérica, el rigor de la legislación laboral no se relaciona positivamente con la mayor permanencia en el empleo, asociación que sí se observa en el caso de la OCDE. Se llega a la conclusión de que esto puede suceder por el gran peso de la economía informal, el incumplimiento de las

¹⁹ Los trabajos anteriores generalmente se basan en datos transversales. Sin embargo, algunos autores han aprovechado los paneles que ofrecen las encuestas de empleo para comenzar a explorar estos temas en forma longitudinal en algunos contextos nacionales. Ellos reafirman el problema de la alta inestabilidad laboral y ofrecen mayores elementos para su análisis (véase, Bayón y Saraví, 2002, y Beccaria y Maurizio, 2004 para Buenos Aires; Rojas García, 2002, para la Ciudad de México).

²⁰ Datos alrededor del año 2000 referidos a: Argentina (6.7 años de permanencia media en el empleo); Perú (6.3); Chile (5.5); Brasil (5.3); Honduras (3.9); Estados Unidos (6.6); varios países europeos (10.6); Japón (12.2). Se advierte que las cifras más reducidas en América Latina se pudieran deber a la estructura por edad todavía relativamente joven que nos caracteriza, pero también se ofrecen algunos datos según grupos de edad que llevan a pensar que se trata de un resultado hasta cierto punto independiente de la estructura demográfica.

leyes, o el hecho de que éstas sólo se cumplan a partir de cierto umbral de duración del empleo, o exclusivamente por parte de las empresas mayores (OIT, 2005a). A partir de todo lo anterior, es muy relevante tener en cuenta que, contrario a lo que a veces se argumenta, los flujos de mano de obra son ciertamente elevados en nuestra región, aspecto que puede incidir en la productividad, y a nivel del trabajador individual repercutir en una mayor fragilidad de los vínculos que se establecen con el mercado de trabajo y con la sociedad.

Falta de protección social

En estrecha relación con la permanencia o con la existencia de contratos está el tema de las transformaciones en la protección social. Se argumenta que en nuestra región ha ocurrido un destacado descenso en el número de trabajadores protegidos dentro de diversos esquemas, así como fluctuaciones marcadas en el gasto público destinado a estos rubros. Existe información que permite apoyar estos planteamientos, pero sería de desear que fuese más precisa con el fin de afinar los diagnósticos y el sentido en la toma de decisiones.

Las series más amplias con que se cuenta sobre protección social se refieren a la cobertura de salud, jubilaciones y pensiones entre los trabajadores asalariados en diferentes sectores del mercado de trabajo (véase, OIT, 2005, datos para catorce países en el periodo 2003-2004, y series de tiempo para el lapso 1990-2003-4 para 10 contextos nacionales).²¹ En los últimos tres lustros se han observado reducciones en este tipo de cobertura en la mayoría (7) de los 10 países considerados. En el grupo de países con más altos niveles de protección social (Costa Rica, Chile, Uruguay y Panamá, con más de 70%), sólo Costa Rica mantuvo y aumentó ligeramente el porcentaje de trabajadores cubiertos hasta 80% en 2004. Este dato, junto con otros como el referido a la evolución de los trabajadores informales, respalda la idea de que en ese país centroamericano el ajuste estructural, la reestructuración económica y la reorientación de las exportaciones han procedido de manera gradual y heterodoxa (Mora Salas, 2006). En Chile se observó primero un descenso de la protección social en los 1990s, seguido de una recuperación en los años 2000 que todavía no es suficiente para alcanzar los niveles de 1990. En lo que respecta a los descensos, los más significativos tuvieron lugar en Venezuela (14 puntos porcentuales) y Argentina (10 puntos porcentuales).

Todo el análisis anterior confirma que hacia mediados de la década del 2000 el panorama sigue siendo poco halagador en lo que respecta al crecimiento y algunas condiciones generales de trabajo que enfrentan los trabajadores asalariados públicos y privados en nuestra región. En un buen número de países su cobertura social se ha visto mermada en el transcurso de los últimos lustros, lo cual es un reflejo de la falta de crecimiento económico sostenido y de las carencias y las transformaciones en los sistemas de seguridad social.²²

²¹ Esta información puede referirse a: cobertura de salud; cotizantes o afiliados a la seguridad social (pública o privada); cobertura de salud y pensiones; afiliación a un sistema de pensión o jubilación (ver OIT, 2005).

La disminuida presencia de la negociación colectiva

Los estudios y el conocimiento acumulado sobre sindicalismo tienen una larga tradición dentro de la sociología del trabajo y cubren un importante número de aspectos (véase, de la Garza, 2000). A partir de los procesos de reestructuración económica y productiva ha llamado la atención en muchos países la pérdida de importancia de los sindicatos y con ellos de la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores. ¿Qué tan importante ha sido este fenómeno en América Latina? Necesitaríamos contar con información de muy diversos tipos para poder ofrecer una respuesta acabada a esta interrogante. En este apartado abordamos apenas uno de los aspectos involucrados, el peso cuantitativo de la fuerza de trabajo sindicalizada, el cual reconocemos de partida que puede no tener una relación directa con la capacidad de negociación política de los sindicatos.

Datos recopilados por la OIT hasta el año 2000 indican que la tasa de sindicalización promedio (proporción de la fuerza de trabajo que pertenece a sindicatos) para ese año en América Latina era solamente de 19% (OIT, 2002). Los países que tenían entre 20 y 25% de su fuerza de trabajo afiliada a sindicatos en ese momento eran Argentina, Brasil y Nicaragua; entre 10 y 20%, República Dominicana, Bolivia, Venezuela, Chile, Costa Rica, Uruguay y Ecuador; menos de 10%, Paraguay, Perú, Colombia, Honduras, El Salvador y Guatemala (16 países considerados en el reporte de la OIT, 2002, con datos para el quinquenio 1996-2000). Se trata de proporciones ciertamente restringidas, que dependen de la presencia y evolución del movimiento obrero en cada país.²³ Es de subrayar asimismo que en la gran mayoría (11 de 16) de contextos nacionales con información existente para dos lapsos consecutivos en el decenio pasado se observaron descensos en este indicador de densidad sindical. Las bajas más pronunciadas ocurrieron en varios países de menor desarrollo relativo (El Salvador, Bolivia, Honduras, Guatemala), pero también ocurrieron descensos de consideración en Venezuela y Chile.²⁴

Un indicador que generalmente se considera de manera conjunta con la tasa de sindicalización es el porcentaje de los trabajadores asalariados en algún momento en huelga en un periodo determinado. En 1990-2000 este indicador alcanzó proporciones muy reducidas en la inmensa mayoría de los países latinoamericanos (entre 0.1 y 10%), con una tendencia hacia el descenso en gran parte de ellos. A estos resultados a veces se le da una connotación positiva (por ejemplo, en OIT, 2002), pero también podría ser que el reducido número de trabajadores que opta por la huelga sea el producto de los escasos logros que históricamente se han

²² Los estudios más detallados permiten concluir que la cobertura de jubilaciones y pensiones es la que se ha reducido de manera mas sistemática (véase, OIT, 2003a).

²³ Esta clasificación de los países en estos tres grupos es la que también básicamente se desprende de las cifras que maneja Ros (2005), el cual se basa en indicadores del Banco Mundial para la primera mitad de la década del 1990. Para ese periodo se cuenta además con datos sobre México, el cual quedaría ubicado entre los de mayor densidad sindical.

²⁴ Algunos estudiosos cuestionan la calidad y formas de captación de los datos mediante los cuales se calcula la proporción de la fuerza de trabajo sindicalizada (véase, de la Garza, 2006, para el caso de México, autor que plantea claramente las dificultades para lograr un dato confiable sobre la pertenencia a sindicatos).

obtenido por esa vía, o un reflejo de las presiones que se hacen sentir sobre los asalariados en un contexto de crecimiento de los trabajadores no asalariados y de entusiasmo por la desregulación del mercado laboral.

Ante estos resultados es útil mencionar que actualmente se cuenta con varios estudios que muestran más bien el papel positivo de la negociación colectiva sobre las empresas y su productividad (OIT, 2004 y 2004a). Si lo que se toma en cuenta es sólo la existencia de sindicatos, a nivel internacional la evidencia es mixta en lo que respecta a su impacto sobre la productividad. No obstante, si se indaga de manera más específica sobre el posible efecto de que se haya implantado la negociación colectiva, el resultado es más claro en la dirección de mayor productividad (OIT, 2004a, estudios sobre Argentina, México y Panamá). Se trata de un resultado que debería recibir mayor atención si es que se quiere promover el diálogo social y mostrar sus efectos sobre los diversos actores en el mercado de trabajo.

La promoción de los derechos de los/as trabajadores/as

Ante muchas de las tendencias delineadas con anterioridad, ha quedado clara la necesidad de fortalecer los derechos de todos los trabajadores (sin distinción de sexo, edad, etnia), y además de aquellos que aspiran a serlo. El más crucial es el derecho al trabajo mismo, así como la posibilidad de ejercerlo en condiciones mínimamente satisfactorias. Aunque estos derechos atañen a todo el espectro social, las mujeres, los niños y los adolescentes han recibido atención especial en los últimos lustros, dado que su situación ha sido generalmente considerada aun más vulnerable que la del resto (véase, Vega Ruíz, 2001; CEPAL, 2004).

Las mujeres han aumentado significativamente su participación económica en los últimos lustros en América Latina, pero es importante tener en cuenta que la desocupación femenina se mantiene más elevada que la masculina en la casi totalidad de los países de la región. Asimismo, si se compara la información del año 2000 con la del 2004, la brecha entre hombres y mujeres en términos de desempleo se amplió en 11 de los 16 países para los cuales se cuenta con información en ambos años (OIT, 2005).

No obstante lo anterior, en promedio las remuneraciones de las mujeres ocupadas crecieron más que las de los hombres en el decenio de 1990. De este modo la brecha de ingresos entre ellos aun se mantiene elevada, pero se redujo de 32% en 1990 a 22% en 2000. Dicha brecha es menor en las microempresas y en el sector público, pero aumenta con la edad y para los trabajadores de más escolaridad y más calificados, lo cual apunta a que las mujeres siguen enfrentando restricciones para acceder a los mejores puestos de trabajo (OIT, 2001, 15 países estudiados que cuentan con el 92% de la PEA no agrícola de la región).

El mejoramiento de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo ha sido promovido mediante muy diversas maneras por los organismos internacionales, y también ha formado parte importante de las reformas laborales latinoamericanas (véase, Vega Ruíz, 2001, y CEPAL, 2004). Asimismo, hay que mencionar que

se han observado algunos avances al respecto en el terreno de la negociación colectiva que llevan a cabo los sindicatos. En un marco de debilitamiento de este tipo de negociación, la tendencia general en los años 1990s en varios países de la región ha sido hacia la permanencia o al aumento del número y contenido de las cláusulas relativas a los temas de igualdad de género. El progreso más importante se ha producido en el ámbito de la protección de la maternidad (y la paternidad). Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta incorporación todavía es incipiente, y que se da en un marco de deterioro laboral en lo que concierne al conjunto de los trabajadores (OIT, 2002; Abramo y Rangel, 2005).

El trabajo infantil también ha recibido renovada atención desde la perspectiva de los derechos. Sabemos que éste no es un fenómeno nuevo, y que hasta hace poco en las políticas que se diseñaban en torno al trabajo de los niños y los adolescentes prevalecía una visión asistencial. Hoy ha ganado más terreno la necesidad de erradicar o abolir todas las peores formas de trabajo infantil, es decir, todos aquellos trabajos que ponen en riesgo el desarrollo, la salud mental o física, la seguridad o la moralidad de los niños y niñas, debido a su naturaleza, al número de horas trabajadas, a la hora del día en que se labora, o a la peligrosidad de las herramientas que se utilizan. Muchos países de la región han ratificado los principales acuerdos internacionales promovidos por la OIT en estas direcciones (véase, CEPAL, 2004).

De los diagnósticos que han sido llevados a cabo recientemente sobre el trabajo infantil en América Latina sobresalen los siguientes hechos²⁵. Alrededor del 15% de la población de 5 a 17 años en el conjunto de los países participa en la actividad económica. Este porcentaje es de los más bajos en lo referente a las regiones del mundo en desarrollo, pero en cuatro países latinoamericanos, con alta proporción de población indígena, los niños y adolescentes que trabajan sobrepasan el 20% (Bolivia, Perú, Guatemala y Ecuador) (los contextos nacionales donde dicho trabajo es menos importante son Chile y Panamá). Más niños que niñas están participando laboralmente en estas edades, de manera principal en las áreas rurales, y como trabajadores familiares sin remuneración (estos resultados no toman en cuenta el trabajo doméstico, casi siempre llevado a cabo por las niñas y adolescentes mujeres).

Son especialmente significativos los resultados encontrados en torno a la escolaridad. Se ha corroborado que el trabajo infantil repercute negativamente sobre la asistencia escolar. Asimismo, los niños y adolescentes que trabajan —más los varones que las niñas— completan en menor medida la escuela primaria y especialmente la secundaria. Con datos agregados es difícil establecer aquí las relaciones de causa-efecto, pues estas tendencias también reflejan el difícil acceso a una educación pública gratuita de calidad. No obstante, consideramos que hoy existen suficientes elementos para cuestionar la idea de que la experiencia del

²⁵ Véase, en especial, el estudio llevado a cabo por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT (2005b), con base en las encuestas especiales llevadas a cabo en 13 países en 2001-2003, la mayoría de ellas promovidas por dicho programa.

trabajo infantil sea positiva para la vida futura. Más bien se trata de un fenómeno que perjudica el presente y el futuro, mediante el cual se reproduce el círculo de la pobreza (véase, OIT, 2005b).

REFLEXIONES FINALES

En el título de este trabajo hacíamos evidente nuestra preocupación por el sentido de las transformaciones laborales en América Latina. Tanto si se entiende la palabra “sentido” como dirección o como significado, esperamos haber aportado información y reflexiones para comprender en alguna medida los cambios que han tenido lugar. Del análisis que hemos llevado a cabo sobresalen varias facetas de los mercados de trabajo en la región que apuntan hacia un deterioro creciente. Las que creemos que destacan por encima de las carencias que tradicionalmente nos han caracterizado y que cuentan con mayor respaldo son las siguientes:

- Los niveles especialmente elevados de desocupación abierta. Al inicio de los años 2000 un número significativo de personas (especialmente de jóvenes y mujeres), no logró incorporarse al mercado laboral o encontrar el tipo de empleo que buscaba. Hay además indicios de que puede haberse incrementado el tiempo medio de desocupación, pero a nuestro entender necesitamos más investigación y datos más recientes para profundizar en lo que a veces se denomina el carácter estructural del desempleo en los países latinoamericanos.
- La prolongada importancia del trabajo por cuenta propia, en microempresas y del empleo doméstico. Se trata de sectores cuyo papel en la absorción de fuerza de trabajo en América Latina está plenamente establecida. Lo que sobresale es que su importancia cuantitativa se haya incrementado en el transcurso de los últimos tres lustros en un buen número de contextos nacionales, y que hasta donde sabemos siga prevaleciendo aquí la lógica de la subsistencia. Mucho se ha argumentado sobre las oportunidades de acumulación que ofrece el conocido sector informal, o sobre la posibilidad de que estos trabajos sean dignos, pero todavía la evidencia a nivel agregado se encamina lamentablemente en dirección contraria.
- El bajo poder adquisitivo de los salarios mínimos. Hay que partir de la constatación de que en todo el mundo continúa la polarización en los ingresos de los trabajadores, y el caso de América Latina no es la excepción. La información que incorporamos al análisis permite claramente indicar que han tenido lugar aumentos salariales entre los trabajadores más calificados, o entre aquellos que se ocupan en los contextos de mayor productividad, pero es sorprendente que en muchos países los más bajos salarios no hayan recuperado el poder adquisitivo de los años 1980s. Ha sido útil examinar la evolución de los ingresos durante las últimas décadas, porque esto nos permite evaluar los incrementos recientes desde otra perspectiva, así como ratificar la magnitud del camino que se tiene por recorrer en el caso de los trabajadores más pobres.
- La inestabilidad y la inseguridad en aumento. Contamos con suficiente información para puntualizar que se ha acrecentado en la región la proporción de

asalariados ocupados de manera temporal y de aquellos sin contratos de trabajo. Asimismo, nos pareció muy relevante traer a la discusión los resultados de estudios a nivel global que permiten cuestionar la idea de que en Latinoamérica los trabajadores gozan de mayor estabilidad, y de que la “rigidez” de nuestra legislación laboral se relaciona con mayores permanencias promedio en el empleo. Este conjunto de evidencias confirma más bien los elevados grados de vulnerabilidad que hoy se enfrentan, lo cual debe de dar pie a mayor número de investigaciones que le den seguimiento a este fenómeno, tanto a nivel estructural como individual.

- Las deficiencias en los sistemas de protección social. Aunque la información comparativa con que se cuenta para los últimos lustros no es estrictamente comparativa, es preocupante que en la mayoría de países se haya observado una disminución entre los asalariados cubiertos por los diferentes esquemas de protección social. Inquieta además que entre los países que han logrado una cobertura social amplia, la casi totalidad de ellos hayan tenido dificultades para mantener los estándares ya alcanzados en el pasado reciente. Es preciso afinar la recolección y sistematización de información en este campo para poder dar cuenta de manera más particularizada sobre la pérdida de estas garantías que acrecientan la inseguridad laboral en nuestra región.

- Las transformaciones en la negociación colectiva. Muchos sostienen que los sindicatos pierden cada vez mayor presencia en el horizonte latinoamericano (y también mundial), pero se trata de un fenómeno con muchas aristas no siempre susceptibles de medición directa. En lo que respecta a la proporción de trabajadores cubiertos por la sindicalización, hay evidencia de que esta cifra es baja y también de que se ha reducido en un buen número de países. Aunque se presentan muchas dificultades para lograr indicadores fidedignos de la densidad sindical (y no menos de la importancia política y económica de los sindicatos), es menester insistir en determinar instrumentos apropiados en esa dirección, así como seguir explorando la relación entre la negociación colectiva y la productividad.

- Las luces y las sombras en el ámbito de los derechos. A lo largo del trabajo vimos que en los hechos actualmente se sigue vulnerando de manera frecuente el derecho de muchos trabajadores a contar con condiciones laborales dignas. No obstante, pudimos documentar avances en la promoción de esos derechos para el caso de las mujeres, niños y adolescentes, grupos que siguen presentando una situación más desventajosa que los demás. Se trata de convenios internacionales que han sido ratificados por muchos países, o de adelantos en esta dirección en el terreno de la negociación colectiva. En lo que respecta al trabajo infantil, hay que destacar el esfuerzo de muchos organismos internacionales y nacionales por hacer visible las repercusiones de las peores formas que puede presentar dicho trabajo, así como del impacto que este fenómeno tiene en general sobre la escolaridad y el futuro de los/as niños/as.

Este conjunto de problemas y situaciones es más bien apremiante, y demanda la atención permanente de todos los actores sociales. En lo que toca a la inves-

tigación, es muy importante que sigamos monitoreando y profundizando en la magnitud y trascendencia de lo que aquí hemos señalado. Para ello tenemos que someter a una discusión constante, tanto los esquemas conceptuales como los indicadores y la información estadística con que contamos, a fin de poder dar cuenta cabal de las transformaciones laborales en forma comparativa en nuestra región.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, Laís y Marta Rangel (2005), *América Latina: Negociación colectiva y equidad de género*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- Anker, Richard, et al. (2003), "La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, pp. 161-195.
- Banco Mundial (varios años), *World Development Indicators*, Washington.
- Bayón, Cristina y Gonzalo Saraví (2002), "Vulnerabilidad social en la Argentina de los años noventa: impactos de la crisis en el Gran Buenos Aires", en Rubén Kaztman y Guillermo Wormald (coords.), *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Fernando Errandonea editor, pp. 61-132.
- Beccaria, Luis y Roxana Maurizio (2004), "Inestabilidad laboral en el Gran Buenos Aires", *El Trimestre Económico*, vol. LXXI (3), núm. 283, julio-septiembre, pp. 535-573.
- Carr, Marilyn y Martha Chen (2004), "Mujeres y hombres ante la exclusión social y la mundialización", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, núm. 1-2, pp. 149-183.
- Castel, Robert (1998), "La lógica de la exclusión", en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (eds.), *Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Santa Fe de Bogotá, Editorial Santillana y UNICEF.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2001), *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000), *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cortés, Fernando (2006), "Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social", *Papeles de Población*, Año 12, núm. 47, enero-marzo, pp. 71-84.
- De la Garza, Enrique (2006), "La medición de la tasa de sindicalización", *Trabajo*, núm. 2.
- De la Garza, Enrique (2005), "Trabajo atípico" (notas de discusión), México, Universidad Autónoma Metropolitana (documento no publicado).
- De la Garza, Enrique (2000) (coordinador), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México, El Colegio de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica.
- Faría, Vilmar (1995), "Social Exclusion and Latin American Analyses of Poverty and Deprivation", en Gerry Rodgers, Charles Gore y José B. Figueiredo (editores), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, Ginebra, International Institute for Labour Studies.
- Filgueira, Carlos H. (2002), "Estructura de oportunidades, activos de los hogares y movilización de activos en Montevideo (1991-1998)", en Rubén Kaztman y Guillermo Wormald (coords.), *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Fernando Errandonea editor, pp. 325-398.
- García, Brígida (2006), "La situación laboral actual: marcos conceptuales y ejes analíticos pertinentes", *Trabajo*, núm. 3 (nueva época).
- Ghai, Dharam (2003), "Trabajo decente. Concepto e indicadores", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, pp. 125-160.

- Gore, Charles (1995), "Introducción", en Gerry Rodgers, Charles Gore y José B. Figueiredo (editores), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, Ginebra, International Institute for Labour Studies.
- Infante, Ricardo (editor) (1999), *La calidad del empleo: la experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Kaztman, Rubén (2002), "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas de América Latina", en Rubén Kaztman y Guillermo Wormald (coords.), *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Fernando Errandonea editor, pp. 23-60.
- Kaztman, Rubén y Carlos Filgueira (1999), "Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades", Montevideo, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Leiva, Sandra (2000), *El trabajo a tiempo parcial en Chile ¿constituye empleo precario? Reflexiones desde la perspectiva de género*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo 26.
- Minujin, Alberto (1998), "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina", en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (eds.), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Santa Fe de Bogotá, Editorial Santillana y UNICEF, pp.161-205.
- Mora Salas, Minor (2006), "Ajuste estructural y empleo precario: el caso de Costa Rica", Tesis de Doctorado en Ciencia Social con especialización en Sociología, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Moser, Caroline (1998), "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies", *World Development*, vol. 23, núm. 1, pp. 1-19.
- Nun, José (2001), *Marginalidad y exclusión social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2006), *Panorama Laboral 2006. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2006a), *Global Employment Trends*, Ginebra, OIT.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2005), *Panorama Laboral 2005. América Latina y el Caribe* (Avance primer semestre), Lima, OIT.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2005a), *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005. Empleo, productividad y reducción de la pobreza*. Ginebra, OIT.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2005b), *Nuevos desafíos en el combate contra el trabajo infantil por medio de la escolaridad en América Central y América del Sur*, San José, OIT.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2004), *El trabajo en el mundo*, Ginebra, OIT.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2004a), *Panorama laboral 2004. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2003), *Tendencias mundiales del empleo*, Ginebra, OIT.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2003a), *Panorama Laboral 2003. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2002), *Panorama Laboral 2002. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2001), *Panorama Laboral 2001. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (1999), "Memoria del Director General: Trabajo Decente", Ginebra, OIT.
- Pacheco Gómez Muñoz, María Edith (2004), *Ciudad de México, heterogénea y desigual. Un estudio sobre el mercado de trabajo*, México, El Colegio de México.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (2003), "Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias", *Sociología del Trabajo*, núm. 47, pp. 107-138.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo y Minor Mora Salas (2004), "De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos de trabajo", *Alteridades*, Año 14, núm. 28, julio-diciembre, pp. 37-49.
- Pizarro, Francisco (2001), "La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina", Santiago de Chile, Serie Estudios estadísticos y prospectivos, Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

- Rodgers, Gerry y Janine Rodgers (1988), *Precarious Jobs in Labour Market Regulation. The Growth of Atypical Employment in Western Europe*, Ginebra, International Institute of Labour Studies, International Labour Organization.
- Rojas García, Georgina (2002), “Estructura de oportunidades y uso de los activos familiares frente a la pobreza en la Ciudad de México durante los años noventa”, en Rubén Kaztman y Guillermo Wormald (coordinadores), *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Fernando Errandonea editor, pp. 239-324.
- Román Reyes, Patricia (2006), “La participación familiar en micronegocios en México”, Tesis de Doctorado en Estudios de Población, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Ros, Jaime (2005), *El desempleo en América Latina desde 1990*, México, Serie de Estudios y Perspectivas de la sede subregional de la CEPAL en México.
- Sen, Amartya (2000), “Trabajo y derechos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, pp. 129-139.
- Silver, Hilary (1994), “Exclusión social y solidaridad social”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, núm. 5-6, pp. 607-661.
- Souza, Paulo Renato (1980), *Emprego, Salários e Pobreza*, Sao Paulo, Editora HUCITEC/Fundação de Desenvolvimento da Unicamp.
- Standing, Guy (2002), “De las encuestas sobre la seguridad de las personas al índice de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, núm. 4, pp. 487-501.
- Tokman, Víctor (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 177-233.
- Tokman, Víctor y Daniel Martínez (editores) (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, oit.
- Vega Ruíz, María Luz (editora) (2001), *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*, Lima, oit.
- Xiberras, Martine (1993), *Les théories de l'exclusion*, París, Meridiens Klincksieck.
- Yépez del Castillo, Isabel (1994), “El estudio comparativo de la exclusión social: consideraciones a partir de los casos de Francia y Bélgica”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, 1994, núm. 5-6, pp. 698-721.

Hogares y familias en América Latina

Susana Torrado

RESUMEN

La autora compara la evolución de la institución familiar en Argentina con la de las sociedades del capitalismo avanzado a través de los procesos de modernización del aparato productivo y de creciente individualización que han tenido lugar desde fines del siglo XIX. A pesar de que la evolución fue similar hasta aproximadamente los años setenta, los procesos de reestructuración económica que tuvieron lugar a partir de entonces generaron una diferencia fundamental entre ambos tipos de sociedad: mientras que en las sociedades del capitalismo la crisis de la familia es el resultado de una creciente individualización y opulencia, lo cual pone en riesgo la reproducción social; en Argentina y el resto de la región la exclusión social y económica de grandes masas de la población (y de familias) como resultado de las políticas de ajuste estructural son las que han agravado la crisis de la institución familiar.

Palabras clave: Hogares, familia, América Latina

ABSTRACT

The author compares the evolution of the family in Argentina with its evolution in advanced capitalist societies during the processes of modernization and of growing individualization that have taken place since the end of the XIX century. Although the evolution was similar until approximately the seventies, the economic restructuring that started then have generated a fundamental difference between both societies. While in the advanced capitalist societies the crisis of the family is the result of a growing individualization and opulence, which threatens the social reproduction; in Argentina and the rest of the region the crisis of the family institution is mainly the consequence of the social and economic exclusion of a huge part of the population (and families) as a result of the policies of structural adjustment.

Keywords: Household, Family, Latin America

* Susana Torrado Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
storrado@fibertel.com.ar

HOGARES Y FAMILIAS EN AMÉRICA LATINA

Para analizar la organización familiar actual y/o futura de cualquier sociedad concreta, es indispensable tomar en cuenta su contexto socio-político, en especial, la naturaleza de las políticas públicas relativas a la reproducción y disciplinamiento de la población y, más específicamente, de la fuerza de trabajo. Además, es imprescindible adoptar, aunque sea someramente, una perspectiva histórica, ya que en todo porvenir hay inscripta una memoria.

Las reflexiones que siguen derivan de estudios realizados en la Argentina que, creemos, son parcialmente aplicables a los países periféricos de América Latina, sobre todo en la segunda mitad del siglo xx. Necesariamente, deben contrastarse con la experiencia ejemplificadora de los países centrales (que en esta exposición asimilaremos al Occidente europeo).

En las sociedades de capitalismo avanzado o central, los estudios sobre la evolución de la familia contemporánea distinguen dos etapas denominadas distintamente según la óptica de análisis: “primera transición versus segunda transición” (óptica demográfica) (Lesthaeghe, 1995); “familia moderna versus familia post-moderna” (óptica sociológica) (de Singly, 1993); “sexualidad reproductiva versus sexualidad plástica” (óptica filosófica) (Giddens, 1992). Tales distinciones tienen poca importancia: dando mayor o menor énfasis a determinados aspectos, todas esas visiones identifican los mismos rasgos básicos en cada etapa.

La primera transición se extiende aproximadamente desde principios del siglo xix hasta el comienzo de la década de 1960, y estuvo caracterizada por los siguientes rasgos: la formación de la pareja dejó de fundarse en los intereses del linaje o de las alianzas y emergieron dominantes los principios del amor romántico; la vida interna de la familia estuvo centrada en las relaciones interpersonales de sus miembros; el matrimonio-institución se consideraba la vía regia para lograr relaciones maritales estables, ya que aseguraba la perennidad del vínculo; los hijos eran privilegiados en la realización, inversión y atención familiar (de ahí su rápida disminución numérica); en fin, existía una delimitación tajante en la división del trabajo entre el hombre -proveedor de los recursos del sustento grupal-, y la mujer -reina del (confinada al) ámbito doméstico y a las tareas de reproducción y socialización de los niños.

La emergencia de la familia “moderna” corrió paralela al desarrollo del capitalismo industrializador que, en sus comienzos, había inducido una masiva migración del campo a las ciudades, con el correlato de un agudo pauperismo urbano entre la población privada ahora de las antiguas tutelas sociales.

Desde el punto de vista de las necesidades de la acumulación, los cambios en la dinámica familiar que inducía este proceso debían continuar asegurando, por un lado, la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo, por otro, el disciplinamiento social necesario para el normal desarrollo de las actividades económicas. A tal efecto, desde mediados del siglo xix y hasta la década de 1930, la acción pública se organizó sobre una idea-fuerza cara a las elites liberales hegemónicas:

evitar que el socorro social se constituyera en una cuestión de derecho, lo que implicaba que la asistencia debía organizarse a través de la acción indirecta del Estado.

Para justificar esta opción, se apeló al pensamiento filantrópico proclive a que el Estado subsidiara a instituciones privadas cuya intervención normalizadora se llevaría a cabo a través de la familia. Así, la filantropía estuvo principalmente dirigida a las familias populares, con formas de acción que buscaban establecer la vigilancia directa de las mismas: se trataba de frenar en esos sectores ciertos comportamientos indeseables (tales como el concubinato, los nacimientos ilegítimos, el abandono de los hijos en los hospicios, el descuido disimulado de su crianza, el vagabundeo infantil, etc.), fenómenos todos que aumentaban rápidamente el costo de la asistencia social. En este sentido, la filantropía englobó el conjunto de normas tendientes a direccionar la vida de los pobres con miras a disminuir el coste social de su reproducción, es decir, con miras a obtener un número deseable de trabajadores con un mínimo de gasto público (Donzelot, 1998).

Superada la gran crisis mundial, la industrialización acelerada, la expansión de la clase obrera asalariada, el avance de su organización político-sindical y el correlativo incremento de su poder de negociación, condujeron -tímidamente hasta fines de la década del 30, resueltamente después de segunda guerra mundial-, al advenimiento del Estado de Bienestar (EB) basado en la universalización de la seguridad social. En efecto, la redefinición de la intervención del Estado -ahora directa- en la cuestión social fue la respuesta que adoptaron las elites frente a la emergencia y expansión de la sociedad salarial gestada por el propio desarrollo industrial (Castel, 1998).

El seguro obligatorio supuso el advenimiento de un nuevo tipo de propiedad: no ya patrimonial, sino basada en una prerrogativa inherente a la condición de asalariado. El salario dejó de ser la retribución mínima calculada para asegurar la reproducción cotidiana del trabajador y su familia (salario directo). Pasó a incluir también, crecientemente, partes sustanciales del salario indirecto: previsión contra los accidentes, la enfermedad, la vejez, la muerte; subsidios a la maternidad y asignaciones familiares; derecho a educarse, a consumir, a disfrutar del ocio.

Estos hechos tuvieron consecuencias trascendentales para la familia popular: si bien su estatuto continuaba excluyéndola de la transferencia testamentaria (como en la propiedad patrimonial), pasaba ahora a ser protegida por una transferencia de derechos que la libraba de la incertidumbre. El Estado fue el garante de este nuevo tipo de propiedad transferida y, por ende, del sistema de derechos que compondrían la seguridad social. El seguro obligatorio fue la solución a la cuestión social en la sociedad industrial: no sólo proporcionaba una protección material, sino que inscribía a los trabajadores en un orden de derecho, mecanismo disciplinador por excelencia de la sociedad salarial.

En el plano de la organización familiar, para la segunda postguerra, tales procesos habían comportado el final de la primera transición demográfica y la generalización de la familia “moderna”.

Ahora bien, el desarrollo de la sociedad salarial también conllevó una incipiente individuación de los ciudadanos, concebida como un apartamiento progresivo de los mandatos y sujeciones institucionales (de la religión, de las doctrinas políticas, de las organizaciones sindicales, etc.). En el orden socio-político, la mayor autonomía favorecía la capacidad de los individuos de reflexionar por sí mismos y de autodeterminarse sobre modos de acción alternativos. En el escenario de la vida personal, contribuía a la realización del proyecto reflexivo del yo, como condición para relacionarse con los demás en forma igualitaria. En todos los casos, auspiciaba la expansión de la esfera privada sobre el ámbito público. Así concebida, la autonomía individual sustentaba el respeto por las capacidades de los demás, condición esencial del orden democrático (Giddens, 1992).

Desde la postguerra, en el plano de los comportamientos familiares, tales tendencias conducen a cambios radicales que desembocan en el inicio de la segunda transición demográfica, a mediados de la década de 1960.

En el nivel manifiesto, se verifican ahora los siguientes hechos: disminución del número de primeros matrimonios; aumento de la cohabitación de prueba y permanente, denominada “desacralización del matrimonio-institución”; aumento de los divorcios y las separaciones; aumento de las familias monoparentales (con una mujer como cabeza de hogar) y de las familias ensambladas; disminución del número de nacimientos; aumento de los nacimientos extramatrimoniales; aumento de la participación permanente de las cónyuges en el mercado de trabajo, por lo tanto, aumento de las parejas en las que los dos partenaires tienen una actividad profesional (Leridon et al., 1994).

A estos comportamientos manifiestos, subyacen cambios latentes, de sentido más profundo, que definen lo que comienza a denominarse familia “postmoderna” (de Singly, 1993).

Primero, los individuos experimentan de manera diferente su creencia en la autonomía, rechazando el cumplimiento heterónomo de los roles tradicionales de esposo/a y padre/madre. En esta línea de reflexión, se piensa que hay formas de realización personal que no pasan por “tener hijos” (aunque se los siga teniendo, pero en número cada vez más reducido).

Segundo, si bien el amor romántico continúa siendo dominante en la elección del cónyuge, ya no se percibe a la familia como la realización de un “nosotros”, sino como la realización del “uno mismo”.

Tercero, el matrimonio ya no es una institución que, a la vez, marca el comienzo de la vida en común y protege a la familia a todo lo largo de su devenir. Tampoco constituye ya el umbral iniciático de la sexualidad femenina.

Cuarto, la unión conyugal ha devenido más inestable o, más bien, su fragilidad ha cambiado de sentido respecto a otras épocas: la disolución del vínculo no es ahora involuntaria (por muerte), sino que son los propios actores quienes la deciden voluntariamente (por separación o divorcio).

En fin, ha cambiado la definición del rol asignado a hombres y mujeres en lo que respecta a la participación laboral y al sustento de la familia: los hombres están

menos compelidos a constituir el principal proveedor de recursos; las mujeres ven disminuir sensiblemente su dependencia objetiva como efecto de su mayor escolarización y de su mejor inserción laboral.

Estos cambios guardan entre sí una gran coherencia: todos remiten a una demanda, explícita o implícita, de autonomía personal, de valoración del ámbito privado, de desvalorización de los lazos de dependencia respecto a las instituciones y a las personas. Ahora la familia debe ayudar a cada uno de sus miembros a construirse como persona autónoma. Los actores poseen un mayor control de su destino individual y familiar en razón de nuevos valores que aprueban esa autonomía e inducen cambios trascendentales en el derecho de familia, en el sistema tributario, en las políticas sociales. Paralelamente, ciertas condiciones objetivas facilitan ese control: es el caso del progreso en la tecnología anticonceptiva signado por la aparición de métodos altamente eficaces de manipulación femenina, así como de su contracara, el avance espectacular de la fecundidad asistida.

Ahora bien, desde mediados de la década de 1970, con el agotamiento del modelo industrializador y el cambio hacia la globalización y sus nuevas formas tecnológicas, se inicia en Europa un proceso de deterioro de la condición salarial que, previsiblemente, conlleva la pérdida de muchos de los atributos que garantizaban el acceso al seguro social.

Se agregan a ello los efectos económicos del envejecimiento demográfico, que dificultan considerablemente las transferencias sociales sobre las que se apoyaba el EB.

Acaece entonces un desentendimiento o desprendimiento por parte del Estado de grupos sociales que antaño mantenía bajo su protección, el que se traduce en un aislamiento individual (por desocupación, trabajo no-registrado, inserción laboral precaria, dificultad para establecerse socialmente) que, sólo equívocamente, sin embargo, puede ser asimilado a la precedente individuación. Porque, antes, se lograba mayor autonomía por la voluntad de los actores de liberarse de las tutelas sociales: era un proceso en el que se adquiría libertad. Por el contrario, ahora, el aislamiento es consecuencia del despojo involuntario de ciertas protecciones que fungían como vínculo social: es un proceso en el que se pierden consideración, seguridad, derechos y relaciones estables. Ya no se trata de una individualidad apuntalada por recursos objetivos y protecciones colectivas, sino de un proceso de aislamiento producido por el desamparo social (Castel, 2001).

El efecto de estos hechos sobre la organización familiar ha sido contundente. Así, desde los años 70, existen dos registros de vulnerabilidad familiar. El primero deriva del hecho de que el avance de un orden interno contractual -es decir, el avance de una asociación entre sus miembros liberada de tutelas institucionales y basada en relaciones igualitarias- debilita la estabilidad familiar, en tanto ésta sólo depende ahora de autorregulaciones: la mayor inestabilidad es la contrapartida de la mayor democracia interna. El segundo deriva del hecho de que, aquellas familias que por su estatuto social y su precariedad económica son más proclives a perder los beneficios de la seguridad social, son también más proclives a la

ruptura: la mayor inestabilidad es la contrapartida de la falta de protecciones colectivas.

Como producto de todo este devenir, en lo que concierne a la familia, las sociedades de capitalismo avanzado enfrentan hoy un interrogante que puede formularse como sigue: La función de transmisión intergeneracional y, por vía de consecuencia, la contribución doméstica a la reproducción social (incluida la reproducción idónea de la fuerza de trabajo), ¿puede ser asegurada cualquiera sea la manera en que se organice la vida privada? En especial, esa contribución ¿puede ser asegurada con un grado de autonomía individual y/o aislamiento social tan alto como el que caracteriza hoy en día la organización familiar? Un interrogante de la opulencia hegemónica amenazada por el ejercicio de una libertad.

En los países periféricos como los de América Latina, hasta la segunda mitad del siglo XX, las elites gobernantes en la mayor parte del continente se enfrentaban a amenazas similares a las del occidente europeo decimonónico: a) una expansión del pauperismo que reclamaba del Estado una mayor asistencia, so pena de poner en peligro la propia reproducción poblacional; b) una mayor visibilidad de las desigualdades sociales, que podía impedir organizar disciplinadamente la inserción social y laboral de la población. Como en el viejo continente, ambas amenazas se resumían en una sola cuestión: ¿cómo asegurar la reproducción de la población, su dominación, disciplinamiento e integración social, desligando al Estado de cualquier obligatoriedad en ese campo (condición *sine qua non* de la ideología conservadora)?

La respuesta fue también aquí la delegación de ese tipo de acción en instituciones filantrópicas -confesionales y no-confesionales- financiadas total o parcialmente por el Estado. En general, se desarrollaron entonces tres vertientes del movimiento filantrópico: el asistencialismo moralizador; la intervención médico-higienista; el patronato o tutela de la infancia. Todas con el objetivo explícito o implícito de ayudar a las clases laboriosas, moralizar sus comportamientos, facilitar su educación, etc., haciendo converger todos los esfuerzos en el fortalecimiento de los vínculos familiares, principal fórmula (y la más económica) de asistencia mutua.

Todos los dispositivos disponibles para la integración y el disciplinamiento social fueron movilizados: la escuela pública; la regulación de la patria potestad; la instalación de diversos registros obligatorios (sanitario, policial, municipal, impositivo, laboral); la prédica ideológica que hacía depender la respetabilidad y el ascenso social de un objetivo moralizador; etc. Todos estos mecanismos estaban encaminados a integrar a la población, afianzando al mismo tiempo el ideal de familia cristiana prevaleciente desde la época colonial.

Por ejemplo, en la Argentina, país de inmigración masiva durante 1870-1930, tales mecanismos contribuyeron a que, al finalizar este lapso, se hubiese logrado alcanzar casi todas las metas que se habían trazado las elites gobernantes: arraigar, uniformar e integrar la enorme y heterogénea masa de los recién llegados, afianzando al mismo tiempo -con excepción de los comportamientos limitativos

del número de nacimientos en las áreas urbanas-, el ideal de familia cristiana enraizado en las capas medias de la sociedad receptora mucho antes del aluvión extranjero. De suerte que, en promedio, para fines de la década de 1930, el país había recorrido lo esencial de la primera transición demográfica y había sentado las bases para el desarrollo ulterior de la familia “moderna”.

Ahora bien, por efecto de la crisis de 1930, se inician y expanden en América Latina las estrategias industrializadoras, durante las cuales surge el Estado de Bienestar, florece la relación salarial, y se adoptan políticas sociales, sino iguales relativamente análogas a las vigentes en Europa después de 1930. El segmento de los modernos asalariados capitalistas accedió entonces al seguro social que los inscribía en un orden de derecho y que, además de asegurar la reproducción ordenada de la fuerza de trabajo, actuaba como el mecanismo disciplinador más idóneo para las nuevas condiciones de su organización política y sindical. Los excedentes poblacionales producto de la llamada “explosión demográfica” iniciada en la segunda postguerra, si bien iban a la zaga, también fueron objeto de políticas estatales directas, de carácter antinatalista, que fueron exitosas en el mediano plazo.

Por otra parte, desde mediados de la década de 1960, comienzan a percibirse en la región ciertos indicadores de contractualización de las relaciones familiares sobre una base personal, es decir, un cierto distanciamiento de los comportamientos respecto a los patrones valorativos del orden social: por ejemplo, respecto a las modalidades de formación de la unión (cohabitación versus matrimonio); respecto a la disolución de la unión (separación o divorcio versus perennidad del vínculo); respecto a la filiación de los hijos (no-matrimoniales versus matrimoniales). También aumentaron las familias monoparentales y las familias ensambladas, así como la participación permanente de las cónyuges/madres en el mercado de trabajo. Estas conductas manifiestas se sustentan en nuevos valores, similares a los que mencionamos más arriba como inherentes al final europeo del ciclo de la familia “moderna” y a la emergencia de la familia “postmoderna”. Es decir, comienza en varios países de la región la segunda transición demográfica, la que prosigue su curso hasta fines del milenio. Este proceso, iniciado en los estratos sociales más acomodados, se difunde paulatinamente a todo el espectro social.

Ahora bien, desde comienzos de la década de 1970, muchos de nuestros países adoptan estrategias de desarrollo conducentes a su inserción en el modelo de acumulación globalizado y, consecuentemente, al desmantelamiento del EB y su reemplazo por el “Estado subsidiario”, concepción inherente a las estrategias de ajuste que comienzan a adoptarse por ese entonces. Dicha noción connota una visión residual de la política social: al Estado sólo le corresponde actuar allí donde el mercado no llega o donde no hay mercado.

La sustitución de un régimen por otro se hizo a un ritmo vertiginoso, sin concesiones respecto al costo social que implicaba la transición. Emerge entonces un inusitado volumen de desocupados, subocupados, trabajadores precarios, no-registrados, informales y marginales; se produce un profundo deterioro en los

salarios reales y en los haberes jubilatorios; se asiste a una abrupta desalarización de vastos sectores de la clase obrera y de la clase media; se arrasa con las coberturas sociales preexistentes. Todo lo cual se tradujo en la pauperización absoluta (caída por debajo del umbral de pobreza crítica) de vastos sectores sociales, y en la pauperización relativa (pérdida significativa de bienestar sin caer debajo de ese umbral) de otros tantos.

Naturalmente, esta dinámica social conllevó la necesidad de asegurar el disciplinamiento de esa nueva masa de población careciente, ya sea mediante políticas de asistencia social, ya sea por medio de la represión directa. En el plano asistencial, el paradigma aperturista se estructuró sobre dos ideas-fuerza: la “focalización” y los “grupos vulnerables”. Es decir, la retracción pública en materia de bienestar trazó una parábola afligente: procedió a la restauración de las ideas decimonónicas sobre la beneficencia, postulando que el Estado sólo debe asegurar la existencia de servicios sociales pobres destinados a los pobres. En el plano de la represión, la misma fue feroz y desembozada durante las dictaduras que surgieron en los años 70, y planeó como una amenaza permanente durante los gobiernos democráticos que comenzaron a aflorar a mediados de la década de 1980.

En lo que concierne a la familia, si bien se prolonga la tendencia a una mayor autonomía personal, el aislamiento y desamparo que produce la virtual confiscación de la seguridad social prevalece absolutamente sobre otras formas de vulnerabilidad familiar. En efecto, en los estratos excluidos, la pérdida de las protecciones sociales favorece diversas formas de fractura del tejido familiar que, perversamente, refuerzan el proceso de pauperización de quienes ya eran vulnerables antes de la ruptura. Sin trabajo y sin seguridad social, las familias de los sectores populares, además de sufrir crueles carencias básicas, debieron volver a la experiencia estigmatizante de “vivir al día”.

El resultado es que, entre nosotros, el interrogante acerca del futuro de la familia asume una enunciación diferente a la de los países avanzados. Se trata de inteli-gir, no ya si la organización familiar será apta para producir la fuerza de trabajo que requiera la acumulación capitalista, sino más bien si esta última será capaz de compatibilizar algún mecanismo que vuelva a incluir (o por lo menos, deje de excluir) los vastos contingentes de población (o sea, de familias) que hoy demandan pacíficamente (quizá no mañana) ser aceptados en el “banquete de la vida”. Un interrogante de la opulencia hegemónica amenazada ahora por la exclusión del ejercicio de una libertad.

En el final de esta exposición, sería injusto dejar de mencionar que, desde hace muy pocos años, varios países de la región, entre ellos la Argentina, parecen ya descreer de las promesas milenaristas de la globalización, para encarar procesos despojados de heteronomía. El éxito o fracaso de estos intentos nos dirá hacia dónde van las familias en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- Castel, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- de Singly, François (1993): *Sociologie de la famille contemporaine*, Éditions Nathan Université, Paris.
- Donzelot, Jacques (1977): *La police des familles*, Les Éditions du Minuit, Paris. Hay versión castellana de 1998: *La policía de las familias*, Editorial Pre-Textos, Valencia.
- Giddens, Anthony (1995): *La transformación de la intimidad. Sensualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*, Cátedra, Madrid.
- Leridon, Henry y Catherine Villeneuve-Gokalp, (1994): *Constance et inconstances de la famille*, Travaux et Documents, INED, Paris.
- Lesthaegue, R. (1995): "The second demographic transition in Western countries", en Mason, K.O. y A-M. Jensen (eds.) (1995): *Gender and family change in industrialised countries*, Clarendon Press, Oxford.
- Torrado, Susana (2004): *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires.

Migración Internacional en la agenda de derechos

Jorge Martínez Pizarro

RESUMEN

En este artículo se examina la agenda de derechos humanos de los migrantes, tarea que implica enormes dificultades si se considera que el resguardo de la integridad de los migrantes es una zona oscura al momento del ejercicio de la soberanía y las prácticas normativas nacionales. Así, se realiza una descripción de las iniciativas a nivel internacional para la promoción y defensa de los derechos humanos y, específicamente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Se analizan, además, los avances que en materia de gobernabilidad y derechos humanos de los migrantes se han logrado en América Latina y el Caribe, destacando los esfuerzos multilaterales y regionales existentes, aludiendo a los puntos de mayor gravitación en la construcción de la agenda de derechos de los migrantes. Se destaca que hay señales de avance en la construcción de una agenda latinoamericana y caribeña de los derechos de los migrantes, al existir un sustento mínimo necesario para encarar la invisibilidad del problema y suministrar instrumentos para la gobernabilidad de la migración.

Palabras Clave: Migración internacional, Derechos Humanos, América Latina

ABSTRACT

This article analyses the agenda on migrants' rights, bearing in mind that this is a complicated task because the protection of the migrants' rights is a dark zone as regards the exercise of the sovereignty and the national laws. So that the best approach is to focus on the attachment to international right and multilateralism. This way, the author describes the initiatives at the international level for the promotion and defence of the human rights and, specifically, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. The author also analyses the advances achieved in Latin America and the Caribbean as regards the governance of the migrants' rights, highlighting the existing multilateral and regional efforts and mentioning the main points in the development of an agenda on migrants' rights. It is stood out that there are advances in this issue in the Latin American and Caribbean region, as there is a minimum consensus to solve the invisibility of the problem and to develop means to manage the migration. But this task faces challenges and uncertainties, so as deals up to now unfulfilled are required.

Keywords: International migration, Human Rights, Latin America

* Jorge Martínez Pizarro CELADE, División de Población de CEPAL
Jorge.MARTINEZ@cepal.org

INTRODUCCIÓN

La agenda de derechos humanos en sus amplias acepciones podría beneficiarse del examen de la migración internacional, si se cumplen ciertas condiciones. El resguardo de la integridad de los migrantes cuenta con un importante sustento en el derecho internacional. Sin embargo, es una zona oscura al momento de cotejar esta situación con el ejercicio de la soberanía y las prácticas normativas nacionales. De allí que los esfuerzos deben concentrarse en el apego al derecho internacional y al contexto del multilateralismo. Desde una mirada de futuro, esta tarea parece promisoría.

En este artículo se ofrece una descripción de las iniciativas a nivel internacional para la promoción y defensa de los derechos humanos y, específicamente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Se analizan, además, los avances que en materia de gobernabilidad y derechos humanos de los migrantes se han logrado en América Latina y el Caribe, destacando los esfuerzos multilaterales y regionales existentes, aludiendo a los puntos de mayor gravitación en la construcción de la agenda de derechos de los migrantes.

RIESGOS Y POTENCIALIDADES DE LA MIGRACIÓN

Cuando se alude a los riesgos y la vulnerabilidad de los migrantes internacionales hay que partir puntualizando que no todos los migrantes enfrentan riesgos y sufren vulnerabilidad frente a sus derechos, y tampoco esa problemática es exclusiva de las naciones industrializadas. Más allá de las lecciones de la historia respecto de la migración transatlántica, hay que reconocer la existencia de experiencias exitosas en algunas naciones receptoras, como la concesión de derechos políticos, los programas de integración social de los inmigrantes, la acogida humanitaria a quienes se han visto forzados a emigrar, por nombrar tan sólo algunas buenas prácticas.

La migración es la legítima búsqueda de oportunidades en el exterior. Esto toma cuerpo en las evidencias de que la migración puede suponer una mejoría en los desempeños sociales e individuales, puede llegar a brindar mayores cuotas de poder a nivel doméstico y público (por ejemplo, en las migrantes mujeres), además de mejoras salariales y laborales sustantivas, sin mencionar otras relevantes consecuencias positivas que hacen de la migración un potencial de liberación y de movilidad social para las personas, y de cambio social y desarrollo para los países de origen y de destino.

Este potencial se ve limitado, no obstante, al existir una extendida constelación de problemas y dificultades que enfrentan muchos migrantes, particularmente los indocumentados, cuya desprotección les impide disfrutar de las garantías de la condición de sujetos plenos de derechos y portadores de deberes fundamentales. A pesar de todos los avances que pueden reconocerse en materia de derechos

humanos en las últimas décadas, a la luz de la adopción de los instrumentos internacionales respectivos, el caso de los migrantes es un asunto que desafía a la construcción de una agenda específica de la comunidad internacional. Bien formulado puede coadyuvar a la agenda de derechos, pero la gran mayoría de los Estados que declaran proponerse la protección de los derechos de las personas migrantes todavía tienen normativas, prácticas y espacios institucionales nacionales que no están preparados para ello o, sencillamente, no incluyen la protección de los derechos humanos en sus legislaciones y políticas migratorias (Grant, 2005).

LA INVISIBILIDAD DE LA VULNERACIÓN DE DERECHOS

Existen numerosas situaciones preocupantes que encaran muchos migrantes en América Latina y el Caribe, y esto tiene expresiones indiscutibles y objetivas en la desprotección y los riesgos frente a la vulneración de derechos que sufren en sus travesías y en la inserción en las sociedades de destino. La discriminación racial, la xenofobia y la exclusión son parte de la cotidianeidad que afecta a los migrantes documentados e indocumentados (Rodríguez, 2000). Se ha destacado, además, que los migrantes, especialmente los indocumentados, están expuestos a sufrir las mayores violaciones de los derechos humanos, las que, en casos extremos, pueden terminar con sus vidas (Bustamante, 2005a).

Un aspecto básico para una agenda de los derechos humanos de los migrantes es hacer frente a las dificultades para determinar cuán graves son las violaciones, qué factores las subyacen y qué magnitud de personas es afectada. Los especialistas en derechos humanos suelen desentenderse de estos aspectos, pero hay esfuerzos de entendimiento que ya cuentan con algunas señales de avance, aun cuando las dificultades para encararlo son casi insoslayables. Una aproximación a este conocimiento puede encontrarse, al menos, en las siguientes fuentes:

a) Nacional: en los últimos años se constata un aumento de las alusiones a la problemática de los derechos de los migrantes en muchos informes y declaraciones de los Estados. Sin embargo, no es del todo claro el tenor de estas alusiones y no se ha evaluado si esto deriva de un aumento de los niveles de violaciones o de un incremento de la propensión y exposición a ellas (Grant, 2005). De cualquier manera, potencialmente hay antecedentes que pueden suministrar los Estados -a través de sus estadísticas migratorias y sociales. Si bien mucha de esta información está subestimada -como el subregistro de denuncias recibidas, o presenta un carácter indirecto -como el número de inmigrantes irregulares, las víctimas de trata, las detenciones y condiciones en que ocurren las deportaciones, permite esbozar el fenómeno, aunque siempre debe interpretarse con cautela.

b) Sociedad civil: hay un enorme acervo de antecedentes en las tareas afirmativas, de asistencia y de defensa de las personas migrantes (en particular mujeres, niños y grupos étnicos) que realizan numerosas organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales y transnacionales, como eclesiásticas. Se trata de organiza-

ciones a veces compuestas por migrantes cuyas denuncias, testimonios y tareas concretas son muy relevantes para la exigibilidad de acuerdos y obligaciones a los Estados.

c) Sistema internacional: hay consenso en reconocer que los avances en la creación de la agenda de los derechos humanos de los migrantes se deben, en gran medida, al trabajo, informes y recomendaciones de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas. A ello cabe añadir las tareas desplegadas desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En ambos casos, se trata de las Relatorías Especiales para los Derechos Humanos de los Migrantes. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas creó la Relatoría específica de los migrantes en 1999, mientras que la CIDH hizo lo propio en 1997, a partir de una resolución de la Asamblea General de la OEA. Los informes son de público conocimiento y describen tanto las vulneraciones de los derechos de las personas migrantes como las respuestas que ofrecen las autoridades nacionales. La Relatoría de las Naciones Unidas es elegida por los mismos Estados de la organización y forma parte de un mecanismo especial del sistema de vigilancia y supervisión, estando facultada para dirigirse a tales Estados, pedir explicaciones y realizar investigaciones y llamadas urgentes para salvar las vidas de personas que se encuentran en serio riesgo.

EL DERECHO INTERNACIONAL Y LOS DERECHOS HUMANOS

El derecho internacional intenta regular las relaciones entre los Estados, a través de principios, recomendaciones, instituciones y procedimientos que constituyen obligaciones para éstos, que se materializan en acuerdos entre los miembros de la comunidad internacional. La principal controversia estriba en el conflicto que se crea cuando algunos Estados argumentan que su reconocimiento significa la cesión de parte de su soberanía y, en consecuencia, no adhieren a ciertos instrumentos. La principal fortaleza, en cambio, es el marco de entendimiento que ofrece a las relaciones entre los Estados.

Los tratados o convenciones internacionales dan forma al derecho internacional, tal cual fue definido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969: "... un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único, en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". Convenciones, pactos, tratados o protocolos son todos, en principio, obligatorios para los países que los ratifican. De esta forma, todo Estado parte se obliga a cumplir sus preceptos de buena fe.

La relación entre el derecho interno y el internacional admite varias interpretaciones en cuanto a la subordinación y primacía. No obstante, todo Estado puede delimitar su postura en las constituciones nacionales, especificando la relación jerárquica entre ambos regímenes jurídicos. En el caso de que un Estado parte determine que el derecho interno prevalece por sobre el derecho internacional, los

compromisos adoptados no pueden anularse, ni ser invocados en contraposición a su derecho interno. Tal como lo estipula la Convención de Viena, no se pueden argüir disposiciones de orden interno para el incumplimiento de un tratado, a menos que viole normas internas de manera manifiesta y evidente.

Los derechos humanos son uno de los temas más importantes del derecho internacional y se les atribuyen dos características: i) su universalidad —no existiendo distinciones por motivo alguno, ya sea de raza, sexo, nacionalidad, orientación sexual o religión; y ii) su indivisibilidad —principio que establece que los derechos humanos son un conjunto único, que debe protegerse sin distinción. Para todo Estado, la protección de los derechos humanos constituye la condición de su legitimidad y credibilidad internacional. Por ello, los que no adhieren a estos instrumentos se enfrentan a un ambiente de recelo y vigilancia por parte de la comunidad internacional. De allí que en el proceso de institucionalización de los mecanismos de protección de los migrantes es muy importante que más Estados ratifiquen los instrumentos, generando nuevos espacios de garantía de los derechos humanos. Tales espacios han adoptado dos niveles de organización: los llamados sistemas convencionales de las Naciones Unidas y los sistemas regionales, como el interamericano, que opera en el marco de la OEA².

LAS NACIONES UNIDAS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

En el marco de las Naciones Unidas, a través de los instrumentos del derecho internacional, como desde el sistema interamericano, se ofrece un conjunto de soluciones a la problemática que sufren los migrantes en el ejercicio de sus derechos. Para que estos instrumentos y marcos resulten efectivos es crucial una adhesión generalizada, la aceptación y el compromiso de los países con los regímenes internacionales. Esto debe ser así porque, más allá de las relatorías existentes, la figura del migrante no está amparada en ninguna institución internacional, como sucede en el caso de los refugiados y el ACNUR, si bien estos últimos no gozan de la protección que, en teoría, sí pueden brindarles los países de origen a los migrantes.

Desde una mirada histórica, los principales adelantos en materia de derechos humanos son recientes, pues ocurrieron después de la Segunda Guerra Mundial. Sus hitos iniciales fueron la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que materializaron un compromiso in-

² En este caso, se trata de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, que define los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y que fue adoptada en Costa Rica en noviembre de 1969. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano de la OEA encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio. Los órganos de protección del sistema interamericano de derechos humanos han servido como importante herramienta, según se desprende de las denuncias que recibe y del proceso de observación que realiza la Comisión a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Bicudo, 2000; <http://www.cidh.oas.org/>).

ternacional de respeto a un conjunto de derechos y entregaron herramientas para que la comunidad mundial pudiera exigir a los Estados su respeto y resguardo. Posteriores instrumentos internacionales han profundizado y extendido los derechos a otras dimensiones de la vida humana —los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales son ejemplos de ello. Luego se establecieron derechos para miembros de grupos específicos, como las mujeres, los niños y niñas, los adultos mayores y, más recientemente, los trabajadores migrantes y sus familias (Ferrer, 2005).³

Los instrumentos internacionales de derechos humanos constituyen un indicador del progreso mundial en el respeto a las garantías individuales y colectivas. Sin embargo, en febrero del 2000 sólo un poco menos de la mitad de los países había ratificado seis de los siete principales instrumentos de derechos humanos. El séptimo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ha mostrado una adhesión baja, pues a junio del 2006 sólo 34 países la habían ratificado. Todos pertenecen al mundo en desarrollo, es decir, los países de origen de la mayoría de los migrantes internacionales (Ferrer, 2005).

La necesidad de prevenir la discriminación y los abusos sufridos por los migrantes es una preocupación con antiguas raíces y ha sido liderada por las Naciones Unidas. Por ejemplo, en la década de 1920, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) coordinó esfuerzos por garantizar un trato justo para los trabajadores migratorios y sus familias.⁴ Una vez creado el Sistema de las Naciones Unidas, los derechos a la libre circulación y a elegir el lugar de residencia fueron reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966).

Los progresos alcanzados por la comunidad internacional al definir el derecho de los trabajadores a un empleo honorable y un trato justo no han seguido una trayectoria histórica uniforme al momento de ponerlos en práctica. Hay quienes destacan que han sido muy afectados por los cambios políticos y las percepciones públicas. Las mayores aperturas se han producido con ocasión de coyunturas económicas favorables, por ejemplo, la histórica convención 97 de la OIT (Convención de la Migración para el Empleo), que define por primera vez el derecho básico de los trabajadores migrantes a un trato igualitario en el empleo, se hizo efectiva en 1949, durante la recuperación de la posguerra, cuando muchos países experimentaban severos déficit de mano de obra como resultado de las pérdidas humanas (Abella, 2000).

³ El listado de los instrumentos internacionales de derechos humanos se encuentra en http://www.unhcr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm. Los instrumentos de derecho internacional están en <http://www.ohchr.org/spanish/law/index.htm>. El estatus de los principales instrumentos de derechos humanos está detallado en <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/Bible.asp#partI>.

⁴ Los dos principales convenios de la OIT relacionados con este tema son: el Convenio relativo a los trabajadores migrantes (revisado No 97) de 1949 y el Convenio sobre las migraciones (disposiciones complementarias, No 143) de 1975.

Después de una serie de declaraciones y resoluciones en el seno de las Naciones Unidas, se constituyó en 1980 un grupo de trabajo abierto a la participación de todos los Estados Miembros para elaborar una convención sobre la migración internacional, invitando también a organizaciones internacionales relacionadas con el tema. En 1985, el Consejo Económico y Social reconoció la necesidad de profundizar los esfuerzos para mejorar la situación social de los trabajadores migrantes y sus familias, mediante acciones en el nivel nacional, bilateral, regional e internacional (resolución 1985/24). En el mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (resolución N° 40/144), que establece que los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en los instrumentos internacionales deben también garantizarse a estos individuos (Naciones Unidas, 1996).

El trabajo de la comisión encargada de elaborar la convención culminó en 1990, con la redacción de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la cual fue aprobada por la Asamblea General a fines de ese año y entró en vigor en el 2003.

EL ADVENIMIENTO DE UNA CONVENCIÓN ESPECÍFICA

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CTMF) es el más importante instrumento de carácter vinculante de la legislación internacional destinado a proteger los derechos humanos de los migrantes. Otros instrumentos del derecho internacional se han referido a aspectos específicos, como los convenios de la OIT. El tema migratorio ha sido tratado también en el derecho internacional para los refugiados y el asilo, y en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (OEA, 2003).⁵

Especial mención merecen los Protocolos de Palermo, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, destinados a fortalecer los mecanismos de cooperación en el derecho internacional ante la amenaza de la delincuencia organizada transnacional, en particular, sus relaciones con la trata de personas y el tráfico de migrantes. A partir de enero del 2004 estos protocolos han entrado en vigor, abriendo un espacio de discusión y colaboración a nivel regional e internacional.

El sistema interamericano cuenta con instrumentos propios de protección de los derechos humanos. Entre ellos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos

⁵ Aunque a veces se les identifica como parte del mismo grupo, es importante distinguir a los migrantes de los refugiados, grupo ostensiblemente menor que los migrantes, y que pueden ejercer su derecho a no ser expulsados y a trabajar una vez que adquieren el estatus legal correspondiente.

en materia de derechos económicos, sociales y culturales (1988), conocido como “Protocolo de San Salvador”. Sin embargo, carece de instrumentos jurídicos específicos de protección de derechos humanos de los migrantes (OEA, 2003).

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA CONVENCIÓN: FORTALEZAS Y FLANCOS DE RECHAZO

La Convención reconoce los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en especial los artículos 23 y 24, referidos a los derechos de la familia y los niños, respectivamente) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (particularmente el artículo 10, referido a la protección de la familia, los niños y los jóvenes). También es coherente con diversas resoluciones e instrumentos especializados, como por ejemplo el bienestar del niño. La CTMF no crea nuevos derechos, sino que explicita algunos ya reconocidos y los extiende a todas las personas migrantes (Yau, 2005).

El trabajador migratorio es definido por este instrumento como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”. Esto comprende a diversas categorías de trabajadores, incluidos los que laboran por cuenta propia, cuyas definiciones son claramente estipuladas (artículo 2), independiente del estatus legal que tengan. Es importante mencionar que la Convención excluye ciertas categorías de inmigrantes, entre otros, los refugiados y apátridas (artículo 3). Por su parte, el término “familiares” tiene una definición amplia, que incluye las uniones legales y las consensuales en conformidad con el derecho aplicable, como también los hijos resultantes de esta unión y otros dependientes legales.

Conforme a las definiciones anteriores, se establece un conjunto de derechos para los trabajadores migratorios y sus familiares, los cuales deben ser respetados y garantizados sin discriminación de ningún tipo. En su mayoría, se refieren a los derechos consagrados en los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como también en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de los Derechos del Niño.

La Convención entró en vigor precedida por una importante campaña mundial para ratificarla, y aunque logró el número requerido de ratificaciones (20) para hacerlo, los 34 Estados parte a junio del 2006 son todos de regiones en desarrollo, de los cuales un tercio corresponden a países de América Latina y el Caribe: Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay. Además, otros dos países latinoamericanos (Argentina y Paraguay) lo han firmado, lo que constituye el primer paso antes de su ratificación. Ahora bien, aunque la región tiene una participación importante dentro del total de Estados parte, todavía queda un gran número de países que no se han pronunciado al respecto (véase cuadro 1).

¿IMPORTA QUE LOS PAÍSES DESARROLLADOS NO LA RATIFIQUEN? ¿Y LOS EN DESARROLLO, QUÉ?

Ningún país del mundo desarrollado —principales receptores de migrantes— ha ratificado la Convención. Este es un asunto que, en opinión de muchos analistas, conspira contra su efectividad. Sus numerosas disposiciones, que exigen un cuidadoso examen antes de ratificarla, y la inquietud de algunos Estados en el sentido de que su puesta en práctica podría fomentar la llegada de más personas en situación irregular, explicarían esta reticencia (CEPAL, 2002).

Los países desarrollados parecen confiar en sus propias legislaciones y ordenamientos jurídicos para tratar el tema, si bien existen discusiones en sus sociedades sobre la conveniencia de adherirse. Muchas organizaciones internacionales y regionales de diversa índole (como el Parlamento Europeo y la OEA) han instado a sus miembros a ratificarla, lo que sugiere un impacto no menor de la Convención en la comunidad internacional.

La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales reconoce el papel de la Convención, planteando la alternativa de complementar su vigencia con el más efectivo cumplimiento de los acuerdos suscritos por los países sobre protección de derechos humanos en general, como la ratificación y puesta en práctica de los Protocolos de Palermo (GCIM, 2005).

En la tardía entrada en vigencia de la CTMF, además, hay que considerar factores que posiblemente han influido negativamente para que un mayor número de países en desarrollo la ratifique. En tal sentido, se reconoce que las legislaciones nacionales se verían sobrepasadas con muchas obligaciones para la administración de los servicios migratorios. Se indica, además, que la ratificación exige proveer acceso a servicios y beneficios sociales a los migrantes en igualdad de condiciones que los nacionales, lo que, por definición, resulta problemático para países en desarrollo, que ni siquiera han logrado cubrir las necesidades de sus propios nacionales. A su vez, se menciona que los países emisores podrían perder ventajas comparativas con sus competidores exportadores de fuerza de trabajo que no la ratifiquen (Cholewinski, 2005; Yau, 2005).

De todos modos, es crucial promover una mayor ratificación de la CTMF y convencer a los países desarrollados de la necesidad de adoptar sus preceptos como un paso decisivo para la cooperación internacional. Como se señaló en la campaña mundial para su ratificación, la importancia de la Convención puede resumirse en seis argumentos:⁶

1. “A los trabajadores migratorios los considera como algo más que simple mano de obra o entes económicos: son seres sociales con familias, y por consiguiente tienen derechos, incluido el de la reunión familiar”.
2. “Reconoce que los trabajadores migratorios y sus familiares, siendo no nacionales residentes en un Estado de empleo o en tránsito, están desprotegidos.

⁶ Véase http://www.migrantsrights.org/about_campaign_span.htm.

Sus derechos a menudo no se contemplan en las legislaciones nacionales de los Estados a los que emigran ni tampoco en sus países de origen. Por consiguiente, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de proveer medidas de protección mediante la ONU”.

3. “La convención establece, por primera vez, una definición internacional de trabajador migratorio, de categorías de trabajadores migratorios y de familiares de los mismos. Además fija normas internacionales de tratamiento mediante la exposición detallada de los derechos humanos específicos de los trabajadores migratorios y sus familiares. Tales normas servirían para defender los derechos humanos fundamentales de otros migrantes vulnerables, además de los derechos de los trabajadores migratorios”.

4. “Los derechos humanos fundamentales se extienden a todos los trabajadores migratorios, tanto documentados como indocumentados, reconociéndoseles derechos adicionales a los documentados y a sus familiares, en especial el derecho a la igualdad de trato con los ciudadanos de los Estados de empleo en diversas áreas jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales”.

5. “La convención internacional tiene la finalidad de jugar un papel en la prevención y eliminación de la explotación de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, incluso poner coto a sus movimientos ilegales o clandestinos y a las situaciones irregulares y de carencia de documentación”.

6. “La convención intenta establecer normas mínimas de protección para los trabajadores migratorios y los familiares de ellos reconocidos como tales universalmente. Sirve de instrumento para alentar a los Estados que carecen de normas nacionales a que armonicen en mayor medida su legislación con las normas internacionales reconocidas”.

LOS COMPROMISOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

En general, existe en la región un grado relativamente alto de adhesión y compromiso formal con los instrumentos internacionales de derechos humanos, lo que se ha reflejado en la alta participación de sus países en los procesos de formulación (Ferrer, 2005). No obstante, un tema distinto es su efectiva aplicación en el derecho nacional, pues esto es condición necesaria para la protección de los derechos humanos. Hay un buen número de países que aún no adhieren al instrumento específico de los migrantes, en tanto otros que lo ratificaron no han incorporado y reglamentado sus preceptos en las legislaciones nacionales.

El cuadro se complica al constatar que, en diversos grados, existen violaciones a los derechos humanos de los migrantes entre los propios países de la región. Estas limitantes para el progreso de una agenda de los derechos humanos de los migrantes exigen el concurso decidido de los países de origen, como queda demostrado en la existencia de poblaciones migrantes dispuestas a sacrificar las vías regulares de la migración y renunciar a sus derechos y deberes fundamentales.

| <p style="text-align: center;">CUADRO 1 Estatus de la convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias (Junio del 2006)</p> | | | | | |
|--|-------|----------|------------------------|-------|----------|
| País | Firma | Ratifica | País | Firma | Ratifica |
| Argelia | | 2005 | Indonesia | 2004 | |
| Argentina | 2004 | | Kirguistán | | 2003 |
| Azerbaiyán | | 1999 | Lesotho | | 2005 |
| Bangladesh | 1998 | | Liberia | 2004 | |
| Belice | | 2001 | Jamahiriya Árabe Libia | | 2004 |
| Benin | 2005 | | Malí | | 2003 |
| Bolivia | | 2000 | México | | 1999 |
| Bosnia y Herzegovina | | 1996 | Marruecos | | 1993 |
| Burkina Faso | | 2003 | Nicaragua | | 2005 |
| Camboya | 2004 | | Paraguay | 2000 | |
| Cabo Verde | | 1997 | Perú | | 2005 |
| Chile | | 2005 | Santo Tomé y Príncipe | 2000 | |
| Colombia | | 1995 | Senegal | | 1999 |
| Comoras | 2000 | | Serbia y Montenegro | 2004 | |
| Ecuador | | 2002 | Seychelles | | 1994 |
| Egipto | | 1993 | Sierra Leona | 2004 | |
| El Salvador | | 2003 | Sri Lanka | | 1996 |
| Filipinas | | 1995 | Siria | | 2005 |
| Gabón | 2004 | | Tayikistán | | 2002 |
| Ghana | | 2000 | Timor-Leste | | 2004 |
| Guatemala | | 2003 | Togo | 2001 | |
| Guinea | | 2000 | Turquía | | 2004 |
| Guinea Bissau | 2000 | | Uganda | | 1995 |
| Guyana | 2005 | | Uruguay | | 2001 |
| Honduras | | 2005 | | | |

Fuente: www.december18.net.

Por lo tanto, el compromiso con los derechos humanos de los migrantes tiene que reforzarse. La ex Relatora Gabriela Rodríguez comentaba que su interlocución con América Latina en relación al análisis del fenómeno migratorio y los derechos humanos fue escasa, en comparación con la evolución de los movimientos de este tipo en Asia y Europa. Este diálogo incompleto parece tener sus raíces en lo que denominaba el estrecho lazo que en la región asocia, de modo persistente y exclusivo, la problemática de los derechos humanos con la reciente historia de dictaduras militares y el reclamo de reparaciones, en particular en las naciones del Cono Sur (Martínez y Stang, 2005).

Ahora bien, una mirada más optimista indica que la región exhibe un registro único: junto con la existencia de los relatores especiales de las Naciones Unidas (ambos latinoamericanos), los órganos de la OEA han desplegado diversas iniciativas que, además, sirven para apoyar el proceso de la Cumbre de las Américas. Adicionalmente, en los foros intergubernamentales sobre migración y en los acuerdos subregionales de integración —como en el Mercosur, los países han dado

muestras de entendimiento frente a algunos aspectos que afectan la integridad de las personas migrantes, si bien no se ha tratado, por lo general, de acciones vinculantes. Por último, hay importantes compromisos en el proceso de la Cumbre Iberoamericana, en especial a partir de los acuerdos de Salamanca (2005). Y la sociedad civil despliega, lentamente, su accionar en la defensa de los derechos humanos de los migrantes.

1. La labor de la OEA

La OEA cuenta con un “Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en el Marco de la Organización de los Estados Americanos”,⁷ cuya propuesta insta a los países a firmar y/o ratificar los instrumentos americanos de derechos humanos, desarrollando medidas que garanticen los derechos de todos los trabajadores migratorios. También se exhorta a los Estados Miembros a que consideren la firma y ratificación, según sea el caso, de la convención de las Naciones Unidas para los trabajadores migrantes.

El Programa Interamericano surge a partir de la inquietud de los Estados de la región “por tomar medidas concretas para garantizar la protección y el bienestar de las personas migrantes” (OEA/CAJP, 2003). El programa reconoce que los migrantes son sujetos de una alta vulnerabilidad, por lo que pretende centrarse en algunos puntos donde considera que ésta es mayor: falta de acceso a garantías y protección judicial; discriminación, racismo y xenofobia; restricciones a la libertad personal y derechos laborales. Incorpora interesantes elementos para la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes: a) las personas migrantes deben participar del mismo; b) se utiliza un enfoque transversal de género; c) se busca la eliminación de la discriminación hacia los pueblos originarios y afroamericanos; d) se considera esencial la coordinación de las actividades; e) los objetivos y actividades deben realizarse de manera conjunta entre los actores estatales, de la sociedad civil, de los organismos internacionales y los propios migrantes; y f) el programa debe sostenerse en el mediano y largo plazo (OEA/CAJP, 2003).

El tema de la migración internacional comenzó a formar parte de los informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) desde 1996. En esos informes se han analizado distintos asuntos: en el del 2001 la CIDH destaca, a partir de la información entregada por los países, que “si bien en el hemisferio americano los incidentes de xenofobia, racismo y discriminación en contra de extranjeros no han adquirido la misma resonancia que en otras regiones, dichas manifestaciones son bastante comunes” (CIDH, 2001). También señala que esto “refleja la ausencia de una reflexión sincera y la falta de una discusión abierta y franca frente al tema en gran parte de los países del hemisferio” (CIDH, 2001). Se enfatiza además que son los Estados los que deben proveer las garantías necesarias para asegurar que los procedimientos judiciales y administrativos sean

⁷ Véase <http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/Migrantesdocumentos.asp>.

justos. Relacionado con este tema, la CIDH advierte que, a pesar de los vacíos de información, se constatan condiciones preocupantes de detención en los países visitados, ya que los migrantes detenidos “son sometidos a abusos y recluidos en condiciones deplorables, sobre todo en cárceles comunes, algo que no se condice con su situación legal” (CIDH, 2001).⁸

Los estudios de la CIDH muestran las coincidencias de los Estados de la región en el interés por incluir a la migración como un tema en la agenda de seguridad pública. A su vez, se constata que la mayor parte de los países del hemisferio declaran tener una legislación muy desarrollada y generosa hacia los inmigrantes —por ejemplo, un alto número de Estados indica que respeta las garantías judiciales y las normas de debido proceso para los trabajadores migratorios, independientemente de su situación legal. Sin embargo, testimonios y decenas de reportes de diversas organizaciones contradicen estas aseveraciones, sumado al hecho de que hay legislaciones que no terminan de reformularse. Para la CIDH coexisten extremos en la región: hay legislaciones bastante avanzadas de protección a los derechos fundamentales de los trabajadores migratorios y sus familias y, al mismo tiempo, se registran violaciones sistemáticas y muy serias a los derechos fundamentales de este grupo ([http://www.cidh.oas.org/Migrantes/cap. 8.2000sp.htm](http://www.cidh.oas.org/Migrantes/cap.8.2000sp.htm)).

Estos estudios dan cuenta, por lo tanto, que la mayoría de los países niega enfáticamente la existencia de manifestaciones de intolerancia en contra de trabajadores migratorios, pero, por otro lado, un número significativo de Estados señala que sus nacionales son víctimas de tratos discriminatorios en otros países. Esto sirve de prueba para aseverar que, en países de la región, se están vulnerando los derechos de los migrantes.

2. La Cumbre de las Américas

En el proceso de la Cumbre de las Américas, la temática migratoria ha estado presente desde la primera reunión en Miami (1994), principalmente con temas relativos a la protección de los derechos humanos de los migrantes. En la Declaración de Miami, los Estados participantes acordaron garantizar la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias. Cuatro años después, en la Cumbre de Santiago de Chile, se presentó la Iniciativa del Trabajador Migrante, que se incluía en el Plan de Acción, con temas vinculados con la promoción de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, y se acordaba la creación de un relator especial para los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, en un marco de promoción de las reformas democráticas a nivel regional y local. Si bien el Plan de Acción reafirmaba el derecho soberano de cada Estado de aplicar sus propias políticas de migración, incorporaba la protección de los derechos humanos de los migrantes y la lucha

⁸ En los informes de la Comisión, correspondientes a los años 2002 (CIDH, 2003a) y 2003 (CIDH, 2003b), se abordan principalmente las visitas realizadas a Costa Rica (2002), Guatemala (2002) y México (2003).

contra la discriminación. Otras actividades más específicas para el trabajador migrante estaban relacionadas con asegurar el acceso igualitario a la protección legal en términos laborales, recibir el pago de salarios al retorno al país de origen e impulsar acuerdos en temas de transferencia de beneficios de seguridad social, por nombrar los más relevantes.

En la Cumbre de Québec (2001), los Estados participantes reafirmaron los compromisos asumidos en Santiago, y lo mismo sucedió con ocasión de la reunión especial de Nueva León, Monterrey (2004), en cuya declaración se señalaba la importancia de la cooperación entre países de origen, tránsito y destino para asegurar la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, y la necesidad de observar las leyes laborales que les sean aplicables. Se apoyaba además la adopción de programas de migración ordenada como factor de desarrollo económico y social, y se comprometía la cooperación en el combate a la trata de personas (www.summit-americas.org).

Dentro del marco de la Cumbre de Mar del Plata (2005) se avanzó en la adopción de compromisos de los países, incluidos en la declaración final. En su texto vuelve a enfatizarse la necesidad de proteger los derechos de los migrantes y observar las normativas laborales que les aplican, como la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Hay un compromiso de promover el trabajo decente para los trabajadores migrantes y fomentar el apoyo al Programa Interamericano adoptado en la Resolución AG/RES 2141 de la OEA. Por otro lado, los Estados parte de la CTMF reiteran la importancia de su plena implementación.

Con el propósito de reducir y desalentar la migración indocumentada, se insta a incrementar la cooperación y el diálogo interamericano, y a promover procesos migratorios de acuerdo con el orden jurídico interno de cada Estado y el derecho internacional. Aparece también una sugerencia de diálogo para reducir el costo y facilitar las transferencias de remesas, incrementar los esfuerzos para combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, facilitar el retorno digno, ordenado y seguro de los migrantes, e intercambiar buenas prácticas sobre el establecimiento de programas bilaterales para trabajadores migrantes (http://www.oas.org/documents/OEA_Argentina/DeclaracionFinal_MardelPlata.pdf).

El seguimiento de estos compromisos constituye una tarea primordial, que habrá de enfrentarse de manera conjunta con los acuerdos de carácter iberoamericano.

3. La Conferencia Iberoamericana

Importantes compromisos sobre migración internacional por parte de los Jefes de Estado se han suscrito en el proceso de la Conferencia Iberoamericana. En la XV Cumbre de Salamanca (octubre del 2005) se apoyó explícitamente el reconocimiento de “la plena vigencia y el compromiso con los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la adhesión al Derecho Internacional, la profundización de la democracia, el desarrollo, la promoción y protección universal de los derechos humanos, el fortalecimiento del multilateralismo y

de las relaciones de cooperación entre todos los pueblos y naciones, y el rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional” (www.ciberamerica.org).

El apartado séptimo alude al carácter global, intenso, diverso y complejo de las migraciones, y su influencia en la configuración política, económica, social y cultural de las sociedades. Se trata de un fenómeno que plantea desafíos —se señala— en relación al reconocimiento y aceptación de la diversidad (en algunos países iberoamericanos, por ejemplo, parte importante de los grupos involucrados son indígenas y afrodescendientes), la integración socio-económica, el desarrollo del capital humano y el tratamiento de las remesas (para convertirlas en elementos productivos y de transformación positiva de los países receptores). Gestionar con éxito este complejo fenómeno demanda capacidad para diseñar un marco iberoamericano de migraciones “basado en la canalización ordenada y la regularización inteligente de los flujos migratorios, la cooperación contra el tráfico y la trata de personas, y, además, en la responsabilidad de cada país por el diseño de las políticas públicas al respecto” (www.ciberamerica.org).

La Declaración prosigue con varios compromisos:

- a) Coordinar políticas comunes para la canalización y el tratamiento ordenado de los flujos migratorios;
- b) Desarrollar, con el apoyo de la sociedad civil, un programa de acciones públicas que promuevan el respeto a los derechos humanos de los migrantes y de sus familias, su integración, y el respeto de los derechos en los países de destino;
- c) Promover el valor de la diversidad y el respeto a la dignidad humana, en el marco del Estado de Derecho, como elementos esenciales del trato a los emigrantes, y erradicar cualquier modalidad de discriminación en contra suya;
- d) Promover experiencias de desarrollo que vinculen a los inmigrantes y sus familias con los esfuerzos para potenciar el desarrollo en sus áreas de origen;
- e) Desarrollar políticas conjuntas entre países emisores, receptores y de tránsito que favorezcan y faciliten también procesos temporales de migración laboral, con estímulos adecuados de promoción, capacitación y ahorro para su retorno en mejores condiciones.

Para avanzar en esos objetivos, se encargó a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) la preparación y convocatoria a un Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones, que se celebró a mediados del 2006, con antelación a la Cumbre Iberoamericana de este año, a realizarse en Madrid. El encuentro procuró fortalecer el espacio iberoamericano, a través del intercambio de experiencias sobre la migración internacional y la identificación y promoción de mejores prácticas encaminadas a la gobernabilidad migratoria en este espacio (www.ciberamerica.org; www.cepal.org/celade).

En esta iniciativa se advierte un interés por desplegar acciones concretas en beneficio de los migrantes y sus familias. Lo distintivo es que se promueven la participación de la sociedad civil y los valores de la diversidad étnica y cultural en una comunidad de países.

LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS MIGRANTES

Los compromisos y políticas de los Estados —en especial cuando asumen la forma de cooperación bilateral o multilateral— ejercen un papel central en la protección efectiva de los derechos humanos de los migrantes. La participación de la sociedad civil puede enriquecer el diálogo y aportar nuevas visiones y alternativas para su consolidación (Rodríguez, 2005). Las organizaciones de la sociedad civil (osc) incluyen un vasto grupo de entidades eclesásticas, de derechos humanos, de migrantes y de sus familias, y cumplen un papel crucial en las demandas, puesto que los migrantes tienen menos posibilidades de representación, por ejemplo, debido a que muchos Estados tienen leyes restrictivas al derecho de sindicalización y asociación de los extranjeros, incluso para aquellos con suficiente documentación (García Castro, 2000).

La diversidad de las organizaciones relacionadas a temas migratorios obedece a la multiplicidad de objetivos e intereses que están en juego; sin embargo, su formación y accionar permite, también, la construcción y el desarrollo de nuevas formas de ciudadanía, vinculadas a la pertenencia a más de un Estado o a una sociedad global.

En el ámbito migratorio y de los derechos humanos en América Latina y el Caribe, muchas iniciativas de las osc se han realizado en forma aislada, y los gobiernos han percibido, hasta hace poco, debilidades en su accionar para tratar con asuntos migratorios de importancia. Sin embargo, ha habido un acercamiento progresivo entre las osc y los gobiernos, que han tomado conciencia de la necesidad del trabajo conjunto. Tal hecho ha resultado en la conformación de mesas nacionales, foros y observatorios regionales y contactos a nivel continental, así como en la participación en los foros intergubernamentales sobre migración (Santillo, 2005). Por sus conocimientos de las condiciones locales y su comprensión de los problemas inmediatos y prácticos que enfrentan los migrantes, las organizaciones son capaces de ofrecer aportes relevantes a la discusión. La tendencia que se observa en la región es, por lo tanto, la unión de los esfuerzos de las distintas organizaciones por una causa en común, aunque se debe reconocer que el proceso es muy reciente (Duschinsky, 2000; Santillo, 2005).

Una de las primeras redes regionales de osc que trabajan con las problemáticas derivadas del incumplimiento de los derechos humanos de los migrantes es la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), fundada en 1996. Está formada por una red de foros nacionales de organizaciones civiles que operan en los países centroamericanos, en Canadá, los Estados Unidos y República Dominicana (Santillo, 2005) y participa como observadora en las reuniones de la Conferencia Regional sobre Migración.

En América del Sur, la Red Sudamericana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de los Inmigrantes fue la primera en conformarse a nivel subregional. Surgió en el 2000 y estuvo integrada por osc de Argentina, Chile, Perú y República Bolivariana de Venezuela. Sin embargo, su duración fue muy

breve. Las osc también han participado en las reuniones de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, y se reconoce su importancia en la difusión de programas conjuntos sobre derechos humanos de los migrantes. Con ocasión de la Tercera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, celebrada en Quito en el 2002, se realizó la primera reunión de la sociedad civil, la que discutió una agenda regional de cooperación entre las organizaciones, hizo observaciones y propuestas a los gobiernos y estableció la constitución de una nueva red sudamericana (Santillo, 2005).

Algunas organizaciones y clubes de inmigrantes latinoamericanos y caribeños en los Estados Unidos, además de ofrecer apoyo a la comunidad de migrantes residentes en el país, han desarrollado proyectos de envío de remesas colectivas (donaciones) a las comunidades de origen, promoviendo fiestas locales, construcción de escuelas o proyectos de infraestructura social. Recientemente se ha iniciado un proceso de acercamiento y unificación de estas organizaciones, conformando la Alianza Nacional de Comunidades Caribeñas y Latinoamericanas (NALACC), que ha planteado una agenda de reformas a la ley de inmigración y a otros ámbitos de la política pública relacionados a esta norma en el país (Chacón, 2005).

Entre las OSC merece una especial mención la labor de la Iglesia Católica en materia de protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes. A través de su orden Scalabriniana y servicio Jesuita, así como de sus organizaciones regionales, nacionales y locales, ha encabezado en muchos países de la región las iniciativas de la sociedad civil. A partir del advenimiento del Concilio Vaticano II, en 1965, se produjo un fortalecimiento de la acción local de la iglesia y de su apoyo a las comunidades de base entre los sectores menos favorecidos, y a toda corriente comunitaria y solidaria con los pobres. El carácter transnacional de la Iglesia Católica influye en su compromiso con la sociedad civil y facilita la preocupación y participación de las iglesias locales en la asistencia a los migrantes. Las congregaciones religiosas, actuando paralelamente a la estructura vertical de la jerarquía eclesiástica, completan y muchas veces adelantan el trabajo de las iglesias nacionales en distintos problemas (Vono, 2003).

El papel de las osc es claramente relevante en la defensa de los derechos humanos de los migrantes. Sin embargo, falta mucho para seguir avanzando en este proceso y se reconoce la necesidad de fortalecer a las comunidades de inmigrantes -tanto dentro como fuera de la región, pues todavía existe heterogeneidad de intereses y falta de institucionalización —un ejemplo es el relativamente insuficiente desarrollo en España de las organizaciones de inmigrantes y de las que los asisten.

Hay grandes frentes que deben desarrollarse en el trabajo de las osc, como la promoción de mecanismos de información a las personas, tanto en el país de origen como en los de tránsito y destino de los migrantes, y el impulso a la denuncia de las violaciones de derechos humanos, utilizando los instrumentos que los países han suscrito en esta materia. La denuncia es, tal vez, un aporte primordial que cabe atribuirles a las osc (Rodríguez, 2005).

Los Estados de los países de origen de los migrantes pueden desarrollar importantes apoyos a las osc, por ejemplo, en la articulación y coordinación de las distintas iniciativas que ellas llevan a cabo, contribuyendo a la conformación de una agenda política conjunta donde coincidan parte de los intereses de las organizaciones y las voluntades del Estado.

INCERTIDUMBRES Y DESAFÍOS

Ante la contrastante realidad que encaran muchos migrantes como consecuencia de las oportunidades laborales y los riesgos de vulneración de sus derechos, es claro que existen grandes incertidumbres y desafíos para la comunidad internacional y, en particular, para los países latinoamericanos y caribeños.

Hay señales de avance en la construcción de una agenda latinoamericana y caribeña de los derechos de los migrantes, al ofrecer un sustento mínimo necesario para encarar la invisibilidad del problema y suministrar instrumentos para la gobernabilidad de la migración.

Al mismo tiempo, persisten brechas y obstáculos por sortear. Para que los instrumentos internacionales constituyan normas de observancia generalizada, se requiere una revisión acuciosa de las legislaciones internas en procura de establecer su correspondencia con los compromisos adquiridos. Al reconocer que sus emigrados son discriminados y objeto de explotación, los países dan prueba, de manera contundente, de la vulnerabilidad de los migrantes y la necesidad de la cooperación entre los Estados. Un papel potencialmente importante pueden jugar las osc, a través de la denuncia y la observancia de la aplicación de las normas que los Estados han comprometido ante la comunidad internacional. Un complemento indispensable para la vigencia plena de los instrumentos de protección es la sensibilización y capacitación del personal responsable de ponerlos en práctica.

La CTMF es el régimen central de protección de los migrantes (OIM, 2005). Su falta de ratificación generalizada puede dificultar la enorme tarea de protegerlos. Es importante considerar que la reticencia de los países desarrollados por ratificar este instrumento, no debe necesariamente constituir un impedimento para alentar la ratificación en los países latinoamericanos y caribeños que no lo han hecho. Los países ratificantes pueden exigir reciprocidad, beneficiarse de un marco uniforme para las legislaciones migratorias y colocar con fuerza sus preocupaciones ante la comunidad internacional. Las osc han ejercido un papel protagónico en la defensa de los derechos humanos y la asistencia a los migrantes, pero la principal responsabilidad les compete a los Estados. Evitar el desconocimiento de los instrumentos, erradicar los prejuicios que se suelen esgrimir para su aprobación y mostrar su validez como parte de la historia del derecho internacional, es un imperativo en la región, cuya superación establecerá una plataforma realista y efectiva para la protección de los migrantes.

En suma, la protección de los derechos humanos es una condición para la legit-

imidad y la credibilidad internacional de un Estado. A pesar de la contundencia de esta constatación, esta cuestión no está exenta de conflictos y tensiones. Una de estas contradicciones es la que surge entre lo que los Estados declaran, respecto de su preocupación por la protección de los derechos de las personas migrantes, y la persistencia de normativas, prácticas y espacios institucionales nacionales que no están preparados para ello o no contemplan acciones para lograrlo, aunque es preciso advertir ciertos avances legislativos.

Otra tensión es la que se vincula con la búsqueda de un equilibrio entre las atribuciones que la soberanía concede a los Estados —controlar y regular la admisión, permanencia y tránsito de extranjeros en sus territorios— y los deberes que tienen con los migrantes en el marco del derecho internacional, migrantes que además se movilizan motivados por una incuestionable demanda en los países de destino.

Aunque otros instrumentos de derecho internacional se han referido a aspectos específicos de la temática migratoria, la CTMF es la herramienta de carácter vinculante más importante para la protección de los derechos humanos de los migrantes. Esta relevancia reside en varios elementos: considera a los trabajadores migratorios, más que como simples entes económicos, como seres sociales con familias; reconoce su desprotección por el hecho de no ser nacionales del Estado en que residen, y la responsabilidad de la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, de proveerles medidas de protección; establece por primera vez una definición internacional de trabajador migratorio, de categorías de trabajadores migratorios y de sus familiares, y fija normas internacionales de tratamiento mediante la exposición detallada de sus derechos humanos específicos, derechos que también se extienden a los trabajadores migratorios indocumentados, aunque a los documentados y sus familiares les reconoce derechos adicionales, como el de la igualdad de trato con los ciudadanos de los Estados de empleo en diversas áreas jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales. Hay que decir que, además, la convención tiene por propósito jugar un papel en la prevención y eliminación de la explotación de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, e incluso de poner coto a sus movimientos ilegales o clandestinos y a las situaciones irregulares y de carencia de documentación; y sirve de instrumento para alentar a los Estados que carecen de normas nacionales a que armonicen en mayor medida su legislación con las normas internacionales reconocidas. Es altamente probable que muchos de estos preceptos sean apenas conocidos y formen parte de los prejuicios que se esgrimen en contra de los instrumentos internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Abella, Manolo (2000), “Los derechos de los migrantes y el interés nacional”, en CEPAL, CELADE, OIM, BID, UNEFA (2001), *La migración internacional y el desarrollo en las Américas*, Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José, Costa Rica, septiembre de 2000, Serie Seminarios y Conferencias N° 15 (LC/L. 1632-P), Santiago de Chile. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.170.

- Bhabha, Jacqueline (2005), "Trafficking, smuggling, and human rights", Migration Policy Institute, [en línea] www.migrationinformation.org.
- Bustamante, Jorge (2005a), "Nueva advertencia", MILENIO diario, México, [en línea] www.colef.mx.
- (2005b), "Propuesta de trabajo", MILENIO diario, México, [en línea] www.colef.mx.
- Castillo, Manuel Ángel (2005), "Migración y derechos humanos" [en línea] [consultado el 5 de noviembre de 2005], <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3/10.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), Globalización y desarrollo [LC/G.2157(SES.29/3)], Santiago de Chile.
- Chacón, Óscar (2005), "Obstáculos y desafíos de los inmigrantes latinos en los Estados Unidos", en Martha Ruiz (ed.), Migraciones: reflexiones y propuestas de la sociedad civil. Memorias de la Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias, Quito, CSMM, julio, pp.57-63.
- Cholewinski, Ryszard (2005), "Protecting migrant workers in a globalized world", Migration Policy Institute, [en línea] www.migrationinformation.org.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2003a), "Cuarto Informe de Progreso de la Situación de los trabajadores migratorios y sus familias en el Hemisferio". En "Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002", OEA/Ser.L/V/II.117, Washington, en <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.6.htm>.
- (2003b), "Quinto Informe de Progreso de la Situación de los trabajadores migratorios y sus familias en el Hemisferio". En "Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003", OEA/Ser.L/V/II.118, Washington, en <http://www.cidh.org/annualrep/2003sp/cap.5.htm>.
- (2001), "Trabajadores Migratorios", en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000 (OEA/Ser.L/V/II.111), Washington, [en línea] <http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/cap.6.htm>.
- Duschinsky, Peter (2000), "El papel de las organizaciones no gubernamentales: la experiencia del Proceso de Puebla", en CEPAL, CELADE, OIM, BID, UNFPA (2001), La migración internacional y el desarrollo en las Américas, Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José, Costa Rica, septiembre de 2000, Serie Seminarios y Conferencias N° 15 (LC/L. 1632-P), Santiago de Chile. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.170, pp. 361-364.
- Ferrer, Marcela (2005), La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional, serie Población y Desarrollo N° 60 (LC/L. 2425-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.172.
- García Castro, Mary (2000), "Comentarios de secciones B y C", en CEPAL, CELADE, OIM, BID, UNFPA (2001), La migración internacional y el desarrollo en las Américas, Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José, Costa Rica, septiembre de 2000, Serie Seminarios y Conferencias N° 15 (LC/L. 1632-P), Santiago de Chile. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.170, pp.366-372.
- Global Commission on International Migration (GCIM) (2005), Migration in an interconnected world: new directions for action, Report of the Global Commission on International Migration, [en línea] www.gcim.org.
- Grant, Stefanie (2005), "Migrant's human rights: from the margin to the mainstream", Migration Policy Institute, [en línea] www.migrationinformation.org.
- Martínez, Jorge y Fernanda Stang (2005), Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional, Serie Seminarios y Conferencias N° 45 (LC/L. 2272-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.99.
- Naciones Unidas (1996), Los derechos de los trabajadores migratorios, Folleto Informativo N° 24 (ISSN 1014-5613), Ginebra.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (2003), Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Personas Migrantes en el Marco de la Organización de los Estados Americanos (CP/CAJP-2038/3), Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, marzo.

- OEA/CAJP (Organización de Estados Americanos-Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos) (2003), Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en el Marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA/Ser.G CP/CAJP – 2038/03), Washington.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2005), “Migraciones y protección de los derechos humanos”, OIM, Ginebra, Derecho Internacional sobre Migración, 4.
- Rodríguez, Gabriela (2005), “Derechos de los/las migrantes y gobernabilidad migratoria”, en Martha Ruiz (ed.), Migraciones: reflexiones y propuestas de la sociedad civil. Memorias de la Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias, Quito, CSMM, julio, pp.25-37.
- (2001), “Informe sobre trabajadores migrantes presentado a la Comisión de Derechos Humanos”. Nueva York, Naciones Unidas, 57 Periodo de Sesiones.
- (2000), “Comentarios sobre derechos humanos de los migrantes”, Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, CEPAL-OIM, San José, Costa Rica, septiembre.
- Santillo, Mario (2005), “Diálogo de la sociedad civil y los gobiernos en los procesos migratorios de Sudamérica”, en Martha Ruiz (ed.), Migraciones: reflexiones y propuestas de la sociedad civil. Memorias de la Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias, Quito, CSMM, julio, pp.37-49.
- Vono, Daniela (2003), Actores y migraciones transnacionales: política de derechos humanos de la Iglesia Católica hacia los migrantes en la frontera sur de México, Tesis para optar al Grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos, Santiago, Universidad de Chile.
- Yau, Jennifer (2005), “Promise and prospects of the UN’s Convention on Migrant Workers”, Migration Policy Institute, [en línea] www.migrationinformation.org.
- Zard, Monette (2005), “Human rights strengthen migration policy framework”, Migration Policy Institute, [en línea] www.migrationinformation.org.

La Migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo

Jorge A. Bustamante

RESUMEN

El análisis de la relación entre las migraciones internacionales y los derechos humanos refleja la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos y laborales, expresada en una absoluta indefensión del migrante frente al Estado y la sociedad de acogida. El autor ejemplifica este hecho mediante dos fenómenos: a partir del proceso legislativo que tuvo lugar recientemente en Estados Unidos respecto a la política de inmigración así como del tratamiento que dieron al tema los medios de comunicación de ese país, y a partir de la situación de los inmigrantes centroamericanos en México. Concluye con la necesidad de aprobar nuevas normas internacionales que obliguen a los estados a informar sobre la situación de sus mercados de trabajo y sus demandas de fuerza de trabajo inmigrante, medida que favorecería una mejor acogida para los trabajadores inmigrantes.

Palabras Clave: Migración Internacional, Derechos Humanos, Vulnerabilidad Social, México, Estados Unidos

ABSTRACT

The relationship between the international migration and the human rights reflects the vulnerability of the migrants' human and working rights, as they are completely defenceless when facing with the State and the society of their new country. The author exemplifies this issue with the legislative process that took place recently in United States regarding the immigration policy as well as the way the media of that country covered the topic, and with the situation of the Central American immigrants in Mexico. He stresses the necessity of establishing new international norms that force the states to inform on the situation of their labour markets and their needs for immigrant workforce, a measure that would favour a better welcome for the immigrant workers.

Keywords: International Migration, Human Rights, Social Vulnerability, Mexico, United States

* Jorge A. Bustamante Universidad de Notre Dame
jbustama@nd.edu

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se refiere a la relación entre los fenómenos de las migraciones internacionales y los derechos humanos, enmarcándola en un contexto teórico dentro del cual se trata de explicar la vulnerabilidad* de los migrantes como sujetos de derechos humanos y laborales. Con el propósito de enfatizar el contexto empírico al cual se refiere la condición estructural de vulnerabilidad de los migrantes (entendida ésta como una condición de ausencia de poder del migrante frente al Estado y la sociedad de acogida), se analiza primero el proceso legislativo que se desarrolla actualmente en Estados Unidos y cuya frecuente aparición en los medios tiende a difuminar los rostros de los seres humanos a quienes afecta. De la dimensión coyuntural del proceso legislativo que está teniendo lugar en Estados Unidos sobre su política de inmigración, se avanza hacia el fondo de la cuestión para hacer una breve referencia a las condiciones de vulnerabilidad de los inmigrantes centroamericanos en México. A continuación se dará un brinco al contexto teórico de la vulnerabilidad de los migrantes, para terminar con una recomendación sobre la creación de una nueva normatividad generada por la ONU que comprometa a los Estados miembros a informar anualmente sobre las condiciones endógenas y sus indicadores de demanda de fuerza de trabajo inmigrante.

LA CULTURA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS Y EL PROCESO LEGISLATIVO SOBRE POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

En Estados Unidos está ocurriendo algo que desafía los esquemas teóricos con los que las ciencias sociales suelen explicar los fenómenos de la realidad. Para entenderlo, es necesario hacer un recorrido por sus antecedentes en el que se hará referencia tanto a la cultura política del país, como a sus estructuras de poder.

El impasse que detuvo el proceso legislativo por la indecisión del Senado de Estados Unidos sobre el proyecto que debía aprobar, para luego ser confrontado en el comité bi-cameral (Conference Committee) en el que se dirimen las diferencias entre los proyectos aprobados por cada Cámara Legislativa, fue resuelto en la segunda semana de mayo de 2006, según las declaraciones de los líderes de la mayoría, Senador Bill Frist, y de la minoría, Senador Harry Reid, publicadas en el diario New York Times del 12 de mayo de 2006.

Los diversos proyectos que se discutieron en el Senado cubrían un espectro que se fue reduciendo. En un extremo estaba el proyecto Sensenbrenner, también conocido por su registro como HR-3447, que en nombre de la seguridad nacional y de la guerra al terrorismo se orientaba hacia la criminalización de la inmigración y el control policial y del ejército sobre las fronteras. Si el proyecto Sensenbrenner, representativo de lo más xenófobo o antiinmigrante de la política migratoria que se discute en el Congreso de Estados Unidos, se sitúa en un extremo, en el otro

* Véase nota 1

extremo del espectro se ubicarían virtualmente los proyectos más favorables a los inmigrantes.

No obstante, el achicamiento del espectro político al que aludíamos no sólo no modificó el extremo antiinmigrante representado por el Proyecto Sensenbrenner, sino que lo desplazó virtualmente más a la derecha con medidas como la de enviar a la Guardia Nacional a la frontera con México. El Presidente Bush intentó no transmitir una imagen política tan escorada a la derecha, advirtiendo que la Guardia Nacional “no es el ejército de Estados Unidos, pues está compuesta por voluntarios” –como si el resto de las fuerzas armadas no estuviera compuesto por voluntarios en su entrada-, y advirtiendo que sus soldados no harían tareas policiales (law enforcement), sino administrativas y de logística. No obstante, la credibilidad de sus palabras quedó afectada por algunas declaraciones, como las del Gobernador de Nuevo México Bill Richardson, quién no sólo confirmó que la decisión presidencial suponía una movilización del ejército de Estados Unidos hacia la frontera con México, sino que llamó la atención sobre el sesgo que representaba hacerlo sólo hacia la frontera sur.

En todo caso, ese espectro político está siendo tan dinámico como clara es la dirección hacia donde se mueve. Esto se evidenció en la votación del 22 de mayo de 2006 en contra de la enmienda propuesta por la Senadora Feinstein, del Partido Demócrata, sobre la creación de una nueva tarjeta-visa que legalizaría a millones de indocumentados. La línea dura del Partido Republicano se confirmó también al votar enmiendas relacionadas indirectamente con la inmigración, como la aprobada por el Senado del inglés como idioma nacional. El proyecto HR-3447 del congresista republicano de Wisconsin, James Sensenbrenner, por su parte, había recogido el sentimiento de un sector desusualmente amplio de legisladores rebeldes de su partido en contra de la idea del Presidente Bush sobre un programa de “trabajadores huéspedes”.

Con esta propuesta de política migratoria el Presidente de Estados Unidos estaba tratando de responder al clamor mostrado por todas las encuestas de opinión, que reflejaban el apoyo a una reforma a las leyes de inmigración que incluyera un control más efectivo sobre las fronteras nacionales, en particular la frontera con México. El Presidente Bush hizo esa propuesta desde principios de su primera administración, cuando los niveles de aceptación de su gobierno habían rebasado el 80 por ciento de la población de su país, en concomitancia con la aprobación de la invasión de Irak y su liderazgo en la guerra de Estados Unidos contra el terrorismo. Pero la exacerbación de los sentimientos nacionalistas, provocada por los eventos del 11 de septiembre de 2001, había generado una corriente xenófoba que veía en todo elemento extranjero una potencial amenaza a la seguridad nacional. En ese contexto, el Poder Legislativo de Estados Unidos aprobó por abrumadora mayoría tanto los incrementos presupuestales para gastos de guerra, que llevaron el déficit presupuestal de Estados Unidos a niveles sin precedente en su historia, como la reforma legislativa que aumentó el poder presidencial mediante la llamada “Ley Patriótica” (Patriot Act), en desmedro de algunos derechos civiles

consignados en las leyes de Estados Unidos de protección de los individuos contra actos de autoridad y a favor de la privacidad. El fervor con el que fue abrazada toda la política belicista contra del terrorismo, en paralelo con el liderazgo del Presidente Bush frente a los “enemigos” de Estados Unidos, fue tal, que produjo un efecto boomerang en contra de la propuesta de política migratoria del propio Presidente Bush.

Esta reacción la protagonizaron miembros de su propio partido encabezados por el congresista Sensenbrenner, que criticaba que la propuesta de “trabajadores huéspedes” de su propio Presidente suponía una “amnistía” disfrazada que “premiaba” a violadores de la ley. El Congresista Sensenbrenner, desde su importante puesto de Presidente del Comité de lo Judicial de la Cámara de Representantes, se subió al tren de la xenofobia del post septiembre 11 para presentar el proyecto HR 3447, que fue aprobado por una gran mayoría en la Cámara de Representantes en diciembre de 2005.

Este proyecto legislativo no sólo se convirtió en la mayor expresión de rebeldía de miembros del propio partido del Presidente Bush en contra de su propuesta de “trabajadores huéspedes”, sino que recogió las propuestas más radicales en contra de los migrantes, tanto indocumentados como documentados. De hecho superaba los records de xenofobia contra todos los migrantes de la “propuesta 187” de California de 1994 y de la “Ley 200” de Arizona. Tal incremento de los sentimientos antiinmigrantes en la política de Estados Unidos encontró como respuesta el impresionante espectáculo de las marchas multitudinarias de protesta contra los proyectos legislativos antiinmigrantes en general, y el Proyecto Sensenbrenner en particular. La mayor parte de las marchas en más de cien ciudades de Estados Unidos fueron organizadas por grupos locales de migrantes mexicanos, simpatizantes de iglesias y otros migrantes de diversos orígenes. Nunca antes en la historia de Estados Unidos (país de inmigrantes) habían tenido lugar marchas de protesta, a favor de los inmigrantes, tan numerosas como las ocurridas entre marzo y mayo de 2006.

En síntesis, los marchistas protestaban en contra de medidas como: a) la elevación a crimen federal de la entrada o permanencia en Estados Unidos sin autorización gubernamental, que hasta ahora está penalizada como una falta menor de carácter administrativo; b) la facultad, para cualquier policía de Estados Unidos, de arrestar y expulsar de inmediato del territorio de Estados Unidos a cualquier extranjero que le pudiera parecer sospechoso de ser un “illegal alien” (con esta disposición se hace susceptible de arresto y expulsión inmediata a cualquier persona que, por el color de su piel, resulte sospechosa de ser un “indocumentado” a cualquier policía estadounidense); c) de convertirse en ley, el proyecto Sensenbrenner convertiría en delito federal cualquier acción de ayuda o asistencia a un inmigrante indocumentado*; d) este proyecto legislativo autoriza también la construcción de

* Esta fue la disposición que motivó al Arzobispo Mahoney, de los Ángeles, a declarar que pediría a los sacerdotes de su arquidiócesis (la más grande de Estados Unidos) que desobedecieran las disposiciones del proyecto Sensenbranner en caso de convertirse en Ley.

muros fronterizos en gran parte de la frontera con México; e) establece, además, un incremento de los efectivos de la Patrulla Fronteriza a niveles sin precedente. Cabe aclarar que, si bien es cierto que la construcción de muros en la frontera con México representa simbólicamente un gesto hostil y de rechazo a los mexicanos, desde el punto de vista del Derecho internacional Estados Unidos tiene el derecho soberano, como cualquier otro país, de construir muros en sus fronteras.

La organización de las marchas de protesta fue un ejemplo de civilidad por parte de los migrantes y sus simpatizantes, y la primera vez en la historia de Estados Unidos que se moviliza a tanta gente en protesta por los proyectos legislativos antiinmigrantes. Fueron dos millones de marchistas en total, contando desde la primera en Chicago el 10 de marzo de 2006, en la que se juntaron más de 300 mil marchistas, hasta las del primero de mayo en Los Ángeles, para las que se movilizaron cerca de un millón de marchistas en dos manifestaciones a diferentes horas del mismo día. Esta movilización demostró una capacidad de organización que, muy probablemente, se traducirá en una fuerza política que producirá efectos mediatos sobre la asimetría de poder entre los patrones y los migrantes. No obstante, hacia mediados del mes de mayo del 2006, el grado de esta transformación aún estaba pendiente de dilucidarse debido al impasse respecto al proyecto legislativo que finalmente sea aprobado por el Comité de Conferencia.

A pesar de la incertidumbre provocada por esta ausencia de decisión, por estas fechas nadie duda que las marchas produzcan algún efecto político que podría no manifestarse en el corto plazo, pero que muy probablemente lo hará en las elecciones intermedias de noviembre del 2006. La hipótesis más plausible, a partir de las marchas, es que éstas tuvieron un efecto de politización sobre suficientes jóvenes con derecho y con edad de votar como para provocar un incremento espectacular de lo que en Estados Unidos se entiende por el “voto latino”. Si éste sigue las tendencias establecidas en las últimas elecciones (noviembre de 2005) de California, el incremento del “voto latino” es un mal presagio para los candidatos del Partido Republicano en las elecciones de noviembre próximo. En este sentido, la estrategia de posponer la decisión del Comité de Conferencia hasta después de las elecciones de noviembre tendría por objeto disminuir el riesgo para el Partido Republicano de perder esas elecciones intermedias, posponiendo ese riesgo dos años y medio más, hasta las próximas elecciones presidenciales. Esto traería como consecuencia el tener que replantear el juego político de las propuestas sobre la inmigración de forma totalmente diferente a como se juega actualmente.

Al mismo tiempo que se aprobaba el proyecto Sensenbrenner, en diciembre de 2005, apareció un estudio realizado por el Centro de Estudios Continuos del Estado de California, ubicado en Palo Alto, California, sobre los efectos de la inmigración indocumentada en la economía de ese estado. En una nota firmada por Michael Hiltzik, el diario Los Ángeles Times editorializó la noticia de esta publicación con el encabezado “La verdad acerca de los inmigrantes ilegales” (http://www.americas.org/item_23783), en la que se destaca la oportunidad de su

publicación. En una irónica coincidencia por lo contradictorio de los hallazgos de una investigación científica con las conclusiones de un proyecto legislativo, los resultados de este estudio fueron presentados casi simultáneamente con el proyecto Sensenbrenner ante un panel del gobierno estatal de California denominado “de estrategia económica”.

En síntesis, los hallazgos derivados de la investigación científica de este instituto de Palo Alto concluyen que la inmigración proveniente de México, aún la de indocumentados, representa una ganancia para las economías de California y de Estados Unidos. Por consiguiente, se afirma que es un mito la creencia de que los trabajadores migratorios incidan negativamente en la economía de California. Según el estudio, el 86 por ciento de los 2.4 millones de inmigrantes indocumentados que residen en California actualmente llegaron después de 1990, y se encuentran concentrados en sólo unos cuantos sectores de la economía del Estado, precisamente donde se pagan los salarios más bajos. Señala además que, en 2004, los migrantes indocumentados constituían el 19% del total de los empleos en la agricultura del Estado, el 17% en los servicios de limpieza y del 11 al 12% en la preparación de alimentos y en la industria de la construcción en California. Señala el estudio que no se encontró evidencia alguna de que la inmigración indocumentada haya tenido alguna relación con las causas del desempleo en el Estado, o que haya tenido efectos depresivos sobre los salarios en los sectores de la economía donde fueron empleados. En cuanto a sus recomendaciones, se considera que cualquier política migratoria de Estados Unidos debe reconocer el efecto positivo que la inmigración produce sobre la economía de California -exactamente al revés de lo que hace el proyecto Sensenbrenner. Recomienda por tanto el otorgamiento de “tarjetas verdes”, lo que equivale a la regularización –o a lo que los legisladores del Partido Republicano llaman, con horror, “amnistía”. En fin, este estudio ofrece datos que demuestran la ausencia de bases empíricas que sustenten el proyecto Sensenbrenner. Por lo que si en realidad hubiera alguna racionalidad en la motivación y en la persistencia de una propuesta legislativa antiinmigratoria, los hallazgos de este estudio serían suficientes para abandonarla. Sin embargo, las probabilidades de que triunfe la xenofobia aparecen, cada día que pasa, más altas que en el día anterior. Esto hace predecible que tal orientación ideológica se imponga finalmente sobre el papel de la ciencia en la búsqueda de la verdad y en la identificación de lo razonable.

De este modo se están juntando los ingredientes necesarios para complicar más la vida en las ciudades de la frontera norte. A finales de mayo, el Presidente Bush se comprometió a mandar a las tropas de la Guardia Nacional a la frontera con México el 1o de junio. A principios de junio ya habían llegado los primeros soldados a algunas ciudades de Texas aledañas con México. Han llegado a un ambiente muy contaminado por una creciente xenofobia, estimulada todos los días en Estados Unidos por programas de radio que se dirigen a los sectores de opinión más recalcitrantemente antiinmigratorios y antimexicanos. El locutor de radio de New Jersey Hal Turner, por ejemplo, exhortó a sus radioescuchas a que mataran

a cada uno de los “extranjeros invasores”. En este sentido, según los hallazgos de una investigación del Southern Poverty Law Center (SPLC) y de la Liga Antidifamación (ADL), “los grupos de odio” han tenido un crecimiento del 33% en los últimos cinco años. Una declaración de Susy Buchanan, investigadora del SPLC, ilustra este crecimiento de la xenofobia: “En todo el país el movimiento antiinmigrante está expandiéndose como un incendio sin control y un grupo de activistas está alimentado esas llamas”. Entre las organizaciones que promueven el odio en contra del inmigrante en general, y de los mexicanos en particular, destacan los Minutemen, la American Border Patrol, Ranch Rescue y Save our State.

Por su parte Angélica Salas, directora de la Coalición por los Derechos Humanos de los Inmigrantes en Los Ángeles (CHIRLA), señala que el monitoreo que su organización hace de esos grupos antiinmigrantes ha descubierto y documentado la relación que mantienen con el Ku Klux Klan y los neonazis. Un claro ejemplo lo constituye Jim Chase, vecino de 59 años de Ocean Side, California, veterano de la guerra de Vietnam y dirigente del grupo antiinmigrante California Border Watch, hizo un llamado a través del Internet para que se unieran a él “todos aquellos que no quieran que sus familias mueran a manos de Al Qaeda, o de delincuentes indocumentados, o de los punks de Aztlán que visten camisetas del Che Guevara”. La base de operación de este agitador es Campo, California.

Las acciones de estos grupos antiinmigrantes representan una dimensión que no ha sido contemplada en los debates de las 45 enmiendas que precedieron a la aprobación del proyecto SB 2611, aprobado por el Senado el pasado 26 de mayo. No es casual por tanto que la gran mayoría de tales enmiendas pretendieran hacer aún más duras las propuestas antiinmigratorias del proyecto SB 2611. De hecho, ha habido un claro proceso de retroalimentación entre las acciones legislativas antiinmigrantes y las acciones de los grupos anteriormente citados, por lo que la fuerza creciente de esta combinación sugiere la imposibilidad de que se logre una conciliación de los proyectos HR 4437 y SB 2611, aprobados por cada Cámara del Congreso de Estados Unidos.

El encono de las argumentaciones antiinmigrantes ha llegado a un punto que hace muy probable que no se logre acuerdo alguno en el mecanismo parlamentario llamado “Comité de Conferencia”, y que sus discusiones se prolonguen más allá de las elecciones internas del próximo mes de noviembre. Pero por otro lado, es muy posible que en esas elecciones aumente de manera espectacular el llamado “voto latino”, particularmente el de los jóvenes nacidos en Estados Unidos de origen mexicano, que llegarán a la edad de votar en ese momento después de haber experimentado un proceso de politización intensiva en su muy conspicua participación en las marchas de protesta. De ser así, es muy probable que eso resulte en un triunfo de los candidatos del Partido Demócrata, con lo cual lograrían el control de la mayoría en la Cámara de Representantes. Esta eventualidad forzaría un replanteamiento del debate sobre la política migratoria de Estados Unidos.

El 15 de mayo de 2006, el Presidente Bush anunció su decisión de autorizar el envío de tropas de la Guardia Nacional a la frontera con México, aunque trató

de atemperar la dureza de esta decisión diciendo que el objetivo de esta medida era el de ayudar a la Policía Fronteriza a controlar la entrada de inmigrantes indocumentados por la frontera con México. Es posible que esta medida extrema de militarizar la frontera con México haya tenido el propósito de contrarrestar el declive de su popularidad, desde un 80 por ciento al inicio de la invasión de Irak, a un 28 por ciento al momento de esa decisión. El efecto que el presidente Bush estaría buscando con esta decisión sería que esta caída de su aceptación no se reflejara en una derrota electoral de los candidatos del Partido Republicano, y en la consiguiente pérdida del control de la mayoría en la Cámara de Representantes, en las próximas elecciones intermedias de noviembre del 2006.

Es claro que el Presidente Bush apela al sentimiento antiinmigratorio dominante en Estados Unidos, tratando de recuperar adeptos entre los legisladores más anti-inmigrantes de su propio partido. De este modo, a principios de junio les propuso que bajaran aún más el número de visas contemplado para inmigrantes mexicanos en el proyecto aprobado por el Senado. Días después, en un discurso en Omaha, Nebraska, el Presidente Bush estableció virtualmente el requisito de hablar inglés para aquellos inmigrantes que quieran obtener la ciudadanía tras haber obtenido su residencia legal. Esta sería la primera vez que un presidente hace referencia a tal requisito, cuya exigencia obviamente se puede estirar hasta niveles máximos de dominio del idioma, dependiendo del ánimo restrictivo de quien ponga en práctica la certificación.

Bush no sería el primer político estadounidense que apela a los sentimientos más negativos de xenofobia de la población de su país para promover su popularidad. Ese fue el recurso que siguió Pete Wilson para remontar los bajos niveles de popularidad que había alcanzado como gobernador de California en 1993, apoyando medidas antiinmigratorias como la Propuesta 187 que apelaban al sentimiento anti-mexicano y racista de un amplio sector de la población de California. Antes de Pete Wilson, George Wallace, de Alabama, se había apoyado en los prejuicios raciales contra los afroamericanos para sostener sus aspiraciones para ser nominado como candidato del Partido Demócrata a la presidencia de Estados Unidos, recurriendo al dramatismo con que pronunció aquellas frases de: "Segregation today... Segregation tomorrow... Segregation for ever".

En todo caso, lo cierto es que el envío del ejército a la frontera con México es una medida aún más radical que algunas de las incluidas en el proyecto Sensenbrenner, que ya provocó las marchas y el boicot de las semanas pasadas. No faltará quien interprete la movilización del ejército de Estados Unidos a la frontera con México como una escalada de una política anti-inmigratoria que provocará nuevas manifestaciones públicas de protesta, tanto en Estados Unidos como en México y Centroamérica. El hecho es que la militarización de la frontera decretada por el Presidente Bush estará empeorando el ambiente político sobre la solución a la cuestión migratoria. Ya era notable la tensión provocada por la indecisión del Senado de Estados Unidos, que había dejado latente el proyecto Sensenbrenner como la única acción legislativa que hasta entonces había producido el Congreso

estadunidense sobre el futuro de la política de ese país en materia migratoria.

Ante ese ambiente de tensión, la medida de militarizar la frontera con México podría resultar en el destapamiento de una virtual “caja de Pandora”, de la que podrían salir males hasta ahora desconocidos. Ciertamente esa decisión presidencial representa un claro rompimiento del status quo en las relaciones bilaterales, que en estricto Derecho internacional podría justificar el retiro del Embajador de México en Washington para consultas de la Cancillería, orientadas al estudio de la delicada situación en la que esa medida presidencial del país vecino está colocando al Gobierno de México.

En este sentido es muy elocuente el hecho que el mensaje del Presidente Bush se haya presentando como “el primero que se refiere a una cuestión de política interna” (a domestic issue) que hace el Presidente Bush en un discurso desde su oficina (Oval Office) de la Casa Blanca. Esta formalidad representa la manera tradicional con la que el Gobierno de Estados Unidos ha visto a la cuestión migratoria: como una cuestión de política interna. En el fondo se trata de una manifestación de esa asimetría de poder por la que Estados Unidos se ha negado atávicamente a admitir la naturaleza internacional de un fenómeno conformado por factores ubicados en ambos lados de la frontera.

Ante ello, es muy probable que la fuerza política derivada de la capacidad de organizar movilizaciones de protesta como las que se vieron en los meses de marzo, abril y mayo del 2006, se exprese nuevamente en actos de protesta en contra de la nueva militarización de la frontera con México. La probabilidad de que esto suceda estaría basada en el hecho de que los objetivos para los cuales se originaron las marchas no sólo no se han logrado, sino que han crecido en su justificación con el surgimiento de nuevas medidas antiinmigrantes. Si bien el presidente Bush recurrió a toda clase de manipulaciones del idioma para desvirtuar la gravedad de su decisión, como la de que los soldados desplegados en la frontera no arrestarán a los migrantes indocumentados pues sólo se limitarán a auxiliar a la policía fronteriza, se hace difícil creer que los soldados, armados para la guerra y entrenados para el uso de sus armas en combate, no harán nada para detener física o legalmente a los inmigrantes que encuentren tratando de cruzar la frontera de Estados Unidos. Desafía la lógica más elemental que las tropas de la Guardia Nacional, que días antes estaban operando en los escenarios de guerra de Irak y de Afganistán y que, de pronto, se encuentren en la frontera con México frente a un grupo de inmigrantes indocumentados, tras un encuentro físico entre tan disímolos actores del nuevo escenario de la política migratoria de su gobierno, sólo se limiten a referirlos a la policía fronteriza para ser testigos pasivos de su arresto.

El problema que surge con el discurso del Presidente Bush el pasado 15 de mayo no es sólo de credibilidad en sus planteamientos de acción, sino de conceptualización y entendimiento básico del fenómeno de la migración, al que se refirió en su discurso televisado desde la Casa Blanca. En primer lugar por la definición de la inmigración mexicana como un problema de carácter interno (a domestic

issue). El hecho de que el presidente de Estados Unidos ignore la naturaleza internacional del fenómeno migratorio, que se deriva de la presencia de nacionales de otro país (México) que han entrado a Estados Unidos con autorización gubernamental o sin ella en respuesta a una demanda laboral endógena de Estados Unidos, lo ha llevado a ignorar las implicaciones internacionales de su decisión de enviar tropas de Estados Unidos a la frontera con un país vecino. Para tener un parámetro de la gravedad de su decisión, el presidente Bush o sus asesores deberían saber que, en la doctrina del Derecho Internacional, el envío de tropas de un país a la frontera con otro país vecino se considera como un acto de preguerra. Esto no sugiere que vaya a ocurrir una guerra, sino la gravedad con la que en Derecho Internacional se puede ver el despliegue de tropas hacia la frontera de un país vecino. Estas implicaciones de Derecho Internacional fueron totalmente ignoradas por el discurso del presidente Bush.

Por otra parte, es claro que los interlocutores a los que se dirigió este discurso fueron los legisladores del ala más conservadora del Partido Republicano, sin consideración alguna hacia el gobierno de México, no obstante que éste es obviamente una parte interesada, debido a las consecuencias que tendrá esa decisión presidencial en el contexto internacional en el que ocurre la migración internacional de trabajadores migratorios hacia Estados Unidos. Cabe anotar que, detrás de la insistencia del presidente Bush en su rechazo a una “amnistía”, en realidad hay un rechazo a la idea de que los migrantes adquieran la ciudadanía y, con ella, el poder del voto y el consiguiente empoderamiento que los hiciera salir de las condiciones de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos en que han sido colocados por la sociedad y por las leyes de Estados Unidos.

Quien fuera gobernador de Texas oyó, desde muy joven, que los “braceros” eran algo conveniente para los intereses de los empresarios agrícolas de su Estado. La razón estaba en la asimetría de poder tan abismal que caracterizaba la relación entre los patrones tejanos y los “braceros”, lo cual los colocaba en un grado cercano a la esclavitud, como lo documentó el Dr. Ernesto Galarza en varios de sus libros*. No es casual que el presidente Bush siga interesado en una legislación que mantenga a los trabajadores migratorios temporales, a los que corresponde su programa de “trabajadores huéspedes”, en una condición de vulnerabilidad análoga a la que caracterizó la explotación de los braceros de 1942 a 1964.

LA VULNERABILIDAD DE LOS INMIGRANTES CENTROAMERICANOS EN MÉXICO

Hace varias décadas que México dejó de ser un país sólo de emigración, para convertirse en un país de inmigración y trasmigración de quienes atraviesan el territorio mexicano para acudir a la demanda de fuerza de trabajo que se origina en

* Véanse: Galarza, Ernesto, *Merchants of Labor: The American Bracero History*, Santa Barbara, Ca., McNally y Lottion, 1964; *Spiders in the House and Workers in the Field*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press, 1971

Estados Unidos. El fenómeno migratorio tradicional de México, por tanto, se ha internacionalizado. No obstante, hay todavía una gran escasez de investigación en México sobre la inmigración y transmigración de centroamericanos. Menos información hay aún que nos permita saber a ciencia cierta el nivel de violaciones a los derechos humanos de los centroamericanos en México. Sin embargo, hay diversas fuentes en las que nos basamos que sugieren que esas violaciones podrían ser iguales, y aún más graves, que las que se cometen en Estados Unidos en contra de los mexicanos. En primer lugar, el trabajo periodístico de Sonia Nazario, galardonada con varios Premios Pulitzer en Estados Unidos, tanto por su trabajo de investigación como de fotografía periodística y como escritora del libro de “non fiction” *Enrique’s Journey* (publicado por Random House de Nueva York en 2006). En segundo lugar, la investigación que dio lugar a una nota periodística publicada por el diario español *El País* del 16 de agosto de 2005, titulada “El tren que huele a muerte”. También, el informe de investigación de una ONG mexicana titulado “Primer Informe de los Derechos Humanos del Migrante”, al que tuve acceso mediante mi oficina de la ONU en Ginebra, donde fue enviado por los autores para la atención del Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos de los Migrantes. Igualmente tenemos los hallazgos de investigadores de El Colegio de la Frontera Norte (en un informe aún sin publicar, por lo que les agradezco la deferencia de facilitarme sus hallazgos preliminares) sobre una investigación, la primera en su género, que describe las características socio-económicas de los migrantes y transmigrantes centroamericanos. En ningún caso los autores de estas fuentes son responsables de manera alguna de este texto, del que lo es en exclusiva quien esto escribe.

El libro de Sonia Nazario, como sugiere su título, se refiere a la saga de un niño hondureño que sale de Tegucigalpa, Honduras, hacia Estados Unidos, para buscar a su madre en ese país. La narración de sus tribulaciones no sólo es conmovedora por su sentido humanista, sino de gran valor educacional como un riguroso estudio de caso sobre las condiciones de vulnerabilidad extrema que, a un niño migrante, le impusieron los sistemas, los gobiernos y las sociedades de los países de su itinerario. Estimulado por el amor a su madre, a quien extrañaba en grado sumo, Enrique supera obstáculos increíbles para un niño de 12 años.

La nota citada, publicada en *El País* en dos entregas, empieza diciendo: “Miles de emigrantes centroamericanos sufren asaltos y accidentes que los dejan inválidos tratando de llegar a Estados Unidos en trenes mexicanos. Algunos pierden la vida en el intento” (pág. 12 de la edición del 16 de agosto de 2005). La información de esta publicación no sólo corrobora los datos recogidos y explicados por Sonia Nazario en su libro, sino que expone un escenario tal de corrupción y de criminalidad dentro de las agencias del Gobierno de México relacionadas con la inmigración de centroamericanos que, al mexicano que esto escribe, le provoca vergüenza el oír al Presidente Fox y a su Canciller Derbez presumir del cumplimiento de los compromisos internacionales sobre Derechos humanos suscritos por México.

Al comentar esos hechos en la columna semanal que publico en el diario Milenio diario, el 22 de agosto de 2005 escribí: “Es obvio que hay datos suficientes para justificar una queja contra el Gobierno de México por no proteger los derechos humanos más elementales de los migrantes centroamericanos. Hace más de diez años advertí, ante el Presidente Zedillo, de la necesidad de que el gobierno de México mostrara congruencia entre los reclamos que se hacen a Estados Unidos y lo que se les hace a los inmigrantes centroamericanos en México. Terminé entonces diciendo: Seguimos sólo viendo la paja en el ojo ajeno. Es lamentable que tal comentario sea tan válido para el presente como lo fue para entonces”.

Para concluir esta sección, no deseo omitir un comentario acerca de la lentitud con la que se está dando, dentro del Gobierno de México, la reforma a la Ley General de Población, que rige las cuestiones tratadas en este texto. Se trata de una normatividad reconocida ampliamente en México como obsoleta e insuficiente para que se consideren cumplidos los compromisos adquiridos por México respecto de la obligación que le impone haber, primero promovido, luego suscrito, y finalmente ratificado la Convención Internacional de la ONU sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias. Esta normatividad de la ONU entró en vigor hace cinco años, después de haber sido ratificada por el mínimo de 20 países establecido por ese instrumento, que representa la normatividad más completa de validez universal que existe en relación a la protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes internacionales. En estricto Derecho, una reforma a la Ley General de Población no podrá ser menos que lo ya comprometido con la entrada en vigor de la Convención de la ONU en 1990. De acuerdo con la Constitución Mexicana, esta normatividad debe ser considerada como una ley interna vigente en México, de la más alta jerarquía de las que jura el Presidente de México cumplir y hacer cumplir al tomar posesión como titular del Poder Ejecutivo de la Nación. En este sentido, resulta de particular urgencia para el Poder Legislativo mexicano producir una legislación que cubra las omisiones en las leyes de México respecto de la “trata” de migrantes, particularmente de niñas, en correspondencia con los Protocolos de Palermo sobre tráfico y trata de migrantes internacionales.

UN MARCO TEÓRICO PARA EXPLICAR LA VULNERABILIDAD DE LOS MIGRANTES

La condición estructural básica que determina la posición social de los migrantes irregulares en el país de destino es su condición de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos y laborales. El entendimiento de esta premisa teórica adquiere relevancia en la definición que hizo la ONU de los migrantes internacionales como “grupo vulnerable”. Las premisas básicas que se examinarán a continuación se refieren al concepto de vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos¹.

En un discurso pronunciado en la Universidad de Oxford en 1997, la Sra. Mary

Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, incluyó una noción de esos derechos que es fundamental para entender el concepto de vulnerabilidad en la forma en que se emplea en el presente trabajo. Dijo ahí que “una enseñanza que tenemos que aprender y reflejar en nuestro enfoque es que los derechos tienen por esencia su calidad habilitadora o de empoderamiento”². Siguiendo esta línea de pensamiento, se entiende aquí por vulnerabilidad la condición personal de extrema carencia de poder impuesta a un inmigrante/extranjero³. Es fundamental en este enfoque conceptual entender esa carencia de poder como una construcción social⁴ que se impone como si fuera una etiqueta⁵ sobre el o la inmigrante.

El proceso social que supone la imposición de tal condición de vulnerabilidad de una persona a otra, implica una asimetría de poder entre tales personas. Al identificar paradigmáticamente a esas personas, para los efectos de este trabajo, como un inmigrante o extranjero⁶ en interacción social con un nacional del país de recepción, se hace necesario profundizar en la naturaleza de esa relación y el origen de la asimetría de poder que la caracteriza.

Para el entendimiento de esa relación recurriremos a la teoría de las relaciones sociales de Max Weber. Una ventaja importante de esta teoría del sociólogo alemán es que entiende la relación social en dos dimensiones: una objetiva, consistente en la conducta observable de los actores que interactúan en el proceso de con-

¹ Véase: Bustamante, J.A. “Immigrants’ Vulnerability as Subjects of Human Rights”, *International Migration Review*, Vol. 36, núm. 2, pp. 333-354. Una referencia empírica de la vulnerabilidad, como se entiende en este trabajo, se puede encontrar en la resolución de finales del mes de abril de 2004 de un juez federal en Portland, Maine, en un juicio contra el dueño de las “granjas De Coster”, ubicadas en dicho estado, quien calificó de “condiciones de esclavitud” las que padecían más de ochocientos inmigrantes indocumentados mexicanos que se encontraban secuestrados. Dificilmente se podría encontrar una ilustración de algo peor que una “extrema carencia de poder” que las “condiciones de esclavitud” a las que se refirió ese Juez Federal en el citado juicio. El nivel de abstracción de este concepto y el de Vulnerabilidad al que se refiere esta sección, corren el riesgo de perderse en el escepticismo cuando se alude a su aplicación a la realidad de un país democrático como Estados Unidos, y a una temporalidad de principios del tercer milenio.

² Robinson, Mary, *Human Rights*, No. 1 (invierno), 1997/1998, pág. 6.

³ Véase la nota 7.

⁴ Berger L., Peter y Thomas Luckmann, *La Construcción Social de la Realidad*, Buenos Aires, Biblioteca de Sociología. Amorrortu Editores, 1970.

⁵ Se usa este término en el sentido sociológico en que lo usó Howard S. Becker en *Outsiders Studies in the Sociology of Deviance*, Nueva York, N.Y., The Free Press. 1968. Pp. 17 y 18. Una premisa básica en la “teoría de etiquetamiento” de Becker puede encontrarse en las palabras siguientes: “Los grupos sociales crean desviaciones estableciendo las normas cuya infracción constituye una desviación, aplicándolas a personas concretas a las que se califica de intrusas. Desde este punto de vista, la desviación no es una cualidad del acto que comete una persona sino una consecuencia de la aplicación por otros de normas y sanciones a un “infractor”. La persona desviada es aquella a la que le han aplicado con éxito esa etiqueta. La conducta desviada es la de las personas así etiquetadas.” Becker, *Outsiders*, pág. 9.

⁶ Se usan indistintamente en este trabajo los términos “inmigrante” o “extranjero”, en tanto que por inmigrante se entiende un migrante internacional que, por definición, es extranjero en el país de acogida.

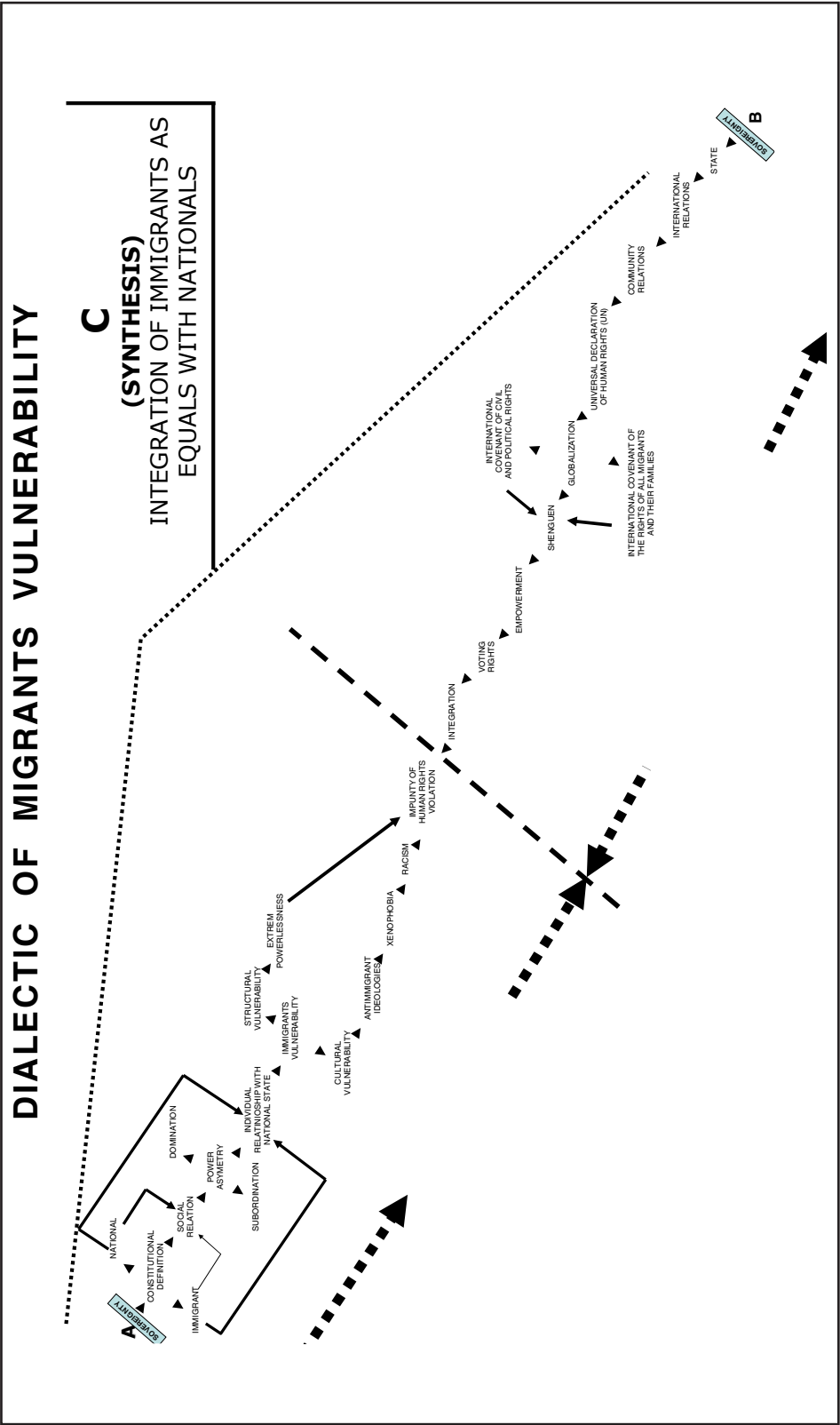
figurar una relación social; y otra subjetiva, consistente en el “sentido” intersubjetivo (Gemeinten Sinn)⁷ que los actores dan a las conductas que respectivamente orientan hacia los actores de la relación. La distinción que hace Weber entre la conducta observable de los actores y la dimensión intersubjetiva de lo cultural, es aprovechada aquí como base teórica para diferenciar entre una vulnerabilidad estructural y una vulnerabilidad cultural.

La primera se refiere a la diferencia entre un nacional y un extranjero/inmigrante en sus relaciones con el Estado⁸ en el país de acogida. Esta diferencia se deriva del derecho soberano que cada país tiene para definir quien es un nacional y quien no lo es. En esa diferenciación legítima, que aparece en las leyes constitucionales de la mayor parte de los países, está el origen estructural de una desigualdad en el acceso a los recursos del Estado entre los nacionales y los extranjeros o inmigrantes. Al entrar los unos en relación social con los otros, esa desigualdad se convierte, en la práctica, en un valor entendido que va evolucionando gradualmente con rumbo a convertirse en un criterio normativo de observancia en círculos sociales cada vez más amplios, por la experiencia reiterada de las relaciones sociales entre nacionales e inmigrantes. En esta dinámica, los nacionales transfieren al contexto social de sus relaciones con los inmigrantes/extranjeros, la diferenciación que hace el Estado entre nacionales y extranjeros. Esa diferenciación acaba siendo convertida en un criterio o base normativa de una asimetría de poder de facto en las relaciones entre inmigrantes y nacionales.

Esa asimetría de poder en las relaciones entre unos y otros, se va convirtiendo progresivamente, como resultado de la reiteración de su práctica con los mismos resultados, en lo que Weber llamó un “contenido de sentido”. Éste se va insertando gradualmente como un elemento del bagaje cultural de ambos actores principales en las relaciones sociales entre inmigrantes y nacionales. Como elemento cultural, ese “contenido de sentido” adquiere un papel muy importante en la reproducción de esas relaciones sociales, mediante los procesos de socialización a través de los cuales se incorporan nuevos actores que repiten los mismos papeles que jugaron sus antecesores, puesto que ya han aprendido el Gemeinten Sinn de sus relaciones sociales. Ese proceso de socialización permite no sólo la reproduc-

⁷ Gemeinten Sinn es un concepto fundamental de la teoría de las relaciones sociales de Max Weber. Aquí se entiende que en las traducciones más conocidas de Weber al inglés este concepto adquiere un carácter psicológico, al ser traducido por Talcott Parsons como “significado subjetivo”. En el presente texto, el concepto de Weber de Gemeinten Sinn se entiende en su sentido sociológico original, como el significado cultural o el significado compartido intersubjetivamente por los miembros de la misma comunidad en calidad de agentes de interacciones sociales estructuradas. Max Weber desarrolló este concepto en el primer capítulo de su obra publicada póstumamente, titulada *Grundriss der Sozialökonomie, III Abteilung, Wirtschaft und Gesellschaft*, Verlag Von J.C.V. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1925.

⁸ Como se analiza más adelante, la naturaleza “interna” de la relación del individuo con el Estado en su país de origen, lo diferencia de la condición de inmigrante/extranjero, que adquiere como consecuencia de su inmigración, condición desde la cual entra en relación con el Estado del país de acogida. Esta última relación es la que es relevante para el Derecho Internacional, en cuyo contexto se analiza la vulnerabilidad de los migrantes internacionales en este trabajo.



ción de esas relaciones sociales, sino una perpetuación en la que se mantienen constantes ambas, la vulnerabilidad estructural y la vulnerabilidad cultural.

A lo largo del proceso que da lugar a la vulnerabilidad hay una dialéctica que se origina en una aparente contradicción entre dos diferentes ejercicios de soberanía. Esa dialéctica está representada en el diagrama que aparece a continuación.

El diagrama parte de la noción hegeliana de un proceso dialéctico en el que se contraponen dos ejercicios de soberanía con objetivos diferentes a manera de tesis y antítesis, cuya síntesis es un cambio cualitativo de la condición de vulnerabilidad. Uno de los ejercicios de soberanía consiste en la definición que, por lo general, hacen las Constituciones de los distintos países respecto de lo que se debe entender por nacional y lo que se debe entender por extranjero. Aunque el legítimo derecho de soberanía del que se deriva el hacer esta definición no implica colocar al extranjero en una situación de subordinación en todas las relaciones sociales que establece con los o las nacionales del país de acogida, en la práctica de esas relaciones la distinción que hace la definición legal entre unos y otros es convertida, o socialmente construida, en un criterio de discriminación de facto mediante el cual los extranjeros acaban siendo colocados en una condición de subordinación respecto de los nacionales, lo que es igual a la imposición de una condición de desigualdad o de asimetría de poder en las relaciones sociales entre unos y otros.

Esta desigualdad se hace concreta en la diferencia con la que extranjeros y nacionales son tratados por el Estado del país de acogida de los inmigrantes, una diferencia de trato que incluye el acceso diferenciado que unos y otros tienen a los recursos de bienes y servicios que el Estado ofrece a sus nacionales. Esto es gradualmente modificado conforme, en un país de acogida, el Estado abre el acceso a sus recursos también a los extranjeros. De las diferenciaciones de hecho o de derecho antes conceptualizadas, se deriva el proceso en el que es socialmente construida la condición de vulnerabilidad de los inmigrantes internacionales como sujetos de derechos humanos. Esta condición de vulnerabilidad tiene dos dimensiones. Una objetiva, que se conceptualiza como estructural y se caracteriza por una “carencia extrema de poder”, y otra subjetiva que se conceptualiza como cultural.

Esta es una condición entendida de la manera en que Max Weber definía un tipo ideal en su teoría de las relaciones sociales. Es decir, una construcción teórica que no tiene necesariamente una referencia empírica. Algo así como en la Física se entienden conceptos como el de “vacío perfecto”, que es una construcción teórica definida y expresada por una ecuación, cuyo uso en la práctica de la investigación no depende de que el “vacío perfecto” sea susceptible de comprobación empírica. De la misma manera, la “carencia extrema de poder” es una construcción teórica que representa el extremo de la desigualdad que caracteriza a los inmigrantes internacionales como sujetos de derechos humanos.

Esta construcción teórica adquiere relevancia al convertirse en el punto de referencia a partir del cual debe entenderse la noción de empoderamiento o habili-

tación, como un elemento crucial en el entendimiento de las nociones de derechos humanos y de integración (más adelante se elabora sobre este concepto) que se usan en este trabajo. Una de las expresiones empíricamente demostrables de la “carencia extrema de poder” es la “impunidad”, entendida ésta como consecuencia de la condición de “carencia extrema de poder”. Aquí se entiende por impunidad la ausencia de sanción a la violación de los derechos humanos de los inmigrantes.

En el proceso dialéctico de la vulnerabilidad es de crucial importancia el entendimiento de la dimensión subjetiva, llamada aquí “cultural”. Ésta consiste en la justificación ideológica de la existencia y de la práctica de la condición de vulnerabilidad como es entendida en este trabajo, de la cual se deriva la impunidad de los violadores de los derechos humanos de los inmigrantes. Tal impunidad existe en la práctica porque está alimentada por los elementos ideológicos con los que se justifica subjetivamente la desigualdad que se impone a los inmigrantes vis a vis los nacionales del país de acogida.

Una manifestación objetiva de esa dimensión ideológica es la “propuesta Sensenbrenner”, aprobada en diciembre de 2005 en la Cámara de Representantes del Congreso estadounidense. La parte de esta propuesta legislativa que revela más claramente tal dimensión ideológica es la que otorga a cualquier policía de Estados Unidos la facultad de arrestar y expulsar del país de inmediato a cualquier persona que, a primera vista, le parezca sospechosa de ser un “extranjero ilegal” (illegal alien). Esta propuesta, que aún no es ley, implica la habilidad presumida a todo policía de distinguir a priori quien podría ser un “extranjero ilegal” (llamado aquí migrante indocumentado o irregular). Tal distinción apriorística sólo puede derivarse del significado ideológico que el funcionario gubernamental le dé a la apariencia que él o ella asocian con su definición de un “illegal alien”. En un Estado en el que más del 90 por ciento de los arrestos de “illegal aliens” realizados por las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos ha sido, por varias décadas, de mexicanos, es el color de la piel el elemento de la apariencia que resulta más a priori para “distinguir” quien “podría ser” un “illegal alien”.

Visto así, la “propuesta Sensenbrenner” implica una “criminalización” a priori de todo aquel que, por el color de su piel, “parezca” mexicano. Luego implica una “criminalización” a priori de todo un grupo étnico en Estados Unidos. Toda proporción guardada, eso es algo semejante al proceso de “criminalización” del que fueron víctimas los judíos en la Alemania nazi después de ser aprobadas las “Leyes de Nuremberg” en 1934. No se sugiere aquí una comparación entre las experiencias históricas del pueblo judío con las de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, sino una comparación jurídica entre las Leyes de Nuremberg y la “propuesta Sensenbrenner”. La impunidad con la que se llevó a la práctica la criminalización de los judíos en la Alemania Nazi, es de la misma naturaleza sociológica que la “criminalización” a priori de todo aquel que por el color de su piel parezca mexicano, para los efectos de lo establecido por la “propuesta

Sensenbrenner”. Como se sabe, esta propuesta legislativa fue casi copiada del texto de la “propuesta 187” que fue la base de la exitosa campaña de reelección del Gobernador Pete Wilson. Éste siguió la estrategia de apelar a los sentimientos más anti-inmigratorios del electorado de California para obtener su reelección, a partir de ofrecer su apoyo a lo que constituyó la ley más racista y más anti-mexicana de la historia de las relaciones entre Estados Unidos y México. Esta ley, aprobada plebiscitariamente en 1994, fue suspendida antes de su puesta en práctica por una orden judicial del mismo tribunal federal que luego falló declarándola inconstitucional, con base en el principio de exclusividad que la Constitución de Estados Unidos establece a favor del gobierno federal en materia de inmigración. Es decir, sin entrar a la discusión de otros aspectos de dicha propuesta.

Quien quiera que, a la luz de algunos acontecimientos recientes del debate interno sobre la política de inmigración de Estados Unidos, examine los textos de las varias propuestas anti-inmigratorias presentadas ante el Congreso de Estados Unidos en vísperas de las elecciones de 1996, podría caracterizar a ese año como un parteaguas que bien podría representar el punto crítico de la contradicción dialéctica propuesta en el diagrama. Quizá, más que nada, por la impresionante expansión de la economía estadounidense en los últimos años del siglo xx, el hecho es que dos acontecimientos a principios del año 2000 marcaron un agudo contraste con la predominancia anti-inmigratoria del ambiente político de Estados Unidos. Una fue la declaración de Alan Greenspan, a cargo de la Reserva Federal y de la política monetaria de Estados Unidos, proponiendo la apertura de las fronteras de Estados Unidos a la fuerza de trabajo de los inmigrantes como condición de una continuación de la expansión de la economía de ese país. El otro acontecimiento fue la decisión unánime del Comité Ejecutivo de la AFL-CIO, adoptada en la reunión anual de su comité directivo en Nueva Orleans el 17 de febrero de 2000, demandando del gobierno de su país la regularización total de los inmigrantes indocumentados con cierta antigüedad de residencia en Estados Unidos.

Quizá aún más que las declaraciones de Alan Greenspan, esta recomendación de la AFL-CIO marcó un giro de 180 grados en la política migratoria de la federación sindical con más miembros en ese país. De ser los campeones de la anti-inmigración en su apoyo a propuestas legislativas de esa orientación, como fue el caso de los varios “proyectos Simpson-Rodino”, a ser los principales proponentes de una regularización masiva de los “illegal aliens” como propusieron hacia la mitad del año 2000. De esta manera la AFL-CIO dio un salto abismal. Aún es muy pronto para saber si este salto tuvo que ver más con objetivos de sobrevivencia política al incorporar de un golpe a un numeroso contingente de nuevos miembros reclutados en las filas del creciente proletariado de origen “latino”, o tuvo que ver con una nueva visión de los procesos de globalización bajo la mira de seguir los pasos de la internacionalización del comercio y las finanzas con una nueva orientación de internacionalización de las organizaciones sindicales. El hecho es que el cambio de orientación hacia la inmigración dado por la AFL-CIO a principios del año 2000, fue en dirección contraria a la que caracterizó a la “propuesta 187” en 1994.

Ese virtual partaguas resulta muy útil para explicar las bases teóricas del proceso dialéctico de la vulnerabilidad al que se refiere el diagrama.

En sentido opuesto al flujo virtual de izquierda a derecha, vemos en el diagrama iniciar el flujo virtual opuesto, en la noción de soberanía. En ambos extremos del diagrama se alude a la misma noción de soberanía conocida desde el surgimiento de los estados-nación, en los años de Bodino y Vitoria, como principio del Derecho Internacional. Se trata de la misma noción en que se apoya el derecho de los países para definir quien es nacional y quien es extranjero, sólo que en esta otra orientación, dialécticamente opuesta, se trata del derecho soberano de los países para autolimitar el ejercicio de su propia soberanía al comprometerse a aceptar, promover y proteger los derechos humanos de los habitantes de su país, sin restricciones de nacionalidad, origen étnico, creencias religiosas, género, edad, etc. tal y como fuera consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU. Es decir, un compromiso soberano de entender los derechos humanos sin distinción de nacionalidad de origen, estableciendo condiciones de igualdad entre nacionales y extranjeros/inmigrantes. Algo dialécticamente opuesto a la decisión soberana de distinguir constitucionalmente entre nacionales y extranjeros/inmigrantes.

La noción de soberanía de la que parte el flujo virtual de derecha a izquierda en el diagrama encuentra su expresión más clara cuando un Estado decide ratificar los compromisos sobre derechos humanos para los migrantes/extranjeros, establecidos en instrumentos normativos internacionales. Tal es el caso de la Convención Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 2200A (XXI) el 16 de diciembre de 1966, mismo instrumento normativo que entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Del rango de ley suprema de la nación, que la mayor parte de las constituciones de los países democráticos conceden a los tratados y convenciones internacionales debidamente ratificados por sus órganos legislativos, surge la aparente contradicción entre un ejercicio de soberanía que, por una parte, discrimina entre nacionales y extranjeros, de lo cual se deriva un proceso de desempoderamiento de los inmigrantes que culmina en la imposición de una condición de “vulnerabilidad estructural” y, por otra parte, otro ejercicio de soberanía del cual se deriva un proceso de empoderamiento o habilitación que puede culminar en una integración de los inmigrantes a la sociedad de acogida, entendida tal integración como una síntesis de la oposición dialéctica entre los extremos señalados por los puntos A) y B) en el diagrama. Es decir, como una condición del migrante que sería teóricamente la opuesta a la de una “carencia extrema de poder” que resulta del ejercicio de soberanía opuesto en el diagrama.

La condición estructural del migrante que se deriva del ejercicio de soberanía indicado por el punto B) del lado derecho del diagrama, resulta de la evolución impulsada por el proceso de globalización sobre las relaciones internacionales, del cual se derivó el principio de igualdad ante la Ley y ante el Estado para todos los seres humanos sin distinción de origen nacional, un principio consignado por la

Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la ONU. Si entendemos esta normatividad como resultado de un proceso de globalización, se podrá entender que tal proceso no ocurrió ni produce efectos en el corto plazo. Piénsese en el tiempo transcurrido desde los “Acuerdos de Roma” hasta la admisión reciente de los países de Europa del Este en la Unión Europea, en relación con la evolución que llevó a las recomendaciones de integración de los inmigrantes contenidas en los acuerdos de Schengen, a la luz de la rigidez de una definición constitucional entre nacionales y extranjeros.

En este contexto, parecería haber una contradicción entre dos ejercicios de soberanía aunque en realidad no hay tal, ni ocurren simultáneamente. Se trata más bien de la conceptualización de un proceso evolutivo que ocurre de acuerdo con los cambios que produce la globalización. Uno de esos cambios lleva a los países involucrados a la necesidad de hacer ajustes a la noción tradicional de soberanía. Se trata de un proceso evolutivo en el que el “interés nacional” tiene que ajustarse a nuevas reglas de convivencia internacional en las que surge un nuevo principio de “accountability” (rendimiento de cuentas) sobre el respeto a la ley interna y a las normatividades de la convivencia internacional, que ya no puede ser limitado ni condicionado por la noción tradicional de soberanía.

Quizá el parteaguas entre la validez de la noción tradicional y la nueva noción de soberanía fue el caso del apartheid en Sudáfrica, que la comunidad internacional definió como intolerable por considerarlo flagrantemente violatorio de los derechos humanos definidos consensualmente por la comunidad internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A partir de ello, la comunidad internacional decidió actuar en consecuencia, por encima de los alegatos que hiciera el gobierno de Sudáfrica de violación de soberanía e intervencionismo externo sobre asuntos internos, etc.

A partir de entonces, los procesos de globalización han llevado consigo el entendimiento, para los países interesados en participar de sus ventajas, de que no hay noción de soberanía que valga frente a patrones de recurrencia en las violaciones de derechos humanos. Tal ha sido la tesis detrás de las intervenciones internacionales en Somalia, Kosovo y Timor, y hacia allá apuntan las críticas al gobierno ruso respecto de su trato a Chechenia y al gobierno chino respecto del trato a sus disidentes políticos. Aún está muy lejos de desaparecer el principio de no intervención extranjera en asuntos internos de los países, ya que ésta sigue siendo una regla básica del Derecho Internacional. Sin embargo, no cabe duda de que este principio ya no es lo que era, sobre todo cuando se trata de pedir rendimiento de cuentas a un país sobre patrones de violencia recurrente de los derechos humanos dentro de su territorio.

Uno de los factores del cambio que ha sufrido la noción clásica de soberanía es la globalización. Conforme los intercambios comerciales, la producción industrial y las comunicaciones han producido un efecto de internacionalización de marcos normativos bajo los cuales avanzan los procesos de globalización, las desviaciones de esos marcos normativos que llegan a conformar patrones de conducta en

un país que desea participar de la globalización, se convierten en obstáculos para participar en sus beneficios, generalmente asociados real, o perceptualmente, a mejores niveles de vida. Este fenómeno se aprecia claramente en la creciente lista de países que aspiran a ser aceptados como miembros de la Unión Europea, sobre todo aquellos países de Europa del Este que salieron del socialismo y que están encontrando dificultades para adaptarse a los marcos normativos bajo los cuales operan los países que actualmente conforman a la Unión Europea.

Uno de esos marcos normativos relevantes para el entendimiento de la vulnerabilidad como condición de los inmigrantes en cuanto sujetos de derechos humanos está representado por los llamados “acuerdos de Schengen”. El espíritu de estos acuerdos es el de lograr condiciones de igualdad o de “integración completa” de los inmigrantes/extranjeros en el acceso a los recursos públicos y privados para la mejoría de sus niveles de vida y la protección de sus derechos humanos. Los “acuerdos de Schengen” representan un marco normativo bajo el cual los países interesados en ser aceptados como miembros de la Unión Europea son medidos, aunque esto no quiere decir que los que actualmente la integran los hayan cumplido en cabalidad. En este sentido los países aspirantes critican a los ya miembros de un doble criterio al pedir rendimiento de cuentas o un “accountability” sobre la observancia de ese marco normativo en cada país miembro de la Unión Europea. No obstante, el hecho es que varios países de dicho sistema están a la vanguardia en sus niveles de observancia y protección de los derechos humanos de los inmigrantes. Esos niveles de observancia de los marcos normativos de carácter internacional han tenido un efecto de empoderamiento o habilitación de los inmigrantes/extranjeros como sujetos de derechos humanos, cuya más clara expresión está implícita en la recomendación de que se otorgue el voto en las elecciones locales a todos los inmigrantes legales. Este efecto es concomitante a un alejamiento de la condición de “carencia extrema de poder” del que se beneficiaban los inmigrantes en países de acogida que han aceptado el compromiso que representan esos marcos normativos de derechos humanos, en cuyo origen está la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU.

Si fuera factible construir una escala de “integración” de los inmigrantes/extranjeros como miembros de las sociedades de los países de acogida en igualdad de derechos que los nacionales, equivaldría a contar con un criterio de medición de la situación de “empoderamiento” de que gozan los inmigrantes en cada país como sujetos de derechos humanos. A contrario sensu se contaría con un criterio para medir la condición de vulnerabilidad de los migrantes internacionales. En el extremo más positivo de tales mediciones es probable que se encontraría a los países que han concedido el derecho de voto a los inmigrantes con residencia legal en las elecciones locales (actualmente este es el caso de España, Suecia, Dinamarca y Portugal). Es inevitable hacer comparaciones entre esos y los países que reciben las corrientes mayores de inmigrantes en el mundo. De tal comparación surge una idea desalentadora de lo que falta por lograr respecto a las condi-

ciones de vulnerabilidad en la que viven la gran mayoría de los 190 millones de migrantes internacionales que pululan por el mundo, cruzando fronteras internacionales con o sin documentación migratoria. Esta reflexión nos hace volver al diagrama para entender que la integración, como aquí es definida, representa la vía más racional para combatir la impunidad que es la consecuencia más injusta e irracional de los procesos de vulnerabilidad de los inmigrantes como sujetos de derechos humanos.

En la medida en que, en la práctica de las relaciones sociales, el extranjero/inmigrante no tiene poder suficiente para retar exitosamente la imposición de esa asimetría de poder como condición de su relación social con un nacional, la desigualdad que esto implica va adquiriendo una naturaleza normativa a partir de la cual se repiten y se perpetúan las relaciones subsecuentes de esos inmigrantes con esos nacionales. La recurrencia de relaciones sociales entre nacionales y extranjeros en las que esa asimetría de poder adquiere “contenido de sentido” en términos weberianos, lleva consigo un proceso de “construcción social” de una asimetría de poder como inherente a las relaciones sociales entre unos y otros. Ese proceso social implica la metamorfosis de la vulnerabilidad estructural en una vulnerabilidad cultural que, de un “valor entendido” logrado en el origen de las relaciones sociales entre inmigrantes y nacionales, se ha llegado a convertir en una construcción social equivalente a lo que Bourdieu llama un *habitus*⁹. Es decir, un marco normativo *sui generis* al que los inmigrantes quedan sujetos en los contextos sociales de sus interacciones con los nacionales del país de recepción.

Al llevar el análisis a niveles de mayor profundidad se hace necesario elaborar sobre el carácter “estructural” de la vulnerabilidad. Ese carácter se deriva de la existencia de una estructura de poder que se da en toda sociedad nacional en la que unos tienen más poder que otros. El concepto de poder aquí utilizado, como factor que configura las relaciones sociales, es consistente con el uso que da a este concepto el sociólogo norteamericano Howard S. Becker, tal como lo incluyó en su desarrollo teórico de la explicación de la conducta desviada en los siguientes términos:

“La diferente capacidad de formular normas y aplicarlas a los demás son diferencias fundamentalmente de poder (legal o extralegal). Los grupos cuya posición social les proporciona armas y poder son los que mejor pueden conseguir que se cumplan sus normas. La distinción en cuanto a sexo, la edad, el origen étnico y la clase social está relacionada con las diferencias de poder, que explican las diferencias en cuanto al grado en que los grupos así distinguidos pueden formular normas para los demás”¹⁰.

⁹ Bourdieu, Pierre, *Meditations Pascaliennes*, París, Editions du Seuil. 1997. Pp. 158-193.

¹⁰ El párrafo siguiente alude de manera muy elocuente a la aplicación de la “teoría del etiquetado” a los inmigrantes: “En el análisis de Hughes hay otro elemento que podemos aplicar con provecho: la distinción entre la condición de amo y subordinado. En nuestra sociedad, como en las demás, algunas condiciones superan a las demás y tienen cierta prioridad. La raza es una de ella. La

En este enfoque sociológico de las diferencias de poder entre quienes “configuran normas” y “los demás” que las acatan, están implícitos los actores que interactúan para configurar “normas para los demás”. El carácter cultural de la vulnerabilidad se deriva del conjunto de elementos culturales (estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia y discriminación institucional) con significados despectivos, que tienden a justificar las diferencias de poder entre los nacionales y los extranjeros o inmigrantes.

La combinación de: a) las diferencias de poder basadas en una estructura en la que el inmigrante es colocado en un nivel inferior a los nacionales, y de b) el conjunto de elementos culturales que lo justifican, tiene por resultado diversos grados de impunidad en casos de violación de los derechos humanos de los inmigrantes. Esta impunidad se convierte por tanto en una indicación empírica de la falta de poder del migrante, igual a su vulnerabilidad. Se entiende aquí por “impunidad”¹¹ la ausencia de costos económicos, sociales o políticos del que viola los derechos humanos de un inmigrante.

RECOMENDACIÓN

El hecho de que ningún país de los de mayor inmigración haya ratificado la Convención Internacional de la ONU para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, aprobada en 1990 y que entrara en vigor en 2002, es suficientemente elocuente como para hablar de una resistencia de los países de acogida a reconocer los beneficios que reciben de la inmigración. Ese hecho no deja lugar a dudas de que en los países de mayor acogida de inmigrantes hay una resistencia a reconocer el carácter endógeno de la demanda de la fuerza de trabajo de sus inmigrantes. Es muy posible que, de no existir esa resistencia, y si, por el contrario, hubiera un reconocimiento oficial de la manera en

pertenencia a la raza negra, tal como se define socialmente, tendrá mayor importancia que otras consideraciones sociales en la mayoría de los casos. El hecho de ser médico, o de clase media, o ser mujer, no impedirá ser tratado ante todo como negro, quedando en segundo lugar esas otras consideraciones. La condición de desviado (que depende del tipo de desviación) corresponde a ese tipo de relación (amo y subordinado)”.

¹¹ En la primera semana de mayo apareció por Internet un mensaje anónimo en el que se invitaba a una “cacería de indocumentados” en los ranchos de Arizona. Uno de estos rancheros, de nombre Roger Barnett, dijo que estaba dispuesto a defender su propiedad del deterioro que le ha causado el paso de los “extranjeros ilegales”, quienes dijo al diario US Today dejan basura a su paso y destruyen las tuberías de agua, por lo que estaba dispuesto a impedirlo con las armas matando mexicanos si fuera necesario (véase Los Ángeles Times, del 9 de mayo. Nota de Sergio Muñoz). El contexto de impunidad en el que se dan este tipo de expresiones de xenofobia adquirió matices de tragedia el 13 de mayo, cuando el migrante José Vega Bastida fue baleado por un agente de la Policía Fronteriza de Estados Unidos a unos pasos de la barda metálica fronteriza, en territorio mexicano, a la altura del lugar llamado “el bordo” (véase: diario de Mexicali La Voz del 18 de mayo, pág.23-A). Otro mexicano fue muerto de un balazo en el pecho por un agente de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos en la madrugada del domingo 21 de mayo, en Brownsville, Texas. En la misma semana murieron cinco migrantes mexicanos en acciones violentas ocasionadas por asaltantes estadounidenses (Diario Frontera de Tijuana, 23 de mayo, pág. 1).

que la fuerza laboral de los inmigrantes responde a las condiciones endógenas de su respectiva demanda laboral, tal reconocimiento tendría un efecto neutralizador de las ideologías antiinmigrantes que promueven la xenofobia y justifican la discriminación de los inmigrantes. Tal reconocimiento de parte de los gobiernos de los Estados miembros de la ONU consistiría en la producción de estadísticas anuales de la demanda laboral de inmigrantes por sectores de la economía. Una normatividad que comprometiera a todos los países a enviar a la ONU una información cuantitativa de la realidad de sus demandas anuales de fuerza de trabajo inmigrante, podría convertirse en un incentivo para que los países de acogida buscaran la vía de la negociación para la concertación de acuerdos internacionales con los países de origen de sus inmigrantes, por medio de los cuales se propiciara la corresponsabilidad de los países de origen con los de acogida para combatir más racionalmente la inmigración irregular. El crecimiento de la inmigración irregular en el mundo está clamando por nuevas estrategias que hagan posible que las migraciones internacionales sean compatibles con el principio de legalidad y de Estado de Derecho, sin el cual se pierde la racionalidad de los mercados y de la convivencia internacional. La aceptación de una norma de la ONU que comprometa a los estados miembros a producir información cuantitativa anual sobre sus respectivas demandas de fuerza laboral de inmigrantes, no contravendría el derecho soberano de cada país de decidir quien puede y quien no entrar a su territorio, ni daría derecho a persona alguna a entrar a un país ajeno sin la autorización correspondiente del gobierno de ese país. Tal normatividad tendría por objeto el inhibir el surgimiento y proliferación de ideologías antiinmigrantes que tienden a alimentar la xenofobia y a justificar las prácticas discriminatorias en contra de los inmigrantes. La producción y disponibilidad de tales estadísticas de las demandas endógenas de la fuerza laboral de los inmigrantes podrían hacer posible la confrontación de posiciones ideológicas antiinmigratorias con la objetividad de los hechos.

Por estas razones se recomienda el apoyo de esta Conferencia para la creación de una norma de la ONU que comprometa a los Estados miembros a producir un informe anual con mediciones y estadísticas sobre la realidad de sus demandas de fuerza laboral inmigrante.

BIBLIOGRAFÍA

- Almaguer, Tomas. *Racial Fault Lines: The Historical Origins of White Supremacy in California*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- Bartelson, Jens. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Becker, Howard S. *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. New York: The Free Press, 1966.
- Bendix, Reinhard. *Kings or People: Power and the Mandate to Rule*. Berkeley, California: University of California Press, 1978.
- Bourdieu, Pierre. *Méditations Pascaliennes*. Paris: Editions du Seuil, 1997.
- Bustamante, Jorge A. "Undocumented Immigrations: Research Findings and Policy Options", en: *Mexico and the United States: Managing the Relation*, editado por Riordan Roett. Boulder, Colo-

- rado: Westview Press, 1988.
- “Measuring the Flow of Undocumented Immigrants”, en *Mexico to the United States: Origins, Consequences and Policy Options*, editado por W. Cornelius y J. A. Bustamante. La Jolla, California: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1989.
- “Undocumented Migration to the United States: Preliminary Findings of the Zapata Canyon Project”, en *Undocumented Migration to the United States* (tres volúmenes), editado por Frank Bean et al. México DF: Secretaría de Relaciones Exteriores; Washington, DC: U.S. Commission on Immigration Reform, 1998.
- Feagin, Joe R., Hernan Vera y Pinar Batur. *White Racism*. 2ª ed. New York: Routledge, 2001.
- Feagin, Joe R. y Clairece Booher Feagin. *Racial and Ethnic Relations*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, 1999.
- General Accounting Office (GAO). *Illegal Immigration: Status of Southwest Border Strategy Implementation*. Washington, DC: GAO, 1999.
- Giddens, Anthony. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- Goodwin-Gill, Jenny y Richard Perruchoud. “Basic Humanitarian Principles Applicable to Non-Nationals”, *International Migration Review* 19, 1988, pp. 556-58.
- Haas, Michael. *Institutional Racism: The Case of Hawaii*. Westport, Connecticut: Praeger Publishers, 1992.
- Immigration and Naturalization Service. *1997 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1998.
- Inter-American Commission on Human Rights, American Civil Liberties Union of San Diego & Imperial Counties and California Rural Legal Assistance Foundation v. United States of America (pending case, filed May 9, 2001).
- International Organization for Migration (IOM). “IOM and Effective Respect for Migrant Rights,” presentado en la Round Table on Effective Respect for the Rights and Dignity of Migrants: New Needs and Responses. Febrero, 1996.
- Los Angeles Times, Julio 19, 2000 y Mayo 24, 2001.
- Mailman, Stanley. “California’s Proposition 187 and its Lessons,” *New York Law Journal*, Enero 3, 1995, 3.
- Miles, Robert. *Racism after “Race Relations”*. Londres: Routledge, 1993.
- Robinson, Mary. *Human Rights*, No. 1 (Invierno) 1997/1998.
- Romo, Ricardo. *East Los Angeles: History of a Barrio*. Austin: University of Texas Press, 1983.
- Saavedra, Pablo. “Protección Consular a la Luz de la Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos,” paper presentado en el “Workshop on Best Practices Related to Migrant Workers,” organizado por el IOM y CEPAL en Santiago, Chile, Junio 19-20, 2000.
- San Diego Union-Tribune, varias ediciones.
- Smith, Claudia. “Border Safety Is Doublespeak,” <http://stopgatekeeper.org/English/index.html>, Julio 3, 2001.
- U.S. Department of Labor. *Migrant Farmworkers: Pursuing Security in an Unstable Labor Market*, Research Report No. 5. Washington, DC: 1994.
- U.S.-Mexico Migration Panel. *Mexico-U.S. Migration: A Shared Responsibility*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001.
- U.S. News & World Report, Septiembre 23, 1996.
- Waters, Malcolm. *Globalization*. Londres: Routledge, 1995.
- Nazario, Sonia. *Enrique’s Journey*, Nueva York, N.Y.: Random House, 2006.

La aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población: oportunidades y desafíos

Marcela Ferrer

RESUMEN

Aunque la aplicación de los derechos humanos a los fenómenos de población no es un tema novedoso, hasta ahora no ha sido abordado con gran profundidad en América Latina y el Caribe. Este artículo discute el significado de esta aplicación desde una perspectiva latinoamericana. El trabajo está estructurado en cuatro partes. La primera plantea brevemente qué se entiende por derechos humanos. La segunda describe el sistema internacional de derechos humanos y sus instrumentos. La tercera reflexiona sobre las intersecciones de los fenómenos de población, desarrollo y derechos humanos. Finalmente, la cuarta parte discute las principales oportunidades y desafíos que plantea la aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población.

Palabras Clave: Derechos Humanos, Población, Desarrollo

ABSTRACT

The application of the human rights to population's issues is not a new topic, but up to now it has not been deeply used in Latin America and the Caribbean. This article discusses the meaning of this application from a Latin American perspective. The work is structured in four parts. The first one briefly outlines what is understood as human rights. The second one describes the international system of human rights and its instruments. The third one describes the relationships between population's phenomena, development and human rights. Finally, the fourth part discusses the main opportunities and challenges that the application of human rights to population's phenomena outlines.

Keywords: Human Rights, Population, Development.

* Marcela Ferrer Departamento de Sociología Universidad de Chile
mferrer@uchile.cl

INTRODUCCIÓN

Aunque el imaginario colectivo alberga distintas visiones sobre el significado de los derechos humanos, referirse a ellos remite obligadamente al trabajo de las Naciones Unidas. Su acta de fundación establece que la Organización promoverá “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción de raza, sexo, idioma o religión”. Este fue el primer paso para definir un sistema internacional para la protección de los derechos humanos, que representa sin duda uno de los mayores logros de la humanidad en el siglo XX. Para nadie es novedad, sin embargo, que la implementación real del sistema internacional de derechos humanos ha estado lejos de la ideal. La misma Naciones Unidas reconoció esta tarea pendiente al cumplir 50 años. Por ello, su Programa de Reforma definió que una de las esferas prioritarias debía ser la ampliación de las actividades relacionadas con los derechos humanos, “mediante la reorganización y reestructuración de la secretaría de derechos humanos e integración de los derechos humanos en todas las actividades y programas importantes de las Naciones Unidas” (Naciones Unidas, 1997). Desde entonces, las distintas agencias de la Organización han tomado diversas medidas para incorporar el enfoque de derechos humanos en sus actividades, y para lograr que los gobiernos respeten la legislación internacional de derechos humanos e incorporen el enfoque en sus políticas públicas. La aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población es parte de este llamado, que en la región de América Latina y el Caribe ha sido liderado por el CELADE-División de Población de la CEPAL.

No obstante el “rescate” del paradigma de los derechos humanos desde las Naciones Unidas, la aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población no es un tema nuevo. La Conferencia Mundial de Población de Bucarest (1974) estableció que la planificación de la familia es un derecho fundamental de todas las parejas e individuos, derecho que ya había sido reconocido en la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos de Teherán (1968). Más tarde, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), realizada en El Cairo en 1994, consagró la inclusión del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población. En especial, legitimó el concepto de derechos reproductivos, pero avanzó mucho más allá de estos derechos. Basta con hacer una re-lectura del Plan de Acción para encontrar alusiones constantes a la necesidad de conciliar las tendencias de la población y el desarrollo sustentable, cautelando el respeto por los derechos humanos¹.

Aunque los derechos humanos no representan un tema novedoso en el campo de la población y el desarrollo, su comprensión, contenidos y desafíos constituyen una enorme tarea. Por ejemplo, la visión de la planificación familiar desde los derechos humanos alude, fundamentalmente, a las tensiones entre individuo-Estado o individuo-sociedad, producidas cuando los intereses sociales o del Estado

¹ Véase Ferrer (2005), páginas 48-52.

entran en contradicción con los intereses individuales; en este caso, la tensión entre la necesidad de controlar el crecimiento de la población, y el derecho de las mujeres, y/o las parejas, a tomar decisiones libres e informadas respecto de su propia reproducción. Esta discusión está lejos de ser un asunto sencillo. Se trata de conciliar los intereses sociales orientados al bienestar del grupo (por ejemplo, una adecuada relación población-recursos o el poblamiento de áreas de baja densidad poblacional con fines de ejercer soberanía) con los intereses individuales orientados a la autodeterminación de los individuos en tanto seres autónomos (como la decisión de tener hijos o no tenerlos). En definitiva, el problema de conciliar principios macro-éticos y micro-éticos, dilema permanente para los tomadores de decisiones de política pública.

La intersección de los derechos humanos y los fenómenos de población no sólo se ha producido en relación con el control de la fecundidad. Se ha aplicado también a la mortalidad, principalmente en relación con el derecho a la salud. Más recientemente, ciertas temáticas sociodemográficas han cobrado importancia por su vinculación con situaciones de vulnerabilidad, directamente conectadas con los derechos humanos. Tal es el caso del envejecimiento, la salud reproductiva, la equidad de género, la pobreza y los pueblos originarios. En forma paralela, el interés por las intersecciones de la migración internacional y los derechos humanos ha aumentado considerablemente, sobre todo por los efectos de la globalización y la situación de vulnerabilidad, desprotección y discriminación que enfrentan muchos inmigrantes en los países desarrollados y en desarrollo.

Las intersecciones de los derechos humanos y los fenómenos de población y desarrollo tampoco son un tema nuevo en el campo de los derechos humanos. Han sido abordados en diversos instrumentos de legislación internacional y en varios foros internacionales. Incluso, el tratado internacional más reciente está destinado a definir y proteger los derechos humanos de los migrantes internacionales².

No obstante la experiencia acumulada desde el campo de la población y el desarrollo, y desde los derechos humanos, es necesario admitir que estas intersecciones no han sido abordadas con gran profundidad en América Latina y el Caribe, tanto en el ámbito académico y de las organizaciones internacionales, como en el terreno de las decisiones de política.

Este documento discute el significado de la aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población. El trabajo está estructurado en cuatro partes. La primera plantea brevemente qué se entiende por derechos humanos. La segunda describe el sistema internacional de derechos humanos y sus instrumentos. La tercera reflexiona sobre las intersecciones de los fenómenos de población, desarrollo y derechos humanos. Finalmente, la cuarta parte discute las principales oportunidades y desafíos que plantea la aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población.

² Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (MWC). Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1990, entrando en vigor en el 2003.

¿QUÉ SON LOS DERECHOS HUMANOS?

Una cuestión esencial para discutir la aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población, es definir previamente qué se entiende por derechos humanos y cuál ha sido la construcción histórica y social del concepto. El siguiente apartado discute brevemente estos aspectos.

Los orígenes y fundamentos del concepto

La expresión “derechos humanos” alude a un conjunto de garantías universales que cada individuo puede reclamar por el solo hecho de formar parte de la especie humana o, como establece la Declaración Universal de 1948, de la familia humana. La noción de derechos humanos es de larga data y ha tenido distintas orientaciones. Por referirse a la “especie humana”, la formulación actual de los derechos humanos pretende constituir el único marco ético susceptible de traspasar las diferencias culturales, en un mundo que se divide cotidianamente entre la homogeneidad y la diferencia. Esto abre la pregunta sobre la legitimidad del enfoque de los derechos humanos como marco ético universal, cuyo abordaje excede los límites de este trabajo³.

La noción de igualdad entre los integrantes de la especie humana ha estado presente durante gran parte de la historia de la humanidad. Hasta el siglo XVII se plasmó en documentos de distintas religiones. Los siglos XVIII y XIX dieron paso a las luchas laicas por los derechos humanos, iniciadas por la Revolución Francesa (PNUD, 2000). En esos años ya se contaba con importantes documentos que los definían y reclamaban⁴. Sin embargo, las declaraciones estadounidenses (1776 y 1789) y la francesa (1789) son especialmente importantes, puesto que proclamaban con fuerza un nuevo concepto de “hombre” y sociedad (Cassese, 1993).

El concepto de derechos humanos lleva implícita la idea de una sociedad compuesta de individuos libres e iguales. Para el filósofo belga Gilbert Hottois (2000), la expresión paradigmática de los derechos humanos es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), originada en tres fuentes: la naturaleza, dios y la razón. Esta tríada, que caracteriza la Declaración de 1789 y el pensamiento de la Modernidad, se atenuó en el siglo XX debido al contexto multicultural en que el discurso de los derechos humanos debía afirmarse. La noción de “dignidad humana” se erigió como el único fundamento capaz de traspasar las fronteras culturales. Sin embargo, esta noción ha sido cuestionada por varios autores y constituye el centro de un debate abierto⁵. Puede utilizarse como fundamento siempre y cuando no se defina el significado de la dignidad, lo cual varía de una cultura a otra. Por ello, a partir de 1948 los derechos humanos

³ Véase, por ejemplo, Carroza (2003); Cassese (1993); Hottois (2000); Moravcsik (1998); Murgueza (2004).

⁴ Tal es el caso de los ingleses “Magna Charta” de 1215 y el “Bill of Rights” de 1689.

⁵ Véase, por ejemplo, Macklin, R., “Reflection on the Human Dignity Symposium: Is dignity a useless concept?”, *Journal of Palliative Care*, Tomo 20, N° 3, Toronto, otoño del. 2004.

son objeto de un consenso regulador, pero no tienen un fundamento sustancial común. Las implicaciones de esta transformación, que Hottois denomina plurifundacionalista abierta del estatuto filosófico de los derechos humanos, es central para entender la perspectiva de los derechos humanos. El consenso sobre ellos no se basa en una naturaleza inmutable y reconocida por todos. Por el contrario, permite definir aquí y ahora, y durante una duración indeterminada que dependerá de la evolución de las condiciones sociales, una cierta naturaleza humana, como también las normas que le corresponden. La filosofía sobre los derechos humanos desarrollada a partir de 1948 se basa en un acuerdo establecido entre los seres humanos. Por lo tanto, está abierta al debate y sujeta a reconsideración frente a nuevos hechos o circunstancias.

-El significado actual del concepto de derechos humanos

Aunque se habla reiteradamente de los derechos humanos, pocos se detienen a explicitar su significado. Su utilización pareciera basarse en un consenso implícito respecto de sus dimensiones, o de los fenómenos a los cuales puede ser aplicado. Esto no es privativo del concepto de derechos humanos. Ocurre con la mayoría de los conceptos relacionados con aspiraciones sociales o modelos de sociedad, que traspasan el campo disciplinario para instalarse en el lenguaje cotidiano. Algunos ejemplos son los conceptos de democracia, solidaridad y justicia. Se coincide en el deseo de sociedades más democráticas, más solidarias y más justas. Se coincide menos al momento de especificar qué tipo de democracia se quiere, cuál es el límite de la solidaridad y qué criterio de justicia debemos utilizar.

Exigir el respeto a los derechos humanos se ha convertido en un lugar común, tanto de documentos internacionales y nacionales como de acciones de las organizaciones de la sociedad civil. Partidarios de distintas tendencias políticas utilizan el discurso de los derechos humanos como una herramienta política, pudiendo incluso ser empleado para promover o rechazar la misma causa (Sumner, 2001). Esto es recurrente, por ejemplo, en el caso del aborto inducido. Quienes defienden su legalización plantean que es una opción fundamentada en el derecho de las mujeres a la autonomía e integridad corporal y, en situaciones de riesgo vital, en el derecho de las mujeres a la vida; quienes se oponen afirman que el aborto niega el derecho a la vida del no nacido⁶. Es importante consignar, sin embargo, que la

⁸ Véase Warren, M. A. (2002), "On the moral and legal status of abortion", en LaFollete (2002), *Ethics in Practice*, Massachusetts, Blackwell Publishers Limited, pp. 63-72; Singer, P. (2002), "XIII. Quitar la vida: el embrión y el feto" (de *Ética Práctica*), en *Una vida ética*. Escritos, España, Taurus Pensamiento, pp. 179-198.

⁹ La Convención Americana de Derechos Humanos, conocida como "Pacto de San José", establece la protección de la vida, en general, desde el momento de la concepción (artículo 4). Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en el caso "Baby Boy versus USA" que el término "en general" matiza la protección de la vida desde el momento de la concepción, concluyendo que la Convención no requiere que los Estados prohíban el aborto. Véase Katzive, Laura y Anika Rahman (2000), *Abortion and human rights*. New York, CRLP, citado en IPAS (2003) "Los derechos humanos, el embarazo no deseado y la atención relacionada con el aborto. Información de referencia y casos ilustrativos". Julio 2003.

legislación internacional de derechos humanos reconoce los derechos de los seres humanos, y no reconoce derecho alguno a los fetos o no natos⁷.

No sólo se utiliza el discurso de los derechos humanos para defender o rechazar la misma causa. Tanto activistas como estudiosos del tema utilizan significados que se superponen: algunos emplean el concepto como un conjunto de obligaciones de la legislación internacional, otros lo hacen para señalar ciertos estándares éticos que acentúan la importancia de los intereses individuales, y otros utilizan el lenguaje de los derechos humanos por sus cualidades aspiracionales o retóricas (Gostin, 2001). La idea de que los derechos humanos tienen una especial importancia moral ha producido “que cualquiera que pretende hoy el respeto de cualquiera de sus deseos, la protección de cualquiera de sus intereses o la satisfacción de cualquiera de sus necesidades, prefiere formularlos como ‘derechos’ que asumir la costosa carga de demostrar por qué sus deseos han de ser respetados, sus intereses protegidos o sus necesidades satisfechas” (Hierro, 2002, pp. 35-36). En palabras del autor, esto ha conducido a una verdadera “inflación de los derechos humanos”: además de los derechos individuales, se habla de los derechos sociales o de segunda generación, como también de los derechos de tercera y cuarta generación; se alude a los derechos en condiciones específicas (mujeres, niños, discapacitados y otros), a los derechos de colectivos (pueblos, etnias), de los no nacidos, de las generaciones futuras, de los animales e incluso de la naturaleza. En síntesis, la popularidad del discurso de los derechos humanos ha resultado en una considerable imprecisión del concepto.

No obstante su relación con una considerable imprecisión del concepto, es evidente que la popularidad del lenguaje de los derechos humanos ha permitido sensibilizar a vastos sectores sociales. Sin embargo, se ha vuelto también su gran amenaza: la facilidad con que se adapta a todos los discursos puede hacer que, al servir para justificar todo, termine justificando nada. Siguiendo a Sumner (2001), para que el discurso de los derechos humanos se transforme en una herramienta efectiva, es necesario ir más allá de la retórica o la mera declaración, lo que implica explicitar el contenido del derecho, justificar por qué debe satisfacerse, identificar al sujeto o portador de ese derecho, y a un agente que deba satisfacer esa exigencia, es decir, cumplir determinados deberes.

A lo anterior se suma una cuestión central: el reconocimiento legal del derecho. Decir que existe el derecho a la atención de salud puede tener, al menos, dos significados. Primero, que tal derecho existe por ley. Segundo, que todos los seres humanos deben tener acceso a la atención de salud en virtud del principio de justicia (Gostin, 2003). Ambos significados no son excluyentes, pues el primero implica el reconocimiento del segundo. Situación similar ocurre con los derechos reproductivos. Puede argumentarse su existencia por su reconocimiento en la CIPD o en la CEDAW⁸, o en función de principios éticos como el respeto a la autonomía de las personas. En principio, ambos significados apuntan en la dirección correc-

⁸ Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. CEDAW (por sus siglas en inglés).

ta, pues aluden a dos dimensiones de los derechos humanos, la legal y la moral. Esto es similar a lo que Wellman (1995) denomina derechos institucionales y derechos morales⁹. Sin embargo, la ausencia de claridad respecto a la distinción entre los derechos que son reconocidos por ley y los que no lo son, confunde las acciones orientadas a la defensa y protección de los derechos humanos. Más aún, para algunos autores (Muguerza, 2004) los derechos humanos existen como tales sólo cuando son reconocidos en la legislación, de lo contrario corresponden únicamente a “exigencias morales”.

Para ir más allá de la retórica se necesita poner atención en qué se entiende por derechos humanos (contenido, fundamento, portador y agente), cómo son definidos en términos legales y cuáles de estos derechos están consignados en la legislación nacional e internacional. Para ello es preciso considerar dos cuestiones centrales: que sólo algunos derechos han sido reconocidos legalmente, es decir, antes fueron exigencias morales, y que el reconocimiento legal de ciertos derechos es un primer paso para su garantía, pero no asegura que sean promovidos y garantizados. Sin ánimo de judicializar el tema, el discurso sobre los derechos humanos necesita reconocer explícitamente ambos planos. Esto, porque aunque es claro que las relaciones entre legislación y moral no son sincrónicas, la exigibilidad legal tiene mayor fuerza que la exigibilidad moral. Existen diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, muchos de ellos de carácter vinculante, que abarcan una diversidad de ámbitos cruciales para la vida en sociedad. Han sido ratificados por un número importante de países, muchos de los cuales han incorporado disposiciones explícitas en sus Constituciones.

La distinción anterior no postula una diferencia sustantiva entre derechos humanos y derechos reconocidos por ley. Sólo tiene fundamentos prácticos y de acción política, puesto que los derechos humanos son una construcción humana que responde a ciertos condicionantes históricos. Basta pensar en hitos tan relevantes como la Carta de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, fruto de la Revolución Francesa, y las Cartas incorporadas a las Constituciones de los Estados Unidos recién independizados, que fueron la expresión del triunfo de grupos que se sentían excluidos del consenso hasta entonces vigente. Incluso, el nuevo orden resultante de ambas revoluciones fue excluyente de otros grupos humanos, como los esclavos en los Estados Unidos y los campesinos, obreros y mujeres en la Francia post revolucionaria (Muguerza, 2004). El sufragio universal femenino en Francia fue logrado recién finalizada la Segunda Guerra Mundial, más de 150 años después del triunfo de la Revolución Francesa. En contraste, el sufragio masculino universal se consiguió en 1848, casi cien años antes que el femenino y sólo 59 años después de la Declaración (Ballarín y otros, 1997). El siglo xx, de-

⁹ Los primeros son conferidos por una organización o convención social, en tanto los segundos por fundamentos morales, independientemente de las creencias o prácticas humanas. El tipo más importante de derechos institucionales es el de los derechos legales consagrados en algún sistema legislativo, mientras que el de los morales es el de los derechos humanos (tradicionalmente llamados derechos naturales), que una persona posee por el sólo hecho de ser humano, independientemente de que sea reconocido por las instituciones de una sociedad.

nominado por el cientista político italiano Norberto Bobbio como el siglo de los derechos, expandió estos derechos a toda la especie humana, mediante la promulgación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos que la precedieron. Los derechos humanos reconocidos en tales instrumentos son producto de consensos que responden a condiciones históricas, políticas, culturales y económicas; se vinculan a un momento y lugar determinados. Por ello, pueden estar sujetos a constante revisión y redefinición, lo que incluye, por supuesto, la creación de nuevos instrumentos.

EL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SUS INSTRUMENTOS

La legislación internacional de derechos humanos comprende una serie de instrumentos creados como respuesta a los atentados contra la paz y la humanidad producidos durante la Segunda Guerra Mundial¹⁰. Comenzó con la Carta de las Naciones Unidas de 1945, derivando en una serie de instrumentos y de organismos que supervisan el cumplimiento de los acuerdos. Aunque se han realizado considerables avances en el plano legal, es importante recordar que la legislación en derechos humanos es letra muerta si no se cuenta con un justo sistema de administración de justicia al interior de los países (PNUD 2000).

Los instrumentos internacionales de derechos humanos más importantes son los tratados, pactos o convenciones, que corresponden a acuerdos jurídicamente obligatorios entre Estados. La firma presidencial de los mismos es la primera medida que adoptan los Estados, y representa su promesa de apoyarlos y ceñirse a sus normas jurídicas, pero no implica deberes jurídicos. Estos se adquieren cuando la firma es ratificada por el Parlamento, convirtiéndolo de este modo en Estado parte de esa herramienta normativa.

Los instrumentos hacen hincapié en principios y obligaciones que garantizan que el proceso de realización de los derechos comprenda: no discriminación, progreso adecuado, participación verdadera y acceso a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes en caso de violación de alguno de los derechos humanos reconocidos por ley (PNUD, 2000). Habitualmente, las obligaciones se refieren a los deberes de respetar, proteger, promover y realizar o hacer efectivos los derechos incluidos en el pacto, tratado o convenio. Cada una de estas responsabilidades jurídicas puede implicar obligaciones más específicas relacionadas con la conducta, ya sea acción u omisión, como también con los resultados esperados (Artigas, 2001). Por ejemplo, la de respetar es una obligación negativa,

¹⁰ Esta no fue la primera vez que se trató de desarrollar una protección universal de los derechos humanos. Cassese (1993) señala dos intentos previos. El primero, en 1919, en ocasión de la redacción del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Japón solicitó que se incluyera una disposición que asegurara un trato igual y justo a todos los extranjeros que tuvieran la ciudadanía de un Estado miembro de la Sociedad. El segundo, en 1933, originado en el reclamo de discriminación racial que efectuó un ciudadano alemán de origen hebreo al Consejo de la Sociedad de las Naciones. Ambos intentos fracasaron.

inmediata y sin costo. La obligación de proteger puede ser positiva o negativa, poco costosa e inmediata. Sin embargo, la de realizar o hacer efectivo un derecho es siempre positiva, costosa y de realización progresiva, y tiene como características principales facilitar, promover y asegurar el derecho definido.

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas tienen responsabilidades respecto de los derechos humanos mediante tres vías (PNUD, 2000):

- a) Aceptación: al ratificar o adherir un tratado se comprometen a permitir el examen internacional de su historial en materia de derechos humanos;
- b) Cooperación: al ratificar un tratado, tienen la obligación de presentar un informe inicial sobre la materia del mismo en un plazo de uno o dos años, e informes periódicos subsiguientes; los que no han ratificado algún tratado tienen que colaborar con solicitudes de relatores especiales y otros procedimientos similares, invitándolos a visitar el país;
- c) Respuesta: al hacerse parte de un tratado se comprometen a cooperar con el órgano creado en virtud de ese tratado, adoptando medidas en respuesta a sus observaciones y criterios finales.

Estas vías establecen mecanismos concretos para que los Estados comiencen a desarrollar acciones específicas desde el momento de la ratificación de un tratado. Sin embargo, no todos cumplen estas condiciones (PNUD, 2000), lo que hace evidente la necesidad de encontrar estrategias que permitan que los tratados y convenciones sean realmente respetados. No obstante, como afirma Peter Singer (2003), el derecho internacional está evolucionando hacia una comunidad global más fuerte. La soberanía de los Estados ya no reside en su poder para controlar lo que pasa al interior de sus fronteras: los límites de la soberanía radican en la capacidad y voluntad de los Estados de proteger a sus miembros, lo que justifica la intervención externa en aquellos Estados que no respetan los derechos humanos, en especial los que cometen crímenes de lesa humanidad. Las Naciones Unidas son la única entidad que puede intervenir legítimamente en estas situaciones. Para avanzar en una comunidad ética global -la construcción y respeto del paradigma de los derechos humanos-, es necesario que las naciones más poderosas acepten la autoridad de las Naciones Unidas, y le proporcionen los medios para cumplir con esa responsabilidad. Esta cuestión ha sido fuertemente enfatizada por su Secretario General¹¹.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos

La Carta de las Naciones Unidas (1945) es el primer instrumento internacional de derechos humanos. Sin embargo, la herramienta base es la Carta Internacional de Derechos Humanos, integrada por: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -ICCPR- (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

¹¹ Véase la intervención del Secretario General de las Naciones Unidas ante la Asamblea General en septiembre del 2004, donde llamó a reforzar el papel de las Naciones Unidas. Disponible en http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/59/webcast/statements/annan_dg59.html.

-ICESCR- (1966), y sus dos Protocolos Facultativos. Estos documentos definen los derechos humanos y libertades fundamentales, estableciendo normas básicas que han inspirado la redacción de más de 50 convenciones, declaraciones, conjuntos de reglas y principios de derechos humanos de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1991a). Entre ellos, los más importantes, por su carácter vinculante, son:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial -ICERD- (1965);
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979);
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes -CAT- (1984);
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989) -CDR-; y
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares -MWC- (1990).

El cumplimiento de los tratados por parte de los Estados partes es supervisado por siete órganos de vigilancia, los “Comités”, existiendo uno para cada tratado. Su trabajo es clave para fomentar el cumplimiento de los acuerdos suscritos por los países. A diferencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Comisión Europea de Derechos del Hombre, los comités no constituyen un tribunal o un órgano con un mandato casi judicial: sus decisiones corresponden a “opiniones” y no a “sentencias” (Naciones Unidas, 1991a). Evidentemente, esto debilita las posibilidades reales de sancionar a los Estados que no cumplen con los compromisos contraídos. Sin embargo, según las Naciones Unidas (1991a), la sanción y presión morales pueden tener gran influencia en la acción de los países y la adopción de medidas administrativas, judiciales y legislativas. Un ejemplo claro fue la apertura a la observación internacional que las dictaduras militares del Cono Sur se vieron obligadas a aceptar, lo que tuvo efectos de contención a los atropellos que hoy son ampliamente reconocidos.

Además de los comités, existen dos órganos creados en los primeros años de las Naciones Unidas. Primero, la Comisión de Derechos Humanos, cuyo mandato consiste en examinar y vigilar la situación de los derechos humanos en países o territorios específicos (mecanismos o mandatos por país) y fenómenos importantes de violaciones de los derechos humanos a nivel mundial (mecanismos o mandatos temáticos), e informar públicamente al respecto en ambos casos. La Sexagésima Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, realizada en septiembre del 2005, decidió reemplazarla por un Consejo de Derechos Humanos.

El segundo es la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, principal órgano subsidiario de la Comisión, integrado por expertos que realizan estudios específicos. Adicionalmente, en 1993 se creó el cargo de Alto Comisionado de los Derechos Humanos, que coordina los programas sobre esta temática al interior de las Naciones Unidas y se preocupa de fomentar su promoción y respeto en el mundo.

Como menciono más adelante en este documento, todos los instrumentos establecen derechos humanos que se vinculan con los fenómenos de población. Además, las Naciones Unidas han realizado varias conferencias internacionales relevantes para los derechos humanos y los fenómenos de población, ya sea porque tratan específicamente el tema de derechos humanos o porque abordan temáticas específicas de población desde una perspectiva de derechos. Especial importancia tienen la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán (1968), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo (1994), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993), la Conferencia de Beijing (1995), la Declaración del Milenio (2000) y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002). Si bien estas conferencias no son vinculantes, los Estados han suscrito compromisos específicos en materia de población, desarrollo y derechos humanos, los cuales pueden ser exigibles. Un ejemplo claro es la acción de las organizaciones de mujeres destinada a respetar los acuerdos del Plan de la Acción de la CIPD y Beijing, en materia de derechos en salud y reproducción¹².

LAS INTERSECCIONES DE LA POBLACIÓN, EL DESARROLLO Y LOS DERECHOS HUMANOS

Hablar de intersecciones de los fenómenos de población, el desarrollo y los derechos humanos supone puntos de encuentro entre la dinámica y el estado de la población, el desarrollo y los derechos humanos. Remite al intento de conciliar una perspectiva macro-social, la de las tendencias de las variables demográficas, el tamaño de la población y su distribución etaria, o los ritmos de crecimiento de la población y su relación con los recursos disponibles, con una perspectiva micro-social que pone énfasis en el individuo en su relación con el Estado. En la medida en que las tendencias demográficas son, en última instancia, resultado de comportamientos individuales que responden a una particular inserción social, histórica, económica, cultural y comunitaria, la intersección busca conciliar los intereses sociales referidos a la dinámica y estado de la población, con los intereses individuales referidos a los aspectos que inciden en esta dinámica y estado. Conciliar los intereses sociales e individuales referidos a la dinámica y el estado de la población no es una tarea fácil. Alude a cuestiones cruciales de la vida de todas las personas: dónde vivir y cuándo trasladarse de un lugar a otro; tener hijos o no tenerlos; cuántos hijos tener y en qué momento; cuándo y cómo morir. Este último aspecto cada vez cobra más importancia, dados el avance científico y las posibilidades de mantener la vida de una persona por medios artificiales, lo que pone en el tapete el problema del encarnizamiento terapéutico y la necesidad de establecer límites humanos al progreso científico. En otras palabras, la necesidad

¹² Véase, por ejemplo, ATENEA, “El monitoreo como práctica ciudadana de las mujeres”, de la Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe (RSMLAC), destinado a monitorear los acuerdos de la CIPD <http://www.ateneareddesalud.org/>

de dar respuestas a dilemas instalados por la tecnociencia pero que no pueden ser resueltos por ella, lo que dió pie al inicio de la bioética a fines de los años sesenta.

Estas situaciones trascendentales para la vida de cada persona se enfrentan con cuestiones y preguntas trascendentales para los Estados: la relación población-recursos, o cómo satisfacer las demandas de una población que crece sostenidamente y, en algunos países en desarrollo, a ritmos mucho más elevados de lo que sus gobiernos desearían. En el otro polo, algunos países desarrollados, principalmente europeos, crecen a ritmos tan bajos que su propia sobrevivencia estaría amenazada de no contar con la inmigración internacional. Ni las esterilizaciones forzadas, ni el retiro de todo método de anticoncepción, representan alternativas para solucionar tales situaciones: ambas implican la violación de varios derechos humanos.

¿Qué factores inciden en las intersecciones de población, desarrollo y derechos humanos? ¿Bajo qué condiciones se profundizan o complejizan tales intersecciones? Sin duda, el progreso científico y tecnológico, especialmente en el campo biomédico, es un aspecto central. Basta recordar el rol jugado por los avances sanitarios en la transición demográfica y su simultaneidad con la transición epidemiológica, que le otorga sentido a la vinculación población, desarrollo y derecho a la salud. También, que el derecho a decidir el número y espaciamiento de los hijos fue reconocido por primera vez en 1968, pocos años después de la aparición y comercialización de la píldora anticonceptiva. Más de 40 años después, el desarrollo de las técnicas de reproducción asistida agrega una nueva dimensión a los derechos reproductivos, como es el derecho a reproducirse utilizando tales técnicas, especialmente cuando esa práctica se va instalando como recurso efectivo para mujeres o parejas con problemas de fertilidad. El panorama es complejo, porque paralelo al desarrollo de la tecnociencia actúan factores religiosos, culturales y económicos, los que inciden en este desarrollo y en las elecciones de las personas, pudiendo llegar a limitar su propia capacidad de elección, es decir, su autonomía.

No sólo los avances tecnocientíficos en el campo biomédico son centrales en las intersecciones de población, desarrollo y derechos humanos. Los avances en el transporte y las comunicaciones internacionales, que han tenido un aumento sin precedentes, han incidido con fuerza en el crecimiento sostenido de la migración internacional. Cientos de miles de personas, provenientes en su mayoría de países en desarrollo, viven en países desarrollados, muchos de ellos en condiciones de extrema vulnerabilidad, o son derechamente vulnerados. También se han intensificado las migraciones entre países en desarrollo, siendo los de mayor desarrollo relativo los que tienden a atraer una mayor cantidad de migrantes. Tal es el caso, por ejemplo, de Costa Rica en Centroamérica. El tema es complejo, porque pone en la agenda pública cuestiones diversas e incluso contradictorias: la integración social y cultural; el respeto a la diversidad cultural y la diferencia; las necesidades económicas, de empleo y de seguridad social. Se trata, a fin de cuentas,

de encontrar la manera de conciliar los intereses sociales tendientes al bienestar del grupo, con los intereses individuales orientados a la autodeterminación de los individuos en tanto seres autónomos. En otras palabras, de conciliar principios macro-éticos y micro-éticos, dilema permanente de los tomadores y tomadoras de decisiones de política pública. Los intereses globales o nacionales afectan, en última instancia, a las personas y sus proyectos individuales y familiares de vida, lo que remite a las intersecciones de los fenómenos de población, el desarrollo y los derechos humanos.

La tarea de conciliar los intereses sociales respecto de la dinámica demográfica, con los intereses individuales que se relacionan con esta dinámica, alude a tareas cruciales que el Estado debe asumir. Por ejemplo, cómo conciliar el tamaño, distribución y crecimiento de la población con los recursos y medios disponibles para atender las demandas de esa misma población sobre un conjunto de servicios, principalmente sanitarios, de empleo, educación, previsión social y vivienda, pero también en relación con la infraestructura urbana o el poblamiento de zonas de interés estratégico. El asunto es más complejo aún si se considera el fenómeno de la pobreza, debido a las conocidas interrelaciones de una dinámica demográfica tendiente a mayor fecundidad y mayor mortalidad materna e infantil, y la reproducción de la pobreza. El interés que manifiestan todos los gobiernos en reducir la pobreza, expresado con fuerza en la Declaración del Milenio, debiera plasmarse en políticas que incidan en la dinámica demográfica, pero que a la vez respeten los derechos de los seres humanos que viven en esa situación.

Población, desarrollo, derechos humanos ¿Estamos hablando de un asunto nuevo?

Las propuestas para aplicar un enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población y desarrollo no son asuntos nuevos, aunque los ejes de las discusiones se han modificado y se han agregado nuevos temas. En el campo de los derechos humanos se observó por primera vez a fines de los años sesenta en la Conferencia de Teherán. El énfasis se centró en el derecho a la planificación de la familia o, en la terminología actual, en los derechos reproductivos. Tales derechos son parte de la legislación internacional sobre derechos humanos, reconocidos especialmente por la CEDAW. Dado que los derechos son indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí (Conferencia de Derechos Humanos de Viena de 1993), estos derechos se relacionan directamente con otros, tales como el de la salud (artículo 12 del ICESCR), e indirectamente con el de la libertad de buscar, recibir y difundir información de toda índole (artículo 19 del ICPR) y con el de la libertad de conciencia, creencia y religión (artículo 18 del ICPR).

Las intersecciones no sólo han sido tratadas desde los derechos humanos, sino también desde el campo de la población. Es sabido que las posturas que defendían la planificación familiar durante los años sesenta y setenta fueron ampliamente criticadas por su desconocimiento y omisión de las relaciones población-desarrollo, crítica muy bien resumida en la frase “el desarrollo es el mejor anticoncep-

tivo". Sin embargo, las críticas apuntaron también, aunque con menor fuerza, a la violación de los derechos humanos. Evidencia de esto es la Conferencia Mundial de Población de Bucarest (1974), que estableció que la planificación de la familia es un derecho fundamental de todas las parejas e individuos. La consagración definitiva de la inclusión de la perspectiva de derechos humanos se produjo sin dudas en la CIPD, que además de referirse a los fenómenos de población desde la perspectiva de sujetos de derecho, legitimó el concepto de derechos reproductivos y aplicó el enfoque de derechos humanos a los distintos de la población y el desarrollo.

Las actividades de las Naciones Unidas en el campo de la población y los derechos humanos se iniciaron en 1974, cuando se realizó en Amsterdam la Primera Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Población y Derechos Humanos. Una segunda reunión tuvo lugar en Viena (1981) y una tercera en Ginebra (1989). El propósito de esta última fue evaluar la situación en ese momento respecto de las relaciones de la fecundidad, la mortalidad y el crecimiento de la población y los asuntos de derechos humanos, y proponer acciones al respecto (United Nations, 1990). Es importante revisar los temas abordados en ese último encuentro, pues marcan la pauta de las preocupaciones presentes hasta ese momento: anticoncepción y planificación familiar; aborto; incentivos y desincentivos en políticas de fecundidad; nuevas biotecnologías, políticas de población y derechos humanos; atención de salud y derechos humanos, incluyendo el SIDA; derechos humanos, enfermedades terminales y eutanasia; y derechos humanos, envejecimiento de la población y equidad intergeneracional.

Como se observa, las temáticas fueron diversas. Muchas de ellas tienen mayor importancia que hace 15 años, en particular las referidas a las nuevas biotecnologías, enfermedades terminales y eutanasia y envejecimiento de la población, y equidad intergeneracional. Incluso, han llegado a ser significativas para algunos países en desarrollo, entre ellos muchos latinoamericanos, dado el avance de sus transiciones demográficas y epidemiológicas. Para otros países en desarrollo, en cambio, no son aún importantes, pero sin duda lo serán en un futuro no lejano.

La reunión entregó un conjunto de sugerencias que pueden ser plenamente consideradas en la actualidad. Entre ellas, se afirmó que los derechos humanos no pueden ser tomados como estructuras rígidas, ya que no son los mismos en todos los tiempos ni en todos los lugares, y reflejan el consenso internacional alcanzado en un determinado momento. Por ello, el desarrollo de derechos humanos relevantes para los fenómenos de población puede incluir la reformulación de los existentes o la formulación de derechos humanos nuevos. Se sugirió también que existía una importante necesidad de revisar los derechos relacionados con población que habían sido aceptados por la comunidad internacional, y que estaban diseminados en una diversidad de instrumentos internacionales. Complementariamente, se advirtió sobre la necesidad de evaluar la observancia e implementación de los derechos humanos existentes. Por último, la reunión recomendó: a) poner atención a las consecuencias sociales, económicas y legales, incluyendo riesgos

y beneficios, de la reproducción médicamente asistida, el diagnóstico prenatal, la manipulación genética y la investigación en embriones; b) implementar normas éticas y jurídicas orientadas a asegurar el consentimiento libre e informado en materias referidas a cualquier intervención externa sobre el proceso reproductivo; c) considerar las implicancias de los derechos humanos vinculados con el envejecimiento de la población; y d) difundir información actualizada, confiable y pertinente para que las personas y las parejas hagan pleno ejercicio de sus derechos humanos referidos a población, lo que remite a las actividades de advocacy o promoción de la causa.

Si bien algunos de estos temas pueden parecer irrelevantes para los países en desarrollo, existen al menos tres razones para considerarlos seriamente. Primero, muchos países en desarrollo han realizado importantes avances en el campo científico y tecnológico, como Brasil y Cuba¹⁵ en el caso regional. Segundo, el fenómeno del envejecimiento ya es un hecho en varios países latinoamericanos y caribeños. De hecho, según las proyecciones vigentes, en todos los países latinoamericanos, y en gran parte de los caribeños, la tasa de crecimiento de la población de 60 años y más es mayor que la tasa de crecimiento total, y en más de la mitad de ellos este grupo etario representa el 7% o más del total de su población. Tercero, otros temas emergentes, derivados de los fenómenos anteriores, están cobrando importancia mundial. Por ejemplo, la clonación terapéutica y reproductiva; la genómica y las posibilidades de diagnóstico temprano y manipulación genética; los matrimonios entre homosexuales y la discusión sobre su derecho a la adopción. La unión civil entre homosexuales ya es permitida en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En otros países, como es el caso de Chile, se discute la posibilidad de legislar sobre las uniones homosexuales, con el objetivo de solucionar problemas asociados a la propiedad común y la herencia. Las discusiones sobre la adopción parecieran ser más lejanas, pero el desarrollo de las técnicas de reproducción asistida y la posibilidad de “alquilar” vientres, pueden modificar la situación sin necesidad de legislar al respecto. Estos nuevos arreglos familiares y reproductivos tendrán impactos hasta ahora imprevisibles sobre la dinámica demográfica, en especial sobre la fecundidad. De la misma manera, pueden repercutir en la forma cómo se conceptualiza y mide la fecundidad (por ejemplo, ampliación del período reproductivo, cambio del sujeto y la base de las medidas resúmenes) y por ello, en una redefinición de los sujetos y contenidos de las políticas públicas en el área. La rapidez del avance científico exige que estos temas sean incorporados a la discusión y reflexión públicas, de manera tal de posibilitar el respeto a la autonomía de las personas y la existencia de espacios para la expresión de la diversidad, asuntos todos vinculados a las intersecciones de población, desarrollo y derechos humanos.

¹⁵ Véase M. Ferrer y otros (2004), “The scientific muscle of Brazil’s health biotechnology”, *Nature Biotechnology*, Volume 22, Supplement December (pp. 8-12) y H. Thorsteinsdóttir y otros (2004), “Cuba—innovation through synergy”, *Nature Biotechnology*, Volume 22, Supplement December (pp. 19-24), disponibles en http://www.utoronto.ca/jcb/home/news_nature.htm.

¿CUÁLES DERECHOS HAN SIDO RECONOCIDOS?

Identificar los derechos humanos vinculados con fenómenos de población y desarrollo pareciera ser, a primera vista, un trabajo sencillo. Se trataría de revisar los tratados, convenciones o conferencias y seleccionar aquellos derechos que se relacionan con la fecundidad, la mortalidad y la migración. Sin embargo, la tarea no consiste simplemente en seleccionar los derechos asociados con estos fenómenos, sino aquellos derechos que habilitan a los seres humanos para actuar y definir libremente sus propios proyectos de vida, respecto de materias relacionadas con estas tres variables del cambio demográfico, o aquellos derechos que contribuyen a este fin.

Por ejemplo, el derecho de las mujeres al trabajo en igualdad de condiciones que los hombres (artículo 11 de la CEDAW) se relaciona con la fecundidad, pues es sabido que la incorporación de las mujeres al trabajo es un factor de su descenso. Sin embargo, su relación con la fecundidad no es directa, sino que opera por la vía del ofrecimiento de otras expectativas de vida, el mejoramiento de las condiciones económicas, la superación de la pobreza, entre otros, que en conjunto actúan sobre las variables intermedias de la fecundidad. Por contraste, el derecho de las mujeres a recibir servicios de planificación de la familia (artículo 12 de la CEDAW), las habilita para actuar libre e informadamente sobre su propia fecundidad, ya sea para mantener el número promedio de hijos de su sociedad, aumentarlo o disminuirlo. La diferencia entre ambos derechos es clara: el último incide directamente sobre las decisiones de fecundidad que toman las mujeres -o las parejas-, en tanto el primero lo hace indirectamente. Es un hecho que las interrelaciones entre población y desarrollo son amplias e incluyen un conjunto numeroso de factores. La pregunta que surge entonces es: ¿hasta dónde incluir aquellos derechos que inciden indirectamente?

El trabajo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, referido a la aplicación de un enfoque de derechos humanos a las estrategias de reducción de la pobreza, entrega ciertas orientaciones al respecto, distinguiendo entre derechos con pertinencia constitutiva e instrumental para el contenido y las estrategias de reducción de la pobreza¹⁴. Utilizar el criterio de pertinencia constitutiva y pertinencia instrumental orienta la identificación de aquellos derechos que habilitan a los seres humanos para actuar y tomar decisiones libres e informadas sobre su fecundidad, mortalidad y migración (pertinencia constitutiva) o aquellos derechos humanos que contribuyen a actuar o tomar decisiones libres e informadas sobre aspectos relacionados con su fecundidad, mortalidad y migración o cuya ausencia incide negativamente en esto (pertinencia instrumental). Por ejemplo, el derecho a elegir libremente el lugar de residencia tiene pertinencia constitutiva respecto de la migración, mientras que el derecho al trabajo tiene pertinencia instrumental, en el sentido de evitar la migración forzada por razones laborales.

¹⁴ Véase OACDH, 2004.

Una estrategia para exigir el respeto de los derechos humanos vinculados a los fenómenos de población y desarrollo debiera incluir ambos tipos de derechos, especificando sus diferencias, alcances y relevancias. Si bien esta perspectiva es útil para diferenciar los derechos a incluir, no permite responder la pregunta sobre los límites o hasta dónde incluir los derechos con pertinencia instrumental a los fenómenos de población. Esto requiere el logro de consensos respecto de cuáles derechos son más importantes que otros para estos efectos¹⁵, lo que en última instancia traslada la discusión al terreno ético. Considerando estos aspectos, en los siguientes cuadros presento los derechos humanos con pertinencia constitutiva e instrumental para las variables de población, que son reconocidos en los instrumentos vinculantes de la legislación internacional sobre derechos humanos: ICCPR, ICESCR, ICERD, CEDAW, CAT, y CRC. Por su carácter fundador, y según algunos de ley internacional consuetudinaria (Gostin, 2001) incluyo también la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). No incluyo la MWC, pues es en sí mismo un instrumento sobre un fenómeno de población. (cuadro 1a y 1b)

Como se observa, los derechos con pertinencia constitutiva para la fecundidad se refieren a situaciones que habilitan para decidir sobre tener hijos o no, y acceder a servicios de salud, consejería e información. El derecho base es decidir el número y espaciamiento de los hijos, y el de contar con servicios e información para ejercer este derecho.

Los derechos con pertinencia instrumental aluden a un conjunto de condiciones que permiten a las mujeres y/o parejas estar en una mejor situación para ejercer su derecho a decidir libremente el número y espaciamiento de sus hijos (educación, trabajo y seguridad social). Incluye también el derecho de toda persona a la vida, que fundamenta la aceptación del aborto inducido en los casos en que peligra la vida de la mujer, respetando su autonomía en la decisión. Por último, se incluyen dos garantías que deben ser respetadas en cualquier estrategia orientada a hacer efectivo el derecho a la autodeterminación reproductiva: el de la libertad de pensamiento, conciencia y religión, y el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la búsqueda de información. Ambos se ven violados cuando, a solicitud de ciertos grupos religiosos o fundamentalistas, el gobierno limita o restringe los contenidos de servicios en salud sexual o reproductiva, en función de cuestiones religiosas o valóricas.

Por último, es importante mencionar que sólo indirectamente se alude al tema de la reproducción asistida, por la vía del derecho a gozar de los avances del progreso científico y sus aplicaciones. Dados los avances en esta materia, varios países han incluido las técnicas de reproducción asistida dentro de sus programas de salud pública, lo que abre la discusión sobre el derecho al acceso a estos procedimientos, y sobre las temáticas asociadas al diagnóstico prenatal. (cuadro 2)

¹⁵ Dado que los derechos humanos son indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, no cabe realizar una jerarquía de derechos. El sentido de la jerarquía que propongo acá se da en relación con la selección de los derechos vinculados con los fenómenos de población y desarrollo.

| CUADRO 1a | | | | | | | | |
|---|---------------------------------|-----|-----|-----|------------------|-----|----------------------------------|---|
| Derechos Humanos con Pertinencia Constitutiva o Instrumental para la Fecundidad, reconocidos por la Legislación Internacional | | | | | | | | |
| Pertinencia | Tratado o Convención / Artículo | | | | | | Observaciones para su aplicación | |
| | DU | ICC | ICE | ICE | CED | CAT | | |
| | DH | PR | SCR | RD | AW | | | |
| CONSTITUTIVA | | | | | | | | |
| Derecho a la vida | 3 | 6 | | | | | 6 | Ninguna mujer puede arriesgar su vida por un embarazo o la falta de servicios en SSR. La objeción de conciencia procede sólo si existen condiciones para derivar o tratar a la mujer en situación de riesgo vital |
| Derecho al libre consentimiento e igualdad en el matrimonio | 16 | 23 | 10 | 5 | 16 | | | La igualdad se refiere al hombre y la mujer. Incluye igual distribución de los deberes respecto de la crianza de los hijos e hijas |
| Derecho a la protección de las madres antes y después del parto, incluyendo atención de salud y seguridad social | 25 | | 10 | | 11 | | 24 | |
| Derecho a la salud y a la atención de salud | | | 12 | 5 | 12 | | | Derecho a la salud sexual y reproductiva |
| Derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones | | | 15 | | | | | Se relaciona con el derecho a utilizar técnicas de reproducción asistida |
| Derecho a la información y asesoramiento sobre planificación de la familia | | | | | 10- 14- 16 | | 24 | |
| Derecho a servicios de planificación familiar | | | | | 12- 14- 16 | | 24 | |
| Derecho a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos | | | | | 16 | | | Se relaciona tanto con la planificación de la familia como con el tratamiento de la infertilidad |
| Fuente: tomado y adaptado de Ferrer (2005) | | | | | | | | |

Los derechos con pertinencia constitutiva para la mortalidad se refieren a un conjunto de condiciones que permiten mantener la vida y retrasar el momento de la muerte. El derecho base es el referido a la salud, que es entendido tanto en relación con los servicios de atención de salud como con los macrodeterminantes de las condiciones de la salud.

Los derechos con pertinencia instrumental remiten a un conjunto de condiciones que permiten a los seres humanos estar en mejores condiciones materiales y psicológicas para preservar la vida y retrasar la muerte, como son el derecho a la educación, al trabajo y a la seguridad social.

| CUADRO 1b | | | | | | | | |
|---|---------------------------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----|-----|--|
| Derechos Humanos con Pertinencia Constitutiva o Instrumental para la Fecundidad, reconocidos por la Legislación Internacional | | | | | | | | |
| Pertinencia | Tratado o Convención / Artículo | | | | | | | Observaciones para su aplicación |
| | DU DH | ICC PR | ICE SCR | ICE RD | CED AW | CAT | CRC | |
| INSTRUMENTAL | | | | | | | | |
| Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión | 18 | 18 | | 5 | | | 14 | Los gobiernos no pueden negar o restringir los servicios en salud sexual y reproductiva por razones religiosas o valóricas. La objeción de conciencia de los prestadores es aceptable sólo si existen condiciones de derivación en situaciones de emergencia |
| Derecho a la libertad de expresión, incluyendo buscar y difundir información de todo tipo | 19 | 19 | | | | | 13 | Se relaciona con la difusión de información en salud sexual y reproductiva |
| Derecho a un nivel de vida adecuado que asegure salud y bienestar | 25 | | 11 | | | | 27 | La CRC incluye alimentación |
| Derecho a la educación | 26 | | 13 | | 10 | | 28 | |
| Derecho al trabajo | 23 | | 6-7 | 5 | 11 | | | |
| Derecho a la seguridad social | 22-25 | | 9 | 5 | 11 | | 26 | |
| Fuente: tomado y adaptado de Ferrer (2005) | | | | | | | | |

Por último, es importante consignar que la legislación internacional sobre derechos humanos no ha abordado los fenómenos de prolongación artificial de la vida humana o del “encarnizamiento terapéutico”, derivados de los avances de la tecnociencia aplicados al campo de la medicina. No obstante, se ha reconocido el derecho a la autonomía y la integridad corporal, lo que implica el derecho a rechazar tratamientos o intervenciones médicas. Aquí se enmarca la discusión sobre la eutanasia y lo que algunos llaman el “derecho al buen morir”, cuestión que cobra cada día más importancia y que debe ser planteada desde una perspectiva de derechos humanos. Se trata de un fenómeno que ha ganado protagonismo por efecto del envejecimiento de la población, aunque no es privativo de las edades avanzadas. Es también relevante en los recién nacidos con daño neurológico severo o en los casos de caer en un estado vegetativo permanente, cuyo riesgo está presente a cualquier edad. (cuadro 3) Existe sólo un derecho con pertinencia constitutiva para la migración interna: la libertad para decidir el lugar de residencia dentro del propio país. Por su parte, los derechos con pertinencia instrumental se refieren a un conjunto de condiciones que contribuyen a evitar la migración interna e internacional forzada, como son el de la educación, el trabajo y la se-

| CUADRO 2 | | | | | | | | |
|---|---------------------------------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|---|--|
| Derechos Humanos con pertinencia Constitutiva o Instrumental para la Mortalidad, reconocidos por la Legislación Internacional | | | | | | | | |
| Pertinencia | Tratado o Convención / Artículo | | | | | | Observaciones para su aplicación | |
| | DU DH | ICC PR | ICE SCR | ICE RD | CED AW | CAT CRC | | |
| CONSTITUTIVA | | | | | | | | |
| Derecho a la vida | 3 | 6 | | | | 6 | | |
| Derecho a no ser sometido a tortura o a experimentos médicos sin su consentimiento | 5 | 7 | | | | 37 | La DUDH y la CRC no se refieren a los experimentos médicos | |
| Derecho a un nivel de vida adecuado que asegure salud y bienestar | 25 | | 11 | | | 27 | El ICESCR incluye el derecho a la alimentación | |
| Derecho a la salud y a servicios de atención de salud | | | 12 | | | 24 | El ICESCR establece que los Estados partes tomarán medidas para disminuir la mortinatalidad y la mortalidad infantil. La CRC establece la reducción de la mortalidad infantil y en la | |
| Derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones | | | 15 | | | | Introduce la discusión sobre los límites del derecho a la atención de salud | |
| Derecho del niño física o mentalmente impedido a recibir cuidados especiales | | | | | | 23 | | |
| INSTRUMENTAL | | | | | | | | |
| Derecho a un nivel de vida adecuado que asegure salud y bienestar | 25 | | 11 | | | 27 | La CRC incluye alimentación | |
| Derecho a la educación | | | 13 | | | 28 | | |
| Derecho al trabajo | 23 | | 6-7 | 5 | 11 | | | |
| Derecho a la seguridad social | 22 | | 9 | 5 | 11 | 26 | | |
| Fuente: tomado y adaptado de Ferrer (2005) | | | | | | | | |

guridad social, y un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar. Los restantes derechos con pertinencia instrumental aluden especialmente a la migración internacional. Se refieren a asegurar la igualdad y no discriminación con base en el origen nacional, étnico o religioso. Varios de estos derechos fueron recogidos en la Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (MWC). En síntesis, la legislación internacional sobre derechos humanos reconoce un conjunto de garantías que tienen pertinencia constitutiva o instrumental para las decisiones individuales relacionadas con las variables de población. Tales derechos han sido reconocidos también en las Conferencias Internacionales de Población y las Conferencias Internacionales de Derechos Humanos, en la Conferencia de Beijing y, más recientemente, en la Cumbre del Milenio, lo que les otorga mayor fuerza y abre un punto de partida

CUADRO 3
Derechos Humanos con Pertinencia Constitutiva o Instrumental para la Mortalidad, reconocidos por la Legislación Internacional

| Pertinencia | Tratado o Convención / Artículo | | | | | | CAT | CRC |
|---|---------------------------------|--------|---------|--------|--------|--|-----|-----|
| | DU DH | ICC PR | ICES CR | ICE RD | CED AW | | | |
| CONSTITUTIVA | | | | | | | | |
| Derecho a circular y escoger libremente el lugar de residencia dentro de un país | 13 | 12 | | 5 | 15 | | | |
| INSTRUMENTAL | | | | | | | | |
| Derecho a ingresar y salir de cualquier país, incluido el propio | 13 | 12 | | 5 | | | | 10 |
| Derecho a buscar asilo | 14 | | | | | | | |
| Derecho de un extranjero a no ser injustamente expulsado | | 13 | | | | | | |
| Derecho a tener una nacionalidad | 15 | 24 | | 5 | | | | 6 |
| Derecho a un nivel de vida adecuado que asegure salud y bienestar | 25 | | 11 | | | | | 27 |
| Derecho de las personas que pertenecen a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a tener su propia vida cultural, religión e idioma | | 27 | | | | | | 30 |
| Derecho al trabajo | 23 | | 6-7 | 5 | 11 | | | |
| Derecho a la seguridad social | 22 | | 9 | 5 | 11 | | | 26 |
| Derecho a la educación | | | 13 | | 10 | | | 28 |
| Derechos civiles y políticos sin distinción de raza, origen nacional y étnico | 20-21 | 26 | | 5 | 16 | | | |
| Derechos económicos, sociales y culturales sin distinción de raza, origen nacional y étnico | | | | 5 | | | | |
| Derecho del niño a obtener el estatus de refugiado | | | | | | | | 22 |

Fuente: tomado y adaptado de Ferrer (2005)

necesario para la profundización y la exigencia del respeto, reconocimiento, promoción y garantía de estos derechos humanos. Por último, es crucial enfatizar que todas las acciones tendientes a lograr una mayor equidad de género y un mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, son centrales para producir avances en materia de derechos humanos en población y desarrollo. El principio de igualdad y no discriminación en razón de la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición es transversal a todos los instrumentos de derechos humanos, lo que implica observar estos derechos desde la perspectiva de la desigualdad, y lo conecta directamente con las temáticas de la vulnerabilidad sociodemográfica. En esto no se incluye la discriminación por edad, que ha adquirido relevancia social debido al proceso de envejecimiento de la población y, por ello, fue incluido sólo recién en la MWC. No obstante, los derechos humanos de los adultos mayores han sido reconocidos en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DE LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS A LOS FENÓMENOS DE POBLACIÓN

Como ya mencioné, la aplicación de un enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población no es un tema nuevo, ni para quienes han trabajado en derechos humanos, ni para quienes lo han hecho en el campo de la población. Sin embargo, se debe reconocer que sus intersecciones no han sido reconocidas ni trabajadas con profundidad. Emprender esta línea de trabajo tiene múltiples derivaciones relevantes para los países de la región. En especial, orientar los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en población y desarrollo desde un enfoque de derechos humanos, como también ampliar las fronteras de la investigación y reflexión en el campo de la población. Sin duda, el desarrollo de esta línea lleva implícito el riesgo de las controversias propias de la introducción de nuevas miradas en temáticas consolidadas. Sin embargo, es necesario asumir este desafío y sus riesgos, pues los países de la región siguen enfrentando demandas de protección de los derechos humanos en un contexto de desigualdad creciente, a la par que los avances de la tecnociencia en el campo biomédico, el transporte y las comunicaciones siguen introduciendo nuevos dilemas éticos de absoluta relevancia en el campo de la población y el desarrollo.

A continuación resumo varios de los planteamientos formulados en este trabajo, junto con el planteamiento de las oportunidades y desafíos que presenta el desarrollo de esta área de trabajo, tanto en relación con la aproximación global al tema, como con el desarrollo de líneas de investigación.

Sobre la aproximación global al tema

1. Referirse a las intersecciones de los fenómenos de población, desarrollo y derechos humanos implica suponer puntos de encuentro entre la dinámica y el estado de la población, el desarrollo y los derechos humanos. Se trata de conciliar una perspectiva macro-social, la de las tendencias de las variables demográficas, o los ritmos de crecimiento de la población y su relación con los recursos disponibles, con una perspectiva micro-social que pone énfasis en el individuo en su relación con el Estado. La intersección busca conciliar los intereses sociales referidos a la dinámica y estado de la población, con los intereses individuales referidos a los aspectos que inciden en esta dinámica y estado, entendiendo que las tendencias demográficas son, en última instancia, resultado de comportamientos individuales que responden a la particular inserción social, histórica, económica, cultural y comunitaria de esos individuos, y de los individuos con los cuales interactúa.
2. Las intersecciones de los fenómenos de población y los derechos humanos aluden a cuestiones cruciales de la vida de todas las personas: dónde vivir y cuándo trasladarse de un lugar a otro; tener hijos o no tenerlos; cuántos hijos tener y en qué momento; retrasar la muerte y, cuando es posible decidir, cuándo y cómo morir. Los avances científicos y tecnológicos relacionados con estos eventos, es-

pecialmente en el campo biomédico, generan nuevos dilemas éticos que pueden estimular la redefinición o creación de nuevos derechos humanos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la multiplicación de los derechos humanos lleva implícito el riesgo de hacerles perder su especificidad y fuerza. Por eso, es más conveniente maximizar los esfuerzos para que los actuales instrumentos de derechos humanos sean respetados, lo que puede incluir una relectura del contenido o ámbito de aplicación de los derechos que ya han sido reconocidos, y que se vinculan con los fenómenos de población y desarrollo.

3. Para que el enfoque de derechos humanos en temas de población y desarrollo sea efectivo y pueda tener injerencia en políticas públicas, es necesario remitirse a la legislación e instrumentos internacionales de derechos humanos. Los derechos humanos son fruto de acuerdos o pactos sociales, que buscan definir ciertos estándares de justicia en las condiciones de vida de los seres humanos y en su relación con el Estado, ya sea directamente o en su rol de mediador (por ejemplo, de la relación empresario-trabajadores por la vía de los derechos laborales y sindicales), bajo el principio de igualdad y no-discriminación. En tanto acuerdos sociales, están sujetos a revisión y modificación. Sin embargo, esto supone lograr altos niveles de consenso entre los países, por lo que el trabajo en población y derechos humanos debe tener un componente importante de actividades de advocacy o promoción de la causa, de fortalecimiento de la participación de la ciudadanía (cuestión que en sí misma es un asunto de derechos humanos), y el desarrollo de conferencias u otras instancias internacionales que permitan lograr consensos sobre el tema.

4. Un punto de partida para identificar derechos humanos vinculados con fenómenos de población es utilizar la distinción entre pertinencia constitutiva y pertinencia instrumental. Los primeros corresponden a aquellos que habilitan a los seres humanos para actuar y tomar decisiones libres e informadas sobre su fecundidad, mortalidad y migración. Los segundos aluden a aquellos que contribuyen a actuar o tomar decisiones libres e informadas sobre aspectos relacionados con esos mismos fenómenos, o cuya violación afecta negativamente la libertad para tomar tales decisiones. Existen varios derechos humanos consagrados en la legislación internacional que cubren estas dimensiones, los que han sido además reconocidos en diversas conferencias internacionales. No obstante, el límite teórico de los derechos con pertinencia instrumental corresponde a todos los derechos humanos, dada su indivisibilidad, interdependencia e interrelación. Por ello, parece más conveniente profundizar en aquellos que tienen pertinencia constitutiva para las variables del cambio demográfico, abogar por su respeto, protección y garantía, especificando el sentido y ámbito que tienen para cada una de estas variables, las interrelaciones entre éstas, y de éstas con los procesos de desarrollo.

5. En el plano de las políticas públicas, la aplicación del enfoque de derechos humanos tiene un doble efecto. Por un lado, permite exigir que los Estados tomen medidas o formulen políticas, a lo que están obligados por los convenios o pactos de los cuales son parte. Ejemplo máximo es la obligación de tomar medidas con-

tra la pobreza, porque implica la violación de varios derechos humanos. Por otro lado, constituye una guía para definir su contenido. Por ejemplo, las políticas para disminuir la pobreza deben considerar la entrega de información y la generación de espacios de participación para los pobres, puesto que ambos constituyen derechos reconocidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos; y deben además propender a la igualdad de género y a la no-discriminación por otros criterios, ya que estos derechos también están reconocidos. Este doble efecto debe ser incorporado también en las políticas públicas referidas a la población y el desarrollo.

6. La aplicación del enfoque de derechos humanos a las políticas públicas implica un cambio en la visión y relación con las personas a quienes éstas se dirigen: ya no son “beneficiarios” sino “sujetos de derecho”, por lo que, por ejemplo, no se atiende a la pobreza por caridad o valores morales, sino porque el Estado tiene la obligación de hacerlo. En otras palabras, las personas o grupos que se convierten en “beneficiarios” de esta política lo hacen en función de sus derechos y no de sus necesidades. El paternalismo debiera tender a desaparecer, puesto que el enfoque de derechos humanos implica considerar los derechos civiles y políticos, que propenden a la participación de los seres humanos en la vida social y en las decisiones públicas, como también a potenciar la autonomía de las personas respecto de distintos ámbitos de su vida social, privada y familiar.

7. Adoptar el enfoque de los derechos humanos implica necesariamente reforzar el papel del Estado, lo que se opone a los postulados neoliberales que plantean disminuir su acción, requisito que encabeza la lista de los procesos de reforma y modernización del Estado incentivados por los organismos financieros internacionales.

8. Para el trabajo en las intersecciones de los fenómenos de población y derechos humanos, es posible distinguir tres niveles de análisis. Primero, las variables de la dinámica demográfica (fecundidad, mortalidad y migración). Segundo, ciertas temáticas relevantes que resultan del comportamiento de esta dinámica, por ejemplo, los temas de salud sexual, salud reproductiva, mortalidad infantil y en la niñez o envejecimiento. Tercero, ciertos grupos que han adquirido relevancia por la dinámica demográfica, como son los adultos mayores (y, en su momento, los niños y los jóvenes), o por su vulnerabilidad sociodemográfica (como los pobres, la población indígena, las mujeres, los migrantes y sus respectivas combinaciones). Las fronteras entre estos tres niveles no son absolutas. Por ejemplo, el envejecimiento es un tema en sí mismo, pero también es necesario pensar en el principio de no discriminación por edad, es decir, atender a los adultos mayores como grupo y promover la observancia de los derechos humanos de las personas que pertenecen a ese grupo. En el mismo sentido, la salud sexual es un tema, pero también aplica a los adultos mayores, los indígenas y otros, en tanto derecho (hasta ahora no vinculante en la legislación internacional).

Una forma más clara de entender esto es que tanto los derechos que se relacionan -o se intersecan- con las variables de la dinámica demográfica, como con las temáticas de población y desarrollo, corresponden a derechos que se aplican a

todos los seres humanos. En cambio, la consideración de los grupos que han cobrado importancia por la dinámica demográfica, o por su vulnerabilidad sociodemográfica, se realiza en función del combate contra la discriminación, que es la función de los derechos humanos. En realidad esto es muy similar al trabajo que se ha realizado con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Primero, se definieron derechos para todos los seres humanos (Declaración Universal, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Luego, se identificaron derechos para ciertas temáticas que requerían atención especial (tortura y discriminación racial). Por último, se definieron derechos para individuos que pertenecen a grupos específicos, los que no quedaron suficientemente protegidos por los anteriores (mujeres, niños y migrantes). Evidentemente, esto tiene relación con la importancia política que adquieren ciertos temas y grupos, lo que refuerza la importancia de las actividades de advocacy y de fortalecimiento de la ciudadanía. El desarrollo de estas actividades exige contar con información actualizada, para lo cual se pueden desarrollar investigaciones específicas.

Sobre las posibles líneas de investigación

1. Realizar un catastro y análisis de los derechos humanos vinculados con los fenómenos de población y desarrollo que están contemplados en la legislación de los países latinoamericanos y caribeños, incluyendo la búsqueda de correspondencias entre los acuerdos que han suscrito los países y su implementación en los niveles nacionales. A partir de los derechos identificados, es preciso construir indicadores que permitan el monitoreo de los derechos humanos relativos a temas de población en los países de la región, considerando tanto la información disponible, como también la que sería necesario producir (hacer evidente esta necesidad es también promover los derechos humanos en población). La construcción de indicadores de derechos humanos en población implica recurrir a los indicadores tradicionales del campo de la población, pero implica también incluir en una parte importante –sino mayoritaria– indicadores cualitativos. Esto requiere ampliar las miradas, introducir nuevas perspectivas y desplegar destrezas y competencias no tradicionales, lo que ciertamente puede generar las resistencias propias al cambio que se dan en cualquier disciplina, organización o proceso social.
2. Realizar un estudio sobre el estado del arte de las organizaciones no gubernamentales que trabajan los temas de población y derechos humanos en los países de la región. Esto permitirá identificar el grado de avance en la materia, las metodologías empleadas y las aproximaciones teóricas. Así mismo, contribuir a la formación de redes de las organizaciones que trabajan el tema, e identificar contrapartes para las actividades de advocacy.
3. Analizar las políticas y programas de población que están implementándose en países de la región, desde la perspectiva de derechos humanos, lo que posibilitaría un diagnóstico del tratamiento del tema a nivel regional, como también la

identificación de buenas prácticas o sugerencia de recomendaciones para mejorar la inclusión de los derechos humanos.

4. Revisar la normativa y la legislación referidas a las Comisiones Nacionales de Ética o Bioética en los países que cuenten con ellas, poniendo énfasis en el tratamiento de los temas de población, en particular de la investigación biomédica.

5. En relación con la fecundidad: a) evaluar la situación de los derechos reproductivos en los países de la región, complementando o continuando el trabajo de seguimiento de la CIPD: indagar sobre los avances en la legislación referida a la reproducción médicamente asistida, diagnóstico prenatal e investigación en embriones. También, reflexionar y proponer un marco para abordar los derechos reproductivos y sexuales de los adolescentes, incluyendo un análisis de la legislación y normativa en los países de la región; b) analizar la legislación, normativa y práctica del aborto inducido en los países latinoamericanos y caribeños, asumiendo el aborto desde una perspectiva de derechos; y c) realizar un análisis de situación y proponer guías para los procesos de consentimiento informado en atención y consejería en salud sexual y reproductiva a nivel regional.

6. Respecto de la mortalidad: a) sistematizar la conceptualización del derecho a la salud en la legislación de los países de la región y su relación con el acceso a los servicios de atención de salud, lo que puede hacerse profundizando el trabajo que la OPS y la OMS han desarrollado en este campo; b) analizar la situación y posibilidades de los derechos humanos de los enfermos terminales en América Latina y el Caribe, discutiendo los temas de cuidados paliativos y eutanasia y su relación con las particularidades culturales e históricas de los países de la región; c) analizar la situación de las personas enfermas y portadoras de VIH/SIDA en los países de la región, incluyendo su acceso a servicios de salud, su situación sociodemográfica y de participación en investigaciones, y las normativas y reglamentos existentes para estas personas y sus condiciones de aplicabilidad.

7. Indagar sobre la situación de la discusión referida a la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en los países de la región, identificando los factores que impiden o retrasan su ratificación, es otro paso necesario, además de analizar la observancia de la MWC en los países latinoamericanos y caribeños que la han ratificado, incluyendo la descripción de la situación de los inmigrantes en tales países.

8. Por último, desarrollar estudios orientados a abordar la desigualdad sociodemográfica y la pobreza, a la luz del ICCPR y el ICESCR, como también desde la óptica de los Objetivos del Milenio, lo que puede hacerse incluso con los estudios e información disponibles. En la misma línea, desarrollar estudios para grupos especiales incluyendo los temas de género, minorías étnicas, migrantes internacionales, adultos mayores, personas viviendo con VIH/SIDA y violencia contra la mujer.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2004), Una aproximación al enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo de América Latina, documento presentado en "Derechos y Desarrollo en América Latina: Una reunión de trabajo", Santiago de Chile, 9 al 10 de diciembre, [en línea] http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/gen_2547_3973_s.htm.
- Annan, K. (1997), "Carta de Envío", Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma. Informe del Secretario General (A/51/950), Quincuagésimo primer período de sesiones, Nueva York, Naciones Unidas, [en línea] <http://www.un.org/spanish/docs/cover.htm>.
- Artigas, C (2003), La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes, serie Políticas Sociales N° 72 (LC/L.1964-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.123.
- (2001), El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades, Serie Políticas Sociales N° 54 (LC/L.1597-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.128.
- Ballarín, P. y otros (1997), Las mujeres en la Unión Europea, Proyecto Piloto Erasmus (N° 26394-MG2-196-1-ES-ERASMUS-EEM), Red de Estudios de las Mujeres, Universidad de Granada (España), Universidad de Leeds Metropolitan (Reino Unido), Universidad de Toulouse-Le Mirail (Francia) y Universidad de Helsinki (Finlandia), [en línea] <http://www.helsinki.fi/science/xantippa/wes/wes20.html>.
- Bobbio, N. (1993), Igualdad y libertad, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Carrozza, P. (2003), "From conquest to constitutions: retrieving a Latin American tradition of the idea of human rights", *Human Rights Quarterly* 25, pp. 281-313, Baltimore (Estados Unidos), The Johns Hopkins University Press.
- Cassese, A. (1993), Los derechos humanos en el mundo contemporáneo, Barcelona, Editorial Ariel.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), Panorama Social de América Latina 2004 (LC/L.2220-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: S.04.II.G.148.
- (1996), América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica, 1980-1995, Fondo de Cultura Económica, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ferrer, M. (2005), "La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional", Serie Población y Desarrollo, No. 60, CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población. Santiago de Chile, noviembre de 2005.
- Gostin, L. (2003), "Public health ethics: tradition, profession and values", *Acta Bioethica*, Año IX-No.2-2003, Santiago, Chile, OPS/OMS.
- (2001), "Public health, ethics and human rights: A tribute to the late Jonathan Mann", *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, Volume 29:2, Summer 2001, pp. 121-130.
- Hierro, L. (2002), "El concepto de justicia y la teoría de los derechos", en Díaz, E. y J. L. Colomer (eds.), Estado, justicia, derechos, Madrid, Alianza Editorial, pp. 11-74.
- Hottois, G. (2000), "Bioética y derechos humanos", en Escobar, J. y otros, "Bioética y derechos humanos", colección Bíos y Ethos, Bogotá, Ediciones El Bosque.
- Moravcsik, A. (1998), Explaining the Emergence of Human Rights Regimes: Liberal Democracy and Political Uncertainty in Postwar Europe, Working Papers, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, [en línea] <http://www.ciaonet.org/wps/moa02/>, consultado el 16 de septiembre del 2004.
- Muguerza, J. (2004), "Cosmopolitismo y derechos humanos", en Serrano, V. (ed.), Ética y globalización. Cosmopolitismo, responsabilidad y diferencia en un mundo global, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 83-110.
- Naciones Unidas (2003), "Discriminación contra la mujer: la Convención y el Comité", Folletos informativos sobre los derechos humanos, N° 22, Nueva York.

- (2000), Declaración del Milenio (A/RES/55/2), Resolución aprobada por la Asamblea General, Nueva York.
- (1997), Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma. Informe del Secretario General (A/51/950), Quincuagésimo primer período de sesiones, tema 168 del programa, Nueva York, [en línea] <http://www.un.org/spanish/docs/cover.htm>.
- (1996), “Los derechos de los trabajadores migratorios”, Folletos informativos sobre los derechos humanos, N° 24, Nueva York.
- (1993), Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23), Asamblea General, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 al 25 de junio.
- (1991a), “Derechos Civiles y Políticos: el Comité de Derechos Humanos”, Folletos informativos sobre los derechos humanos, N° 15, Nueva York.
- (1991b), Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad, Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre, [en línea] <http://www.un.org/spanish/envejecimiento/principios.htm>.
- (1986), Establecimiento de normas internacionales en materia de derechos humanos, Resolución de la Asamblea General, 41° Período de Sesiones, 41/120, Nueva York, [en línea] <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/41/list41.htm>.
- (1968), Proclamación de Teherán, (A/CONF. 32/41 at 3).
- (1948), Declaración Universal de Derechos Humanos, (A/RES.217 A III) [en línea] <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.pdf>.
- (1945), Carta de las Naciones Unidas, [en línea] <http://www.un.org/aboutun/charter>.
- OACDH (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos) (2004), Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual (HR/PUB/04/01), Nueva York y Ginebra.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (2003), Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en el Marco de la Organización de los Estados Americanos (CP/CAJP-2038/3), Consejo Permanente, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos.
- Perley, S. y otros (1992), “The Nuremburg Code: An international overview”, en: Annas, George y M. Grodin (eds.), *The Nazi Doctors and the Nuremburg Code: Human Rights in Human Experimentation*, Nueva York, Oxford University Press, p. 158.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), Informe sobre el desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy, [en línea] <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/>.
- (2000), Informe sobre el Desarrollo Humano 2000. Derechos Humanos y Desarrollo Humano: en pro de la Libertad y la Solidaridad, [en línea] <http://www.undp.org/hdr2000/spanish/HDR2000.html>.
- Rodríguez, L. (2002) “El debate sobre los derechos de grupo”, en Díaz, E. y J. L. Colomer (eds.), *Estado, justicia, derechos*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 409-430.
- Sass, H. (1983), “Reichsrundschreiben 1931: Pre-Nuremburg German regulations concerning new therapy and human experimentation”, *Journal of Medicine and Philosophy* 8, pp. 99-111.
- Singer, P. (2003), *Un solo mundo. La ética de la globalización*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Sumner, L. W. (2001), “Rights”, en LaFollete, H. (ed.), *The Blackwell Guide to Ethical Theory*, Blackwell Philosophy Guides, Estados Unidos, Blackwell Publishers, pp. 288-305.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2004), Estado de la población mundial 2004, [en línea] <http://www.unfpa.org/swp/2004/espanol/ch1/page5.htm>.
- United Nations (1996), “The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Rev. 1)”, Fact Sheet N° 16 (Rev. 1), Nueva York.
- (1990), *Population and Human Rights (ST/ESA/SER.R/107)*, Department of International Economic and Social Affairs, Nueva York.
- Wellman, C. (1995), “Rights: systematic analysis”, en Reich, W. (ed.), *Encyclopedia of Bioethics. Revised Edition*, Estados Unidos, Simon & Schuster Macmillan, pp. 2305-2310.