

Segunda parte
América Latina y el Caribe

Migración internacional, factores socioeconómicos y políticas migratorias en el Cono Sur de América Latina

Alicia Maguid

Introducción

EL CONO SUR de América Latina¹ tiene la peculiaridad de conformar una región donde, a partir de mediados del siglo XX, coexisten dos grandes patrones migratorios: uno que corresponde a los movimientos operados al interior de la misma y el otro, a la emigración extrarregional, que se dirige mayoritariamente hacia los Estados Unidos y que posteriormente suma otros destinos como Canadá, España, otros países europeos y Japón.

Durante la década de 1990, y a lo largo del desarrollo del proceso de integración regional formalizado en el Mercado Común del Sur (Mercosur), se produjeron cambios significativos en los patrones migratorios intrarregionales, aumentó la llegada de inmigrantes desde otros países de América Latina y se acentuó la emigración hacia el exterior del Cono Sur.

Estos movimientos ocurren a pesar de la persistencia de políticas migratorias restrictivas en los países y de que los avances en el tratamiento de la variable migratoria en el ámbito del Mercosur fueron limitados y se centraron básicamente en cuestiones operativas del control fronterizo. El contexto socioeconómico que los enmarca se caracteriza por ser fluctuante, con avances, estancamientos y retrocesos que no lograron atenuar la heterogeneidad entre los países que lo conforman y que profundizaron las brechas sociales al interior de los mismos.

En América Latina, la conformación de las subregiones de integración económica: Andina, Centroamérica y Cono Sur se articula en espacios con una larga tradición de intercambio de bienes, actividades

¹Conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, países que integran el Mercado Común del Sur ampliado (Mercosur).

económicas y movimientos de la población. En marzo de 1991, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscriben el denominado Tratado de Asunción que pone en marcha el proceso de integración regional tendiente a conformar un mercado común, conocido como Mercosur. Posteriormente, Bolivia y Chile se incorporan como observadores. Se habla de Mercosur ampliado cuando se considera a este conjunto de países que conforman la región del Cono Sur de América Latina.

La oportunidad de disponer recientemente de la información de los censos de la ronda de 2000 permite avanzar en varios aspectos vinculados con las implicaciones que el proceso de integración podría haber tenido sobre la movilidad de la población de los países involucrados en el tratado. El objetivo de este trabajo es analizar las tendencias de la migración internacional intra y extrarregional de las últimas décadas, enfatizando los cambios operados durante los años noventa en el marco del proceso del Mercosur. Se pretende indagar sobre sus causas, explorando el papel que han jugado los factores socioeconómicos y las políticas migratorias.

Asimismo, se plantean varias interrogantes y reflexiones con relación al probable impacto de ambos factores sobre la migración internacional presente y futura, a la luz de dos hechos que marcan un giro novedoso a inicios del siglo XXI. Por un lado, se produce un salto cualitativo en la perspectiva política para visualizar la migración en el ámbito del Mercosur, al establecerse un Acuerdo de Residencia que facilita la circulación y permanencia de los nativos de los países parte. Poco después, Argentina, principal país receptor de la migración del Cono Sur, también introduce cambios sustantivos en su política migratoria, al promulgar una nueva Ley de Migraciones que permite la residencia legal de los migrantes, con el único requisito de ser ciudadano de otro país del Cono Sur y enfatiza el respeto a sus derechos humanos.

Por otra parte, a finales del año 2001, se desencadena la aguda crisis económica que provocó un aumento extraordinario de la desocupación y los índices de pobreza. El fin de la convertibilidad terminó con las ventajas del tipo de cambio, factor sumamente atractivo para la inmigración hacia Argentina. Así, el nuevo escenario regional se constituye en un ejemplo paradigmático para investigar las consecuencias de estos cambios en las tendencias migratorias de la década actual.

Migración internacional en la región del Cono Sur

A lo largo de la historia, las migraciones internacionales estuvieron estrechamente vinculadas al desarrollo de los países del Cono Sur, reflejando en la actualidad los desequilibrios económicos, sociales y políticos entre países y regiones. Estos movimientos han repercutido tanto en las sociedades de origen como en las de destino.

Cuando se trata de movimientos entre países de la región, la migración puede funcionar como un mecanismo que dinamiza los procesos de integración regional al fortalecer los vínculos laborales, culturales y económicos entre los países involucrados. La emigración que se dirige al exterior de la región, predominantemente conocida como sur-norte –aunque los datos recientes sugieren que se han ido diversificando los destinos– puede tener consecuencias de distinto carácter en los países emisores: por un lado la pérdida de profesionales, técnicos y otros trabajadores de alta calificación en cuya capacitación invirtieron los países de origen. A esto se agrega la creciente emigración de jóvenes en los últimos años, que plantea nuevas interrogantes acerca de las modalidades peculiares de esta migración, sobre su impacto demográfico y económico, así como la necesidad de abordar dimensiones relativas a la identidad, la transculturación y la transformación de las familias de origen, entre otros aspectos. Por otra parte, las sociedades emisoras pueden recibir beneficios asociados con el envío de remesas, que en varios países latinoamericanos constituyen una fuente de ingresos importante para mitigar la pobreza y otros beneficios relativos a la internacionalización del capital humano. Resulta interesante conocer los cambios operados en las últimas décadas y en particular durante los años noventa en el contexto de la iniciación y desarrollo del Mercosur.

Breve reseña histórica

Pueden identificarse tres etapas migratorias vinculadas a distintas fases del desarrollo de la región:

La primera etapa corresponde a la masiva inmigración de ultramar ocurrida entre 1870 y 1929, protagonizada mayoritariamente por europeos que llegaron a Argentina, Brasil y Uruguay. Durante este periodo, la inmigración tuvo un papel preponderante en el desarrollo poblacio-

nal, económico, social y cultural de las sociedades receptoras. Estos movimientos fueron incentivados por políticas claramente definidas para atraer a los inmigrantes frente a la necesidad de poblar extensos territorios y consolidar los nuevos estados nacionales. Así, el liberalismo dominante abrió las fronteras, aunque en forma selectiva, privilegiando a las personas de origen europeo.

La crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial provocaron una disminución de estos flujos, pero en el periodo de la posguerra se produjo una segunda y última oleada aunque de menor magnitud que la anterior. Lattes y Recchini de Lattes (1992) estiman que alrededor de 10.9 millones de personas llegaron al Cono Sur desde finales del siglo XIX y 1970, cifra que representa 78.6 por ciento de la migración neta recibida en conjunto por América Latina. Argentina y Brasil concentran casi las tres cuartas partes (38 y 35 por ciento, respectivamente). Argentina, además de ser el principal receptor, es el país donde la inmigración de ultramar tuvo mayor impacto poblacional.

Entre 1930 y 1960 se distingue una segunda etapa que, a diferencia del anterior modelo agroexportador, adopta una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y el fomento al desarrollo de las industrias nacionales. Junto con estos cambios se produjo una rápida urbanización, en un contexto donde predominó la migración interna hacia las grandes ciudades, acompañada por movimientos intrarregionales que operaron fundamentalmente entre áreas fronterizas.

La tercera etapa se inicia a finales de la década de 1960, cuando comienzan a delinearse dos grandes patrones migratorios que se han ido acentuando en las últimas décadas: uno, consistente en los intercambios dentro de la región del Cono Sur y, otro, extrarregional, que se dirige mayoritariamente hacia Estados Unidos y que posteriormente suma otros destinos como Canadá, los países europeos y Japón.

Conviene aclarar que los movimientos entre países de la región se dan desde tiempos remotos, pero en esta etapa se vuelven predominantes y adquieren mayor visibilidad como consecuencia de la desaparición de los flujos de ultramar. Por otra parte, se han ido diversificando las modalidades que asumen los movimientos operados dentro de la región en cuanto a intensidad, dirección, secuencia, duración, motivos e intencionalidad o de no retornar al lugar de origen. Lamentablemente,

estas “nuevas formas” todavía son difícilmente captadas por las fuentes estadísticas tradicionales.

Estos fenómenos migratorios se producen en un escenario que, de acuerdo con la CEPAL (1993 y 2001), se caracteriza por la crisis económica que inicia a finales de 1970 y que se agudiza durante la llamada “Década Perdida” de 1980 con un descenso sostenido del producto interno bruto, que aunque sus efectos fueron distintos para cada país, deterioró las condiciones de vida y elevó los niveles de pobreza. La década de 1990 introdujo profundos cambios en el plano económico expresados en la mayor apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros y el flujo de capitales del exterior, así como la concentración en el sector privado de la producción de bienes y servicios sociales que antes proveía el Estado. También demostró la vulnerabilidad de las economías frente a las crisis de otras regiones –la de México en 1994 y la asiática en 1997– y su alta dependencia del financiamiento externo.

La situación de los países no es homogénea pero en general se comprueba que, a pesar de que hubo crecimiento económico hasta mediados de la década, a finales de la misma se acentuaron la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, al mismo tiempo que se deterioraron las condiciones de los mercados de trabajo nacionales.

La inmigración internacional en y hacia el Cono Sur en las últimas décadas

Para analizar el comportamiento de la migración internacional durante las últimas tres décadas, se utilizan los datos de los censos de población, brindados por el Proyecto IMILA de la CEPAL/Celade.² Desde comienzos de los años setenta, el IMILA cuantifica tanto la inmigración como la emigración operada entre los países de América Latina, Estados Unidos y Canadá, a partir de la información sobre el país de nacimiento de los censos nacionales de población.

A pesar de las limitaciones propias de los censos –que miden *stocks* de migrantes y no flujos, pueden subestimar la migración indocumentada y no registran otras formas de movilidad distintas al cambio de residencia de carácter más permanente–, constituyen la fuente más confiable para

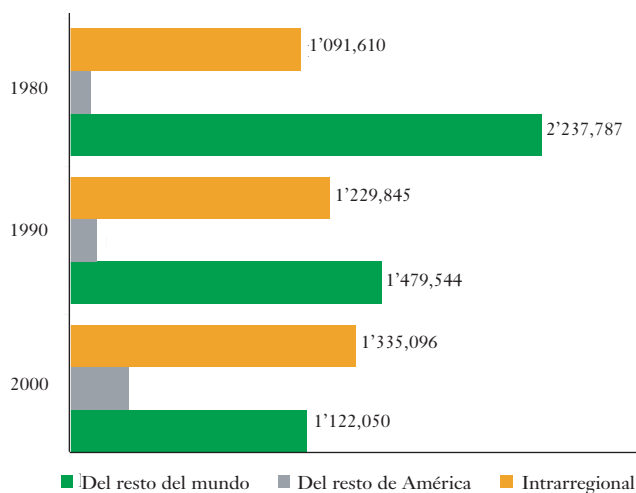
²Centro Latinoamericano de Demografía (Celade), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Investigación de la Migración Internacional en América Latina y el Caribe (IMILA).

estudiar la migración, dadas las restricciones que presentan los registros de entradas y salidas o las encuestas a hogares.

La gráfica 1 muestra la cantidad de inmigrantes intrarregionales de otros países del continente americano y del resto del mundo. La discriminación por países y los cambios operados durante las últimas décadas se presentan en el cuadro 1.

En primer lugar, se comprueba la disminución del total de inmigrantes a la región, la cual se debe a la reducción de “los nacidos en el resto del mundo”, es decir a los sobrevivientes de la migración de ultramar: a inicios del año 2000 residían en el Cono Sur 1.1 millones menos que en

GRÁFICA 1
INMIGRANTES INTERNACIONALES EN EL CONO SUR, 1980-2000
(Total región)



Fuente : Con base en el cuadro 1.

1980. En Argentina y Brasil, principales receptores de estos migrantes, bajan a la mitad; la disminución es más atenuada en la última década mostrando su agotamiento progresivo, el cual seguramente continuará en el futuro. Únicamente en Bolivia sube levemente y en Chile se mantiene prácticamente constante, sugiriendo que la extinción se ha compensado con la llegada de nuevos contingentes, aunque de escasa magnitud.

La cantidad de inmigrantes intrarregionales aumenta 24 por ciento entre 1980 y 2000 para el conjunto de la región, al pasar de algo más de un millón a casi 1.4 millones. Este incremento no alcanza el nivel experimentado durante la década de 1970, que fue del 35 por ciento, cuando todavía no se había agudizado la crisis económica y los niveles de desocupación del principal receptor, Argentina, eran de alrededor de 6 por ciento.

Como puede verse, entre 1980 y 1990, la variación relativa se reduce al 12.7 por ciento, comportamiento acorde con el impacto de la crisis económica y los programas de reforma estructural. Durante la última década, el aumento es algo menor (10.2 por ciento), pero hay que tener en cuenta que la cifra podría resultar levemente subestimada, ya que al no disponer de los datos de Uruguay, se asumió que el número de migrantes intrarregionales de ese país se mantenía igual al registrado en 1995. Por ello, se considera apropiado suponer que la intensidad intrarregional se ha mantenido prácticamente constante a nivel del total regional. La verificación futura de esta hipótesis adquiere especial relevancia a la hora de evaluar el papel que desempeñaron los factores estructurales y las políticas migratorias sobre la magnitud y características de los movimientos entre los países parte del proceso de integración del Mercosur que, como se observa, continuaron produciéndose e involucraron a más de un millón de conosureños.

A lo largo de los últimos 20 años, el mayor incremento relativo lo protagoniza Chile, donde el número de migrantes nacidos en la región aumenta 2.5 veces entre 1980 y 2002; en este país se mantienen elevados niveles de crecimiento durante los dos periodos analizados, si bien contribuye con una cuota pequeña de 4 por ciento al total de movimientos de la región a inicios del año 2000. Argentina destaca como el mayor contribuyente al explicar alrededor de 68 por ciento de los movimientos registrados a inicios de las tres últimas décadas (véase gráfica 1). Históricamente, y en la actualidad, es el principal lugar de destino de la migración intrarregional, constituyéndose en el corazón del pequeño subsistema migratorio del Cono Sur. Sin embargo, el aumento de los migrantes intrarregionales es moderado en ambas décadas.

Aunque la cantidad de inmigrantes del resto del continente americano todavía es poco significativa, puesto que la migración continúa siendo predominantemente intrarregional, son ellos los que protagonizaron los aumentos más notables. Su presencia fue aumentando fuertemente: a

CUADRO I
INMIGRANTES INTERNACIONALES EN EL CONO SUR. TOTAL Y VARIACIÓN RELATIVA, 1980-2000

Países y fecha del censo	Total nacidos en extranjero	En la región	En el resto de América ²	En el resto del mundo	Variación relativa (%)					
					Intrarregionales		Del resto de América		Del resto del mundo	
					1980-1990	1990-2000	1980-1990	1990-2000	1980-1990	1990-2000
Región ¹					12.7	10.2	32,0	119.7	-33.9	-24.2
1980	3'426,365	1'091,610	96,968	2'237,787						
1990	2'837,407	1'229,845	128,018	1'479,544						
2000	2'758,372	1'355,096	281,226	1'122,050						
Argentina					11.7	8.9	29,3	203.7	-34.3	-33.9
1980	1'903,159	753,428	29,353	1'120,378						
1991	1'615,473	841'697	37,960	735,816						
2001 ³	1'517,904	916,264	115,302	486,338						
Bolivia					-0.7	64.3	18,6	57.9	-9.8	50.6
1976	58,070	31,834	15,963	10,273						
1992	59,807	31,606	18,932	9,269						
2001	95,764	51,917	29,890	13,957						

inicios del año 2000 había 281,000 inmigrantes nacidos en otros países de América, cifra que triplica a la existente alrededor de 1980. El mayor aumento se produce durante la última década y lo explican Argentina y Chile, donde, a inicios de la década actual, llegan a 115,000 y 76,000 inmigrantes, respectivamente. Los inmigrantes del resto de América son predominantemente del Perú en todos los países, y en cuotas muy inferiores los siguen los ecuatorianos en Chile, mexicanos en Bolivia y caribeños, particularmente cubanos, en Brasil, Chile y Argentina.

En la gráfica 2 se presenta la distribución relativa del total de inmigrantes intrarregionales y del resto de América según país de residencia alrededor del año 2000. Mientras en el caso de la migración de originarios del Cono Sur la gran mayoría se concentra en Argentina, cuando se trata de los originarios del resto de América, además de este país, que también denota el mayor aporte, contribuyen Chile, Brasil y Bolivia con cuotas significativas.

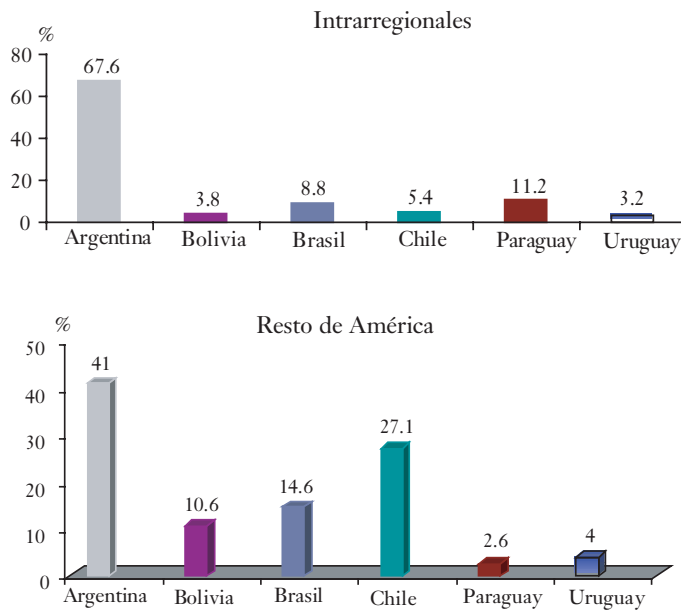
Estos cambios también se reflejan en el impacto poblacional y en la composición de los extranjeros en cada país, como se muestra en el cuadro 2. La disminución de la antigua migración europea explica que el porcentaje de nacidos en el extranjero sobre la población total disminuya en la mayoría de los países del Cono Sur, excepto en Chile y en Bolivia, donde aumenta levemente gracias al aporte creciente de los migrantes intrarregionales y del resto de América.

Como consecuencia, alrededor del año 2000, se incrementa la representación de los migrantes intrarregionales entre los extranjeros, quienes llegan a constituir casi la mitad del total regional, y la de los originarios de otros países latinoamericanos, que constituyen un 10 por ciento.

A excepción de Chile, que comparte proporciones similares de intrarregionales y del resto de América, en los demás países es claro el predominio de los movimientos entre países de la región. El rango de variación es amplio: desde un 87 por ciento en Paraguay —que recibe casi exclusivamente migrantes de países limítrofes— hasta un escaso 17 por ciento en Brasil, donde la gran mayoría son originarios del resto del mundo.

A pesar de que el impacto demográfico de la inmigración internacional se ha ido atenuando en el Cono Sur, esta región presenta un notable dinamismo migratorio en el contexto latinoamericano: a inicios de la década de 1990, concentraba 52 por ciento del total de migran-

GRÁFICA 2
 PORCENTAJES DE INMIGRANTES INTRARREGIONALES
 Y DEL RESTO DE AMÉRICA QUE ABSORBE CADA PAÍS, 2000



Fuente : Con base en el cuadro 1.

tes internacionales que cambiaron de país de residencia en América Latina.

La emigración extrarregional

Los movimientos de la población del Cono Sur hacia afuera de la región han venido aumentando desde la década de 1960, pero durante la última década no solamente aceleran su ritmo de crecimiento respecto al decenio anterior, sino que se acentúan al menos dos rasgos que vale la pena destacar: en primer lugar, aunque el país de destino dominante continúa siendo Estados Unidos, emergen otros destinos alternativos, como España, otros países europeos y Japón; la segunda característica es la creciente diversificación del universo de migrantes. Hasta mediados de los años setenta, las corrientes intrarregionales estaban conformadas mayoritariamente por

PAÍSES DEL CONO SUR, POBLACIÓN TOTAL E IMPACTO DE LA MIGRACIÓN
INTERNACIONAL EN LAS RONDAS CENSALES DE 1980, 1990 Y 2000

Países	Censo	Población			Nacidos en el extranjero			Nacidos en países de la región			Nacidos en el resto de América ²			Nacidos en el resto del mundo		
		Total	% sobre población	Total	Total	% sobre extranjeros	Total	Total	% sobre extranjeros	Total	Total	% sobre extranjeros	Total	Total	% sobre extranjeros	
Región ¹	1980	168'857,592	2.0	3'426,365	1'091,610	31.9	96,968	2.8	2'237,787	65.3						
	1990	205'864,159	1.4	2'837,407	1'229,845	43.3	128,018	4.5	1'479,544	52.1						
	2000	237'796,903	1.2	2'758,372	1'355,096	49.1	281,226	10.2	1'122,050	40.7						
Argentina	1980	27'926,693	6.8	1'903,159	753,428	39.6	29,353	1.5	1'120,378	58.9						
	1991	31'953,140	5.1	1'615,473	841,697	52.1	37,960	2.3	735,816	45.5						
	2001 ³	36'260,130	4.2	1'517,904	916,264	60.4	115,302	7.6	486,338	32.0						
Bolivia	1976	4'613,486	1.3	58,070	31,834	54.8	15,963	27.5	10,273	17.7						
	1992	6'420,792	0.9	59,807	31,606	52.8	18,932	31.7	9,269	15.5						
	2001	8,274,325	1.2	95,764	51,917	54.2	29,890	31.2	13,957	14.6						
Brasil	1980	119'002,606	0.9	1,110,910	96,241	8.7	29,240	2.6	985,429	88.7						
	1991	146'825,475	0.5	767,780	102,758	13.4	27,261	3.6	637,761	83.1						
	2000	169'799,170	0.4	683,830	118,612	17.3	41,120	6.0	524,098	76.6						
Chile	1982	11'329,736	0.7	84,345	29,380	34.8	14,378	17.0	40,587	48.1						
	1992	13'348,401	0.9	114,597	49,036	42.8	24,769	21.6	40,792	35.6						
	2002	15'116,435	1.3	195,320	73,474	37.6	76,292	39.1	45,554	23.3						
Paraguay	1982	3'029,830	5.5	166,879	145,653	87.3	5,482	3.3	15,744	9.4						
	1992	4'152,588	4.5	187,372	161,357	86.1	7,781	4.2	18,234	9.7						
	2002	5'183,080	3.3	173,176	151,438	87.4	7,307	2.0	14,431	8.3						
Uruguay	1985	2'955,241	3.5	103,002	35,074	34.1	2,552	2.5	65,376	63.5						
	1995 ⁴	3'163,763	2.9	92,378	43,391	47.0	11,315	12.2	37,672	40.8						

¹Para el total región se incluyó en 1980 la cifra de Bolivia de 1976 y en 2000 se replicó la cifra de Uruguay del Censo de 1995.

²Incluye a los nacidos en otros países de América Latina y el Caribe así como a los nacidos en Estados Unidos y Canadá.

³El total de extranjeros incluye los casos de nacidos en el exterior para los que se ignora el país de nacimiento.

⁴Este es el último censo.

Fuente: CEPAL-Celade 2004. Para Argentina y Paraguay: procesamientos especiales del INDEC (Censos 1980, 1991 y 2001) y la DGEEC (Censo 2002), respectivamente.

obreros calificados y no calificados, mientras que las extrarregionales, por profesionales y técnicos con un alto nivel educativo. Luego, a estos contingentes se agregaron los exiliados por motivos políticos y, durante el decenio de 1990, el persistente deterioro económico y sus repercusiones en los mercados laborales no sólo contribuyeron a aumentar el volumen de los flujos, sino también a diversificarlos socialmente. Si a esto se agrega la presencia de otros tipos de movilidad que no captan los censos, puede pensarse que los migrantes del Cono Sur son un grupo cada vez más heterogéneo.

Lamentablemente, sólo se dispone de información sobre la cantidad de nativos de cada país del Cono Sur americano que residen en Estados Unidos, Canadá y España, y de los brasileños registrados en Japón alrededor del año 2000. Para recomponer el total de emigrantes habrá que esperar la información del IMILA de todos los países de América Latina y, lo que es menos probable, disponer de los datos de otros países europeos por país de nacimiento.

Como antecedente, puede señalarse que la cuota de emigrantes extrarregionales para el conjunto del Cono Sur sube de 18 por ciento a 27 por ciento entre 1970 y 1990. Alrededor de 1990, el porcentaje que se dirige hacia afuera de la región es importante en Argentina, Brasil y Chile. En el otro extremo se sitúa Paraguay, donde 96 por ciento de sus emigrantes tienen como lugar de destino otro país de la región: Argentina en primer lugar y luego Brasil. Como se mencionó arriba, los mayores flujos extrarregionales se dirigen a Estados Unidos; en el cuadro 3 aparecen los principales cambios recientes.

La cantidad de inmigrantes latinoamericanos y caribeños en Estados Unidos creció 1.8 veces entre 1990 y 2000, cuando totalizan casi 14.5 millones de personas, cifra que representa algo más de la mitad del total de extranjeros estimados por la Encuesta Corriente de Población (Current Population Survey).³ El ritmo de crecimiento de los originarios de todas las regiones de América Latina presenta una tendencia decreciente; los mayores aumentos se dieron durante la década de 1970, excepto para los oriundos de América Central que triplicaron su número entre

³No están disponibles los datos sobre población nacida en el extranjero en el Censo de Estados Unidos de 2000, por lo que se utiliza esta encuesta, que puede estar sujeta a errores muestrales.

CUADRO 3
 ESTADOS UNIDOS: POBLACIÓN NACIDA EN AMÉRICA LATINA
 Y EL CARIBE, CENSADA EN ESTADOS UNIDOS EN 1970, 1980, 1990
 Y 2000,* POR REGIÓN DE NACIMIENTO
 (En miles)

Región	Población				Incremento %			Distribución porcentual			
	1970	1980	1990	2000	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2000	1970	1980	1990	2000
América Latina y el Caribe	1,726	4,383	8,221	14,478	154.1	87.6	76.1	100.0	100.0	100.0	100.0
México	760	2,199	4,298	7,841	189.3	95.5	82.4	44.1	50.2	52.3	54.2
Caribe	618	1,359	1,927	3,015	119.9	41.8	56.5	35.8	31.0	23.4	20.8
América Central	114	331	1,124	1,948	190.4	239.6	73.3	6.6	7.6	13.7	13.5
América del Sur	234	494	872	1,674	111.1	76.9	92.0	13.6	11.3	10.6	11.6
Cono Sur	101	176	263	449	74.3	50.3	70.7	5.9	4.0	3.2	3.1
Resto de América del Sur	133	318	609	1,170	139.1	91.5	92.1	7.7	7.3	7.4	8.1

*Para el año 2000, los datos provienen del *Current Population Survey* por no estar disponible la información censal. La representatividad de la muestra no permite distinguir los países del Cono Sur.

Fuente: CEPAL/Celade, 2004 y U.S. Census Bureau, *Current Population Survey*, marzo 2000.

1980 y 1990 al engrosarse la migración de carácter laboral con los flujos provocados por los conflictos armados.

Hay que destacar que durante la década de 1990, los únicos que superan el incremento del decenio anterior son los caribeños y los nativos de América del Sur. Los originarios del Cono Sur, si bien constituyen un grupo minoritario, casi llegan a duplicarse y rondan en alrededor de 450,000 personas. En el año 2000, entre el total de nacidos en América Latina y el Caribe, los mexicanos continúan siendo mayoría (54 por ciento), seguidos por los caribeños que representan

21 por ciento; los centroamericanos logran el tercer lugar, con más de 13 por ciento, y los sudamericanos tienen una cuota cercana a 12 por ciento. Los conosureños representan solamente 3.1 por ciento, entre ellos la mayoría son brasileños, argentinos, chilenos y uruguayos. Entre los sudamericanos, las corrientes mayoritarias provienen de Colombia, Ecuador y Perú, siendo estos últimos quienes experimentaron la máxima expansión.

En relación con los destinos alternativos, el Censo de España de 2001⁴ registró 195,000 inmigrantes nacidos en el Cono Sur, cifra que representa 9 por ciento del total de extranjeros. Más de la mitad de los conosureños eran argentinos, 17 por ciento brasileños y 13 por ciento uruguayos. Argentina y Brasil aumentaron dos veces entre 1991 y la última fecha censal. Los brasileños residentes en Japón presentan una tendencia creciente; en 1997 eran 233,254 (Martínez, 2003). La preferencia de los argentinos por España y de los brasileños por Japón se explica, en parte, por la posibilidad que tienen muchos emigrantes de adquirir la nacionalidad de sus antepasados protagonistas de la antigua inmigración operada entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX. En ese sentido, Martínez (2003) alude a una especie de “retorno diferido generacionalmente”.

Migración intrarregional, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias en el escenario de la integración subregional

Durante la década de 1990 y a lo largo del desarrollo del proceso de integración regional formalizado en el Mercado Común del Sur (Mercosur), los movimientos migratorios se produjeron en un contexto socioeconómico fluctuante con avances, estancamientos y retrocesos que no lograron atenuar la heterogeneidad entre los países que lo conforman y que profundizaron las brechas sociales al interior de los mismos.

Según Mármora (2003), estos cambios provocaron “una crisis de gobernabilidad” migratoria, que pusieron en evidencia la ineficiencia de las antiguas políticas unilaterales de los estados. A fin de superar estas limitaciones, fueron surgiendo nuevos espacios de convergencia

⁴Tomados del Instituto Nacional de Estadística (INE), sitio web: www.ine.es

para el tratamiento multilateral de las migraciones internacionales: el propio Mercosur, los convenios bi y multilaterales entre los países –que antecedieron y continuaron coexistiendo con el Tratado de Integración– y la creación de instancias consultivas regionales, como el Foro Sudamericano sobre Migraciones Internacionales. Lo novedoso de esta estrategia para encarar las políticas migratorias es que los acuerdos son consensuados entre los países de origen y de destino.

No obstante, la persistencia de los movimientos migratorios parece estar más vinculada con otros factores de carácter socioeconómico –como las diferencias relativas entre el nivel de desarrollo de los mercados de trabajo, entre los salarios y entre el valor de cambio de la monedas nacionales, reforzados por la conformación de redes de migrantes y de una cultura migratoria que, bajo los términos que señala Massey (1993), contribuyen a la perpetuación de los mismos–, que al efecto producido por las políticas y acuerdos migratorios, cuya lógica restrictiva se mantuvo hasta inicios del siglo XXI.

El propósito de este capítulo es aproximarse a la comprensión de los principales cambios operados en los patrones de la migración intrarregional durante la última década, en el contexto de la situación socioeconómica de los países y de las políticas migratorias nacionales y multilaterales.

Cambios en los patrones migratorios durante la década de 1990

A lo largo de la década en que se inicia y desarrolla el Tratado de Integración Regional, aumentó la cantidad de migrantes que se movieron dentro del Cono Sur, aunque no se superó el ritmo de crecimiento de la década anterior. Por un lado, se produjeron cambios en la magnitud de los flujos entre algunos países, que modificaron la presencia relativa de cada nacionalidad y, por otro, se fueron consolidando tendencias ya iniciadas en décadas anteriores. En el cuadro 4 aparece la matriz de migración entre los países alrededor de 1990 y del año 2000, y en el cuadro 5 se resumen los principales cambios operados durante la última década.

CUADRO 4
PAÍSES DEL CONO SUR. INMIGRANTES
INTRARREGIONALES SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO.
RONDAS DE CENSOS DE 1990 Y 2000

<i>País de residencia</i>	<i>Inmigrantes intrarregionales</i>	<i>País de nacimiento</i>					
		<i>Argentina</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
Total 1990	1'229,845	151,814	168,134	167,645	272,746	272,618	160,549
Argentina	841,697	–	143,569	33,476	244,410	250,450	133,453
Bolivia	31,606	17,829	–	8,586	3,909	955	327
Brasil	102,758	25,468	15,694	–	20,437	19,018	22,141
Chile	49,036	34,415	7,729	4,610	–	683	1,599
Paraguay	161,357	47,846	766	107,452	2,264	–	3,029
Uruguay	43,391	26,256	376	13,521	1,726	1,512	–
Total 2000*	1'355,096	196,003	265,320	151,525	236,755	357,914	147,579
Argentina	916,264	–	231,789	33,748	211,093	322,962	116,672
Bolivia	51,917	28,615	–	15,075	4,469	3,297	461
Brasil	118,612	27,531	20,388	–	17,131	28,822	24,740
Chile	73,474	50,448	11,649	7,589	–	1,321	2,467
Paraguay	151,438	63,153	1,118	81,592	2,336	–	3,239

*El total regional fue calculado incluyendo los datos del censo de 1995 de Uruguay.

Fuente : CEPAL/Celade, 2004. INDEC, Argentina, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001. DGEEC, Paraguay, Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

Como se dijo, Argentina continúa siendo el principal receptor: en ambas fechas, en todos los países, excepto en Brasil, alrededor de 90 por ciento de los emigrantes intrarregionales tuvieron como lugar de destino ese país. Aunque el incremento relativo de sus inmigrantes intrarregionales fue moderada y superada por el nivel de crecimiento de la emigración de argentinos hacia otros países del Cono Sur, Argentina es el único país que mantiene un balance intrarregional positivo e incluso recibe más población durante los años noventa.

Paraguay y Brasil también se mantuvieron como receptores, aunque de un número muy inferior de inmigrantes, cuyo impacto es significativo en Paraguay y muy pequeño en Brasil, dadas las extremas diferencias en el tamaño de sus poblaciones. Entre estos dos países, las migraciones vienen de larga data y se intensificaron desde la década de 1970; de acuerdo con Patarra y Baeninger (1992), se trata de movimientos fronterizos

protagonizados por trabajadores rurales y campesinos, como es el caso de los “brasiguayos”. Así, en Paraguay, los inmigrantes provienen mayoritariamente de Brasil y, en este último país, de Paraguay. En ambos países, la segunda nacionalidad en presencia es la de argentinos; en el caso paraguayo, la cantidad de argentinos, que según el último censo conforman 42 por ciento de los extranjeros, está afectada por el retorno de paraguayos con hijos nacidos en Argentina, que son contabilizados como inmigrantes de Argentina.

CUADRO 5
CAMBIOS EN LA MAGNITUD DE INMIGRANTES
Y EMIGRANTES INTRARREGIONALES Y BALANCE
MIGRATORIO POR PAÍS, 1990-2000

País	Población total 2000 (en miles)	Migrantes 2000		Variación relativa 1990-200		Saldo	
		Inmigrantes	Emigrantes	Inmigrantes	Emigrantes	1990	2000
Argentina	36,260	916,264	196,003	8.9	29.1	689,883	720,261
Bolivia	8,274	51,917	265,320	64.3	57.8	-136,528	-213,403
Brasil	169,799	118,612	151,525	15.4	-9.6	-64,887	-32,913
Chile	15,116	73,474	236,755	49.8	-13.2	-223,710	-163,281
Paraguay	5,183	151,438	357,914	-6.1	31.3	-111,261	-206,476
Uruguay	3,164	-	147,579	-	-8.1	-117,158	-

Fuente : Con base en cuadros 2 y 3.

Interesa destacar el caso de Chile, porque protagonizó los cambios más significativos al experimentar un aumento considerable en el número de inmigrantes, que si bien sigue siendo inferior a la cantidad de chilenos que emigraron a otros países del Cono Sur y al exterior de la región, refleja el mejoramiento de su situación económica y sugiere que podría constituirse en un receptor importante en la región. Como muestra el cuadro 5, Chile logra reducir notablemente su saldo negativo intrarregional como resultado de que atrae más inmigrantes y expulsa menos emigrantes hacia otros países del Cono Sur.

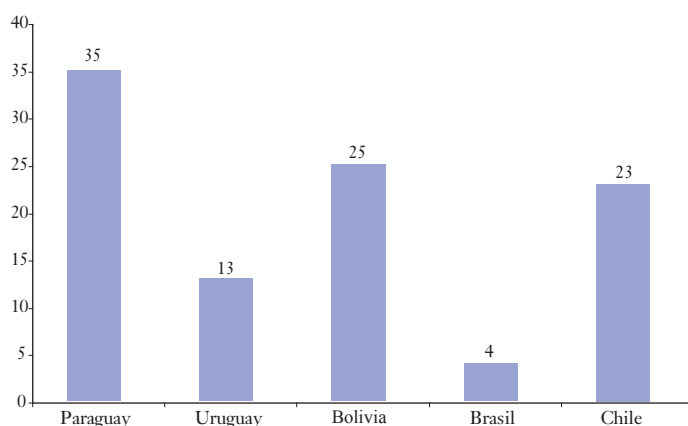
Si bien los resultados que surgen de la comparación entre el stock de inmigrantes y de emigrantes absolutos registrados en las rondas censales de 1990 y 2000, y en especial los saldos migratorios, permiten delinear

las tendencias y principales cambios, éstos deben observarse con cautela porque pueden estar afectados por la mortalidad diferencial de cada nacionalidad. Todos los países, excepto Argentina que continúa ganando población gracias a la migración intrarregional, tienen un saldo negativo en ambos periodos. Pero mientras Chile logra reducirlo en la última década, Bolivia y Paraguay sufren un aumento de la emigración e incrementan significativamente su balance negativo.

En el mismo cuadro se presenta el tamaño poblacional de cada país a fin de relativizar el impacto de los saldos migratorios estimados; también se vuelve a incluir el número de inmigrantes y de emigrantes con el objetivo de contextualizar las cifras correspondientes a las variaciones relativas producidas durante la década de 1990. En relación con la composición de los inmigrantes, un rasgo común que se mantuvo es que en Argentina y Brasil están representadas todas las nacionalidades de la región, aunque en diferentes proporciones; mientras que Bolivia, Chile y Uruguay muestran un marcado predominio de inmigrantes de un solo origen que es Argentina. En Argentina se produce una disminución de la cantidad de inmigrantes chilenos y uruguayos, consistente con la disminución del número de emigrantes totales de esos países. Este hecho que quiebra la tendencia histórica, sugiere que no hubo renovación de esos flujos o que los pocos que llegaron no alcanzan a compensar a los que retornaron o se trasladaron a otros países. Por el contrario, los bolivianos casi se duplican y también suben los paraguayos, mientras que el número de nacidos en Brasil se mantiene constante.

Como resultado, cambia la representación relativa de cada grupo nacional: en 1991, los grupos predominantes eran paraguayos y chilenos, seguidos por bolivianos y uruguayos con cuotas similares. En 2001, siguen predominando los paraguayos (35 por ciento), pero el segundo lugar lo ocupan los bolivianos (25 por ciento), seguidos por los chilenos (23 por ciento); también baja el porcentaje de originarios de Uruguay (13 por ciento) y se mantiene la escasa representación de brasileños (4 por ciento). Otro aspecto a destacar es la creciente feminización de los flujos: en Argentina, el índice de masculinidad de los inmigrantes intrarregionales desciende de 94 a 86 varones por cada 100 mujeres entre 1991 y 2001, y el de los peruanos de 147 a 69.

GRÁFICA 3
INMIGRANTES A ARGENTINA POR PAÍS
DE NACIMIENTO. AÑO 2001



Fuente: Con base en cuadro 4.

Heterogeneidad demográfica y asimetrías socioeconómicas durante la década de 1990

Los cambios verificados en las tendencias migratorias durante la última década ocurren a pesar de que no hubo avances significativos para facilitar el movimiento de las personas, ni en las políticas migratorias nacionales ni en el marco del Mercosur. La escasa incidencia de las políticas migratorias sobre la regulación de los flujos reafirma las teorías que acentúan los factores estructurales para explicar las causas y consecuencias de la migración internacional.

En la exhaustiva revisión de las teorías sobre la migración internacional, Massey (1993) analiza la teoría de los sistemas mundiales, que vincula este fenómeno con la expansión y la globalización de la economía de mercado a nivel mundial. En las sociedades periféricas se generaría una población propensa a emigrar para mejorar sus condiciones de vida; esta población abastece la demanda en las sociedades centrales de puestos de trabajo de baja calificación, bajos salarios y en condiciones inestables, que se inserta en determinados segmentos del mercado laboral. Al mismo

tiempo, y facilitados por los medios de comunicación y transporte, se refuerzan los vínculos materiales y culturales, aumentan las comunidades transnacionales y las redes sociales e institucionales.

Vale la pena preguntarse en qué medida estos enfoques teóricos alcanzan para comprender las vinculaciones entre globalización, integración y migración en los espacios de integración subregional del mundo latinoamericano. En el caso del Cono Sur, según Marshall (1983), predominan los factores de expulsión de los países de emigración, en donde existe un exceso de oferta de fuerza de trabajo que no puede ser absorbida por los mercados de trabajo nacionales, particularmente en los casos de Bolivia y Paraguay. No obstante, estos factores que generan una población móvil, coexisten con factores de atracción vinculados con mayores posibilidades de empleo y mejores salarios, históricamente a favor de Argentina. Al comenzar la década de 1990, con el nuevo régimen de convertibilidad se agrega el factor “tipo de cambio”, que operó fundamentalmente como factor de atracción para los migrantes de países donde la situación socioeconómica era desfavorable –Paraguay, Bolivia y Perú. En el caso de Chile, pareciera que los procesos económicos y políticos nacionales recientes amortiguaron el efecto del tipo de cambio argentino, desalentando la emigración hacia ese país.

El escenario en que se producen los movimientos descritos presenta marcadas diferencias demográficas y socioeconómicas entre los países de la región. Los seis países que la componen iniciaron en distintos momentos su transición demográfica y presentan una heterogeneidad notable en relación con los componentes de la dinámica poblacional, como muestran las estimaciones que aparecen en el cuadro 6.

La población de la región suma 244 millones de personas en el año 2000, lo cual representa 48 por ciento de la población total de América Latina. La cifra estimada para el año 2000 más que triplica la correspondiente a 1950. Los incrementos más significativos se dieron hasta 1970, con altas tasas de crecimiento que rondaban el 3 por ciento medio anual para el conjunto regional. En el primer quinquenio del año 2000, Brasil concentra el 72 por ciento de la población de la región, seguido con gran distancia por Argentina, que concentra el 15 por ciento con una población cinco veces menor. La extraordinaria variación en el tamaño la muestran los casos extremos: Brasil con casi 175 millones y Uruguay con

CUADRO 6
PAÍSES DEL CONO SUR. INDICADORES DEMOGRÁFICOS
SELECCIONADOS POR QUINQUENIO, 1990-2005

<i>Países</i>	<i>Población a inicios del quinquenio (en miles)</i>	<i>Tasa de crecimiento total %</i>	<i>Tasa de crecimiento migratorio %</i>	<i>Tasa global de fecundidad</i>	<i>Esperanza de vida al nacer</i>
Argentina					
1990-1995	32,527	13.3	0.7	2.8	72.1
2000-2005	37,032	11.9	0.6	2.4	74.1
Bolivia					
1990-1995	6,669	23.0	-2.8	4.8	60.0
2000-2005	8,428	22.4	0.0	4.0	63.8
Brasil					
1990-1995	149,690	15.8	0.0	2.6	67.5
2000-2005	174,719	14.2	0.0	2.3	71.0
Chile					
1990-1995	13,179	17.7	1.3	2.6	74.3
2000-2005	15,398	11.0	0.4	2.0	77.7
Paraguay					
1990-1995	4,219	27.0	-1.1	4.6	68.5
2000-2005	5,496	24.6	0.0	3.8	70.8
Uruguay					
1990-1995	3,106	7.1	-1.3	2.5	73.0
2000-2005	3,337	7.0	-0.6	2.3	75.2

Fuente: *Boletín Demográfico*, núm. 73, CEPAL/Celade, 2004b.

3.3 millones. Este último país es el que sufre más fuertemente el impacto de la emigración, que sumado a su reducida fecundidad, provocan un bajísimo crecimiento poblacional.

Argentina, Chile y Uruguay iniciaron muy tempranamente el descenso de la fecundidad y de la mortalidad; Brasil lo hace más tarde pero alcanza niveles similares alrededor de 1990. En cambio, Bolivia y Paraguay todavía a inicios del siglo XXI mantienen una alta fecundidad cercana a cuatro hijos por mujer y, en consecuencia, tienen un mayor potencial de crecimiento. La esperanza de vida al nacer es un indicador estrechamente asociado con las condiciones de vida de la población. En la década actual persisten diferencias muy marcadas: Chile muestra la mejor situación, seguido por

Uruguay y Argentina; en el otro extremo, los bolivianos tienen entre 10 y 14 años menos de esperanza de vida que los habitantes de esos países.

Las proyecciones de CEPAL/Celade (2004b) prevén una escasa incidencia de la migración neta, ya sea positiva o negativa, en el crecimiento y el tamaño futuro de las poblaciones, que dependerán fundamentalmente del crecimiento vegetativo y, especialmente, de la evolución decreciente de la fecundidad. Sin embargo, esto no significa que desaparezcan los movimientos migratorios. El reducido impacto del balance migratorio internacional es el resultado de la combinación de varios factores. Como se dijo, la declinación y no renovación de la migración de ultramar y la extinción progresiva de sus protagonistas por efecto de la mortalidad, contribuyen a disminuir el *stock total* de nacidos en el extranjero. Por otra parte, la emigración en aumento contribuye a compensar el ingreso de las nuevas corrientes, predominantemente intrarregionales.

Respecto a los factores socioeconómicos, los datos del cuadro 7 reflejan las profundas asimetrías que todavía persisten durante la década de 1990. Las diferencias relativas a favor de Argentina, Chile y Uruguay son significativas en el periodo 1990-1999, tanto en el producto interno bruto por habitante, como en los indicadores sociales: nivel de pobreza, mortalidad infantil y analfabetismo. Nótese que estos tres países son los que se encuentran más avanzados en la transición demográfica y denotan los niveles más altos de esperanza de vida al nacer.

En cambio, el comportamiento de las tasas de desocupación no acompaña las diferencias que muestran los otros indicadores. En particular, no se explicaría la capacidad de atracción de Argentina durante toda la década si no se tienen en cuenta otros elementos, tales como la sobrevaluación de su moneda y la modalidad de inserción de los migrantes en el mercado de trabajo.

En ese país, las tasas de desocupación se mantuvieron en niveles bajos, entre 4 y 6 por ciento durante un largo periodo (1974 a 1993). Luego, a pesar del crecimiento económico evidenciado en los primeros años de la década de los noventa, el desempleo comenzó a crecer: a partir de fines de 1993 se verifica el primer aumento que luego se profundiza para alcanzar un máximo de 17 por ciento en 1996 y comenzar a descender hasta el 13.8 por ciento en 1999. A pesar de estos vaivenes, la desocupación afectó en forma similar a nativos y migrantes, quienes tuvieron niveles

CUADRO 7
PAÍSES DEL CONO SUR: INDICADORES ECONÓMICOS
Y SOCIALES EN LA DÉCADA DE 1990

País	PIB por habitante (en dólares de 1995)	Tasa de desocupación abierta ¹	% población bajo línea de pobreza	Tasa de mortalidad infantil por mil	Tasa de analfabetismo ²
Argentina					
1990	5,545	6.3	21.2	24.3	3.7
1999	7,435	13.8	19.7	21.8	3.2
Bolivia					
1990 ³	804	9.4	53.1	75.1	17.9
1999	941	7.1	48.7	66.7	14.6
Brasil					
1990	3,859	4.5	41.2	47.2	15.3
1999	4,217	11.4	32.9	42.2	13.1
Chile					
1990	3,779	8.7	38.4	14.0	5.1
1999	5,631	10.1	20.7	12.8	4.2
Paraguay					
1990	1,697	6.3	49.9	43.3	8.1
1999	1,603	10.1	49.0	39.2	6.7
Uruguay					2.9
1990	4,707	8.9	17.8	20.1	2.4
1999	5,984	11.2	9.4	17.5	

¹En zonas urbanas.

²Calculada sobre la población de 15 años y más; corresponde a los períodos 1990-1995 y 1995-1999.

³Corresponde a 1989 para el PIB y para pobreza.

Fuente: CEPAL (2004a), *Panorama social de América Latina 2002-2003*, e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina para las tasas de desempleo de ese país.

prácticamente iguales e incluso inferiores en el caso de las mujeres. Su mayor flexibilidad a la hora de conseguir empleo les permitió sobrevivir, aceptando las peores condiciones de trabajo en ocupaciones marginales, básicamente del sector informal.

Además de fronteras territoriales existen fronteras socioeconómicas que tradicionalmente determinaron la inserción marginal de los migrantes en los mercados de trabajo y limitaron su acceso a los servicios de salud y

educación. En Argentina, ha persistido un patrón de inserción segmentada que permitió su refugio únicamente en determinados sectores como la construcción, las pequeñas industrias y el servicio doméstico en el caso de las mujeres.⁵ Hasta los primeros años de la década de 1990, en el marco de bajas tasas de desempleo, su papel era complementario para desempeñar puestos de trabajo no cubiertos por la población nativa. Luego, frente al deterioro del mercado laboral, parecería que adquieren cierta competitividad en esos segmentos, al aceptar condiciones de trabajo más precarias, trabajar más horas y percibir menores salarios. Mas aún, Cortés y Groisman (2004) argumentan que sus niveles de calificación similares o superiores a los migrantes internos, así como la aceptación de bajos salarios y alta intensidad horaria, hicieron más atractiva la contratación de los migrantes limítrofes, quienes habrían sustituido a gran parte de los internos en la construcción y el servicio doméstico. A esta situación se agregó el valor de su moneda equivalente al dólar, lo que permitió a los migrantes compensar las condiciones precarias de empleo y seguridad social con la posibilidad de generar ahorros y enviar remesas a sus países de origen.

Uruguay constituye un caso peculiar ya que, a pesar de presentar condiciones sociales similares y menores niveles de pobreza que Argentina y Chile,⁶ es un país de fuerte emigración desde hace 30 años. Pellegrino (1995) señala este carácter atípico de Uruguay y la complejidad para identificar los factores que lo explican. Considera que la visión del futuro, las aspiraciones personales de progreso en un país tan pequeño que limita los proyectos nacionales y otros factores culturales fueron conformando una verdadera “cultura emigratoria”, particularmente entre los jóvenes.

Así, los factores socioeconómicos, reforzados por la persistencia de redes migratorias, han jugado un papel relevante, más allá de políticas restrictivas, para definir el comportamiento migratorio en el Cono Sur. A inicios del nuevo siglo, se produce un profundo quiebre económico en el principal país receptor. La recesión comienza a agudizarse en 1998 y desemboca a fines de 2001 en una de las crisis económicas y financieras

⁵Véanse los estudios de Marshall (1983) y Maguid (1995 y 1997).

⁶Esta situación también la refleja el hecho de que Uruguay está entre los primeros países de América Latina en el rango de indicadores de desarrollo humano que elabora Naciones Unidas.

más graves de la historia argentina. Como consecuencia, en octubre de 2002 Argentina muestra aumentos notables del desempleo, que alcanza 18 por ciento y, en especial, de la pobreza que involucra al 54 por ciento de su población, porcentaje que la acerca a los países más postergados de la región.

Por otra parte, y como se verá más adelante, también se producen cambios relevantes en el enfoque político de la migración intraregional que se traducen en instrumentos que claramente favorecen el ingreso y la permanencia de los migrantes de los estados parte del Mercosur. De esta manera se va conformando un escenario novedoso para investigar cómo incidirán los factores socioeconómicos y las nuevas políticas en el comportamiento futuro de la migración internacional.

Políticas migratorias y espacios de convergencia

Durante la última década, los cambios positivos hacia estrategias alternativas y multilaterales para definir políticas en materia migratoria no alteraron el predominio de los enfoques restrictivos para limitar la entrada de inmigrantes y su permanencia legal en los países de destino. Recién a finales del año 2002 se plantea la integración del bloque desde otra óptica que reivindica la condición de ciudadano del Mercosur para garantizar la residencia legal en cualquiera de los países que lo componen. En diciembre de 2003, Argentina promulga una nueva Ley de Migración que comparte los mismos criterios. Esta nueva voluntad política apunta a transparentar la situación migratoria y a evitar la ilegalidad, con la consecuente discriminación en detrimento de los inmigrantes.

Estos avances tienen como antecedentes favorables varios acuerdos bilaterales que se concretaron a finales de los años noventa. Según Mármora (2003), los acuerdos bilaterales se incrementaron durante la década y presentan algunas características distintivas: apuntan básicamente a facilitar la regularización de migrantes indocumentados, el retorno asistido y la readmisión de migrantes irregulares. En el Cono Sur se suscriben acuerdos entre Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú, cuya particularidad es que los gobiernos delegan y garantizan la regularización de los nacionales de cada país que residen en el otro en forma irregular. El mismo autor reflexiona sobre la complejidad de este proceso al señalar que “los gobiernos de la región (al igual que en otras partes del mundo)

parecerían cabalgar entre el mantenimiento de las ya tradicionales políticas restrictivas y la búsqueda de nuevos espacios y alternativas”.

En relación a la emigración, se han ido consolidando políticas y adquiriendo compromisos institucionales para proteger la inserción de los emigrantes en el exterior, el respeto a sus derechos humanos y el mantenimiento de vínculos con su país de origen, facilitando tanto el envío de remesas y su participación política en las elecciones nacionales como el intercambio de conocimiento en el campo científico y tecnológico.

La consideración de las migraciones en el Mercosur

En marzo de 1991, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscriben el denominado Tratado de Asunción que pone en marcha el proceso de integración regional tendiente a conformar un mercado común, conocido como Mercosur. Posteriormente, se incorporan como observadores Bolivia y Chile con una participación creciente. Se habla de Mercosur ampliado cuando se considera a este conjunto de países que conforman la región del Cono Sur de América Latina.

Desde el inicio, los objetivos del tratado y los mecanismos para alcanzarlos son fundamentalmente económicos, comerciales y aduaneros, tendientes a abrir un proceso de integración que culminara en el futuro con la construcción de un mercado común. Según se establece en el capítulo primero del tratado: Propósitos, Principios e Instrumentos, se pretende constituir un mercado ampliado basado en “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países...”. Podría suponerse que esta afirmación contemplaba la libre circulación de la mano de obra como parte de los factores de producción.

Por el contrario, la forma en que se organiza el Grupo del Mercado Común (GMC) –órgano ejecutivo del Mercosur– expresa por sí misma la poca importancia asignada a la variable migratoria: de los 10 subgrupos de trabajo que lo conforman originalmente y de los 14 que existen actualmente, no hay ninguno dedicado específicamente a la cuestión migratoria y a sus múltiples relaciones con el proceso de integración. No obstante, las migraciones van a ser abordadas a lo largo de la década dentro algunos subgrupos, particularmente con relación al control fronterizo y, tangencialmente, considerando su vinculación con cuestiones laborales y de seguridad social.

Desde la creación del Mercosur, pueden distinguirse tres etapas en relación al tratamiento de la variable migratoria:

En una primera etapa, considerada de transición hacia el mercado común y que concluía a finales de 1994, la cuestión migratoria se trató en dos subgrupos de trabajo, que la abordaron desde ópticas diferentes: en el Subgrupo 2 de Asuntos Aduaneros, conformado por especialistas en gestión migratoria, que apuntó a implementar mecanismos para regular y agilizar el control en los pasos de frontera, tales como el establecimiento progresivo de pasos unificados y la utilización de un formulario de registro común de “entradas y salidas”. También se facilitó la circulación transfronteriza. En el Subgrupo 11 sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, conformado por los ministros de Trabajo y representantes del sector empresarial y de los sindicatos, se abordan las migraciones como un proceso social que excede el mero control fronterizo.

La hipótesis de establecer en el futuro la libre circulación de las personas, formó parte de las líneas de trabajo del Subgrupo 11. Mármora (1999) explica esta lógica señalando que se asume el supuesto de que, al 1o. de enero de 1995, sería establecido el mercado común, que suponía la libre circulación de los factores de producción. También señala las dificultades y la conflictividad que generó la discusión de este tema. Como resultado, se elaboró una propuesta para implementar gradualmente la libre circulación que no tuvo continuidad debido a la posterior redefinición del Mercosur.

La segunda etapa se inicia con la redefinición del proceso en términos de una “Unión Aduanera Imperfecta”, establecida mediante el Protocolo de Ouro Preto, en diciembre de 1994. Con esta decisión no se continúa con la constitución de un mercado común, como originalmente estaba previsto, y por ello adquiere centralidad exclusiva la libre circulación de bienes y de capitales. La movilidad como proceso social se aborda parcialmente en relación a las migraciones laborales y en diversos ámbitos de la nueva estructura orgánica.⁷ Los avances fueron limitados y entre ellos puede destacarse la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, que reconoce los mismos derechos y obligaciones a los trabajadores migrantes que a los nacionales; la facilitación de la movilidad y el trabajo de personal

⁷La actual estructura del Mercosur puede consultarse en www.mercosur.org.uy

altamente calificado vinculado al sector servicios (promoviendo la llamada tercera libertad) y de otras categorías profesionales seleccionadas. Paralelamente, los mecanismos de control se perfeccionan mediante la informatización de varios pasos de frontera y se promueve la integración transfronteriza. En síntesis, durante la década que nos ocupa, no aparecen modificaciones que puedan tener un impacto positivo para incrementar los movimientos migratorios dentro de la región.

Recién a inicios del nuevo siglo, se perfila una tercera etapa cuando se establece el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, que refleja un salto cualitativo notable en el enfoque político de la cuestión migratoria. La iniciativa es planteada por Argentina y apoyada por Brasil en el marco de la Reunión de Ministros del Interior. El Acuerdo para los Estados Parte y otro similar que incluye a Bolivia y Chile, son firmados por los presidentes del Mercosur ampliado el 6 de diciembre de 2002.

El acuerdo se aplica tanto a los que desean ingresar como a quienes ya están residiendo en uno de los países parte, independientemente de la condición migratoria con que hubieran ingresado. Con el único criterio de nacionalidad y la presentación de los documentos de identidad del país de origen, los inmigrantes pueden acceder a una residencia temporal por dos años, que luego podrán convertir en permanente; se establece el derecho de circular libremente en el país de recepción y la igualdad de derechos civiles, sociales, culturales y económicos respecto a los nacionales; también explicita el trato igualitario en relación a la legislación laboral, especialmente “en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales”. El derecho de residencia se extiende a los miembros de la familia del inmigrante, independientemente de su nacionalidad de origen; se establece el derecho a transferir remesas a los países de origen, el derecho de los hijos de los inmigrantes a su identidad y a acceder a la educación, aun en el caso en que sus padres se encuentren en situación irregular; se definen medidas para impedir el empleo ilegal, incluyendo sanciones a los empleadores en lugar de a los inmigrantes, y a las personas u organizaciones que lucren con el tráfico ilegal de migrantes o con el trabajo en condiciones abusivas.

La ratificación del acuerdo presenta demoras en casi todos los países, excepto en Argentina, que lo ratifica en junio de 2004; en los demás,

los avances son parciales, reflejando las dificultades político-burocráticas para modificar o adecuar su legislación migratoria. Bolivia firmó un acuerdo bilateral con Argentina en el que incorpora el criterio de nacionalidad para otorgar la residencia a los argentinos y Chile dictó una norma por la que reconoce igual trato a los argentinos que residen allí que el dado por Argentina a los chilenos y, en Brasil, la ratificación está en trámite. Otra novedad destacable en esta nueva etapa es la incorporación de la República de Perú al Mercosur como Estado asociado a partir del 2003, lo que plantea nuevos desafíos en el proceso de integración y amplía las facilidades de movilidad y los derechos de sus ciudadanos.

Vale la pena destacar la coexistencia de dos hechos aparentemente contradictorios: por un lado, se avanza positivamente con acuerdos que garantizan la libertad de residencia para los ciudadanos de los países parte y, por otro, se perfeccionan los controles de frontera y se sigue avanzando hacia su informatización. Esta situación sugiere que aunque no hay intenciones de abrir las fronteras, existe un reconocimiento más realista de la ineficacia de las políticas restrictivas para regular los flujos. Dado que los mismos continúan produciéndose más allá de las medidas que se adopten para impedirlos y que la mayor restricción provoca un aumento de la ilegalidad, se procura facilitar la regularización de los inmigrantes y así superar las consecuencias negativas de esta situación.

Las políticas migratorias de los países

Como ya se señaló y al menos hasta finales del siglo XX, todavía predomina la lógica restrictiva en los países del Cono Sur y en la mayoría de los del continente americano. Esta lógica se origina en la década de 1930, frente a la necesidad de proteger a los mercados de trabajo en crisis, aunque los argumentos para sustentarla fueron variando. Siguiendo a Mármora (1995 y 2003), resulta evidente la relación entre los argumentos adoptados en cada periodo con los vaivenes políticos y económicos de los países de la región. Así, durante la década de 1970 y comienzos de la siguiente, en que predominaban las dictaduras militares en los países del Cono Sur, la lógica de la seguridad nacional fue el marco de estrictas políticas migratorias de control; en la llamada “década perdida” de 1980, cuando en varios países se restauran los regímenes democráticos, se vuelve a centrar el eje en la protección de la mano de obra nativa.

Durante los años noventa, se agudiza la percepción del extranjero como una amenaza, no solamente para desplazar mano de obra y aumentar los niveles de pobreza, desocupación y delincuencia, sino también respecto a la utilización de los servicios de salud y educación.

En Argentina, la xenofobia tuvo su máxima expresión cuando comenzó a aumentar la desocupación, pero varios estudios demostraron que los inmigrantes no han incidido en la agudización de esos problemas.⁸ Esta percepción negativa se atenuó con la crisis de 2001, que logró empujar hacia abajo no sólo a los migrantes, sino a amplios sectores populares y de la clase media. En Chile, Martínez Pizarro (2003) advierte que el aumento de la inmigración verificado en la última década provocó el surgimiento de percepciones alarmistas, que fueron exacerbadas por los medios de comunicación al punto de hablar de “una oleada migratoria” y de presentar algunas representaciones estigmatizadas de los inmigrantes, especialmente de los originarios de Bolivia y Perú. Sin embargo, el mismo autor señala que la cifra de inmigrantes registrada en el Censo de Población de 2002 es muy inferior a la cantidad de chilenos residentes en el exterior y que su importancia relativa es mínima, ya que apenas superan el 1 por ciento de la población total, como se vio en el cuadro 2.

El tema de la seguridad, vinculado al aumento del narcotráfico y el terrorismo, se instala fuertemente asociado a la migración internacional a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ocurridos en Estados Unidos. Llama la atención que la percepción negativa de las consecuencias de la inmigración y la persistencia de las políticas migratorias restrictivas sean el denominador común en la región, teniendo en cuenta que la mayoría de los países son expulsores. Bolivia es el único país que en la década de 1990 promulga un decreto que apoya la inmigración para favorecer el crecimiento demográfico y el desarrollo, al mismo tiempo que se propone evitar la emigración de nacionales. Ambos aspectos reflejan los requerimientos de un país fuertemente expulsor que procura retener y aumentar su población.

El caso de Argentina⁹ merece un tratamiento especial por ser el único país que recientemente modificó sustancialmente su legislación migratoria,

⁸Véanse Maguid (1995) y Mármora y Gorini (1995).

⁹El análisis de la legislación migratoria de los demás países puede consultarse en Pérez Vichich (2003) y Santestevan (2003).

adelantándose a la implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur. Históricamente, las políticas de fomento y tolerancia hacia la inmigración europea fueron acompañadas por otras muy selectivas para los limítrofes. Sin embargo, la acumulación de migrantes indocumentados, particularmente durante las dictaduras militares, dieron lugar a varias amnistías que apuntaban a descomprimir la ilegalidad, la mayoría implementadas durante gobiernos democráticos en 1958, 1965, 1974, 1984 y 1992.

En 1981, durante la última dictadura militar, se sanciona la Ley General de Migraciones, con una concepción policial basada en la Doctrina de la Seguridad Nacional, que prohíbe desarrollar actividades remuneradas, el acceso a la salud y a la educación de los migrantes indocumentados, estableciendo una serie de exigencias que obstaculizan su regularización. Esta ley continuó vigente por más de 20 años, aunque acompañada con algunas medidas y convenios bilaterales que atenuaron periódicamente su alcance persecutorio. Recién en diciembre de 2003 se promulga una nueva Ley de Migraciones, que adopta el mismo criterio de residencia basado en la nacionalidad y que es totalmente concordante con los principios y derechos establecidos para los migrantes en el Acuerdo de Residencia del Mercosur. Además, ya no se permite que la Dirección de Migraciones pueda detener y expulsar a los indocumentados, lo que ahora requiere la intervención del Poder Judicial; también se establece que el tratamiento de los extranjeros se regirá bajo el supuesto más favorable dispuesto en esta ley o en otros acuerdos específicos.

De esta manera, el país con mayor impacto en la migración regional es justamente el que aparece impulsando los cambios para facilitar el ingreso y la regularización de los inmigrantes ya establecidos. Estos cambios se dan con posterioridad a la aguda crisis económica de 2001, que implicó el fin de la convertibilidad de la moneda, por lo que podría suponerse que Argentina no espera un aumento de la inmigración como consecuencia de una mayor apertura, aunque sí apunta indudablemente a transparentar la situación de los que ya están, previéndose un proceso de regularización masiva durante 2005.

La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

Al igual que la Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla, la Conferencia Sudamericana constituye un proceso consultivo para la

búsqueda de consensos generales y el intercambio de información en un espacio regional que se desarrolla sobre la base de la voluntad de los gobiernos, en este caso de los países de América del Sur.¹⁰

La Conferencia Sudamericana se inicia a partir del Encuentro Sudamericano de Migración, Integración y Desarrollo que tuvo lugar en Lima en 1999. Durante las cinco reuniones que ya desarrolló la conferencia, realizadas entre 2000 y 2004, se lograron una serie de acuerdos tendientes a reafirmar la voluntad de los gobiernos para garantizar la defensa de los derechos humanos de los migrantes y sus familias y un trato no discriminatorio; la condena del tráfico ilícito de migrantes; promover políticas conjuntas con el objetivo de mejorar la atención de los migrantes sudamericanos fuera de la región; e instar a los gobiernos para que desarrollen una estrategia conjunta sobre la libre movilidad en el ámbito sudamericano.

Asimismo, se adoptó el Plan de Acción sobre Migraciones internacionales en América del Sur como programa de trabajo de la conferencia,¹¹ cuyos objetivos centrales aluden a facilitar la circulación, permanencia y residencia de los nacionales de los países de la región; proteger los derechos humanos de los migrantes; y promover la inclusión de la variable migratoria en los ámbitos de negociación bilateral y multilateral que los gobiernos sudamericanos desarrollen.

Conclusiones

El análisis de las tendencias migratorias recientes muestra que durante la última década se mantuvo el ritmo de crecimiento de la migración intrarregional. Asimismo, hubo un incremento importante en la llegada de originarios de otros países de América Latina, pero que no llegó a compensar la magnitud de la emigración hacia fuera del Cono Sur, patrón que se mantiene ascendente a la vez que se diversifican los países de destino. Argentina continúa siendo el principal centro de atracción y Chile ha incrementado

¹⁰La Conferencia está integrada por Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela; es decir, por los países del Mercosur ampliado y por los de la Comunidad Andina.

¹¹Este es un mandato para la conferencia emitido en la Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Ecuador en julio de 2002.

notablemente la cantidad de inmigrantes intrarregionales y extrarregionales, perfilándose como un país receptor de importancia en la región.

A pesar de las políticas y medidas restrictivas de control, la población continuó atravesando fronteras en búsqueda de mejores condiciones de vida. Las profundas asimetrías socioeconómicas entre los países, que colocan a Bolivia y Paraguay en la situación más desfavorable dentro de la región, además de Perú –principal responsable del incremento de la inmigración extraregional–, sugieren una vez más que las migraciones responden básicamente a factores estructurales que definen las diferencias relativas en las oportunidades laborales, a lo que se sumó durante la última década el factor de cambio que reforzó notablemente la capacidad de atracción de Argentina.

A inicios de este siglo, tanto en el ámbito del Mercosur ampliado como en la política migratoria de Argentina, se produjeron avances significativos para regularizar el ingreso y la permanencia de los migrantes con el único requisito de ser nacional de uno de los países que lo componen. Estos avances se producen en el contexto de una aguda crisis económica en el principal país receptor, que repercute en la capacidad de su mercado de trabajo para absorber la oferta de mano de obra frente a las elevadas tasas de desocupación y la extraordinaria expansión de la pobreza. Además, actualmente, el fin de la convertibilidad lo torna aún más complicado al convertirse en un país menos atractivo para los vecinos de la región a la hora de evaluar la relación costo-beneficio de la migración.

En este escenario surgen nuevas interrogantes para reflexionar acerca del papel que desempeñarían los factores socioeconómicos por un lado y las políticas migratorias por otro, en la magnitud de la inmigración y en la calidad de la inserción de los migrantes en la sociedad de destino. Interesa destacar que se abre un desafío privilegiado para los investigadores de la temática migratoria al invertirse el impacto positivo y negativo entre ambos factores. Es decir, ¿cuál será el comportamiento de la migración presente y futura si se efectivizan y permanecen las medidas para favorecer la inmigración, mientras que se requiere un tiempo considerable para que la evolución de la economía logre mejorar su capacidad de generar empleo y superar la exclusión social de amplios sectores poblacionales?

Vale la pena introducir algunas reflexiones preliminares que solamente pretenden aportar a la discusión y a la formulación de nuevas pregun-

tas. Respecto al volumen de los flujos, en Argentina no sería esperable un aumento significativo de la llegada de inmigrantes a mediano plazo; los datos de la Encuesta Permanente de Hogares indican que, entre 1999 y 2002, la cantidad de migrantes limítrofes casi no varía, sugiriendo que no hubo renovación de los flujos o que hubo una leve compensación entre los que retornaron y otros que llegaron. No obstante, la inestabilidad de la situación sociopolítica de Bolivia y el deterioro del empleo en Perú podrían modificar esta hipótesis. Sí podría esperarse un aumento de la inmigración hacia Chile, tanto desde los países del Cono Sur como desde otros latinoamericanos; podrían adquirir mayor presencia los movimientos circulares que no suponen un cambio de residencia permanente al facilitarse el ingreso y la residencia.

En relación al empleo, si el crecimiento económico registrado en Argentina después de la crisis se traduce en un aumento marcado de la demanda de trabajo y una mejor distribución del ingreso, seguramente mejorarían los estándares laborales de los migrantes y también los estándares de los trabajadores nativos más postergados. Esto sucedería al eliminarse las desventajas de la fuerza de trabajo migrante, que necesariamente era más flexible por estar indocumentada, y que aceptaba condiciones laborales que contribuyen a deprimir los niveles salariales de los menos calificados. Por el contrario, si persisten a mediano plazo condiciones de alto desempleo, subempleo y precariedad, la regularización migratoria no tendría estos efectos.

Más allá del escenario económico, la transparencia y regularización migratoria tendrá un impacto positivo en el derecho al acceso a la salud, a la educación y a la participación ciudadana de los migrantes. Asimismo, contribuiría a amortiguar la funcionalidad de la ilegalidad para aquellos sectores empresariales que abarataban costos, contratando migrantes por más horas y con menores salarios, siempre que se cumpla con la legislación que introduce el control de los empleadores, en vez de focalizarlo en los propios inmigrantes.

Bibliografía

CEPAL, *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, CEPAL/Alfaomega, Santiago de Chile, 2001.

- , *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, 2004a.
- CEPAL-Celade, *Boletín Demográfico*, núm. 73, Santiago de Chile, 2004b.
- , *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile, 1993.
- , *Investigación sobre la migración internacional en Latinoamérica y el Caribe* (IMILA), Sitio web CEPAL, 2004.
- CORTÉS, Rosalía y Fernando Groisman, “Migraciones, mercado de trabajo y pobreza en el Gran Buenos Aires”, *Revista de la CEPAL*, núm. 82, Santiago de Chile, 2004.
- LATTES, Alfredo y Zulma Recchini de Lattes, *International Migration in Latin America: Patterns, Determinants and Policies*, ECE/UNFPA, Expert Group Meeting on International Migration, Geneva, 1992.
- BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *Ley de Migraciones 25.871*, sancionada el 17 de diciembre de 2003, año CXII, núm. 30.322, Buenos Aires, enero de 2004.
- MAGUID, Alicia, “L’Immigration des pays limitrophes dans l’Argentine des années 90, mythes et réalités”, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 11, núm. 2, Université de Poitiers/MIGRINTER CNRS, Poitiers, Francia, 1995.
- , “Migrantes limítrofes en el mercado de trabajo del área metropolitana de Buenos Aires 1980-1996”, *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 12, núm 35, CEMLA, Buenos Aires, 1997.
- MÁRMORA, Lelio, “Logiques politiques et intégration régionale”, en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 11, No. 2, Université de Poitiers/MIGRINTER CNRS, Poitiers, Francia, 1995.
- y J. Gorini, *Impacto de la inmigración en la estructura de la seguridad de la República Argentina*, Secretaría de Población, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1995.
- y María Cassarino, “La variable migratoria en el Mercosur”, en *Revista de la OIM, sobre migraciones en América Latina*, vol. 17, núm. 1, OIM, Santiago de Chile, 1999.
- , “Políticas migratorias consensuadas en América Latina”, en *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos*, núm. 50, Buenos Aires, CEMLA, 2003.

- MARSHALL, Adriana, “Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en Argentina 1940-1980”, en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 23, núm. 89, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1983.
- MASSEY, Douglas *et al.*, “Theories of International Migration: Review and Appraisal”, *Population and Development Review*, vol. 19, núm. 3. Nueva York, 1993.
- MARTÍNEZ PIZARRO, Jorge, *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*, Serie Población y Desarrollo 44, Santiago de Chile, CEPAL-Celade, 2003.
- PELLEGRINO, Adela, “La propensión de jeunes à émigrer: le cas de l’Uruguay”, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 11, núm. 2, Université de Poitiers/MIGRINTER CNRS, Poitiers, France, 1995.
- PÉREZ VICHICH, Nora, “Marco jurídico de las migraciones laborales en Argentina, Bolivia y Chile”, en *Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado*, Serie Estudios sobre Migraciones Internacionales, núm. 63, OIT, Ginebra, 2003.
- SANTESTEVAN, Ana María, “Marco jurídico de las migraciones laborales en Brasil, Paraguay y Uruguay”, en *Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado*, Serie Estudios sobre Migraciones Internacionales, núm. 63, OIT, Ginebra, 2003.

