



**MAGISTER EN ESTUDIOS SOCIALES Y POLITICOS LATINOAMERICANOS
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**De la seguridad nacional a la seguridad humana:
el cambio de perspectiva en la adopción
de las políticas migratorias en América Latina**

Memoria para optar al grado de Magíster en
Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos

Leonir Mario Chiarello

Director de Tesis: Pablo Salvat

Santiago de Chile, marzo de 2012



**MAGISTER EN ESTUDIOS SOCIALES Y POLITICOS LATINOAMERICANOS
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**De la seguridad nacional a la seguridad humana:
el cambio de perspectiva en la adopción
de las políticas migratorias en América Latina**

Memoria para optar al grado de Magíster en
Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos

Leonir Mario Chiarello

Director de Tesis: Pablo Salvat

Santiago de Chile, marzo de 2012

Dedicatoria

A todas las personas migrantes
que cruzando las fronteras
recuerdan a la humanidad
la universalidad de la dignidad y los derechos humanos
de todas las personas que integran la familia humana.

Agradecimiento

Al concluir la investigación, quiero agradecer, en primer lugar, al profesor Pablo Salvat por sus significativas orientaciones para que el presente estudio se desarrollara desde una perspectiva ética. Agradezco a los profesores y profesoras que me han indicado nuevos horizontes de conocimiento a través del Magíster de Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Expreso mi gratitud también a los colegas de curso con quienes compartimos inquietudes y logros. Agradezco a mis familiares y amigos, que me animaron a concluir este trabajo de investigación. Finalmente, agradezco al personal de la Universidad Alberto Hurtado por su hospitalidad en Chile.

Índice

Resumen

Introducción.....	1
Marco de referencia	4
Hipótesis y objetivos	7
Metodología	11
Notas – Introducción	14
Capítulo 1 - Globalización, violencia y migración: relaciones e impactos en el actual contexto mundial	15
1.1. La globalización de la inequidad y la exclusión social: paradojas de la globalización neoliberal	22
1.2. La globalización de la violencia y de la sociedad “ <i>incivil</i> ”	32
1.3. El impacto del proceso de globalización neoliberal e incivil en los movimientos migratorios en América Latina.....	40
1.3.1. Tendencias históricas de los movimientos migratorios en América Latina.....	41
1.3.2. Dimensiones de la interconexión paradójica entre globalización y migración	45
a. La dimensión económica	46
b. La dimensión política	49

c. La dimensión sociocultural	50
Notas - Capítulo 1	54
Capítulo 2 - De la seguridad nacional a la seguridad humana: el cambio de perspectiva en las políticas migratorias en América Latina.....	61
2.1. Seguridad desde la perspectiva de la razón y el derecho de Estado y sus repercusiones en las políticas migratorias en América Latina.....	62
2.1.1. Marco histórico-institucional de la seguridad desde la perspectiva del Estado	63
2.1.2. La adopción de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina	69
2.1.3. Las repercusiones sobre las políticas migratorias internacionales en América Latina	74
2.2. Seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos y sus repercusiones en las políticas migratorias en América Latina.....	77
2.2.1. Desarrollo histórico-institucional de la seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos	78
2.2.2. Aplicación de la seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos en América Latina	89
2.2.3. Repercusiones en las políticas migratorias	96
2.3. Redefinición del concepto de seguridad en las políticas migratorias desde una perspectiva ética: la seguridad humana como principio de legitimidad normativa	102
2.3.1. La redefinición del concepto de seguridad	103

2.3.2. La primacía de la seguridad humana sobre la seguridad Nacional	110
2.3.3. La seguridad humana como principio ético de legitimidad de las políticas migratorias	115
Notas - Capítulo 2	121
Capítulo 3 - Del caso paradigmático de la Conferencia Sudamericana de Migraciones a la gobernanza global y ética de las migraciones	131
3.1. Origen y desarrollo temático de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones	133
3.1.1. Antecedentes contextuales: la proliferación de Procesos Consultivos Regionales	133
3.1.2. Origen y trayectoria de la Conferencia Sudamericana de Migraciones	137
3.1.3. El Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones	145
3.2. Avances y desafíos de la estrategia de la Conferencia Sudamericana de Migraciones	149
3.2.1. Principales avances de la Conferencia Sudamericana de Migraciones	149
3.2.2. Desafíos de la Conferencia Sudamericana de Migraciones	152
3.2.3. Hacia una ciudadanía sudamericana	155

3.3.	Hacia una gobernanza global y ética de las migraciones	157
3.3.1.	La limitada interacción entre los paradigmas de las relaciones internacionales y las migraciones internacionales	158
3.3.2.	Las opciones del unilateralismo y del multilateralismo	164
3.3.3.	El desafío de una gobernanza global y ética de las Migraciones.....	167
	Notas – Capítulo 3.....	176
	Conclusión.....	183
	Notas – Conclusión	188
	Bibliografía	189

Resumen

Ante el incremento de las migraciones internacionales provocadas por diferentes factores entre los que en la actualidad destaca el proceso de globalización, los Estados receptores, expulsores y de tránsito de migrantes han buscado, durante los diferentes periodos históricos, redefinir sus políticas migratorias articulando distintos intereses y variadas estrategias políticas para procurar gobernabilidad al fenómeno de las migraciones. Aunque el aumento creciente del flujo de bienes y capitales provocado por el proceso de globalización haya debilitado la capacidad del Estado para controlar estos flujos, en la mayoría de los países receptores de migrantes, especialmente los más desarrollados, el Estado ha fortalecido su presencia en el ámbito del control del flujo de personas en sus fronteras, adoptando políticas migratorias unilaterales fundadas en la protección de la soberanía y la seguridad nacional. En forma opuesta, otros países han adoptado políticas multilaterales fundadas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes. Por otra parte, durante la última década, en contraposición a las políticas unilaterales y restrictivas contra las migraciones, se han desarrollado asimismo espacios de diálogo y acuerdos a través de procesos regionales consultivos sobre migraciones, en los cuales se ha reconocido la responsabilidad compartida de los Estados en la gestión de las migraciones.

El objetivo de la presente investigación es analizar el rol del concepto de seguridad en la definición e implementación de las políticas migratorias en América Latina. En sintonía con este objetivo general, después de analizar el contexto en el cual se producen los flujos migratorios en los países latinoamericanos, investigaremos el cambio de paradigma, partiendo del tradicional de la seguridad *Estado-céntrica*, focalizada en la protección de la soberanía y la seguridad nacional, para llegar al de la seguridad *humano-céntrica*, focalizada en la protección de las personas y sus derechos, sobre los cuales los países latinoamericanos han fundado sus políticas migratorias en las últimas décadas. Desde esta perspectiva, analizaremos los

impactos de las perspectivas del derecho de Estado y de los derechos humanos en la definición e implementación de las políticas migratorias en América Latina. Estudiaremos también el caso de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) como caso paradigmático de adopción del criterio de los derechos humanos como fundamento de las políticas migratorias. Finalmente, propondremos la gobernanza global y ética de las migraciones como la alternativa más conveniente para garantizar la promoción y defensa de la dignidad de todos los ciudadanos, incluidos los migrantes. Todo ello tiene como objetivo contribuir al conocimiento científico sobre las repercusiones éticas del uso de la variable “seguridad” desde la perspectiva del Estado y de los derechos humanos en la adopción de políticas migratorias.

La metodología utilizada en la investigación es cualitativa. Esta metodología se basará en la triangulación del estudio del concepto de seguridad en la adopción de las políticas migratorias en América Latina considerando: a) la seguridad desde la perspectiva del derecho de Estado (seguridad nacional), b) la seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos (seguridad humana) y c) la aplicación concreta del concepto de seguridad en el caso paradigmático de la CSM. La seguridad humana como principio ético de legitimidad de las políticas migratorias será el hilo conductor que guiará nuestra investigación.

La investigación nos permitirá concluir que en el actual proceso de globalización las migraciones transnacionales serán ingobernables si los países siguen buscando gestionarlas través del paradigma Estado-céntrico de la seguridad nacional. El análisis del cambio paradigmático del concepto de seguridad partiendo de la perspectiva de la soberanía nacional y la defensa de los intereses del Estado, para llegar a la centralidad de la persona humana y la protección de sus derechos, nos permitirá proponer una estrategia de gobernanza global para responder a los desafíos de un fenómeno también global como lo son las migraciones. Esta gobernanza global de las migraciones plantea a su vez la cuestión ética de la relación entre las migraciones internacionales y la justicia global y, en particular, la exigencia de ampliar el ámbito de la justicia distributiva más allá de las fronteras

nacionales para que también los migrantes tengan acceso y sean protegidos por la justicia. En este sentido, la definición de políticas migratorias justas requiere una racionalidad ética fundamentada en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos que supere la perspectiva de una ciudadanía vinculada a la nacionalidad y considere la gobernanza global y ética de las migraciones como la estrategia más adecuada de gestión de las migraciones internacionales.

Los resultados que se esperan de la investigación son (a) la definición de las formas, factores y consecuencias que intervienen en el diseño e implementación de políticas migratorias a partir del derecho del Estado (seguridad nacional) y a partir de los derechos humanos (seguridad humana), (b) la definición de la preeminencia de la seguridad humana sobre la seguridad nacional en la definición de las políticas migratorias, (c) la definición de la variable seguridad humana como principio ético de legitimidad y eficacia de la gobernanza global y ética de las migraciones y (d) la definición de instrumentos concretos para la implementación de tal gobernanza, como, por ejemplo, los que propone la CSM.

Introducción

El tema central de la presente investigación es el estudio del rol de la seguridad, desde la perspectiva del derecho del Estado y desde la perspectiva de los derechos humanos, en la definición e implementación de las políticas migratorias en América Latina. Ante la necesidad de integrar a sus propios países en el actual proceso de globalización, los gobiernos actuales están adoptando políticas de gran flexibilización para con los flujos de bienes, capitales, tecnología, informaciones y servicios, e implementando políticas de restricción y control sobre los flujos de las personas, estas últimas, políticas fundadas en el criterio de seguridad nacional. En este contexto, el análisis del concepto “seguridad” en la definición de las políticas migratorias es un tema relevante que ha de ser replanteado partiendo desde una perspectiva teórica. A través de la misma, el análisis de la interacción entre la seguridad nacional y la seguridad humana, así como la preeminencia de la segunda sobre la primera, puede aportar nuevos elementos para el conocimiento científico en las investigaciones sobre la gobernanza de las migraciones internacionales desde una perspectiva ética. Por otro lado, el examen del cambio paradigmático del concepto de seguridad desde un punto de vista de la soberanía nacional y la defensa de los intereses del Estado hacia el de la centralidad de la persona humana y la protección de sus derechos, permitirá considerar el impacto y las consecuencias éticas de la aplicación del concepto “seguridad” desde ambas perspectivas en la definición, implementación y monitoreo de las políticas migratorias.

Los enfoques actualmente en uso que consideran la variable “seguridad” en la definición e implementación de las políticas migratorias obedecen a la pugna existente entre el modelo restrictivo de gobernabilidad migratoria, definido también como modelo de “*securitización*” basado en la seguridad nacional y promovido principalmente por los países desarrollados, y el modelo de políticas “*de puertas abiertas*”, fundado sobre el principio de libre circulación de los migrantes y propuesto por la mayoría de los países en desarrollo. A ello se añade que las actuales

investigaciones sobre el tema sufren también la influencia de diversos enfoques dicotómicos y *politizados*. Por una parte se encuentran los defensores del criterio de eficacia de las políticas migratorias asociado a la seguridad nacional, basada en el derecho del Estado. Estos se hallan generalmente vinculados a los actores sociales y políticos definidos *de derecha*. Por otro lado están los defensores del criterio de legitimidad de las políticas migratorias asociado a los derechos humanos, asociados mayoritariamente a los actores sociales y políticos definidos *de izquierda*. Estas perspectivas contrapuestas inciden directamente en la ausencia de un conocimiento integral de la variable “seguridad” en la adopción de las políticas públicas sobre migración y sus consecuencias concretas en la gobernanza de las migraciones.

Nuestra investigación, se propone indagar sobre determinados aspectos históricos, conceptuales, culturales, filosóficos, religiosos, sociológicos, políticos y económicos de los conceptos de *seguridad nacional* y *seguridad humana* para poder analizar el problema central de nuestra investigación que trata de la forma paradójica y dicotómica con la cual, en el contexto del actual proceso de globalización, los Estados nacionales implementan políticas de apertura de mercados y de flexibilización de los flujos de bienes y capitales y, al mismo tiempo, políticas restrictivas y de control de los flujos de personas migrantes a través de sus fronteras. Lo anterior pone en tela de juicio no sólo el tema estratégico de la efectividad de los instrumentos adoptados para insertarse de la forma más adecuada al creciente proceso de globalización, sino también el problema ético de la legitimidad de tales instrumentos. En este sentido, las migraciones se convierten en una lente a través de la cual evaluaremos la actual racionalidad funcional y excluyente que subyace a la estrategia asumida por los gobiernos actuales para dar gobernabilidad al proceso de globalización.

A la luz de los principales elementos estructurales del actual proceso de globalización, las preguntas fundamentales que guiarán el presente estudio son las siguientes: ¿Cómo podrán los países superar la perspectiva exclusiva de la seguridad nacional en la definición e implementación de las políticas migratorias para impedir que el actual proceso de globalización siga incrementando las migraciones y,

al mismo tiempo, se criminalice a los migrantes al considerarlos como “ilegales” y ciudadanos de segunda categoría? ¿Cómo garantizar la preminencia de la seguridad humana sobre la seguridad nacional en la gobernanza de las migraciones? ¿Es posible considerar la experiencia de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), que promueve la libre circulación y residencia de los migrantes en la región sudamericana y la protección de sus derechos humanos, como un caso paradigmático para iniciar un proceso de definición de una nueva gobernanza mundial y ética de las migraciones?

Para responder a estas preguntas, nuestra investigación pretende demostrar que para garantizar los derechos humanos de los migrantes las políticas migratorias deberán superar su abordaje desde la óptica exclusiva del derecho del Estado integrando también, y de forma prioritaria, la óptica de los derechos de la persona. Para demostrar esta necesidad, investigaremos el impacto del concepto de seguridad desde los enfoques de la seguridad nacional y de la seguridad personal en la definición e implementación de las políticas públicas sobre migración en América Latina. Investigaremos los factores que tienen mayor importancia en estos cambios de enfoque y la relación de estos factores con la variable "seguridad" en la adopción de las políticas migratorias. Central en nuestro estudio es definir el rol de la seguridad humana como principio ético de legitimidad de las políticas migratorias.

Con tal objetivo, queremos investigar y contribuir al conocimiento científico sobre las repercusiones éticas, sociales, políticas, jurídicas y económicas sobre las políticas migratorias provocadas por la adopción del concepto de seguridad desde la lógica del derecho del Estado y desde la lógica de los derechos humanos. El estudio del caso de la CSM, como forma concreta de integración de ambos conceptos de seguridad en la definición de políticas migratorias, nos permitirá corroborar la hipótesis central de la investigación sobre la seguridad humana como principio ético fundamental para garantizar la gobernanza global y ética, valga la redundancia, de las migraciones.

En sintonía con este objetivo central, no se considerarán en este análisis los aspectos religiosos y culturales vinculados a las políticas migratorias, los cuales están vinculados a las políticas de integración intercultural que podrán adoptar los países. Tampoco formarán parte de este estudio dos grupos específicos que integran los flujos migratorios: los refugiados, cuyos desplazamientos internacionales son regulados por una legislación propia a través del derecho internacional humanitario, y los migrantes internos y desplazados, cuyos movimientos acontecen dentro del propio país y, por lo tanto, son regulados por políticas públicas y reglamentaciones nacionales fuera del ámbito de la legislación puramente migratoria. También, considerando su carácter cualitativo, el presente estudio se limitará al análisis y discusión sobre las principales fuentes secundarias relacionadas con el tema.

Los resultados que se esperan de la investigación son (a) la definición de las formas, factores y consecuencias que intervienen en el diseño e implementación de políticas migratorias a partir del derecho del Estado (seguridad nacional) y a partir de los derechos humanos (seguridad humana), (b) la definición de la preeminencia de la seguridad humana sobre la seguridad nacional en la definición de las políticas migratorias, (c) la definición de la variable seguridad humana como principio ético de legitimidad y eficacia de la gobernanza global y ética de las migraciones y (d) la definición de instrumentos concretos para la implementación de tal gobernanza, como los adoptados por la CSM.

Marco de referencia

Considerando la metodología de triangulación que adoptaremos en el análisis del concepto de seguridad desde la perspectiva del Estado y desde la perspectiva de los derechos humanos entre (a) sus elementos teóricos, (b) sus aplicaciones prácticas y (c) sus repercusiones en las políticas migratorias, el marco teórico del presente estudio analizará, en primer lugar, las principales teorías referentes a los aspectos estructurales que subyacen a las políticas migratorias, los cuales se relacionan con el

actual proceso de globalización. Posteriormente se considerarán las teorías específicas sobre la seguridad nacional y la seguridad humana y su relación con las políticas migratorias y, finalmente, las propuestas teóricas sobre la gobernanza global de las migraciones, las cuales requieren de forma obligatoria otorgar una atención particular a las teorías sobre migraciones y las teorías sobre las relaciones internacionales.

Al considerar el marco teórico en el contexto en el cual se desarrollan los actuales flujos migratorios, se examinarán las principales teorías sobre el actual proceso de globalización y sobre las migraciones internacionales, además de las teorías sobre las interconexiones entre ambos fenómenos. En términos teóricos, la literatura sobre globalización es tan vasta y diversa, y contiene narrativas tan diferentes (sistémicas, conceptuales, sociológicas, *transformacionistas*, escépticas, espaciales, positivas (*hiperglobalistas*), reformistas, radicales, revolucionarias, políticas, económicas o culturales), y percepciones tan contrapuestas que es literalmente imposible acompañar el desarrollo del debate sobre el tema, debate convertido en un auténtico *diluvio* de ideas publicadas de forma repetitiva o contradictoria. Por otra parte, la controvertida discusión sobre la mono-causalidad o multi-causalidad de la globalización repercute en descripciones limitadas, y a menudo opuestas, del proceso de globalización. Lo anterior revela que el debate sobre la globalización integra muy diversos aspectos analíticos, teóricos y empíricos y que, pese a los múltiples esfuerzos para teorizar sobre el tema, no existe una teoría que permita tratarlo de forma exhaustiva.¹ El análisis exhaustivo de las diferentes teorías sobre la globalización no es, sin embargo, el objetivo del presente estudio, sino la consideración de aquellos elementos teóricos que analizan los impactos recíprocos entre el proceso de globalización y las migraciones internacionales.

Con relación a las migraciones internacionales, tampoco existe en la actualidad una teoría coherente y comprensiva de las mismas en su integralidad. Existen diferentes teorías fragmentadas en distintos campos científicos. Por otra parte, la mayoría de los estudios sobre migraciones reconocen que una comprensión exhaustiva de las migraciones no puede ser alcanzada utilizando las herramientas de

una sola disciplina, sino a través de la incorporación de una variedad de perspectivas y niveles de análisis que permitan analizar la complejidad y la naturaleza multifacética de las migraciones. El presente estudio tomará en consideración en forma sintética las tres principales corrientes teóricas y sus respectivas subdivisiones sobre las migraciones internacionales: la económica (*teorías micro y macroeconómicas, teoría neoclásica, teoría de la nueva economía de la migración, teoría del mercado laboral dual y teoría histórico-estructural*), la sociológica (*teoría de los factores de expulsión y atracción o la teoría de las redes*) y la política (*teoría neorrealista, teoría pluralista, teoría de la economía política internacional*), así como también la relación de estas tres corrientes con las teorías sobre el proceso de globalización.²

Después de considerar el marco teórico del contexto en el cual se desarrollan los actuales flujos migratorios, la investigación concentrará su análisis sobre el desarrollo histórico-institucional y teórico del concepto de seguridad desde la perspectiva del derecho del Estado y desde la perspectiva de los derechos humanos, insistiendo en sus repercusiones en la definición de políticas migratorias. Al considerar las teorías sobre la seguridad desde el derecho del Estado se analizarán las teorías de la seguridad nacional, que en América Latina se convirtieron en Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) durante los gobiernos militares, y las diferentes teorías que buscan camuflar la seguridad nacional a través de las supuestas amenazas que constituyen los migrantes. Entre estas últimas cabe destacar las teorías sobre la seguridad étnico-cultural o *societal*, como por ejemplo, las teorías del *choque de civilizaciones* de Samuel Huntington, la teoría de la *bomba de tiempo* de Francis Fukuyama, la teoría de la *identidad incierta* de William Spellman, y las diferentes argumentaciones teóricas sobre las supuestas amenazas a la seguridad poblacional, sanitaria y educacional que constituyen los migrantes. Para examinar la influencia del concepto de seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos sobre las políticas migratorias de América Latina, incluiremos en el marco teórico una reseña histórica del desarrollo del concepto de los derechos humanos y su confluencia en la teoría

sobre la seguridad humana, de la cual analizaremos sus diferentes dimensiones, la cívica, la económica, la ecológica, la sanitaria y la cibernética.³

El análisis teórico de la vinculación entre los paradigmas de la seguridad nacional y la seguridad humana en la definición de las políticas sobre migraciones y el análisis de su aplicación concreta en la CSM, nos conducirá inevitablemente al análisis de las principales teorías sobre las relaciones internacionales y sus vinculaciones con las teorías sobre migraciones internacionales. Desde esta perspectiva de las relaciones internacionales, se tendrán en cuenta las diferentes teorías que defienden el unilateralismo en la definición de las políticas migratorias y las que proponen el multilateralismo como opción más adecuada para la gobernabilidad de las migraciones. En este contexto, tal y como explicitamos después al enunciar las hipótesis y objetivos, nuestra investigación propone la gobernanza global y ética de las migraciones como opción más adecuada. En sintonía con esta perspectiva, se analizarán los principales avances en el debate político y teórico sobre la gobernanza global de las migraciones. Asimismo, partiendo de la consideración de la seguridad humana como fundamento ético de políticas migratorias que pretendan ser efectivas y legítimas, la investigación considerará los principales debates teóricos entre los liberales igualitaristas y los *comunitaristas* en lo concerniente a la consideración de la dimensión ética de las políticas migratorias.

Hipótesis y objetivos

Teniendo en cuenta que los estudios sobre políticas migratorias consideran la variable “seguridad” asociada al paradigma de la seguridad nacional y en una posición dicotómica frente al concepto de seguridad humana, nuestra primera hipótesis de trabajo es que las políticas migratorias que están fundadas únicamente en el criterio de la seguridad nacional, también definidas como políticas de *securitización*, violan los derechos humanos de los migrantes porque impiden la implementación de instrumentos de protección de sus derechos fundamentales. A

ello se añade que las políticas restrictivas, fundadas únicamente en el paradigma de la seguridad nacional, generan una vulnerabilidad estructural y cultural de los migrantes, excluyéndolos del acceso a los derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Nuestra hipótesis al respecto es que en los países que implementan políticas migratorias restrictivas basadas en la seguridad nacional, los inmigrantes quedan marginados y relegados a una subclase social con respecto a los nacionales.

En reacción a las políticas de *securitización*, gran parte de las organizaciones de la sociedad civil propone la eliminación de la variable “seguridad” de las políticas migratorias. Nuestra hipótesis al respecto es que la eliminación de la variable “seguridad” de las políticas migratorias deja a los migrantes en total indefensión en el actual contexto de la industria de la migración, donde el crimen organizado ha convertido a las migraciones en una gran fuente de lucro. Postulamos que la variable “seguridad” no debe ser eliminada de las políticas migratorias, sino considerada desde la perspectiva de la *seguridad humana* de los migrantes, a partir de la cual la seguridad nacional, entendida desde un enfoque integral y *humano*, se convierte en la responsabilidad del Estado de proteger a todas las personas, incluyendo a los migrantes.

Al considerar las políticas migratorias desde la perspectiva de la seguridad humana, además de tener en cuenta el tema de la gestión de los flujos de migrantes a través de las fronteras nacionales que está vinculado a la seguridad nacional, también se incluye el tema de la integración de los inmigrantes en el país de destino. Las posibilidades de integración de los migrantes crecerán conforme aumente el reconocimiento de los derechos humanos de los propios inmigrantes por parte del Estado receptor, porque los inmigrantes se sentirán partes integrantes del nuevo país. Nuestra hipótesis central al respecto es que los derechos humanos son el fundamento ético no sólo de la legitimidad, sino también de la eficacia de las políticas públicas sobre migraciones.

Como consecuencia de las hipótesis anteriores sostenemos que para garantizar la eficacia y, al mismo tiempo, la legitimidad de las políticas migratorias, se hace

necesaria la preeminencia de la seguridad humana sobre la seguridad nacional en la adopción de las políticas migratorias.

Esta visión holística de la seguridad, desde la perspectiva de la seguridad humana, cuando es aplicada a la definición e implementación de políticas públicas a nivel regional y global puede facilitar la implementación de mecanismos de protección de los derechos humanos de los migrantes. Desde esta perspectiva, la CSM se revela como el caso paradigmático de un proceso regional que define su estrategia de gobernanza de las migraciones fundado en la seguridad y el desarrollo humano de las personas migrantes. Proyectando este caso paradigmático a nivel mundial, nuestra hipótesis es que podemos sostener la posibilidad de una gobernanza ética y global de las migraciones a partir del principio ético de la seguridad humana.

En términos generales, el objetivo de la presente investigación es contribuir a un conocimiento más profundo del rol de la seguridad humana como criterio de legitimidad y eficacia de las políticas migratorias. Ante el incremento de la inseguridad humana e inestabilidad internacional provocadas, en gran parte, por el proceso de globalización que repercute en el aumento creciente de las migraciones internacionales, investigaremos el cambio del paradigma tradicional de la seguridad *Estado-céntrica*, focalizada en la protección de la soberanía y la seguridad nacional, hacia el paradigma de la seguridad *humano-céntrica*, focalizada en la protección de las personas y sus derechos. Analizaremos los impactos y consecuencias de las perspectivas del derecho del Estado y de los derechos humanos en la definición e implementación de las políticas migratorias en América Latina. Estudiaremos el caso de la CSM como un caso paradigmático de adopción del criterio de los derechos humanos como fundamento de las políticas migratorias. Finalmente, analizaremos las principales dificultades que intervienen en el proceso de implementación de las políticas migratorias fundadas en los derechos humanos para así proponer la gobernanza global y ética de las migraciones como la alternativa más conveniente para garantizar la promoción y defensa de la dignidad de todos los ciudadanos, incluidos los migrantes. Todo ello tiene como objetivo contribuir al conocimiento científico sobre las repercusiones del uso de la variable “seguridad” desde la

perspectiva del Estado y de los derechos humanos en la adopción de políticas migratorias, y sobre los elementos éticos y jurídicos que contribuyen a la legitimidad y la eficacia de tales políticas.

Los objetivos específicos que persigue el presente estudio son los siguientes:

En primer lugar, considerando que la pobreza, la inequidad social y la inseguridad humana han sufrido un incremento exponencial con el proceso de globalización y que se encuentran entre los principales factores del aumento de las migraciones internacionales, investigaremos las interconexiones entre el proceso de globalización y las migraciones internacionales.

En segundo lugar, examinaremos el desarrollo histórico y la aplicación concreta del concepto de seguridad desde la perspectiva del derecho de Estado y desde la perspectiva de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, estudiaremos los diferentes enfoques adoptados por los países latinoamericanos en la definición e implementación de sus políticas migratorias en las últimas décadas (los que privilegian la perspectiva estatal y los que privilegian la perspectiva de los derechos humanos) y las consecuencias de tales enfoques sobre la integración social y la exclusión social de los migrantes, incluyendo la vulnerabilidad estructural y cultural a la cual son expuestos.

Seguiremos con un punto central en nuestro estudio: la definición del rol de la seguridad humana como principio ético de legitimidad de las políticas públicas sobre migración y los principales elementos éticos que contribuyen para garantizar una gobernanza global y ética de las migraciones.

Finalmente, analizaremos el caso concreto de la Conferencia Sudamericana de Migraciones como posible modelo paradigmático de adopción de políticas migratorias internacionales, en el cual se integran la dimensión estatal y la dimensión humana de la seguridad, privilegiando esta última dimensión como base y fundamento ético de las políticas públicas sobre migración.

Metodología

La metodología utilizada en la investigación es de tipo cualitativo, basada en la triangulación del estudio del concepto de seguridad en la adopción de las políticas migratorias en América Latina entre a) la seguridad desde la perspectiva del derecho del Estado (seguridad nacional), b) la seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos (seguridad humana), y c) la aplicación concreta del concepto de seguridad en el caso paradigmático de la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

La investigación se desarrollará siguiendo el hilo conductor de la seguridad humana. Iniciaremos la investigación conectando este hilo conductor con el actual contexto en el cual ocurren los flujos migratorios y se implementan las políticas migratorias, que es el proceso de globalización. La consideración de la lógica imperialista que domina mayoritariamente el actual proceso de globalización, determinada por el sistema económico neoliberal, lógica que incluye a determinados sectores sociales, empresariales e institucionales privilegiados y, al mismo tiempo, excluye cada vez más a la mayoría de las personas, grupos sociales, empresas, instituciones e incluso países que no logran insertarse en este proceso profundizando así las diferencias de desarrollo entre los países, la pobreza y la inequidad social, nos permitirá reconocer que el incremento de los movimientos migratorios en magnitudes cada vez más crecientes y universales se deben principalmente a este clima de inseguridad humana generalizada que sigue aumentando dentro del actual proceso de globalización y apoyándose en él.

Las estrategias políticas adoptadas por los gobiernos para regular las migraciones fueron diferentes en distintas etapas de la historia, siendo tal diferencia fundamentalmente determinada por la distinta aplicación del principio de seguridad desde la perspectiva del derecho del Estado o desde la perspectiva de la persona humana. Con ello en mente, examinaremos la evolución histórica del concepto de seguridad desde ambos enfoques y su aplicación en las políticas migratorias en América Latina. Este análisis nos permitirá reconocer en un primer momento que durante el periodo de colonización los países europeos movilizaron grandes

contingentes de población indígena y de esclavos africanos como forma de proveer mano de obra para la producción de materia prima que era exportada desde América Latina hacia Europa. A partir de la instauración del sistema internacional moderno de Estados nacionales, independientes y soberanos, la regulación de las migraciones se convirtió en un tema circunscrito a la soberanía nacional de los Estados y vinculado a la agenda restringida a la seguridad nacional. Esta lógica restrictiva de la seguridad nacional se convirtió en represiva durante las dictaduras militares de América Latina, basándose en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) cuyo fin primordial era impedir la entrada y permanencia de los inmigrantes en el territorio nacional, considerados potenciales amenazas para la seguridad nacional. Al inicio de la década de 1990, con el fin de la Guerra Fría y la recuperación de la democracia en los países latinoamericanos, se produjo el cambio paradigmático del significado de seguridad, que trasladó su punto de mira tradicional unilateral sobre la seguridad nacional hacia la seguridad humana enfocada a la protección de la vida y la dignidad humana de las personas. Este cambio paradigmático de la seguridad nacional a la seguridad humana provocó un proceso de transformación de las políticas migratorias en América Latina a través del cual los países abandonaron progresivamente el modelo restrictivo en vigor, implementado durante los gobiernos militares, dirigiéndose hacia un modelo de gobernabilidad migratoria consensuada y coordinada a nivel regional basado en la protección de los derechos humanos y la seguridad humana de los migrantes.

Finalmente, analizaremos el caso de la Conferencia Sudamericana de Migraciones como un caso paradigmático de definición de las políticas migratorias a partir del principio ético de la protección de los derechos humanos de los migrantes, sobre cuya base se puede confirmar la posibilidad concreta de la puesta en aplicación de una gobernanza global y ética de las migraciones.

Nuestra investigación se desarrollará en tres capítulos, estando cada uno dividido en tres secciones. En el primer capítulo presentaremos las relaciones e impactos entre el proceso de globalización, la violencia y las migraciones internacionales. En el desarrollo del capítulo se considerarán, en primer lugar, los enigmas, las paradojas y

las consecuencias de la globalización neoliberal, para pasar después al análisis de la globalización de la violencia y de la sociedad “incivil”, y concluir con la constatación de la interconexión entre el incremento de las migraciones internacionales y el proceso de globalización.

El segundo capítulo será dedicado al análisis del cambio de perspectiva en las políticas migratorias en América Latina provocado por el cambio paradigmático del concepto de seguridad desde la seguridad nacional hacia a la seguridad humana. El capítulo iniciará con el examen del desarrollo del concepto seguridad desde la perspectiva de la razón y el derecho de Estado y sus repercusiones en las políticas migratorias en América Latina. Posteriormente, se analizará la evolución del paradigma de la seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos y sus repercusiones en las políticas migratorias en América Latina. Finalmente, desde una perspectiva ético-política, se propondrá la seguridad humana como principio de legitimidad normativa para la definición e implementación de políticas, leyes y programas sobre migraciones.

En el tercer capítulo se examinará el caso paradigmático de la CSM como ejemplo de promoción de políticas públicas desde la perspectiva de la seguridad humana en un marco regional, que sobrepasa los límites del Estado. Se iniciará el capítulo con una breve reseña histórica y temática sobre la CSM, para después presentar los principales avances y desafíos de la misma. Se concluirá el capítulo proponiendo la gobernanza global y ética de las migraciones como el modelo adecuado para garantizar la efectividad y la legitimidad de las políticas migratorias a nivel internacional.

Notas - Introducción

¹ Para una visión exhaustiva de las diferentes teorías sobre el proceso de globalización, véase Jones, Andrew (2011) *Globalization. Key Thinkers*. Polity Press, Cambridge. Ulteriores estudios comprensivos sobre las teorías sobre proceso de globalización y impacto sobre las migraciones internacionales serán presentados en el primer capítulo de nuestro estudio.

² Véase Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela and Taylor, Eduard (2006) "Theories of International Migration: a Review and Appraisal", in Messina, Anthony and Lahav, Gallya, Editors, *The Migration Reading: Exploring Politics and Policies*, pp. 34-62. Ulteriores estudios comprensivos sobre las teorías sobre las migraciones internacionales serán presentados en el primer capítulo de nuestro estudio.

³ Las fuentes de las principales teorías relacionadas con el concepto de seguridad nacional y seguridad humana serán mencionadas en el capítulo segundo del presente estudio, donde serán analizadas específicamente cada una de las teorías.

Capítulo 1

Globalización, violencia y migración: relaciones e impactos en el actual contexto mundial

El proceso de globalización es uno de los fenómenos sobre el cual más se ha escrito en las últimas décadas, y aunque el concepto se estableció en el imaginario popular, el mismo concepto corre el riesgo de ser utilizado como un cliché, un concepto vago que cubre diferentes aspectos, pero que no define la actual coyuntura socioeconómica y política mundial. En términos de estudio académico, la literatura es tan vasta y diversa, con narrativas tan diferentes, incluyendo las sistémicas, las conceptuales, las sociológicas, las *transformacionistas*, las escépticas, las espaciales, las positivas, las reformistas, las radicales, las revolucionarias, las políticas, las económicas, las culturales, y percepciones tan contrapuestas que es literalmente imposible acompañar el desarrollo del debate sobre el tema, convertido en un auténtico *diluvio* de ideas publicadas de forma repetitiva o contradictoria. Mientras las narrativas *hiperglobalistas*, por ejemplo, destacan los beneficios de la globalización, las *escépticas*, destacan los problemas y amenazas del proceso de globalización, y las *transformacionistas* se concentran en el análisis de las transformaciones de los sistemas políticos y económicos provocados por tal proceso. Por otra parte, el controvertido debate sobre la mono-causalidad o multi-causalidad de la globalización repercute en descripciones limitadas y contradictorias del proceso de globalización. Lo anterior revela que el debate sobre la globalización integra diferentes aspectos analíticos, teóricos y empíricos y que, pese a los varios esfuerzos para teorizar sobre el tema, no existe una teoría exhaustiva sobre el mismo.⁴

Aunque el diluvio de ideas sobre la globalización repercute en la fracturación, la confusión y la ambigüedad en el debate sobre el tema, es innegable que el propio proceso de globalización, caracterizado por el crecimiento de los flujos de bienes,

servicios, capitales, datos y productos culturales entre las fronteras internacionales, es el elemento con mayor impacto en la realidad, en la vida y las relaciones entre las personas, las sociedades y los países en las últimas décadas. En este sentido, más que el anunciado “*fin de la historia*”, destacado por Francis Fukuyama,⁵ el proceso de globalización ha llevado a la humanidad a vivir el periodo del “*fin de la geografía*”.⁶

Nuestro estudio no pretende desarrollar una investigación exhaustiva sobre el proceso de globalización, su contexto, dimensiones, elementos y resultados. En sintonía con el objetivo de la presente investigación, después de contextualizar el tema de la globalización a partir del debate académico sobre el concepto y el desarrollo histórico del proceso de globalización, analizaremos específicamente el impacto del proceso de globalización sobre las migraciones internacionales y las relaciones entre estos dos fenómenos, característicos de las sociedades actuales.

El debate académico revela que no existe un consenso final sobre el concepto de globalización. La definición genérica de Anthony Giddens de la globalización como la “*intensificación de las relaciones sociales a escala mundial que conecta localidades distantes*” es largamente aceptada en el debate académico.⁷ Las posteriores especificaciones de Manuel Castells y David Held sobre la necesidad de definir la globalización en el contexto de la modernidad, considerando que la globalización “*incorpora una transformación en la organización espacial de las relaciones sociales y transacciones a nivel de extensión, intensidad, velocidad e impacto*” son asimismo ampliamente aceptadas.⁸ También existe acuerdo sobre la afirmación de Peter Dicken, sobre la importancia de reconocer la globalización no como un fenómeno unificado, sino como diferentes procesos que se desarrollan a nivel espacial y temporal.⁹

Persisten, sin embargo, importantes diferencias y divergencias en la conceptualización de la globalización, las cuales derivan principalmente de los diferentes acercamientos epistemológicos y de las disciplinas a partir de las cuales se interpreta la propia globalización. Dado que las diversas disciplinas científicas como la economía, la sociología, las ciencias políticas, las relaciones internacionales,

entre otras, tienen distintos objetos de análisis, surgen por consecuencia diferentes definiciones sobre la globalización, las cuales se hallan condicionadas por el foco específico de tan variadas disciplinas.¹⁰ Si tomamos en consideración, por ejemplo, el tema de las causas de la globalización, podemos reconocer que la mayor parte de los economistas que tratan el tema, como Joseph Stiglitz, Nicola Phillips o Thomas Friedman, entre otros, sostiene que la economía capitalista es el factor central del proceso de globalización, mientras que los científicos sociales, incluyendo Anthony Giddens, David Held, Anthony McGrew y Manuel Castells, reconocen múltiples causas vinculadas a la evolución del proceso de globalización, cada uno de ellos enfatizando un factor específico del mismo proceso. Manuel Castells, por ejemplo, pone el acento sobre la importancia de la revolución tecnológica e informática como factor causal de la globalización,¹¹ y mientras Peter Dicken sostiene que el factor fundamental del proceso de globalización es el cambio de la organización del sistema de producción y consumo,¹² Arjun Appadurai afirma que tal factor es la interconectividad cultural a nivel mundial.¹³

Por otra parte, muchos autores sostienen que el concepto no tiene ninguna validez para describir la situación mundial actual. Paul Hirst y Grahame Thompson, por ejemplo, sostienen que la globalización es un “*mito*” que no corresponde a la verdadera economía global actual, sino a un periodo de intensificación de la internacionalización de la economía.¹⁴ Esta concepción es compartida también por Immanuel Wallerstein, quien sostiene que la globalización se refiere a un periodo de transición de la economía capitalista hacia una mayor integración e interconexión internacionales propias a un sistema capitalista a escala mundial.¹⁵ Otros autores, más radicales como Michael Hardt y Antonio Negri definen la globalización como el “*imperio*” descentralizador y desterritorializador de la economía neoliberal que impone el capitalismo postindustrial y postmoderno.¹⁶ En la misma perspectiva, autores como Naomi Klein y George Monbiot sostienen que la globalización es un proceso de imposición de la dimensión económica del sistema capitalista a nivel mundial sobre los aspectos sociales, políticos y culturales.¹⁷ Por el contrario, Arjun Appadurai y otros autores sostienen que la globalización es un proceso cultural que

afecta las relaciones entre los países, las empresas, los gobiernos, las instituciones y las personas.¹⁸

Mientras diferencias y divergencias caracterizan el debate sobre el concepto de globalización, esas mismas diferencias y divergencias epistemológicas y disciplinarias se atenúan al considerar las principales teorías sobre la globalización construidas, substancialmente, sobre los cuatro pares de dimensiones fundamentales siguientes:

La primera dimensión es la de espacio y tiempo. Gran parte de los autores, entre los cuales destaca Anthony Giddens, que influenció las teorías de David Held y Anthony MacGrew, Manuel Castells y muchos otros, reconocen que el proceso de globalización ha limitado las distancias de espacio y de tiempo a través de las tecnologías de la información, de las comunicaciones y de los transportes, reorganizando y reconfigurando, de esta forma, las relaciones entre individuos, grupos y organizaciones, facilitando su acercamiento y su movilidad a nivel global.¹⁹

La segunda dimensión es la de territorio y escala. Aunque con diferentes matices conceptuales, hay consenso entre los autores que el proceso de la globalización se caracteriza por la *desterritorialización* de las relaciones personales, empresariales, institucionales, comerciales y culturales a escala mundial y la *reterritorialización* de otras relaciones a escala nacional o local. En este marco, los teóricos de la globalización, entre los cuales se destaca a Anthony Giddens, Arjun Appadurai, y Saskia Sassen, entre otros, coinciden también en afirmar que esta *desterritorialización*, también definida como *transfronterización*, transformó las relaciones entre las prácticas sociales y el territorio a diferentes escalas: a nivel local, nacional, regional y global.²⁰

La tercera dimensión es la de sistema y estructura. En el desarrollo de la teorización sobre la globalización la mayoría de los autores, entre los cuales destaca Immanuel Wallerstein, sostienen que la globalización es un fenómeno sistémico global que está ocurriendo a nivel estructural en el mundo contemporáneo. El crecimiento de la interconexión a escala mundial, superando las fronteras de los estados-nación, ha

generado un nuevo sistema internacional de relaciones entre los estados y los mercados: un sistema comercial internacional.²¹

La cuarta dimensión es la de proceso y agencia. La naturaleza procesual del proceso de globalización es reconocida por la mayoría de los autores, aunque mientras algunos autores post-estructuralistas como Michael Hardt y Antonio Negri sostienen que la globalización es un proceso coherente de la fase actual del sistema capitalista, otros autores como Anthony Giddens y Manuel Castells afirman que no es un proceso, sino varios procesos interconectados.²² David Held y McGrew especifican que la globalización corresponde a cuatro grandes procesos espacio-temporales: la extensión de las relaciones sociales, la intensidad de los intercambios, la velocidad de los flujos en tiempo real, y el impacto global de las interconexiones.²³

El desarrollo del debate teórico sobre la globalización ha acompañado la evolución empírica del propio fenómeno de la globalización. El concepto surgió en el contexto de las teorías de administración de empresas en los años 1960 y 1970, para describir las operaciones comerciales a escala mundial, y se afirmó como concepto en la literatura académica, la administración de la economía y la literatura popular a partir de los años 1980.²⁴ En forma contemporánea, las teorías sociales y culturales también brindaron importantes aportes al debate académico a partir de los años 1960, especialmente el concepto de “aldea global” de Marshall McLuhan,²⁵ que reconoce el incremento de las interconexiones de la sociedad a nivel global a través de los medios de comunicación y de transporte, y la definición de la tierra como una “nave espacial” compartida por la humanidad de James Lovelock, para describir los impactos negativos de la globalización sobre el medio ambiente y la sociedad humana.²⁶ La literatura sobre economía política, la filosofía y las ciencias sociales también ha contribuido a la teorización del proceso de globalización a partir de los años 1960, especialmente con el concepto de teoría de la dependencia en el ámbito del desarrollo de Andre Gunder Frank,²⁷ que destaca la realidad del subdesarrollo del *tercer mundo* provocada por el *primer mundo* capitalista, y la teoría del *sistema mundo* de Immanuel Wallerstein,²⁸ caracterizada por las relaciones entre centro y periferia de la economía mundial.

Estos aportes teóricos se consolidaron a partir de los años 1980 con el fin de la Guerra Fría y el triunfo del capitalismo neoliberal focalizado en el libre mercado. En este contexto, a fines de los años 1980, el término globalización entró en la literatura científica y periodística y en el lenguaje popular, y se consolidó a nivel teórico con su identificación como un proceso que estaba provocando profundos cambios en la realidad social mundial, especialmente con los aportes de David Harvey,²⁹ Anthony Giddens,³⁰ Mike Featherstone,³¹ y Evan Luard.³²

En los años 1990 se profundizaron los conocimientos de los aspectos empíricos, epistemológicos y teóricos del proceso de globalización y sus consecuencias y desafíos, con un incremento significativo de los aportes teóricos y académicos, entre otros, de autores como Anthony Giddens, Manuel Castells, Jan Aart Scholte, Joseph Camilleri y Jim Falk, Anthony McGrew y Paul Lewis, Kenichi Ohmae, Martin Albrow, Paul Hirst y Grahame Thompson, Dani Rodrik, Hankie Hoogvelt, Linda Weiss y David Held.³³ Entre estos autores, destaca el aporte de David Held con su caracterización de las tres escuelas de pensamiento sobre la globalización en los años 1990: los *hiperglobalistas*, los *escépticos* y los *transformacionistas*. Mientras los *hiperglobalistas* defendían las bondades la globalización, considerada como una nueva época de la historia de la humanidad caracterizada por la emergencia de un mundo sin fronteras y una economía desnacionalizada, los *escépticos* focalizaron sus análisis en las falencias y consecuencias desastrosas del proceso de globalización. Por otro lado, los *transformacionistas* profundizaron el análisis sobre la globalización considerándola como la causa central de los cambios sociales, políticos y económicos que estaban redefiniendo las sociedades modernas en un nuevo orden mundial.³⁴

Al inicio de la década del 2000, autores como Philippe Legrain, Thomas Friedman, Martin Wolf, o Jagdish Bagwati destacaron los méritos de la globalización, defendiéndola de críticas de autores como Joseph Stiglitz, Naomi Klein, entre otros. A partir de la crisis económica mundial de 2007, que puso en tela de juicio las teorías neoliberales de la autorregulación del mercado por sí mismo, varios autores, como

Nick Bisley,³⁵ Dani Rodrik,³⁶ Joseph Stiglitz,³⁷ sostuvieron la necesidad de repensar y regular el proceso de globalización.

El debate teórico sobre la globalización sigue evolucionando con consensos sobre algunos aspectos correspondientes a tal proceso, y diferencias de opinión sobre otros, como ocurre con el tema del desarrollo histórico de la globalización. Además las diferencias sobre el concepto y la teoría de la globalización, el desarrollo histórico de la misma es otro de los temas de divergencia entre investigadores. Mientras algunos autores, como Immanuel Wallerstein, sostienen que la interconexión entre los pueblos existió a escala global desde la antigüedad,³⁸ otros, como David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, Jonathan Perraton, Chris Brown, o Andrew Kuper, por mencionar algunos, sostienen que este proceso se inició con el desarrollo del sistema capitalista a escala mundial en los últimos 500 años,³⁹ e incluso hay otros, como Anthony Giddens⁴⁰ y Arjun Appadurai,⁴¹ que afirman que es un proceso asociado a la modernidad. Sin embargo, gran parte de los autores entre los que cabe destacar a Manuel Castells, Peter Dicken, Saskia Sassen, Martin Wolf, Joseph Stiglitz, Naomi Klein, Michael Hardt, o Antonio Negri, reservan la utilización del concepto de globalización para hacer referencia a un proceso reciente, que se desarrolló principalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial y, particularmente, durante el periodo de la Guerra Fría.⁴² Entre estos últimos también existen diferencias en relación a la periodización del proceso de globalización. Manuel Castells, por ejemplo, sostiene que la globalización comienza con la revolución tecnológica y de la comunicación que se desarrolló a partir de los años 1970,⁴³ mientras Thomas Friedman defiende que la globalización está asociada a los recientes avances en la tecnología de internet, a partir del año 2000.⁴⁴

Más allá de las diferencias analíticas y teóricas, las evidencias históricas revelan que la globalización no es un fenómeno nuevo. Por ejemplo, en proporción al total de la producción de la economía mundial, las cifras del comercio internacional de los años 1980 eran similares a las cifras de las dos últimas décadas de la economía basada en el patrón-oro, entre 1890 y 1913.⁴⁵

El proceso de globalización, por lo tanto, no es nuevo. Lo que caracteriza el actual proceso de globalización es la rapidez con la cual se difunde, su intensidad de interacciones en tiempo real y sus consecuencias e impactos a escala mundial.

Las dimensiones conceptuales y teóricas siguen siendo el marco de referencia para la consideración del desarrollo histórico del proceso de globalización. Sin embargo, considerando las diferencias y ambivalencias conceptuales y teóricas entre las diferentes disciplinas, corrientes de pensamiento y la opinión popular, la globalización corre el riesgo de permanecer en una ambigüedad definitoria. A pesar de que la búsqueda de una solución a tales contraposiciones no es el objetivo de la presente investigación, las anteriores consideraciones de carácter epistemológico, teórico e histórico, destinadas a contextualizar el proceso de globalización, nos permitirán visualizar más claramente las consecuencias e impactos de las principales inconsistencias del proceso de globalización sobre la inequidad social, el incremento de la violencia y sus repercusiones sobre el fenómeno del incremento de las migraciones internacionales.

1.1. La globalización de la inequidad y la exclusión social: paradojas de la globalización neoliberal

La extensión planetaria, la intensidad, la velocidad y los impactos de los intercambios en los ámbitos del comercio, de las finanzas, de la producción, de la cultura, de la tecnología y de las comunicaciones confluyen en la conformación progresiva de un sistema mundial incierto y paradójico que incluye a determinados sectores sociales, empresariales e institucionales y, al mismo tiempo, excluye cada vez más a la mayoría de las personas, grupos sociales, empresas, instituciones e incluso países que no logran insertarse en este proceso. En este contexto, el nuevo horizonte de la sociedad global no se define tanto por la presencia de vínculos económicos, financieros, políticos, sociales y culturales internacionales, los cuales siempre han existido, sino por su expansión, intensidad y, especialmente, por sus impactos

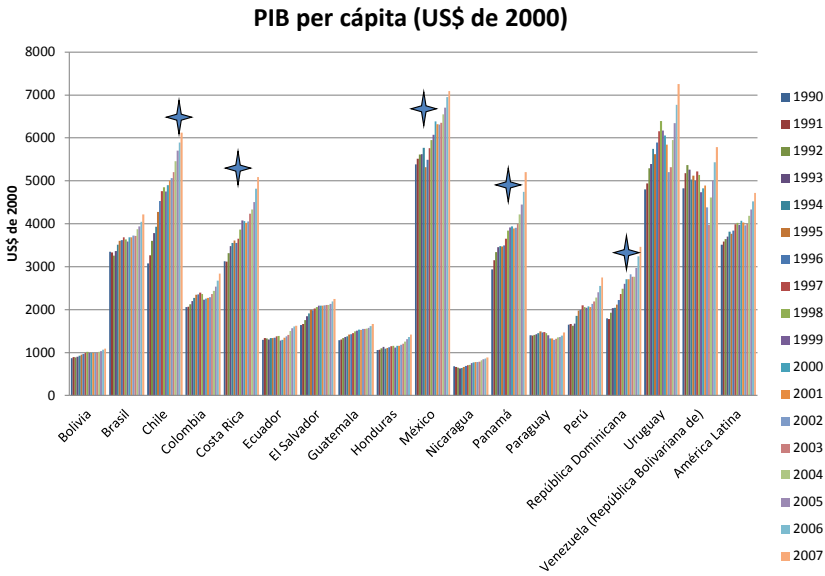
absolutamente inéditos y contradictorios que dependen principalmente de la lógica imperialista del sistema económico neoliberal que determina el proceso de globalización. El solo ejemplo de los mercados financieros liberalizados, a través de los cuales los operadores pueden desplazar en tiempo real de una parte a otra del planeta grandes cantidades de capital, pudiendo provocar el cierre de sistemas productivos y dejando a millones de personas sin trabajo ni fuente de ingresos, nos permite reconocer la complejidad de los elementos vinculados al proceso de globalización, que se manifiesta así como una realidad multiforme y no fácil de descifrar, se desarrolla a varios niveles y evoluciona rápidamente y de forma permanente según trayectorias difícilmente previsibles.⁴⁶

Por otra parte, las potencialidades y los enormes beneficios del proceso de globalización son igualmente innegables en diversos ámbitos de las sociedades actuales. Tomemos como ejemplo el desarrollo e intercambio tecnológicos asociados al proceso de globalización. Ambos han tenido un fuerte impacto sobre el aumento de la velocidad de las comunicaciones y los transportes, los procesos de producción y transferencia tecnológica, el avance de la medicina y el intercambio de informaciones y manifestaciones culturales. También en el ámbito económico y comercial, la globalización ha ampliado enormemente el acceso a mayores espacios de mercado, ha reducido los costos de producción, comercialización y transporte internacional, ha provocado el crecimiento significativo de economías emergentes como es el caso de Corea del Sur, Taiwán, India, China y otros países asiáticos, y permitido que millones de personas salieran de una condición de pobreza extrema, especialmente en China, donde más de quinientos millones de personas lograron hacerlo durante las dos últimas décadas.⁴⁷ A ello se suman los beneficios de los procesos de integración política internacionales e interregionales nacidos a partir de temas específicos, como comercio, aranceles, finanzas, cooperación o cultura, entre otros. En el ámbito social, el proceso de globalización ha permitido asimismo el desarrollo de una mayor conciencia de los derechos humanos y laborales, y la afirmación de una mayor participación ciudadana en la promoción de la democracia y de políticas de integración social.⁴⁸

Sin embargo, y a pesar de tales beneficios, el proceso de globalización tiene efectos nocivos y consecuencias devastadoras en distintos ámbitos de la vida humana. La globalización de la economía se impuso a nivel mundial como un sistema de economía de mercado neoliberal basado en la libre competencia, la eliminación de las regulaciones del comercio por parte de los Estados y la apertura de los mercados a nivel mundial como instrumento único para el crecimiento económico y la superación de la pobreza. Los fundamentos teóricos de la globalización neoliberal se arraigan principalmente en las doctrinas liberales clásicas del *laissez-faire* al mercado ante las intervenciones del Estado en la economía: Mientras los fisiócratas franceses basaban tales doctrinas en la teoría de la capacidad natural de autorregulación del mercado a través de las leyes de la oferta y la demanda, los liberales anglosajones propusieron un sistema de economía de mercado que no fuera intervencionista y proteccionista, sino basado en la libre competencia y la eliminación de las restricciones y exceso de regulaciones del comercio por parte del Estado. Entre estos últimos destacan Adam Smith con su teoría sobre la “*mano invisible del mercado*” que sostiene que el mercado cuenta con un mecanismo propio para regularse a sí mismo, David Ricardo con su *principio de las ventajas comparativas* según el cual algunos países no poseen en ninguno de sus productos una ventaja absoluta pero pueden beneficiarse del libre comercio si se centran en producir aquellos bienes en los que tienen una ventaja comparativa, o John Stuart Mill con su teoría sobre la regulación de precios a través del equilibrio de la balanza comercial.⁴⁹ Tales doctrinas se consolidan con el llamado “*Consenso de Washington*”, un conjunto de medidas económicas propuestas por el economista John William son focalizadas en la desregulación y liberalización del mercado y las finanzas, la disciplina fiscal y las privatizaciones. Tanto la doctrina clásica como la doctrina neoliberal sobre la cual se funda el proceso de globalización sostienen el poder de la liberalización de los mercados como instrumento único y auto-regulado para el crecimiento económico y la superación de la pobreza. Sin embargo, las recurrentes crisis económicas y los efectos nefastos del proceso de globalización a nivel social, político y cultural revelan que el funcionamiento de la economía de

mercado neoliberal a nivel global no es automático y espontáneo, sino que requiere de determinadas regulaciones.⁵⁰

Aunque el proceso de globalización permitió la aceleración del crecimiento de la economía a nivel mundial, la evolución de la renta per cápita anual sufrió un proceso de desaceleración en el periodo de incremento del proceso de globalización: del 3,5 por ciento de los años 1960 pasó a un 2,1 por ciento en los años 1970, a 1,3 por ciento en los años 1980 y a un 1,0 por ciento en los años 1990.⁵¹ En el caso de los países de América Latina, aunque los índices de crecimiento de la renta per cápita hayan sido mejores que los niveles mundiales, tales avances fueron muy modestos entre 1980 y 2007, cuando el proceso de globalización se intensificó a nivel mundial, tal y como lo revela el siguiente gráfico.



Fuente: CEPAL

Como se destaca en el gráfico anterior, los países con mejores avances en la renta per cápita fueron Chile, Costa Rica, México, Panamá y República Dominicana. Sin embargo, el crecimiento de la renta per cápita no siempre refleja un aumento de calidad de vida de toda la población de un país. El aumento de los ingresos de las

grandes empresas aumenta el Producto Interior Bruto (PIB), pero ese aumento no significa un aumento proporcional del ingreso de toda la población. Por otra parte, aunque las políticas económicas neoliberales del proceso de globalización hayan producido crecimiento económico y aumentado la renta per cápita, en la mayoría de los países del mundo, y especialmente en América Latina, este crecimiento no ha sido distribuido en forma equitativa, generando, por el contrario, un proceso de crecientes desigualdades e inequidades sociales.⁵²

Estas desigualdades e inequidades se incrementaron a nivel *intra*-nacional e *inter*-nacional. A nivel *intra*-nacional, y pese a unas tasas de crecimiento económico satisfactorias, los países de América Latina no lograron promover un mayor bienestar para sus poblaciones con los recursos generados por el propio crecimiento económico. Tal incapacidad para conjugar crecimiento económico con equidad social no se debió sólo al ritmo de crecimiento y desempeño económico promedio de la región durante las últimas décadas, insuficiente para ampliar en la medida deseada las oportunidades de bienestar de toda la población, sino también a la falta de definición de políticas sociales tendientes a garantizar a todos el goce efectivo de los derechos sociales y la voluntad política para implementarlas. En efecto, América Latina se ha caracterizado y caracteriza por ser la zona que cuenta con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso a nivel mundial, y este rasgo ha tendido, con escasas excepciones, a exacerbarse con los impactos de la globalización.⁵³

Buscando superar las crisis financieras de los años 1980, y confiando en los potenciales beneficios de las reformas económicas propuestas por el Consenso de Washington, los países latinoamericanos se embarcaron en los años 1990 en políticas neoliberales cuyos resultados se reflejaron en el crecimiento de sus economías, pero, al mismo tiempo, en la reducción del crecimiento de la renta per cápita, que mientras creció con una media de 2,5 por ciento al año entre 1945 y los primeros años de la década de 1980, disminuyó a una media de 1,9 por ciento al año en las décadas de 1990 y 2000.⁵⁴ Estos datos revelan que, a pesar del crecimiento de los mercados y de la macroeconomía, los países latinoamericanos no han tenido un desarrollo social paralelo. Bien al contrario, la brecha social entre los sectores con

mayores ingresos y los sectores con menores ingresos se ha incrementado, repercutiendo en una disminución del acceso a los derechos sociales y laborales por parte de los sectores menos favorecidos de la sociedad.⁵⁵

Asimismo, son evidentes en los países latinoamericanos las brechas en el acceso a los bienes materiales, las cuales afectan con más intensidad a los menos privilegiados en términos socioeconómicos, y se traducen en otras disimetrías, como el incremento de las posibilidades de educación junto a un menor empleo, el crecimiento de las expectativas de autonomía económica con menos opciones productivas para materializarlas, un mayor acceso a la información al mismo tiempo que un menor acceso al poder o a instancias decisorias, y una mayor difusión de los derechos civiles y políticos y de la democracia como régimen de gobierno que, sin embargo, no se traduce en una mayor titularidad efectiva de los derechos económicos y sociales.⁵⁶

Esta paradójica capacidad de inclusión y exclusión provocada por el proceso de globalización está asociada a su tendencia de establecer vínculos globales que abarcan todas las áreas geográficas y todos los grupos humanos y, a la vez, favorecer la integración de determinados grupos humanos con mayores capacidades y habilidades de adaptación al nuevo contexto y excluir a otros con menores capacidades o condiciones de adaptabilidad. En este escenario, algunos grupos humanos se convierten en miembros de pleno derecho del nuevo orden global, mientras otros quedan marginados. Los individuos y grupos que cumplen con las características necesarias para adecuarse a los mercados globales, ya sea a través de la posesión de capital, capacidades laborales (especialización), o de la pertenencia a determinados grupos culturales, son incluidos en el orden global como ciudadanos, con derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Los individuos y grupos que no se adecúan son excluidos de los beneficios de la globalización y del acceso a los derechos más elementales, como son los derechos a la alimentación, al trabajo, a la vivienda, a la salud y la educación.⁵⁷

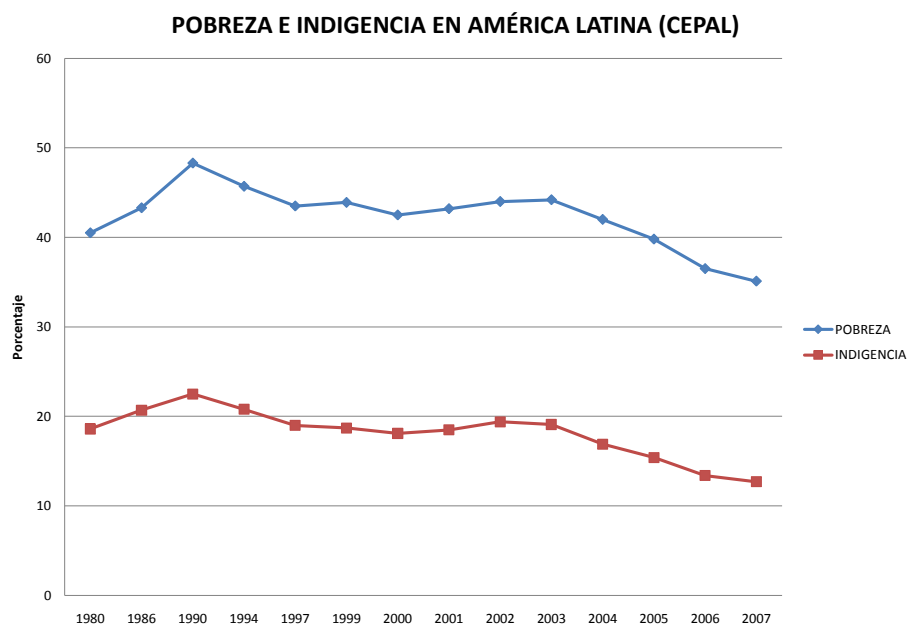
Las desigualdades entre los países también se han incrementado con el desarrollo de la economía liberal y neoliberal. Las cifras de las diferencias de la renta per cápita entre los países con ingresos más altos y los países con ingresos más bajos revelan que la brecha de desigualdad aumentó desde una proporción de 3 a 1 en 1820, a la de 7 a 1 en 1870, de 11 a 1 en 1913, de 60 a 1 en 1980, de 115 a 1 en 2000 y de 122 a 1 en 2005.⁵⁸ Así, por ejemplo, en 2002, los ingresos del 30 por ciento de la humanidad correspondían al 1,22 por ciento del total de los ingresos a nivel mundial, mientras el 5 por ciento de la población controlaba el 49 por ciento de los ingresos mundiales. Estas diferencias son aún mayores cuando consideramos las cifras referentes a la riqueza privada a nivel mundial, las cuales revelan que en el año 2000 el 10 por ciento de la población mundial más pobre poseía solamente el 0,62 por ciento de la riqueza, mientras el 5 por ciento más rico poseía el 70,6 por ciento de la riqueza mundial.⁵⁹

Además de esta disociación entre crecimiento y equidad, el proceso de globalización ha generado otras secuelas sociales como la disminución del poder adquisitivo de los salarios, la flexibilización laboral, asociada a la expansión de la economía informal, y las distintas formas de precarización laboral e inestabilidad del nivel de ingreso de los hogares, que repercuten sobre el incremento de la pobreza. Aunque a nivel general la globalización ha favorecido la disminución de las cifras de pobreza en diferentes países, los datos de Naciones Unidas revelan que en 2010 una cifra superior a 1.450 millones de personas vivía con un dólar al día o incluso menos.⁶⁰

Las estadísticas de los organismos internacionales revelan que cada día cerca de 50 mil personas mueren por causa del hambre, la carencia de agua potable o de asistencia médica elemental en casos de enfermedades curables como la malaria, la diarrea, el sarampión o las condiciones perinatales, la falta de protección habitacional o de vestimenta y otras causas relacionadas con la pobreza, sumando un total de alrededor de 18 millones de seres humanos al año. Este número iguala, cada tres años, el número de víctimas de la Segunda Guerra Mundial en su totalidad, incluyendo los campos de concentración y los gulags, calculado entre 50 y 60 millones de personas.⁶¹ Si se tiene en cuenta que la violencia *directa* de la Segunda

Guerra provocó la muerte de unas 100 mil personas en Hiroshima y 6 millones de judíos en el holocausto, tan sólo el hambre provoca, cada dos días, la muerte *indirecta* del mismo número de personas que mató la bomba atómica de Hiroshima, y cada año, tres veces el número de muertos que dejó el holocausto.⁶² En los 20 años de la Guerra Fría, cuando se intensificó el proceso de globalización de la economía neoliberal, más de 360 millones de personas murieron prematuramente por causas relacionadas con la pobreza.⁶³ Estas cifras plantean el tema de las responsabilidades morales de la violencia *directa* e *indirecta*, que consideraremos en la segunda parte del presente capítulo.

Entre el año 1990 y el 2007, periodo de mayor intensificación del proceso de globalización, la mayoría de los países latinoamericanos llevó a cabo avances muy modestos en la reducción de la pobreza, bajando de 40 por ciento a 35 por ciento, mientras la indigencia bajó del 18,5 al 13 por ciento, como se puede observar en el siguiente gráfico.



Fuente: construido con datos de CEPAL, ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES [BADEINSO]

Con los efectos de la crisis mundial en 2008 y 2009 esta tendencia de avances muy modestos en la reducción de la pobreza en América Latina ha empeorado. En el año 2009, 183 millones de personas vivían en la pobreza en América Latina (lo que corresponde a un tercio de la población) de los cuales 74 millones se encontraban en la pobreza extrema a causa del desempleo, la informalidad laboral o la falta de mecanismos de protección social, que es una de las características fundamentales de las políticas económicas neoliberales.⁶⁴

Los defensores del proceso de globalización sostienen que la inclusión de determinados sectores sociales y la exclusión de otros a nivel *intra*-nacional e internacional con el creciente empobrecimiento de amplios sectores de la población es el resultado de fuerzas competitivas y anónimas del mercado que deben ser asumidas como un costo necesario para el crecimiento de la economía. Desde esta perspectiva, ni los individuos, ni las instituciones, ni los Estados tendrían responsabilidades por las consecuencias perversas de la globalización a nivel social, como la inequidad y la exclusión social o la pobreza, entre otras. Sin embargo, el incremento de la inequidad y la exclusión social son fenómenos que no se generan naturalmente por el proceso de globalización, sino que son consecuencias de decisiones tomadas por actores sociales y políticos que dominan el proceso de globalización y que, por lo tanto, no pueden ser eximidos de las responsabilidades éticas y legales de sus acciones. Las asimetrías *intra*-nacionales e internacionales alimentan la concentración de los beneficios económicos, tecnológicos, de información y de poder en manos de determinadas élites globales, redes financieras, bancos y determinados sectores sociales y políticos que cuentan con conocimientos, infraestructura e instrumentos técnicos para controlar los beneficios del mundo globalizado y la exclusión de amplios sectores de la población con respecto a los mismos beneficios. Lo anterior genera un círculo vicioso de creciente concentración y desigualdad social y política a nivel internacional. En este ámbito, la interdependencia entre desiguales genera una situación de dependencia de los países menos desarrollados con relación a los países desarrollados, los cuales dominan los mercados internacionales y las instituciones supranacionales que los regulan.⁶⁵

Las empresas de los países desarrollados que transfieren sus cadenas productivas a países con mano de obra abundante y más barata y con menores estándares de derechos laborales, por ejemplo, cuentan con el apoyo de los gobiernos de sus países, quienes no se hacen responsables del desmantelamiento de los sistemas productivos que excluyen a millones de personas del mercado interno de trabajo y tienen consecuencias perversas a nivel social y externalidades negativas, como la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales en los países menos desarrollados. La transferencia de las cadenas productivas a través de las famosas maquiladoras desde Estados Unidos a México, por ejemplo, generó un incremento del desempleo en Estados Unidos que llegó al 10,6 por ciento en enero de 2010 y, al mismo tiempo, produjo el desmantelamiento de gran parte del aparato productivo en México, provocando un proceso de precarización del mercado laboral formal que ha desbordado, asimismo, los niveles de la economía informal en el país: entre el 50 y 60% de la población económicamente activa en México se ubicaba en el sector informal en 2009.⁶⁶

Los países desarrollados también imponen sus condiciones a los países menos desarrollados para que estos puedan acceder a sus gigantescos mercados. Considerando que en un contexto de libre mercado internacional todos los países buscan aprovechar al máximo sus ventajas comparativas, la aplicación de aranceles diferenciados por parte de los países ricos sobre los países pobres genera un proceso de creciente empobrecimiento y dependencia de los países pobres, condenados a permanecer como productores de materia prima y de alimentos para mantener las industrias nutrir los mercados de los países ricos, quienes, a su vez, determinan las políticas económicas y las políticas de precios internacionales. De esta forma, se genera un círculo vicioso de concentración de poder e inequidad política internacional.

Este círculo vicioso de inequidades en los ingresos y en los procesos de toma de decisiones es sustentado por un orden institucional internacional injusto, dominado por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Internacional del Comercio, que fijan reglas que favorecen los intereses de las

empresas y los gobiernos de los países industrializados (que son los que sostienen tal orden institucional), más que los del mundo en desarrollo. La solución de la paradójica *disfuncionalidad* de la globalización, que no está funcionando para los pobres y el medio ambiente, no es el abandono de la globalización, sino la definición de una estrategia de gestión de la misma, como lo sostiene el economista Joseph Stiglitz,⁶⁷ o de su *domesticación* al servicio de una mejor calidad de vida para toda la humanidad, como lo sugiere el economista Dani Rodrik.⁶⁸

Por todo lo anterior se reconoce que el proceso de globalización ha generado crecimiento económico, condición indispensable para promover una mayor cohesión social. Sin embargo, por otra parte, el proceso de globalización de la economía neoliberal revela, especialmente los países latinoamericanos, que estos países no logran conjugar el crecimiento con la equidad y la reducción de la pobreza. Esta disociación entre crecimiento y equidad, así como sus secuelas sobre el desempleo y la pobreza, repercuten en forma negativa sobre la cohesión social generando sentimientos de frustración en los sectores más desprotegidos ante las injusticias sociales, y la falta de expectativas de movilidad social y de acceso a los recursos y al consumo. Todo ello deteriora la confianza sistémica, merma la legitimidad de la democracia y es la base sobre la cual se exacerban los conflictos, la violencia y la búsqueda de oportunidades a través de medios ilegítimos e “*inciviles*” por parte de los sectores excluidos de los beneficios del proceso de globalización.

1.2. La globalización de la violencia y de la sociedad “*incivil*”

Aunque distintas, la violencia indirecta (o estructural) provocada por el proceso de globalización a través de un sistema económico inequitativo que condena a millones de personas a la muerte prematura a causa de la pobreza, y la violencia directa, provocada por el uso de armas u otras formas, están íntimamente relacionadas. Hay razones para pensar, como lo reconocen investigadores de diferentes disciplinas, que una de las causas de la violencia directa es la existencia endémica de la

violencia estructural indirecta. Simultáneamente, ciertas estructuras económico-político-sociales son propensas a generar o a mantener la violencia directa. En este sentido, el incremento de la violencia y del crimen organizado a nivel mundial, que revela la globalización de la sociedad *incivil*, está vinculado a unas mayores facilidades de transporte y de comunicación internacional generadas por el proceso de globalización y, al mismo tiempo, a las acciones y movimientos de resistencia contra el proceso de globalización.⁶⁹

En sólo 21 años tras el fin de la Guerra Fría, alrededor de 380 millones de seres humanos murieron prematuramente por causas relacionadas con la pobreza y, desde entonces, alrededor de 18 millones más se adicionan cada año, como mencionamos anteriormente. Esta catástrofe humanitaria pasó y está pasando bajo un orden global institucional neoliberal diseñado para el beneficio de los gobiernos, las corporaciones y los ciudadanos de los países ricos e influyentes y de las élites políticas y militares de los países pobres.⁷⁰

Mientras los agentes de la violencia *directa* ejercida durante las guerras, conflictos armados o violencia pueden ser claramente identificados y condenados como violadores de los derechos humanos, los agentes que configuran e imponen el orden neoliberal global, sean grupos de países, personas o intereses, aunque reconozcan que tal orden no es tan beneficioso como podría ser, no asumen la responsabilidad de que ese mismo orden es el que *causa* pobreza excesiva y provoca la muerte de millones de personas, lo que constituye una violencia estructural *indirecta* y una violación sistemática de los derechos humanos.⁷¹

Los países ricos e influyentes usan diferentes estrategias para negar o justificar sus responsabilidades morales en la imposición de un orden institucional global actual que sostiene, o no impide, la violación sistemática de los derechos humanos y un incremento de muertes violentas bajo su propio sistema. La primera estrategia es la distinción entre actos y omisiones, cuyo objetivo es disminuir el significado y la responsabilidad moral de los países ricos sobre sus decisiones de imponer el orden institucional global en vez de definir una mejor alternativa para evitar la pobreza. Sin

embargo, la distinción entre actos y omisiones es injustificable, porque los países ricos son claramente agentes activos (y no pasivos) en la formulación de las reglas económicas globales que desean, y presionan para su aceptación y para la consecución de sus intereses. La segunda estrategia es la comparación con otros periodos de la historia, como el período de la esclavitud, del nazismo o del maoísmo, durante los cuales también se violaron los derechos humanos. Esta estrategia también es irrelevante desde el punto de vista ético, porque el orden global actual no está beneficiando a los pobres del mundo y sigue siendo responsable de la muerte de 18 millones de seres humanos al año, aunque en el pasado las cifras hayan sido distintas. La tercera estrategia es la invocación del principio del consentimiento de los pobres globales, según el cual no se hace injusticia a aquellos que consienten. Sin embargo hay que tener en cuenta que, en muchos de los casos, el consentimiento no es libre, porque la mayoría de los que consienten las injusticias viven en países con bajos niveles de democracia. A ello se añade que los derechos humanos son inalienables y, por lo tanto, deben ser respetados siempre, con lo cual la teoría del principio del consentimiento es inaplicable. La cuarta estrategia es la invocación de las fallas de las instituciones sociales y de los gobernantes de los países pobres. En este caso, y aún reconociendo las existentes debilidades institucionales de los países pobres, los acuerdos incondicionales sobre los recursos naturales y los préstamos internacionales que los países ricos definen con las élites y gobernantes corruptos de los países pobres, sin la posibilidad de que los ciudadanos de estos países (en su inmensa mayoría viviendo en condiciones de extrema pobreza) puedan opinar sobre estos acuerdos y de los cuales no se benefician, siendo esta la principal causa de la debilidad institucional y democrática de los países pobres.⁷²

Aunque los actores políticos y sociales que definen e imponen el orden institucional global que sostiene el actual proceso de globalización neoliberal no tienen la intención de generar sufrimiento y las muertes que ese mismo orden genera, al utilizar los argumentos presentados anteriormente como estrategia para negar o justificar sus responsabilidades morales actúan simplemente con una indiferencia deliberada ante los daños enormes que causan con su propósito de avanzar en pos

de sus propios fines y siguen sosteniendo tal orden. Sin embargo, actuando de esta manera, ellos son responsables de un orden institucional internacional que provoca desigualdad social y pobreza, causales principales del círculo vicioso de vulnerabilidad y violencia.⁷³

Por otra parte, la reacción de las víctimas y de las sociedades donde viven esas víctimas se manifiesta de distintas maneras, desde las desesperadas acciones violentas que las personas pueden infligirse a sí mismas, como los suicidios, o las manifestaciones de resistencia anti-globalización, hasta las formas organizadas de violencia anti-sistémica, como las insurgencias, las guerras y el terrorismo, o la búsqueda de opciones alternativas a la pobreza a través del tráfico de drogas, de armas y de personas, la piratería, el lavado de dinero u otras actividades criminales, que alimentan el lado oscuro e *incivil* de la globalización.⁷⁴

Los suicidios son una forma de violencia que las víctimas se imponen a sí mismas, en la mayoría de los casos por desesperación e impotencia frente a la situación generada por el actual orden institucional global que domina el proceso de globalización neoliberal. En la India, por ejemplo, el Instituto Nacional de Registro de Crímenes registró la cifra de 199.132 campesinos que se suicidaron entre los años 1997 y 2008, principalmente a causa de las deudas en las que quedaron atrapados bajo el nuevo régimen impuesto por la Organización Internacional del Comercio, con el cual los campesinos quedaron expuestos a la volatilidad de los precios del mercado internacional.⁷⁵ Hay que explicar que, bajo este nuevo régimen, los campesinos ya no cuentan con un seguro para las cosechas, y sin ello, muchos recurren a prestamistas usureros, otros, a la emigración o el suicidio.

Otra forma de reacción ante las desigualdades y pobreza generada por el actual proceso de globalización son los diferentes movimientos de resistencia individual o colectiva a la globalización que trascienden las fronteras nacionales, a través de las nuevas tecnologías y medios de comunicación. Estos movimientos pueden asumir posturas no violentas, como es el caso de ciertos movimientos ambientalistas que protestan por los desastres y desequilibrios ecológicos provocados por el proceso de

globalización, como el movimiento *Greenpeace*, pero también llegan a tomar posturas violentas, como los movimientos insurgentes y de algunos grupos terroristas. Gran parte de los movimientos insurgentes que se desarrollaron durante el periodo de la Guerra Fría en Asia, África y América Latina y otros más recientes y nuevos fueron, y siguen siendo, influenciados por el modelo globalizado de desarrollo basado en la explotación intensiva de los recursos naturales y la distribución desigual de los beneficios del crecimiento económico en los países pobres. Gran parte de tales grupos insurgentes utilizan el terror como método de acción, pero la mayoría de ellos tienen fines políticos y socioeconómicos, desde las insurgencias maoístas en Nepal y Paquistán, el movimiento Nexalite o Nakasalvadi en India, el movimiento de Liberación Tigres del Tamil Eelam (LTTE) de Sri Lanka, los movimientos terroristas Talibán y Al Qaeda de Afganistán y Paquistán, los diferentes movimientos insurgentes y guerrilleros en África, e incluso diferentes movimientos guerrilleros de América Latina, la mayoría de los cuales fueron desarticulados o disueltos, mientras otros siguen activos, entre los cuales destacan las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Sendero Luminoso en Perú y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Méjico, o se convirtieron en partidos políticos, como el Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros (MLN-T) en Uruguay, el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua o el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en El Salvador.⁷⁶

La búsqueda de opciones alternativas a la pobreza a través de actividades económicas ilegítimas y criminales sin el control del Estado o del mercado, como el tráfico de drogas, de armas y de personas, la piratería, o el lavado de dinero entre otras, es otra forma de violencia asociada al proceso de globalización, que ha provocado un incremento significativo del crimen organizado a nivel mundial. Diferentes encuestas revelan, por ejemplo, que el desempleo entre los jóvenes es motivo principal para que se integren en movimientos rebeldes o pandillas (*gangs*) urbanas, en los cuales encuentran no sólo una oportunidad económica, sino también posibilidades de conseguir respeto y un status social.⁷⁷

Si por una parte las formas de violencia y las actividades ilícitas promovidas por los grupos del crimen organizado tienen una vinculación causal, aunque no exclusiva, con el proceso de globalización, por otra parte, el propio proceso de globalización neoliberal, a través de la liberalización, desregulación y consecuente ampliación del comercio internacional, la desregulación del sistema financiero internacional y las mayores facilidades en los ámbitos de la comunicación, el transporte internacional y los mecanismos de transferencia de capitales y recursos entre países, ofreció la infraestructura adecuada para que el crimen organizado pudiera desarrollarse y operar fuera de las estructuras legítimas del poder y de las regulaciones de los Estados. El incremento del terrorismo, de la coerción política y económica, la subversión (intervención violenta en los asuntos internos del Estado), el tráfico de drogas, armas y personas, el comercio de productos nucleares y otras formas de violencia, por ejemplo, se benefician así de esos mismos y mejores medios generados por el proceso de globalización para su propio funcionamiento a nivel internacional.⁷⁸

Por otra parte, las desregulaciones del mercado en vista a una mayor competitividad y crecimiento económico desplegadas por el proceso de globalización generan una falta de control de los Estados sobre el comercio ilícito y, al mismo tiempo, una economía ilegal que coexiste y compite de manera desregulada y anárquica con las corporaciones y empresas que actúan lícitamente en el mercado.⁷⁹ En un contexto de fluidez de bienes y capitales cada vez más creciente y desregulado en busca de la libre circulación de tales recursos, la inspección y el monitoreo del comercio internacional y del flujo de capitales se convierten en tareas prácticamente imposibles de realizar, generando una forma de mercado anónimo y de *capitalismo de casino*.⁸⁰ Siguiendo la lógica de la globalización neoliberal competitiva y desregulada, los grupos y corporaciones criminales no sólo pueden aliarse con los competidores lícitos del mercado en una especie de *Pax Mafiosa*,⁸¹ sino imponer la *hegemonía del crimen organizado global* sobre el Estado y las sociedades civiles.⁸²

En este contexto, las dinámicas de la globalización y del crimen organizado transnacional se funden y se compenetran mutuamente. Los Estados tienen, con

pocas excepciones, cada vez menos poder de control y coerción sobre el crimen organizado transnacional, y las fuerzas del mercado, por sí mismas, no logran controlar los subterfugios ilícitos con los cuales el crimen organizado actúa. Los poderosos grupos criminales cuentan, además, con recursos para corromper a las autoridades políticas, los oficiales de aduanas, los policías y los inspectores, así como con medios tecnológicos para crear redes propias de comercio internacional ilegal controladas por sistemas internos de inteligencia que, en muchas ocasiones, superan incluso a los propios sistemas de inteligencia y de control de los Estados. De esta forma, el crimen organizado transnacional tiende a *encapsular* el proceso de globalización e incrementar la dimensión *incivil* de la sociedad.⁸³

En la búsqueda de una solución para el problema de la violencia y el incremento de la sociedad *incivil* globalizada se pueden desarrollar diferentes enfoques, entre los cuales destacan dos: el enfoque a partir de los victimarios y el enfoque que parte de las víctimas de la violencia. La concepción actual de la violencia está centrada principalmente en un enfoque sobre los victimarios, que se focaliza en la individualización y visualización de los autores de la violencia y de sus actos violentos. El enfoque de la violencia a partir de las víctimas produce, por el contrario, un giro conceptual importante, porque se concentra en los actos, procesos, técnicas y metodología, el sistema, la estrategia, el planteamiento y otros elementos que, siendo evitables, impiden a individuos, grupos o comunidades el satisfacer sus necesidades básicas. Desde esta perspectiva, la producción de *miseria* es violencia, porque impide la satisfacción de las necesidades materiales básicas para garantizar una vida digna; la *alienación* es violencia, porque impide la satisfacción de necesidades no materiales; la *represión* es violencia, porque impide el goce de las libertades básicas.⁸⁴ En estos casos de violencia indirecta o estructural podemos identificar a los millones de víctimas que mueren anualmente a causa de la pobreza, sin embargo, no nos permite identificar a los victimarios y, sobre todo, no deja visualizar puntualmente cada acto violento, tal y como podemos hacerlo con los actos propios de la violencia directa. Esta invisibilidad de los actos hace que las responsabilidades se tornen difusas e inaccesibles, porque los victimarios no son

identificables personalmente, y por lo tanto se benefician de un régimen que favorece la impunidad.

Lo anterior revela que la violencia directa, provocada por distintos actores sociales y políticos, incluyendo la violencia promovida por el crimen organizado y las guerras, y la violencia indirecta, provocada por el orden institucional y económico neoliberal del actual proceso de globalización actual, están íntimamente relacionadas y son las causas del incremento de una sociedad incivil a nivel global.

Desde una perspectiva ética, mientras la violencia directa provocada por las tiranías y las devastadoras guerras del siglo XX se soportaba y se sigue soportando en las guerras actuales sobre *Machiavelismo* o escepticismo moral, los actuales actores de la violencia indirecta actúan según el nihilismo, el relativismo o el radical escepticismo ético del tecnicismo impuesto por el proceso de globalización. Por otra parte, las reacciones de resistencia violentas por parte de actores que buscan resolver los impactos nefastos de la globalización corren el riesgo de caer en el fanatismo nacionalista o religioso o en la *nihilística* reafirmación de las identidades nacionales, étnicas, culturales y religiosas.⁸⁵

En este sentido, las consecuencias violentas del proceso de globalización y del incremento de la sociedad *incivil* global requieren un compromiso aunado entre la comunidad internacional, los gobiernos y la sociedad *civil* para re-imaginar, re-definir y re-implementar la comunidad política internacional desde una perspectiva ética inclusiva. En sintonía con el objetivo de nuestro estudio, analizaremos una de las principales consecuencias del proceso de globalización y la violencia que precisa de esta redefinición de las estrategias de los actores políticos y sociales: el incremento de los flujos migratorios a nivel mundial.

1.3. El impacto del proceso de globalización neoliberal e incivil en los movimientos migratorios en América Latina

El proceso de globalización y la violencia se encuentran entre los factores principales del incremento de las migraciones internacionales actuales. Los estudios especializados en la materia describen las migraciones internacionales como causa y, a la vez, consecuencia del proceso de globalización. Las interpretaciones y narraciones referentes a la relación entre la globalización y las migraciones internacionales, aunque sean fragmentarias y difieran en sus argumentaciones, coinciden en la afirmación de los impactos mutuos entre estos dos procesos. La mayoría de los especialistas reconocen que, por una parte, el proceso de globalización influenció el incremento de las migraciones actuales a través de la facilitación no sólo de la fluidez de los movimientos de bienes, capitales, sino también de los servicios y la reducción del tiempo y costos de los medios de transportes y comunicación derivados de los avances tecnológicos, por mencionar algunos de los factores y, por otra, las migraciones internacionales tuvieron y siguen teniendo un impacto sobre los procesos de globalización de los mercados laborales, el establecimiento y fortalecimiento de redes sociales transnacionales de migrantes y los intercambios culturales a nivel mundial.⁸⁶

En el caso de América Latina, la relación entre el proceso de globalización y las migraciones internacionales ha sido parte constitutiva del proceso de modernización y ha desempeñado un papel central en el modelo de desarrollo económico, político y social adoptado en la región. Una de las dimensiones esenciales de este desarrollo es precisamente la movilización y provisión constante de mano de obra barata y especializada. Las instancias de poder económico y político han encontrado diversas formas para incorporar dicha dimensión a lo largo de la historia, desde el sistema esclavista, hasta los actuales sistemas de selectividad migratoria. En esta sección, se analiza el impacto de la globalización y la violencia sobre las tres principales tendencias históricas de los movimientos migratorios en América Latina y,

posteriormente, se profundiza el análisis sobre los principales factores que inciden en los cambios de estas tendencias.

1.3.1. Tendencias históricas de los movimientos migratorios en América Latina

Desde mediados del siglo XIX hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, y caracterizado por la liberalización comercial y la intensa movilidad de capital y mano de obra, es el primer periodo histórico en el cual se reconoce un impacto significativo de la relación entre la globalización de la economía y las migraciones en América Latina.⁸⁷ Durante este período, definido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como la *primera fase globalizadora*,⁸⁸ y por algunos autores como la *era de las migraciones masivas*,⁸⁹ en el contexto de una Europa con escasos recursos naturales y con exceso de mano de obra, millones de personas emigraron hacia los países latinoamericanos con recursos naturales abundantes y escasez de mano de obra. Esta inmigración masiva desde Europa a América Latina se explica por un conjunto de factores, entre los que resaltan el fin del trabajo esclavo, las motivaciones de los europeos para emigrar al nuevo mundo en busca de tierras y nuevas oportunidades, así como las políticas de promoción de las migraciones impulsadas por los países latinoamericanos cuyo objetivo era atraer mano de obra y colonos para poblar los territorios.⁹⁰ En casos específicos se promovió el ingreso de inmigrantes procedentes de otras latitudes para la realización de obras viales de gran envergadura, como fue el caso de la contratación de trabajadores chinos para la construcción del ferrocarril y la explotación de minas en Brasil, Chile y Perú. Si bien la incorporación de inmigrantes europeos fue más considerable en Argentina, Uruguay y el sur del Brasil, estos también llegaron a todos los demás países de la región, incluido el Caribe. La década de 1880-1890 fue caracterizada por el máximo absoluto de este flujo migratorio, cuando Estados Unidos recibió a 15 millones de inmigrantes europeos, Canadá a 2 millones, Argentina, a 3 millones y Brasil recibió a 2,8 millones.⁹¹

Este proceso masivo de inmigración europea y asiática hacia América Latina se interrumpió durante el período delimitado por las dos guerras mundiales y la depresión de 1930. Estos años se caracterizaron por un retroceso en los procesos de liberalización e integración comercial que venían observándose desde mediados del siglo XIX, así como por una marcada elevación de los niveles de proteccionismo de las economías mundiales y latinoamericanas y la implementación de políticas migratorias más restrictivas por parte de los países latinoamericanos, cuyo objetivo era proteger la mano de obra nacional. Durante este período, definido por la CEPAL como la *desglobalización* de la economía, se produjo un proceso de agotamiento indeclinable de las inmigraciones europeas y asiáticas hacia los países latinoamericanos.⁹²

El fin de la Segunda Guerra Mundial marca el inicio de una nueva etapa de la globalización y de su relación con las migraciones internacionales a nivel mundial, algo que repercute también en América Latina. A partir de 1945, se inició un nuevo período de prosperidad y estabilidad económica mundial, que se mantuvo hasta comienzos del decenio de 1970, cuando los países industrializados debieron enfrentar a la vez el alza repentina del precio del petróleo y el brusco fin del sistema de paridades cambiarias fijas de los acuerdos de Bretton Woods. Estas dos perturbaciones inauguraron un nuevo período en la economía mundial.⁹³ La aparición de un activo mercado financiero internacional en la década de 1970, que alcanzó su pleno desarrollo en la de 1990, proporcionó un renovado impulso a la internacionalización económica, y el fin del comunismo y la creciente liberalización del comercio y los flujos de capitales dieron mayor ímpetu al proceso de globalización definido por la CEPAL como la *segunda fase globalizadora*.⁹⁴ Sin embargo, la integración de los mercados internacionales de trabajo se rezagó con respecto a la creciente integración mundial de los mercados de bienes y de capitales propia a esta segunda fase de globalización. Las políticas inmigratorias restrictivas, sobre todo para personas con baja cualificación, siguieron (y siguen) prevaleciendo en los países desarrollados, generando grandes tensiones entre migración y globalización, un agitado contexto de restricciones, confusiones e incertidumbres y

un incremento sin precedentes de las migraciones internacionales. El incremento de las restricciones al ingreso y permanencia de los inmigrantes impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea, principales destinos de la emigración latinoamericana, ha motivado una emigración por conductos irregulares incentivada por la demanda laboral e instrumentalizada por mafias que trafican personas.⁹⁵

Este contexto, definido como la *era de las migraciones*, se caracteriza por dos grandes mudanzas en las tendencias de las migraciones internacionales en América Latina.⁹⁶ El impacto de la globalización sobre la estructura socioeconómica y política de los países latinoamericanos, unido al incremento considerable de la movilidad de bienes y capitales, que derivó en el deterioro de las economías, así como de la segmentación y precarización del mercado laboral, el aumento de la inequidad social, el empobrecimiento y el consecuente incremento de la violencia, provocaron un proceso de emigración creciente, especialmente hacia Estados Unidos, Europa y Asia. Por otra parte, a estos factores de expulsión de la migración latinoamericana de sus propios países de origen se suman los factores de atracción en Europa y Estados Unidos, entre los cuales destacan el significativo crecimiento económico de Europa y la implementación de sistemas de reclutamiento de mano de obra barata y temporal para suplir la falta de mano de obra provocada por la reducción y alta especialización de la población local, y la transformación y expansión de la economía norteamericana hacia el sector de servicios, junto con la expansión de la industria hacia nuevas regiones del país y el declive de las tasas de natalidad en Estados Unidos.⁹⁷ De esta forma, de ser receptora de inmigración de ultramar, América Latina se convirtió en una de las regiones con los índices más altos de emigración. De conformidad con los datos del Censo de 2000, por ejemplo, cerca de 26,6 millones de personas nacidas en América Latina y el Caribe vivían fuera de sus respectivos países y los principales países de emigración eran México, con 10,1 millones de personas viviendo en el extranjero, Colombia y Puerto Rico, con 1,6 millones, Cuba y El Salvador, con 1 millón, y Brasil y Jamaica, con más de 950 mil.⁹⁸ Estas cifras han aumentado en forma significativa en la última década, durante la cual las personas que emigraron anualmente desde América Latina superaron la cifra de un millón. Se

calcula que en la actualidad los emigrantes representan 4 por ciento de la población de América Latina.⁹⁹

El período de prosperidad y globalización de la economía posterior a la Segunda Guerra Mundial, además de desencadenar un proceso de emigración desde los países latinoamericanos hacia Estados Unidos y Europa, también provocó un proceso de crecimiento de los movimientos migratorios entre los países de la región. Las persistentes y crecientes disparidades en el producto interno bruto entre los países, las abismales inequidades sociales, las dictaduras militares de los decenios 1970 y 1980, las guerras civiles y los movimientos terroristas de la década de 1980, las recurrentes crisis económicas, el desempleo y la violencia se encuentran entre los principales factores de las migraciones intra-regionales en América Latina. En la década de 1960, por ejemplo, el número de migrantes intra-regionales en América Latina llegaba a poco más de un millón y quinientas mil personas, mientras que en la década de 1990 había superado los once millones.¹⁰⁰

Aunque algunos autores, como mencionamos anteriormente, sostienen que el aspecto distintivo de las migraciones en la era de globalización es el impacto de su magnitud en la economía y la estructura social, definiéndola como la “era de las migraciones”,¹⁰¹ otros autores, como Jorge Heine y Ramesh Thakur,¹⁰² Pia Orrenius y Madeline Zavodny,¹⁰³ por mencionar algunos, sostienen que los impactos del proceso de globalización sobre las migraciones repercutieron más sobre las características internas de los procesos migratorios que sobre su magnitud. Estos últimos autores sostienen que las migraciones, si comparadas con el incremento de los flujos de bienes y capitales provocados por el proceso de globalización, son la línea marginal o la última frontera del proceso de globalización, especialmente debido a las políticas restrictivas de los países desarrollados y receptores de migrantes, como Estados Unidos y los países europeos.¹⁰⁴ En este sentido, la situación contemporánea resulta paradójica, puesto que, en un mundo más globalizado e interconectado que nunca, donde los flujos financieros y de comercio se liberalizan, la movilidad de las personas, en cambio, se enfrenta a fuertes barreras que la restringen.¹⁰⁵ Como apuntan algunos expertos, la migración internacional

actualmente parece estar excluida del proceso de globalización. Tal exclusión constituye la mayor diferencia distintiva de las nuevas tendencias de la economía mundial con respecto a los dos grandes períodos históricos anteriores de globalización. Esta visión restringida de la globalización, es decir, sin el factor movilidad humana, plantea una cuestión ética, relacionada con la legitimidad de las políticas migratorias que analizaremos en el segundo capítulo de nuestra investigación, además de preguntas sobre la eficacia y sustentabilidad a largo plazo de este tipo de estrategia mundial de desarrollo.¹⁰⁶

1.3.2. Dimensiones de la interconexión paradójica entre globalización y migración

En sintonía con la tendencia mundial descrita en el apartado anterior, también en los países latinoamericanos la relación entre globalización y migraciones ha sido paradójica, con una liberalización de los flujos de bienes y capitales y restricciones sobre los flujos migratorios. El hecho de que la mayoría de los migrantes latinoamericanos siga desplazándose a pesar de la persistencia de las barreras para su ingreso pone de relieve la incompatibilidad existente entre las posturas restrictivas y un mundo que avanza hacia una creciente liberalización de otros flujos. Esta inconsistencia es, en gran medida, responsable del gran incremento de los casos de indocumentación y de la emergencia y constante aumento de los graves delitos del tráfico de migrantes en los territorios de tránsito migratorio y de trata de personas en los países de destino, que atentan contra los derechos humanos de los migrantes.¹⁰⁷ Esta inconsistencia revela, además, que en la relación de interconexión paradójica entre el proceso de globalización y las migraciones internacionales intervienen diferentes factores y dimensiones. Esta relación paradójica se manifiesta principalmente en tres dimensiones de la interconexión entre el proceso de globalización y las migraciones internacionales.

a. La dimensión económica

La migración internacional a nivel mundial, y de modo particular en América Latina, encuentra sus determinantes básicos en las desigualdades en los niveles de desarrollo entre los países, desigualdades que repercuten en las diferencias entre las rentas per cápita de los distintos países, y la inequidad social internacional e intranacional, cuya enormidad, persistencia y notoriedad en el mundo globalizado contemporáneo acrecienta las llamadas presiones migratorias. El desarrollo económico en los países de América Latina en las últimas décadas ha sido inestable y la asimetría en la distribución de los beneficios ofrecidos por el crecimiento de la economía se hace patente en todos los países de la región, como mencionamos anteriormente. Estas desigualdades de desarrollo e inequidades sociales son factores de atracción y expulsión entre los países latinoamericanos, generando procesos de *migraciones pendulares* intra-regionales y *transmigraciones* que circulan por el corredor de América Central y México para llegar a Estados Unidos y Canadá, además de las emigraciones extra-continetales.¹⁰⁸

Un segundo factor del incremento de la emigración y la migración intra-regional en América Latina ha sido el desempleo generado por el crecimiento de la población económicamente activa a niveles superiores a los de las ofertas de empleo en la región. Al desempleo se suma la precariedad del propio empleo y los bajos sueldos, que generan pobreza y vulnerabilidad social. Frente a estas situaciones, causantes de inseguridad, riesgo e indefensión, la emigración se convierte en la alternativa para enfrentar las difíciles condiciones de vida, la incertidumbre laboral y la disconformidad con los resultados de un desarrollo económico excluyente. Esta oferta de trabajo suministrada por personas provenientes de las economías latinoamericanas menos desarrolladas, o en condiciones de mayor pobreza, sumada a la creciente demanda de mano de obra para el fomento de la competitividad y el impulso de la economía en los países desarrollados parecieran ser las dos partes de una ecuación que debería resolverse sin mayores conflictos. Sin embargo, las crecientes restricciones al ingreso de los inmigrantes y la discriminación que sufren en el interior de las sociedades de destino revelan las inconsistencias del proceso de

globalización con relación a las migraciones, inconsistencias que entraban el desarrollo de esta relación en condiciones de mayor fluidez. En 2010, por ejemplo, se consideraba que existían alrededor de 50 millones de migrantes irregulares en el mundo, de los cuales 15 millones estaban en el continente americano. De este número, 10,8 millones estaban en Estados Unidos, de los cuales 80 por ciento provenían de América Latina y el Caribe.¹⁰⁹ La persistencia de la inmigración irregular alimenta, además, la percepción negativa de la inmigración en los países receptores, y los gobiernos justifican sobre tal inmigración irregular sus políticas tendientes a reforzar los controles aplicables al ingreso, la residencia y el empleo de extranjeros. Esta relación paradójica entre propensiones migratorias y restricciones a la libre movilidad laboral genera un círculo vicioso entre medidas restrictivas e irregularidad migratoria, especialmente para los migrantes con baja cualificación. Los migrantes altamente cualificados, empleados por grandes corporaciones, empresas e industrias no sólo tienen mayores facilidades de inserción en los mercados laborales de los países desarrollados, sino que son reclutados por las grandes empresas del mundo en un proceso conocido como el drenaje de cerebros (*brain drain*) que tiene un impacto negativo para el desarrollo de los países latinoamericanos.¹¹⁰ Todo ello revela la inconsistencia del proceso de globalización, dominado más por los intereses económicos impuestos por las grandes corporaciones y los países que por un programa de desarrollo integral de todas las personas, incluyendo a los migrantes.

Un tercer factor dentro de la dimensión económica se refiere a los ajustes estructurales implementados por los gobiernos de América Latina en el contexto de la globalización de sus economías, los cuales incluyeron procesos de privatización y tercerización de servicios públicos, así como de informalización y precarización del mercado laboral, que provocaron el incremento de la inestabilidad laboral, el desempleo y la necesidad de emigrar del propio país para encontrar una fuente de subsistencia o para mejorar las propias condiciones de vida.¹¹¹

Los avances tecnológicos derivados del proceso de globalización son un cuarto factor económico del incremento de las migraciones, y eso desde dos perspectivas diferentes. Por un lado, las innovaciones tecnológicas en los sectores primarios,

secundarios y terciarios provocaron la exclusión laboral de un importante contingente de la población, que se vio obligada a migrar.¹¹² Por el otro, la modernización y reducción de costos de los medios de transporte y comunicación facilitaron el proceso de emigración, y de esta forma incrementaron los flujos migratorios.

La intensificación de la explotación de los recursos naturales para mantener el equilibrio de la balanza comercial es un quinto factor de la dimensión económica del proceso de globalización que repercute en el cambio climático, la escasez de recursos para el desarrollo y otros desastres naturales que son determinantes para la movilización de contingentes significativos de la población en el interior del continente americano o hacia otros continentes.¹¹³

Un sexto factor de la dimensión económica son las remesas que los emigrantes latinoamericanos envían a aquellos familiares que permanecieron en el país de origen. Además de ser un aporte determinante para el sustento de las familias, las remesas tienen efectos sobre el desarrollo y constituyen el 1,5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de los países latinoamericanos. En términos relativos, por ejemplo, en 2007, las remesas representaron el 25,8 por ciento del PIB de Guyana, el 21,5 por ciento del de Honduras, el 18,2 por ciento del de El Salvador, el 12,9 del de Nicaragua y el 12,6 del PIB de Guatemala.¹¹⁴ La importancia de las remesas para las economías latinoamericanas, sin embargo, no debe eximir a los gobiernos de sus responsabilidades en la promoción de programas de desarrollo, como tampoco generar un proceso de dependencia social (de los familiares) y política (de los gobiernos para incrementar el producto interno bruto y el desarrollo económico).¹¹⁵

Lo anteriormente expuesto nos permite concluir que la reducción de la inequidad social y la convergencia económica, la promoción de trabajo digno y de programas de capacitación e integración social son condiciones elementales para que disminuyan los estímulos a la emigración a largo plazo. Mientras ello no ocurra, los países de la región deberán convivir con la migración internacional, enfrentando sus múltiples consecuencias, pero también aprovechando sus oportunidades.¹¹⁶

b. La dimensión política

Como mencionamos anteriormente, las políticas restrictivas de inmigración promovidas por los países desarrollados, países que controlan, en gran parte, el proceso de globalización, han sido definidas como yendo en contracorriente a la facilitación de la fluidez de bienes y capitales que esos mismos países definieron y siguen definiendo. Esta lógica restrictiva en materia de migración internacional está anclada en la prerrogativa de los países para custodiar la mano de obra nacional y la soberanía territorial, lo que les permite justificar el control institucional del ingreso y la permanencia de extranjeros.¹¹⁷ Si tomamos el caso de América Latina, veremos que después del breve período de políticas de promoción de la inmigración europea y asiática a fines del siglo XIX e inicio del siglo XX, a partir de la Primera Guerra Mundial y especialmente a partir de la crisis mundial de la década de 1930, los países latinoamericanos adoptaron políticas de restricción y regulación migratoria con el fin de proteger la mano de obra nacional. Esta lógica restrictiva se convirtió en represiva en la década de 1970, cuando los gobiernos latinoamericanos, en su gran mayoría militares, implementaron políticas migratorias basadas en la doctrina de la prerrogativa de la seguridad nacional. La misma lógica restrictiva fundada sobre la seguridad nacional volvió a exacerbarse a nivel mundial a partir de los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos (Nueva York y Virginia) y el 11 de marzo de 2004 en Madrid.¹¹⁸

En la actualidad, ante la necesidad de integrarse al nuevo orden mundial globalizado, los países latinoamericanos siguen promoviendo políticas y acuerdos bilaterales y regionales para la promoción de la liberalización de los flujos comerciales y financieros y, al mismo tiempo, políticas de restricción y control de los flujos de trabajadores.¹¹⁹ Esta dicotomía, sin embargo, además de su extrapolación a la normatividad migratoria nacional, extrapolación que no se adecúa a la naturaleza internacional del fenómeno de las migraciones, genera una situación de vulnerabilidad para los migrantes en el acceso a sus derechos, como veremos en el segundo capítulo de nuestra investigación. En este contexto, las migraciones aparecen no sólo como un problema que los países intentan solucionar en forma

inadecuada encargando a los funcionarios del control de fronteras de un tema con tantas complejidades económicas, políticas y socioculturales, humanas y éticas, sino como la manifestación más clara de la inconsistencia entre las políticas de desarrollo económico en crecimiento sin un correspondiente desarrollo social equitativo.

En este contexto, las migraciones siguen siendo un signo de alarma que revela la profundización de las inconsistencias e inequidades generadas por un sistema económico adoptado por los países latinoamericanos que excluye a los migrantes y niega sus derechos humanos. La exposición a una mayor vulnerabilidad que genera la condición de inmigrante como *extranjero* es indiscutible y tiene una expresión crítica en la ausencia de derechos, lo que afecta especialmente a los inmigrantes irregulares. Pese a los avances en la materia, promovidos principalmente por actores de la sociedad civil y organismos internacionales, perduran en América Latina agudas violaciones a los derechos humanos de los migrantes, como por ejemplo, la persistencia del tráfico de migrantes, la trata de personas y las condiciones de irregularidad migratoria de un elevado número de trabajadores inmigrantes, por citar sólo algunas.¹²⁰

Lo anterior revela la urgente necesidad de avanzar en la definición e implementación de políticas públicas sobre migración que no se reduzcan a acciones sectoriales, como la seguridad nacional o la protección del mercado laboral, sino basadas en la protección y efectivo gozo de los derechos humanos por parte de todo ciudadano, incluidos los migrantes, desde una perspectiva holística y multidimensional y definidas en forma consensuada y coordinada entre los países de origen, tránsito y destino de los migrantes, como veremos en el segundo y tercer capítulo de nuestra investigación.

c. La dimensión sociocultural

En términos sociales, los movimientos migratorios provocan cambios en diferentes ámbitos de las sociedades de los países emisores y receptores de migrantes, desde las mutaciones demográficas hasta la misma modificación de la estructura social, pasando por la redefinición de la convivencia social, la formación de redes sociales, o

el desarrollo del capital social, por citar algunos ejemplos. Entre estos ámbitos, destacan las redes sociales como formas de organización entre migrantes, aspecto que ha sido profusamente documentado por diversos estudios.¹²¹ Estas redes, sean ellas establecidas por vínculos familiares, entre parientes, amigos o compatriotas, conectan entre sí a las personas migrantes en todo el proceso migratorio: los potenciales emigrantes en los países de origen, los migrantes en su desplazamiento, los inmigrantes en el país de destino, y también los migrantes que retornan a su patria. A estas redes informales se suman las redes institucionales, integradas por organizaciones que articulan en forma colectiva el respeto de la condición y de los derechos de los migrantes en los países de origen, tránsito y destino.¹²² Los avances tecnológicos, con la inclusión de las redes sociales en internet, han tenido un impacto significativo en los movimientos migratorios, porque permiten conocer en tiempos reales los diferentes aspectos involucrados en los procesos migratorios, como por ejemplo, las ofertas de trabajo a nivel mundial, los costos de traslado y las condiciones requeridas para la regularización migratoria. Sin embargo, si por un lado las redes sociales permiten la articulación y la convivencia entre las comunidades de migrantes y las sociedades de acogida, fortaleciendo de esta forma a la sociedad civil, por otra parte, estas mismas redes sociales pueden ser utilizadas por grupos delictivos y terroristas para promover sus actividades ilícitas, en las cuales los migrantes también son reclutados, por ejemplo, para el transporte de drogas, o como víctimas del tráfico y trata de personas.

Como mencionamos en la primera parte de nuestra investigación, la violencia es también una de las dimensiones que se ha incrementado con el proceso de globalización, generando un proceso de globalización de la sociedad *incivil*. Los conflictos armados, junto a otras variables sociales como las profundas desigualdades estructurales, el acceso desigual a la tierra y a los medios de producción, así como la violación de los derechos humanos siguen generando conflictos sociales y violencia, los cuales se encuentran entre los factores que provocan la migración y el desplazamiento interno. El desplazamiento de grandes contingentes poblacionales que se ven expulsados de sus lugares de origen, u

obligados a dejar sus propias casas y sus países es, en efecto, una de las mayores consecuencias sociales de la violencia. A fines de 2009, por ejemplo, el número de personas en todo el mundo que habían abandonado sus casas por este motivo superaba los 42 millones, de los cuales 15 millones vivían fuera de sus países como refugiados y 27 millones como desplazados internos a causa de conflictos, violencia y violación de los derechos humanos.¹²³ En este mismo año, 5 millones de desplazados vivían en el continente americano, de los cuales 3,4 millones vivían en Colombia, que tiene la segunda mayor población de desplazados en el mundo después de Sudán.¹²⁴

En términos culturales, la migración internacional siempre ha contribuido a los intercambios entre diferentes culturas, etnias y religiones, forjando espacios multiculturales y difundiendo ideas y valores. Por otra parte, las diferencias y similitudes culturales entre países, y factores como el idioma, las tradiciones y las relaciones familiares, inciden en los flujos migratorios internacionales, actuando como posibles frenos o motivaciones a la migración internacional.

Una de las manifestaciones culturales del proceso de globalización es el tránsito de identidades nacionales de base territorial a otras de índole *trans-territorial*.¹²⁵ La articulación entre migrantes de las ya mencionadas redes sociales mantiene también los vínculos culturales con los países de origen y, al mismo tiempo, constituye referentes colectivos de identidad en los países de destino. Estas comunidades transnacionales son un ejemplo notorio del papel interactivo entre las migraciones internacionales y el proceso de globalización en el marco de la *explosión identitaria* que caracteriza la fragmentación de las sociedades contemporáneas.¹²⁶ Las redes sociales y conformación de comunidades forman parte de una estrategia afirmativa de los migrantes en la defensa de sus rasgos culturales y la expresión de sus demandas de ciudadanía y protección tanto frente a las posturas restrictivas en materia de inmigración como ante las prácticas de rechazo social. En este sentido, las redes sociales actúan como factores de retroalimentación de los flujos migratorios y propician la diversificación de los mismos.¹²⁷

Otro de los aspectos culturales que incitan a la preocupación académica, política y social se refiere a las actitudes y conductas xenófobas contra la población inmigrante, especialmente aquella que ha logrado integrarse o convertirse en una comunidad de inmigrantes al interior de las sociedades receptoras. Estas actitudes y conductas pueden estar sustentadas por una percepción esencialista de la cultura o por diferentes tipos de prejuicios, tales como el biológico, que da lugar al *racismo*, el cultural, que se manifiesta en el *integrismo*, el religioso, que se revela como *fundamentalismo*, el nacional, que se expresa como *chauvinismo*, o el social, que aparece en las distintas formas de *clasismo*.¹²⁸ Estas actitudes y conductas xenófobas y las hostilidades concomitantes resurgen cada cierto tiempo, en especial cuando las condiciones económicas empeoran o el clima de inseguridad florece en las sociedades receptoras. Lo anterior repercute en la implementación de políticas *asimilacionistas* de la migración o, por el contrario, políticas restrictivas para impedir el ingreso de nuevos migrantes.¹²⁹

Lo anteriormente expuesto nos permite afirmar que las distintas dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales asociadas a los movimientos migratorios y al proceso de globalización ponen de relieve la multiplicidad de impactos recíprocos y la interacción entre estos dos fenómenos. Las dinámicas, manifestaciones y consecuencias de la interacción entre estos dos fenómenos no se limitan, por lo tanto, a relación lineal de causa-efecto. Los distintos efectos de la globalización favorecen los procesos migratorios, aunque el abanico de motivaciones que lleva a las personas a migrar está relacionado con razones que van más allá de los propios efectos de la globalización. Por otra parte, aunque vivamos en la era de la globalización, el movimiento de personas sigue siendo restringido y está estrictamente regulado. Consecuentemente, más allá de la magnitud de los impactos entre el proceso de globalización y las migraciones, la cuestión fundamental que se plantea es en términos de su gobernabilidad a causa de la relativa libertad de movimiento de las personas en relación al más flexible y permitido movimiento de bienes y capitales en el marco del proceso de globalización. Este es el tema sobre el que investigaremos en el segundo capítulo de nuestro estudio.

Notas - Capítulo 1

⁴ Para una visión exhaustiva de las diferentes teorías sobre el proceso de globalización, véase Jones, Andrew (2011) Op. cit. Véase también, Jones, Andrew (2006) *The Dictionary of Globalization*. Polity Press, Cambridge. Para una visión amplia del proceso de globalización, véase, Rodrik, Dani (2011) *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. W.W. Norton & Company, New York; Ritzer, George (2010) *Globalization: a Basic Text*. Blackwell, Sussex; Beck, Ulrich (2000) *What is Globalization?* Polity Press, Cambridge.

⁵ Fukuyama, Francis (1992) *The End of History and the Last Man*. Free Press, New York.

⁶ Véase Heine, Jorge and Thakur, Ramesh, Editors (2010) *The Dark Side of Globalization*. United Nations University Press, New York, pp. 1-16.

⁷ Giddens, Anthony (1990) *The Consequences of Modernity*. Polity Press, Cambridge, p. 64.

⁸ Véase, Held, David, McGrew, Anthony, Goldblatt, David and Perraton, Jonathan (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Polity Press, Cambridge.

⁹ Dicken, Peter (2007) *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. Sage, London, pp. 4-8.

¹⁰ Jones, Andrew (2011) Op. cit., pp. 1-18.

¹¹ Véase, Castells, Manuel (2000a) *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. I*. Blackwell, Oxford. Véase también, Castells, Manuel (2000b) *The End of the Millennium: The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. III*. Blackwell, Oxford; y Castells, Manuel (2003) *The Power of Identity: The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. II*. Blackwell, Oxford.

¹² Véase, Dicken, Peter (2007) Op. cit. pp. 7-8.

¹³ Véase, Appadurai, Arjun (1996) *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. University of Minnesota Press, Minneapolis. Véase también Jones, Andrew (2006) Op. Cit., pp. 229-230.

¹⁴ Hirst, Paul and Thompson, Grahame (1999) *Globalization in Question*. Polity Press, Cambridge.

¹⁵ Wallerstein, Immanuel (1979) *The Capitalist World-Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.

¹⁶ Hardt, Michael and Negri, Antonio (2000) *Empire*. Harvard University Press, Cambridge, p. 386. Véase también Jones, Andrew (2006) Op. cit., pp. 191-208.

¹⁷ Klein, Naomi (2000) *No Logo*. Flamingo, New York. Véase también, Klein, Naomi (2007) *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Penguin, London.

¹⁸ Appadurai, Arjun (1996) Op. cit. Véase también Jones, Andrew (2006) Op. cit., pp. 209-226.

¹⁹ Jones, Andrew (2011) Op. cit., pp. 5-7.

²⁰ *Ibíd.*, p. 6.

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*, p. 7.

-
- ²³ Held, David and McGrew, Anthony, Editors (2007) *Globalization Theory: Approaches and Controversies*. Polity Press, Cambridge. Véase también, Held, David y McGrew, Anthony (2003) *Globalización-Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Paidós, Barcelona.
- ²⁴ Bisley, Nick (2007) *Rethinking Globalization*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, p. 11.
- ²⁵ McLuhan, Marshall (1962) *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*. University of Toronto Press, Toronto. Véase también, McLuhan, Marshall (1964) *Understanding Media: The Extension of Man*. McGraw Hill, New York.
- ²⁶ Véase Lovelock, James (1979) *Gaia: A New Look at Life on Earth*. Oxford University Press, Oxford.
- ²⁷ Frank, Andre Gunder (1966) "The Development of Underdevelopment", in *Monthly Review*, Vol. 18, No. 4, pp. 17-31.
- ²⁸ Wallerstein, Immanuel (1979) Op. cit.
- ²⁹ Harvey, David (1989) *The Condition of Posmodernity*. Blackwell, Oxford. Véase también, Harvey, David (2003) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford.
- ³⁰ Giddens, Anthony (1990) Op. cit.
- ³¹ Featherstone, Mike (1990) *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*. Sage Publications, London.
- ³² Luard, Evan (1990) *The Globalization of Politics*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- ³³ Jones, Andrew (2011) Op. cit., pp. 9-10. Véase también Albrow, Martin (1996) *The Global Age: State and Society Beyond Modernity*. Stanford University Press, Stanford; Hoogvelt, Ankie (1997) *Globalization and the Postcolonial World: the New Political Economy of Development*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- ³⁴ Véase, Held, David, McGrew, Anthony, Goldblatt, David and Perraton, Jonathan (1999) Op. Cit.
- ³⁵ Bisley, Nick (2007) Op. cit.
- ³⁶ Rodrik, Dani (2011) Op. cit.
- ³⁷ Stiglitz, Joseph (2010) *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. W.W. Norton and Company, New York.
- ³⁸ Véase también, Wallerstein, Immanuel (2000) "Globalization or the Age of Transition? A Long-Term View of the Trajectory of the World System", in *International Sociology*, Vol. 15, No. 2, pp. 251-167.
- ³⁹ Held, David, McGrew, Anthony, Goldblatt, David and Perraton, Jonathan (1999) Op. cit. Véase también David Held and Anthony McGrew Editors (2007) Op. cit.
- ⁴⁰ Giddens, Anthony (1990) Op. cit. Véase también, Giddens, Anthony (1999) *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*. Profile Books, London.
- ⁴¹ Appadurai, Arjun (1996) Op. cit.
- ⁴² Véase, Jones, Andrew (2011) Op. cit. p. 229.
- ⁴³ Castells, Manuel (2000a) Op. cit. Véase también Castells, Manuel (2000b) Op. cit.; y Castells, Manuel (2003) Op. cit.

⁴⁴ Friedman, Thomas (2005) *The World is Flat: The Globalized World in the Twenty-First Century*. Allen Lane, New York.

⁴⁵ Bhaduri, Amit and Nayyar, Deepak (1996) *The Intelligent Person's Guide to Liberalization*. Penguin Press, New Delhi, p. 67.

⁴⁶ Aghion, Philippe and Williamson, Jeffrey (2008) *Growth, Inequality and Globalization: Theory, History and Policy*. Cambridge University Press, Cambridge.

⁴⁷ Véase Chen, Shaohua and Ravallion, Martin (2008) *China Is Poorer Than We Thought, But Not Less Successful in the Fight Against Poverty*. World Bank, Policy Research Working Paper No. 4621, Washington D.C.

⁴⁸ Para una visión de las principales potencialidades y beneficios del proceso de globalización, véase Legrain, Philippe (2002) *Open World: the Truth About Globalization*. Ivan R. Dee Publisher, Chicago; Bhagwati, Jagdish (2004) *In defense of Globalization*. Oxford University Press, Oxford; Friedman, Thomas (2005) Op. cit.; Mussa, Michael (2006) *Fred Bergsten and the World Economy*. Peterson Institute for International Economics. Washington D.C.; Wolf, Martin (2008) *Fixing Global Finance*. The Johns Hopkins University Press, Maryland.

⁴⁹ Véase Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice (1995) *Economie Internationale*. Collection Ouvertures Economiques, Prémisses, Editions De Boeck Université, Bruxelles.

⁵⁰ Véase Sandmo, Agnar (2011) *Economics Evolving: A History of Economic Thought*. Princeton University Press, Princeton. Véase también Muñoz Gomá, Oscar (2007) *El modelo económico de la Concertación, 1990-2005. ¿Reformas o cambio?* Editorial Catalonia, FLACSO, Santiago de Chile, pp. 38-50.

⁵¹ Nayyar, Deepak (2006) "Globalization, History and Development: A Tale of Two Centuries", in *Journal of Economics*, Vol. 30, No. 1, pp. 153-154.

⁵² Véase Rodríguez Grossi, Jorge (2009) "Economía y Migraciones en América Latina", en Chiarello, Leonir, Sanza Gutiérrez, María Isabel y Marchetto, Ezio, Editores, *Fronteras, ¿Muros o Puentes? Actas del Primer Fórum Internacional sobre Migración y Paz*. Scalabrini International Migration Network, New York, pp. 67-78.

⁵³ Véase CEPAL (2007) *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.

⁵⁴ Rodrik, Dani (2011) Op. cit., pp. 167-167.

⁵⁵ Véase Vacchino, Juan Mario (1981) *Integración económica regional*. Universidad Central de Venezuela, Caracas.

⁵⁶ Véase CEPAL (2007) Op. cit., pp. 20-21.

⁵⁷ Para una visión amplia de las inconsistencias del proceso de globalización y sus impactos nocivos sobre las sociedades actuales, véase Stiglitz, Joseph (2002) *El malestar en la globalización*. Santillana Ediciones Generales, Madrid. Véase también Pogge, Thomas, *Reconocidos y violados por la ley internacional: los derechos humanos de los pobres globales*, en Cortés Rodas Francisco y Giusti Miguel, Editores (2007) *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, pp. 27-75.

⁵⁸ Rodrik, Dani (2011) Op. cit., p. 136.

⁵⁹ Véase Pogge, Thomas (2010) *Politics as Usual: What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric*. Polity Press, Malden, pp. 104-106.

⁶⁰ Naciones Unidas (2010) *Informe sobre desarrollo humano 2010*. Naciones Unidas, New York.

⁶¹ Pogge, Thomas (2007) Op. cit., pp. 34-35.

⁶² Rabossi, Eduardo (2007) "Notas sobre la globalización, los derechos humanos y la violencia", en Cortés Rodas Francisco y Giusti Miguel, Editores, *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, pp. 240-241.

⁶³ Pogge, Thomas (2010) Op. cit., p. 50.

⁶⁴ Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011) *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL, Santiago de Chile, p. 49.

⁶⁵ Véase Heine, Jorge and Thakur, Ramesh, Editors (2011) Op. cit., pp. 1-16.

⁶⁶ Delgado Wise, Raúl (2009) "Dilemas de la migración y el desarrollo: lecciones de la experiencia mexicana", en Chiarello, Leonir, Sanza Gutiérrez, María Isabel y Marchetto, Ezio, Editores, Op. cit., p. 83.

⁶⁷ Stiglitz, Joseph (2002) Op. cit., pp. 299-333.

⁶⁸ Rodrik, Dani (2011) Op. cit., p. 136.

⁶⁹ Véase Rabossi, Eduardo (2007) Op. cit., pp. 231-253.

⁷⁰ Véase Pogge, Thomas (2002) *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. Polity Press, Cambridge.

⁷¹ Véase Pogge, Thomas (2007) Op. cit., p. 43.

⁷² Para una visión sintética de los principales argumentos utilizados por los países ricos e influyentes para justificar la imposición del orden institucional actual, responsable de la muerte de millones de personas al año, véase Pogge, Thomas (2007) Op. cit., pp. 43-64.

⁷³ Para una visión exhaustiva del círculo vicioso entre vulnerabilidad social y violencia, véase World Bank (2011) *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. World Bank, Washington D.C.

⁷⁴ Para una visión exhaustiva de las distintas reacciones ante el actual proceso de globalización, véase Mittelman, James (2000) *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*. Princeton University Press, Princeton.

⁷⁵ Heine, Jorge and Thakur, Ramesh, Editors (2011) Op. cit., p. 9.

⁷⁶ Para una visión exhaustiva de los varios movimientos insurgentes que se desarrollaron en forma reaccionaria al proceso de globalización, véase Heine, Jorge and Thakur, Ramesh, Editors (2011) Op. cit.

⁷⁷ World Bank (2011) Op. cit., p. 6.

⁷⁸ Mittelman, James (1996) "The Dynamics of Globalization", in Mittelman, James, Editor (1996), *Globalization: Critical Reflections*. Lynne Rienner, Boulder, pp. 1-19.

⁷⁹ Véase Mittelman, James and Johnston, Robert (1996) "Global International Crime", in *Ibíd.*, pp. 203-222.

⁸⁰ Strange, Susan (1994) "From Bretton Woods to the Casino Economy", in Corbridge, Stuart, Martin, Ron and Thrift, Nigel, Editors, *Money, Power and Space*. Blackwell, Oxford, pp. 49-62. Susan Strange denomina capitalismo de casino el actual sistema económico internacional basado en la desregulación por parte de los Estados y la libre concurrencia entre las grandes corporaciones y empresas.

⁸¹ Véase, Sterling, Claire (1994) *Thieve's World: The Threat of the New Network of Organized Crime*. Simon & Shuster, New York.

⁸² Shelley, Louise (1995) "Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation State?" *Journal of International Affairs*, 48, No. 2, pp. 463-491.

⁸³ Mittelman, James and Johnston, Robert (2000) *Op. cit.*, p. 221.

⁸⁴ Véase Rabossi, Eduardo (2007) *Op. cit.*, pp. 240-241.

⁸⁵ Para un análisis exhaustivo de la dimensiones éticas vinculadas a la violencia y el proceso de globalización, véase Hassner, Pierre (2001) "Violence and Ethics: Beyond the reason of State Paradigm", in Coicaud, Jean-Marc and Warner, Daniel, Editors, *Ethics and International Affairs*. United Nations University Press, New York.

⁸⁶ Para una visión amplia de las principales interpretaciones sobre la relación entre el proceso de globalización y las migraciones, véase, entre otros, OECD (2000) *Globalization, Migration and Development*. OECD, Paris; Stalker, Peter (2000) *Workers Without Frontiers: the Impact of Globalization on International Migration*. International Labour Office, Geneva; Portes, Alejandro and DeWind, Josh, Editor (2007) *Rethinking Migration: New Theoretical and Empirical Perspectives*. Berghahn Books, New York; Sánchez Barricarte, Jesús Javier (2010) *Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado*. Biblioteca Nueva, Madrid.

⁸⁷ Para una visión exhaustiva de los impactos de la globalización sobre las tendencias de las migraciones en América Latina, véase Martínez Pizarro, Jorge (2003) *Tendencias recientes de la migración internacional en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile. Véase también Solimano, Andrés (2003) *Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana*. CEPAL, Santiago de Chile.

⁸⁸ Véase CEPAL (2006) *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile, pp. 21-22.

⁸⁹ Hatton, Timothy and Williamson, Jeffrey (1998) *The Era of Mass Migration: Causes and Economic Impacts*. Oxford University Press, Oxford. Véase también Hatton, Timothy and Williamson, Jeffrey (2008) *Global Migration and World Economy: Two Centuries of Policies and Performance*. MIT Press, Cambridge.

⁹⁰ Sobre políticas de inmigración en América Latina durante la primera fase de globalización véase O'Rourke, Kevin and Williamson, Jeffrey (1999) *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*. MIT Press, Cambridge.

⁹¹ Véase, Santillo Mario (1994) "La migración masiva de los siglos XIX y XX hacia América Latina", en Auza, Nestor, Editor, *El éxodo de los Pueblos. Manual de Teología y Pastoral de la Movilidad Humana*. Consejo Episcopal Latinoamericano, Colección PELAL, Vol. IV, Bogotá, pp. 63-80.

⁹² Véase CEPAL (2006) *Op. Cit.*, pp. 23-24.

⁹³ Véase Solimano, Andrés (2003) Op. cit., pp. 58-59.

⁹⁴ Véase CEPAL (2006) Op. cit., pp. 24-28.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 28.

⁹⁶ Véase Castles, Stephen y Miller, Mark (2004), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Third Revised Edition*. Palgrave-Macmillan and Guilford Books, New York.

⁹⁷ Véase CEPAL (2006) Op. cit., pp. 24-27.

⁹⁸ Organización Internacional para las Migraciones – OIM (2010a), *Informe sobre las migraciones en el Mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*. OIM, Ginebra.

⁹⁹ Mirkin, Barry (2011) *La migración internacional en el Hemisferio Occidental: un estudio exploratorio*. Scalabrini International Migration Network, New York, p. 24.

¹⁰⁰ Véase CEPAL (2000) *Migración Internacional en América Latina. Boletín Demográfico N° 65*. CEPAL, Santiago de Chile.

¹⁰¹ Castles, Stephen and Miller, Mark (2004) Op. cit.

¹⁰² Heine, Jorge and Thakur, Ramesh (2011) Op. cit.

¹⁰³ Orrenius, Pia and Zavodny, Madaline (2011) *Beside the Golden Door: U.S. Immigration Reform in a New Era of Globalization*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.

¹⁰⁴ Véase Mármora, Lelio (2000) “Perspectivas Migratorias en el proceso de globalización”, en Centro de Estudios Migratorios (CEM) *Migrações contemporâneas: desafio à vida, à cultura, à fé*. CEM, Brasilia, pp. 17-29.

¹⁰⁵ Véase CEPAL (2002) *Globalización y desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile, pp. 73-76.

¹⁰⁶ Tapinos, Georges y Delaunay, Daniel (2001) *¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios? Notas de población, N° 73*. CEPAL, Santiago de Chile, p. 48.

¹⁰⁷ Véase CEPAL (2002) Op. Cit., p. 244.

¹⁰⁸ Para una visión completa sobre los procesos de *migraciones pendulares y transmigraciones* en América Latina, véase Mármora, Lelio (1997) *Las políticas de migraciones internacionales*. Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

¹⁰⁹ Mirkin, Barry (2011) Op. cit., p. 26.

¹¹⁰ Véase Chiswick, Barry, Editor (2011) *High-Skilled Immigration in a Global Labor Market*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.

¹¹¹ Para una visión sintética de los impactos de la reestructuración de la economía mundial y del sistema de producción mundial provocados por el proceso de globalización sobre las migraciones internacionales, véase Mittelman, James (2000) Op. cit., pp. 58-73.

¹¹² Véase Weller, Jürgen (2001) *Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario*. CEPAL, Santiago de Chile.

-
- ¹¹³ Véase, International Organization for Migration – IOM (2008) *Climate Change and Migration: Migration Research Series, No. 31*. IOM, Geneva.
- ¹¹⁴ Organización Internacional para las Migraciones – OIM (2010) Op. Cit., p. 161.
- ¹¹⁵ Sobre el impacto de las remesas en las economías latinoamericanas, véase World Bank (2008) *Migration and Remittances Factbook*. World Bank, Washington D.C.
- ¹¹⁶ Véase CEPAL (2002) Op. cit., p. 246.
- ¹¹⁷ Véase, Massey, Douglas and Taylor, Edward (2004) *International Migration: Prospects and Policies in a Global World*. Oxford University Press, Oxford. Véase también Keohane, Robert y Nye, Joseph (1990) *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- ¹¹⁸ Sobre las políticas migratorias restrictivas adoptadas por los países latinoamericanos, véase Mármora, Lelio (1997), Op. cit., pp. 284-295.
- ¹¹⁹ Véase Aglietta, Michael (1995) *Las reglas de juego: América Latina, globalización y regionalismo*. Paperback, Buenos Aires.
- ¹²⁰ Véase Bales, Kevin and Soodalter, Ron (2009) *The Slave Next Door: Human Trafficking and Slavery in America Today*. University of California Press, Los Angeles. Véase también International Organization for Migration – IOM (2005) *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey*. IOM, Geneva; Bastone, David (2007) *Not for Sale: the Return of the Global Slave Trade and How Can We Fight It*. Harper Collins Books, New York; Shelley, Louise (2010) *Human Trafficking: a Global Perspective*. Cambridge University Press, Cambridge.
- ¹²¹ Véase Brettell, Caroline and Hollifield, James (2000) *Migration Theories: Talking Across Disciplines*. Routledge, New York. Véase también Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela and Taylor, Eduard (2004) Op. cit., pp. 34-62; Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela and Taylor, Eduard (1994) “An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case”, in *Population and Development Review*, Vol. 20, No. 4, pp. 699-751.
- ¹²² Véase Bashi, Vilna Franchine (2007) *Survival of Knitted: Immigrant Social Networks in a Stratified World*. Standord University Press, Standford.
- ¹²³ World Bank (2011) Op. cit., p. 61.
- ¹²⁴ Mirkin, Barry (2010) Op. cit., p. 20.
- ¹²⁵ Véase Tilly, Charles (2005) *Identities, Boundaries, and Social Ties*. Paradigm Publishers, Boulder.
- ¹²⁶ Véase Castells, Manuel (2003), Op. cit.
- ¹²⁷ Véase CEPAL (2002) Op. cit., pp. 247-248
- ¹²⁸ Véase Mármora, Lelio (1997) Op. cit., pp. 74-76.
- ¹²⁹ Véase CEPAL (2006) Op. cit., p. 19.

Capítulo 2

De la seguridad nacional a la seguridad humana: el cambio de perspectiva en las políticas migratorias en América Latina

Las diferentes teorías que intentan explicar los movimientos migratorios que analizamos en el capítulo anterior reconocen, al menos a nivel remoto, a la desigualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas existentes entre los países como causa principal de las migraciones internacionales. Los impactos mutuos entre el proceso de globalización del sistema económico neoliberal y las migraciones revelan el incremento de la fluidez tanto de los movimientos de bienes y capitales, como también de los servicios.

Pese al inherente carácter *transnacional* de las migraciones, característico del actual contexto globalizado, los Estados siguen definiendo e implementando políticas migratorias desde una perspectiva unilateral. Aunque las narrativas *hiperglobalistas*, defensoras del proceso de globalización, sostengan que el Estado ha perdido su poder para regular los flujos no sólo de bienes y capitales, sino también de las personas que cruzan sus propias fronteras, los agentes principales de la seguridad nacional y de la regulación de los flujos migratorios siguen siendo los Estados nacionales.¹

En este sentido, y ante el incremento de las migraciones internacionales en el contexto globalizado actual, los Estados están definiendo e implementando políticas migratorias basadas en el concepto de seguridad desde perspectivas muy diferentes. El análisis de la situación en los países latinoamericanos permite reconocer que las políticas migratorias han cambiado en la última década. Los países latinoamericanos han abandonando progresivamente el modelo restrictivo en vigor, implementado durante los gobiernos militares y basado en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), dirigiéndose hacia un modelo de gobernabilidad migratoria consensuada y

coordinada a nivel regional basado en los derechos humanos y la seguridad humana de los migrantes.

En este segundo capítulo de nuestro estudio analizaremos tres elementos centrales relacionados con el cambio de perspectiva sobre el concepto de seguridad que los gobiernos de los países latinoamericanos han llevado a cabo y finalmente adoptado para la definición e implementación de sus nuevas políticas migratorias. En un primer momento estudiaremos cómo el concepto de seguridad desde la perspectiva de Estado se ha definido históricamente y cómo se ha aplicado en América Latina en los últimos 50 años, para poder examinar después cuáles fueron, y siguen siendo, sus impactos en las políticas migratorias. En segundo lugar, analizaremos el concepto de seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos y sus consecuencias en las políticas migratorias. Finalmente, en la tercera parte, reflexionaremos desde una perspectiva ético-política sobre la seguridad humana como principio de legitimidad normativa para la definición e implementación de políticas, leyes y programas sobre migraciones.

2.1 Seguridad desde la perspectiva de la razón y el derecho de Estado y sus repercusiones en las políticas migratorias en América Latina

Durante la Guerra Fría los países latinoamericanos adoptaron políticas migratorias restrictivas fundadas en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). Posteriormente, a pesar de la caída del imperio soviético y la ola de democratización, algunos países latinoamericanos siguieron adoptando políticas basadas en el derecho del Estado a garantizar la seguridad nacional ante las amenazas del terrorismo interno y el incremento del tráfico de drogas. Algunas de dichas políticas se cristalizaron en algunos países, especialmente en México, a partir de los ataques terroristas producidos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Después de un breve estudio sobre los orígenes del concepto de seguridad desde la perspectiva de la razón de Estado, examinaremos cómo este concepto se ha definido y aplicado en

América Latina, y cuáles fueron sus impactos sobre las políticas migratorias, en tres períodos específicos de los últimos 50 años: a) durante la Guerra Fría, b) en el período posterior a la Guerra Fría y c) a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

2.1.1. Marco histórico-institucional de la seguridad desde la perspectiva del Estado

Estudios antropológicos e históricos revelan que la pertenencia y participación de una persona a determinadas sociedades, así como su seguridad están basadas en el simple hecho de ser miembro de tal sociedad (tribu o clan), sin necesidad alguna de la intervención de entidades, organizaciones o estructuras similares al Estado moderno. En estas sociedades, que aún sobreviven, por ejemplo, en África Central o en la cuenca de la Amazonía Central, existen reglas tribales y determinadas jerarquías bajo el liderazgo de los ancianos. Tales reglas existen para garantizar la seguridad de la tribu o el clan, así como la de sus integrantes. Sin embargo, en ellas no existen oficiales dedicados exclusivamente al gobierno y la seguridad de la tribu o clan, como tampoco territorios fijos con fronteras reconocidas o jurisdicción territorial².

Es en los antiguos imperios de Persia, Grecia, India y Roma, estructurados generalmente sobre la base de pequeñas ciudades-Estado que comienzan a encontrarse algunas de las características esenciales de lo que serán, posteriormente, los Estados modernos. Entre ellas destacan la existencia de un territorio delimitado, de determinados sistemas legales, como el derecho romano, y de estructuras legislativas, ejecutivas y judiciales, además de unas fuerzas armadas, encargadas específicamente de la seguridad interna y la protección externa. Si bien estas características ya empiezan a estar presentes en las pequeñas ciudades-Estado de la antigua Grecia, especialmente, lo harán, en forma más desarrollada y

definida, en las ciudades-Estado de Italia del periodo del Renacimiento, contexto en el cual nace el actual sistema de los Estados-Nación³.

El nacimiento del sistema de Estados modernos, como marco distintivo de la política moderna y contemporánea, tiene sus orígenes en el contexto del Iluminismo y del Renacimiento europeo, que surgen como reacción al sistema feudal que caracterizó la Edad Media. Durante los más de mil años de duración de la Edad Media, desde la caída del Imperio Romano en el siglo V hasta el Renacimiento y la Reforma en los siglos XV y XVI, la religión cristiana, a través de la Iglesia católica, había sido la base de la unidad política supranacional en Occidente. Esta base filosófico-religiosa supranacional encuentra sus orígenes en el Edicto de Milán de 313, a través del cual Constantino otorgó legitimidad legal al Cristianismo al declararlo la religión del Imperio Romano. Con la caída del Imperio Romano, y basándose en la “catolicidad” o “universalidad” de su misión, la Iglesia, centralizada en el poder del Papa, se convirtió en el sostén del delicado sistema de equilibrio entre los diferentes poderes políticos, llegando a constituirse, en el siglo IX, como institucionalidad supranacional a la cual Carlo Magno se alió para fundar el Sacro Imperio Romano Germánico, que dominó Europa Occidental durante varios siglos. Pese a su carácter supranacional y su estructura monárquica, a diferencia de los Estados-Nación modernos, el Sacro Imperio se caracterizó por la peculiar coexistencia entre el emperador y los poderes locales de los condados, ducados, ciudades-Estado y monarquías imperiales. Su función primordial era la de asegurar la estabilidad política y la resolución pacífica de los conflictos de poder entre todos esos diferentes poderes locales que compartían una base católica común. Desde esta perspectiva, todo tipo de flujos en las fronteras entre las distintas entidades políticas fueron fluidos durante la Edad Media, y las elites compartían una visión cosmopolita del mundo en aras de los intercambios económicos y comerciales.⁴

Si bien durante el periodo medieval el Sacro Imperio logró un sistema que aportó una unidad política formal a buena parte de Europa, esta unidad se basaba únicamente en la esfera religiosa y, consecuentemente, el poder político quedó fragmentado entre diferentes reinos, principados, condados y ciudades-Estado que defendían la

propia legitimidad de su poder individual. Sin embargo, estas entidades políticas eran débiles a nivel administrativo y militar, debiendo apoyarse en los barones y nobles locales para sostener sus gastos burocráticos y militares. En este sentido, el sistema feudal estuvo caracterizado por el dominio privado de la autoridad pública por parte de personas o instituciones privadas, como barones, obispos, mercaderes o la naciente burguesía, los cuales controlaban las cortes de justicia y garantizaban la seguridad interna y externa con fuerzas armadas en muchos de los casos mercenarias e incluso piratas.⁵

La visión cosmopolita y absolutista de la autoridad basada en la ley divina enfrentó una profunda crisis en los siglos XIII y XIV al entrar en choque con tres elementos emergentes: a) el incremento y expansión de la educación basada en argumentos racionales, que pusieron en crisis la justificación de la autoridad basada en la Palabra revelada por Dios; b) el crecimiento del capitalismo y las actividades comerciales, que cambiaron la comprensión y aceptación tanto del concepto de lucro en las actividades comerciales, considerado hasta entonces como usura, como de obligación social de la propiedad, la cual asumió la perspectiva moderna de propiedad privada; y c) la división entre el poder sagrado y secular, con la consecuente ruptura del equilibrio de poder entre el Papado y el Imperio, que provocó el fortalecimiento de las monarquías nacionales y las ciudades-Estado independientes.⁶

Esta crisis se incrementó con las insurrecciones de los incipientes nacionalismos del siglo XIV, el Renacimiento de la Europa en el siglo XV y, principalmente, con la Reforma Protestante, que proponía la separación entre la autoridad religiosa católica y el poder político temporal. Tal perspectiva de la Reforma fue utilizada por los poderes políticos nacionales, y especialmente por la monarquía absolutista de Francia, para justificar el propio poder absoluto y su independencia del Sacro Imperio Romano Germánico. En este contexto, los conflictos culturales y religiosos, políticos y económicos entre las entidades monárquicas absolutistas y las nuevas entidades políticas estatales se exacerbaban, provocando revueltas burguesas en Holanda y Alemania, la guerra civil en Inglaterra y convirtiéndose, en 1618, en una guerra

generalizada entre los defensores de la hegemonía del Sacro Imperio y los promotores de la independencia de los nuevos Estados emergentes, conocida como la Guerra de los Treinta Años, que concluyó con el Tratado de Paz de Westphalia de 1648.⁷

La Paz de Westphalia instauró las bases del sistema internacional moderno de Estados nacionales independientes y soberanos establecidos en un territorio delimitado, con fronteras y una población propias, con derechos soberanos y con jurisdicción exclusiva sobre su territorio. En este contexto la seguridad se vinculó intrínsecamente a la soberanía de los Estados, asumiendo, al mismo tiempo, una connotación negativa de defensa del territorio nacional ante las posibles invasiones de los demás Estados y de protección de la autodeterminación política del Estado ante la amenaza de intervenciones externas sobre la propia autonomía política. Como consecuencia de esto, se constituyeron las fuerzas armadas de los Estados como instrumento institucionalizado de la seguridad, las cuales reemplazaron a los antiguos mercenarios. De esta forma la seguridad se focalizó sobre la defensa militar de las fronteras territoriales frente a las amenazas externas, desatendiendo la protección de la tranquilidad y estabilidad social de los ciudadanos.⁸

De esta forma se establecieron las raíces del paradigma realista de la seguridad del Estado en las relaciones internacionales en los últimos siglos, cuyo motor principal es la frase “*si vis pacem para bellum*” (si quieres la paz, prepárate para la guerra), atribuida a Flavius Vegetius Renatus, escritor de temas militares del siglo IV y plasmada en su obra *Epitoma rei militaris*.⁹ Por otra parte, y en sintonía con el paradigma del *sistema mundo* de interpretación de las relaciones internacionales, la Paz de Westphalia estableció un sistema internacional integrado por Estados soberanos e iguales combatiendo uno contra el otro para obtener sus intereses individuales y su seguridad nacional, sin considerar las consecuencias que tal situación podría tener sobre la seguridad de los propios ciudadanos. Así se define la perspectiva, consagrada por Thomas Hobbes en el *Leviatán*, del rol supremo del Estado en la seguridad interna y externa, al ser a este a quienes las personas ceden libremente su capacidad de utilizar la violencia para que, centralizando el uso de la

fuerza, el Estado pueda garantizar la seguridad interna y externa. La historia ha demostrado, sin embargo, que este absolutismo de la seguridad en las manos del Estado, y su hegemonía en el uso de la fuerza, ha fallado en el que hubiera debido ser su objetivo primario que es el de proteger a su propio pueblo.¹⁰

A los conflictos de poder a nivel político, diplomático y militar, se añadió la esfera económica, que también tuvo un rol crítico en el establecimiento y crecimiento de los nuevos Estados independientes. Ante la necesidad de sostener los gastos militares para garantizar la seguridad de sus fronteras, los Estados nacientes desarrollaron una nueva doctrina de política económica conocida como mercantilismo, que predominó en Europa occidental desde el siglo XVI hasta la primera mitad del siglo XVIII. El mercantilismo consideraba que la prosperidad de un Estado dependía del volumen de capital que el propio Estado tenía, representado en metales preciosos, y que podía incrementar mediante una balanza comercial positiva con otras naciones. Consecuentemente, esta doctrina económica sugería la injerencia directa del Estado en la economía desde una perspectiva proteccionista del mercado nacional.¹¹

No obstante la fuerza de este orden económico, una lógica opuesta a aquella que defendiera el rol intervencionista del Estado en la economía se desarrolló a partir de la segunda mitad del siglo XVIII con la doctrina del liberalismo. En el contexto de la revolución industrial en Inglaterra, la cual provocó un excedente de producción que requirió la expansión de los mercados y la consecuente facilitación del comercio internacional, ciertos economistas ingleses, entre los cuales destacan Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill, propusieron un sistema de economía de mercado que no fuera ni intervencionista ni proteccionista, sino basado en la libre competencia y la eliminación de las restricciones y el exceso de regulaciones del comercio por parte del Estado. Esta teoría integró el aporte de los fisiócratas franceses basado en el *laissez-faire*, postulado que afirma que el Estado no debe intervenir en el libre funcionamiento de la economía. Por una parte, y según el sistema económico liberal, el mercado contiene en sí mismo una capacidad natural de autorregulación a través de las leyes de la oferta y la demanda. Por la otra, el liberalismo sostiene que la regulación gubernamental del comercio limita la riqueza de las naciones porque

impide que éstas adquirieran una mayor cantidad de bienes al menor precio posible, mientras que, por el contrario, el libre comercio permite a cada país aumentar su riqueza exportando los bienes que produce con ventaja absoluta o comparativa (a menores costes y mayor eficacia), e importando los que son producidos más barato de otros países. En este sentido el liberalismo propone que el rol del Estado debe limitarse a definir y aplicar leyes, a sancionar las violaciones de las mismas, a arbitrar frente los litigios entre particulares, a mantener el orden público en el interior del territorio y a asegurar la seguridad exterior y la defensa de los intereses de su colectividad frente a otros países.¹²

En plena expansión del liberalismo, y ante la necesidad de una mayor apertura de los mercados americanos para la expansión del comercio de sus productos manufacturados, Inglaterra apoyó los procesos de independencia de los países latinoamericanos y su constitución en Estados nacionales. Las Revoluciones Francesa y Americana también contribuyeron a este proceso de consolidación de los Estados nacionales latinoamericanos desde una perspectiva liberal.¹³

La seguridad se revela así como elemento constitutivo del Estado de derecho y, simultáneamente, derecho inalienable del mismo, teniendo como fundamento la razón de Estado que legitima el monopolio del uso de la fuerza por el Estado para lograr la seguridad.¹⁴ Sin embargo, la utilización de tal criterio de legitimidad para el uso de la fuerza en su vinculación al criterio de eficiencia para la consecución de intereses particularizados y al de discrecionalidad en la gestión de la seguridad nacional por el Estado como fin último, podría llevar al Estado a descuidar la seguridad humana y potenciar el riesgo de cometer arbitrariedades (como ha demostrado la historia con la actuación de los gobiernos militares en América Latina), y llevaría a considerar el uso de la seguridad nacional desde una lógica maquiavélica, según la cual todos los medios para lograr un fin estarían justificados.

2.1.2. La adopción de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina

La seguridad nacional ha sido definida por la mayor parte de los especialistas como la capacidad de un Estado-nación para defender de forma soberana e independiente sus intereses y objetivos nacionales entendidos, fundamentalmente, como soberanía nacional. Aunque la razón de Estado desarrollada a partir de la Paz de Westphalia definió la soberanía nacional como el poder político soberano del Estado en la gestión de los asuntos internos al propio territorio de jurisdicción y su actuación independiente y autónoma en la conducción de los asuntos exteriores, el ejercicio de la soberanía nacional a lo largo de la historia se ha focalizado principalmente en la defensa de la integridad territorial de los Estados ante amenazas exteriores o en la expansión imperialista del propio territorio.¹⁵ En esta perspectiva de conflicto entre intereses soberanos y de protección de la integridad territorial, las fuerzas armadas asumieron un rol central en la seguridad nacional y el balance de poder entre los Estados se convirtió en el tema central de las relaciones internacionales.¹⁶

Esta dimensión negativa y conflictiva de la seguridad nacional como defensa de la integridad territorial estuvo presente en todos los procesos de independencia de los países del continente americano de sus metrópolis española, inglesa, portuguesa y francesa entre 1776 y 1830, y la constitución de los nuevos Estados-nación independientes, aunque divergiendo diametralmente en fines y metodologías los países del norte (Canadá y Estados Unidos) y los países latinoamericanos. Los Estados nacionales en América Latina se constituyeron en el contexto paradójico de la expansión del mercantilismo y, del prevalente liberalismo naciente. Es preciso reiterar nuevamente que, ante la necesidad de una mayor apertura de los mercados latinoamericanos para expandir el comercio de sus productos manufacturados, que seguían incrementándose con el proceso creciente de la revolución industrial, el imperio inglés apoyó los procesos de independencia y constitución en Estados nacionales de los países latinoamericanos. En este contexto, las élites oligárquicas latinoamericanas adoptaron los ideales del liberalismo inglés, del racionalismo alemán, del iluminismo y, especialmente, los ideales de la revolución francesa y del

liberalismo francés, que defendían la voluntad soberana de la mayoría, y del positivismo francés, que proponía el rol central del Estado en la promoción de la modernización y el progreso de los países. Partiendo de esta perspectiva, se constituyeron Estados fundados en un republicanismo autoritario y oligárquico, cuyo fin era garantizar la independencia del territorio frente a la dominación colonial sobre el mismo y, al mismo tiempo, promover la modernización, el “orden y progreso” de países integrados de forma mayoritaria por poblaciones autóctonas consideradas como “bárbaras”.¹⁷

A diferencia de lo sucedido en América Latina, las élites de Estados Unidos no consideraron la independencia promovida por la revolución americana como un fin en sí mismo sino como un medio para proteger los derechos individuales y limitar la capacidad de los Estados de avasallarlos¹⁸. Como consecuencia, no sólo desplazaron limitando e incluso eliminando la influencia de los países europeos, y especialmente de Inglaterra, España y Francia, sobre la región, sino que también promovieron la protección de las libertades y los derechos individuales. Así, apoyando los procesos de independencia de México, inicialmente contra el dominio español y, posteriormente, el francés, Estados Unidos promovió los valores de la revolución americana basada en la protección de las libertades y los derechos individuales y la doctrina del *panamericanismo*, conocida también como doctrina Monroe, que reivindicaba a “América para los Americanos” y promulgaba la unidad panamericana contra la invasión territorial de Europa¹⁹. A pesar de su grandilocuencia, el proyecto de unidad del continente americano no se convirtió en realidad, porque el principal objetivo de Estados Unidos a través del panamericanismo no era sino el de promover sus intereses geopolíticos en el continente contra el dominio colonial español y neo-colonial francés²⁰.

Sin embargo, y pese a su independencia recién adquirida frente a España y Portugal, los países latinoamericanos siguieron sufriendo interferencias externas durante el proceso de consolidación de sus Estados nacionales durante la segunda mitad del siglo XIX. Así, por ejemplo, Inglaterra siguió interviniendo en las decisiones políticas de los países latinoamericanos con el objetivo de expandir el comercio de sus

productos manufacturados, además de importar las materias primas de estos países para poder abastecer su mercado interno. La influencia británica en el conflicto armado entre Chile, Perú y Bolivia, entre 1879 y 1883, conocido como la Guerra del Pacífico, desatado con el fin de controlar el mercado de guano y salitre existente en el norte del actual territorio chileno, o el conflicto armado entre Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay, conocido como Guerra de la Triple Alianza o la Guerra del Paraguay, que estalló para controlar el mercado de algodón paraguayo, son algunos de los ejemplos de conflictos territoriales entre los países latinoamericanos provocados por la injerencia externa en sus asuntos internos por parte de otros Estados, con el consecuente impacto en la balanza de poder internacional entre los Estados nacionales latinoamericanos.²¹

El período de mayor injerencia externa sobre la definición y aplicación de la seguridad nacional en los países latinoamericanos se produjo durante la llamada Guerra Fría, cuando los países latinoamericanos fueron víctimas de los conflictos geopolíticos entre Estados Unidos y la Unión Soviética y sus respectivos intereses económicos expansionistas. Ante el temor de que la Revolución Cubana de 1959 pudiera significar un primer paso para la expansión del comunismo en América Latina y que, con la elección del presidente Salvador Allende en Chile en 1970 y los movimientos revolucionarios presentes en diferentes países de América Central y América del Sur, el continente girara hacia la órbita soviética, Estados Unidos promovió una política intervencionista en los países latinoamericanos. Con el pretexto de que los gobiernos latinoamericanos no estaban en condiciones de controlar la proliferación de una ideología comunista en sus países que provocaba procesos revolucionarios e insurgencias constituyendo una amenaza también para la seguridad nacional de estas naciones, Estados Unidos justificó su contraofensiva política y militar, apoyando el establecimiento de dictaduras militares que proliferaron en el continente durante las décadas de 1960 y 1980.²²

Pero no fue únicamente el intervencionismo de Estados Unidos el que promovió tales regímenes militares. Entre los diferentes factores que confluyeron y sostuvieron su establecimiento destacan, por una parte, el apoyo ideológico y económico de las

élites oligárquicas, que veían amenazados sus privilegios ante el avance de los movimientos sociales, por la otra, la profesionalización y autoritarismo del ejército, que siempre actuó como protector de los intereses económicos de la oligarquía y que, ante los crecientes conflictos de clase, étnicos y territoriales, basándose en su legitimidad del uso de la violencia asumió un rol represor y de control político. Finalmente, tampoco ha de olvidarse contribución al proceso que supuso la falta de cohesión entre los movimientos sociales y los partidos políticos. Sin embargo, no es tan necesario a esta investigación el identificar las causas y el desarrollo histórico de las Dictaduras Militares, sino exponer las consecuencias de la proliferación de ideologías y gobiernos dictatoriales en América Latina en las décadas de 1960, 1970 y 1980, entre las cuales destaca de forma evidente la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) con sus nefastas repercusiones sobre la dignidad y los derechos de las personas.²³

La intervención de Estados Unidos en la implementación de las dictaduras en América Latina se materializó a través del apoyo económico y militar a los sucesivos golpes de Estado y a los regímenes militares resultantes, así como, muy, especialmente, mediante la instrucción ideológica y militar de las fuerzas armadas en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), destinada a perseguir a toda persona y movimiento social considerado subversivo en los diferentes países latinoamericanos. Estos movimientos sociales que presentaban demandas sociales y organizaban manifestaciones masivas de oposición contra las desigualdades e injusticias provocadas por el orden social capitalista y excluyente vigente en la región latinoamericana eran considerados por la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) como agentes de los comunistas que ponían en peligro la seguridad de los países latinoamericanos.²⁴ En este contexto, alentados por Estados Unidos ante la amenaza comunista en la región durante la Guerra Fría, los gobiernos autoritarios asumieron y sostuvieron la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) instruyendo sus fuerzas armadas en técnicas de contra-insurgencia, represión sangrienta y criminalización de los movimientos sociales, cuyos instrumentos incluían detenciones ilegales,

secuestros, torturas homicidios, desapariciones y violaciones sistemáticas de los derechos humanos.²⁵

En este sentido, la seguridad nacional se convirtió en *Doctrina de Seguridad Nacional* (DSN) a partir de la cual las fuerzas armadas de los países latinoamericanos modificaron su misión de protección de las fronteras territoriales para dedicarse casi exclusivamente a garantizar el orden interno, con el fin de combatir las ideologías, organizaciones o movimientos que dentro de cada país pudieran favorecer o apoyar al comunismo o poner en peligro tal orden. De esta forma, los gobiernos militares legitimaron su toma del poder político y control del Estado. Bajo el pretexto de defender la seguridad nacional y territorial frente a la amenaza comunista, y basándose en el principio de legitimidad y monopolio del uso de la fuerza, los gobiernos autocráticos militares utilizaron esta última y las armas para imponerse y después mantenerse en el poder para través de la represión y eliminación de los adversarios y disidentes políticos. De esta forma, la seguridad nacional, que en su origen fue uno de los elementos constitutivos de la definición de los Estados nación destinado a proteger la soberanía y la seguridad de la población que residía en un determinado territorio, se convirtió en la justificación de los gobiernos militares para controlar y perseguir a los ciudadanos que se opusieran al régimen autoritario en su adopción y reinterpretación por los países latinoamericanos en esta época. Consecuentemente, los gobiernos militares utilizaron la legitimidad del uso de la fuerza, en un principio destinada a proteger a los ciudadanos y a garantizar la seguridad ciudadana, para perseguir y reprimir a los propios ciudadanos, violando sus derechos humanos de forma sistemática.²⁶ Lo que tampoco ha de olvidarse es que, bajo la fachada de la seguridad nacional, al aplicar la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), definida también como la Doctrina del *Shock*, que incorporó en la memoria colectiva el horror de la tortura y la violación de los derechos humanos llevados a cabo por el terrorismo de Estado, los gobiernos militares, alentados por las élites oligárquicas nacionales y por Estados Unidos, tenían como objetivo principal defender el sistema económico capitalista frente la supuesta amenaza comunista.²⁷

Con la caída del muro de Berlín en 1989 y el consecuente fin de la Guerra Fría, Estados Unidos se consolidó como el poder hegemónico a nivel mundial y el capitalismo se convirtió en el único modelo socio-económico en vigor. Considerando que el comunismo ya no constituía una amenaza para sus intereses expansionistas y de supremacía, Estados Unidos apoyó entonces el proceso de implementación de democracias neoliberales en América Latina. En tal marco, los países latinoamericanos, alentados también por grandes empresas multinacionales, adoptaron políticas económicas neoliberales que incluyeron ajustes estructurales, con la consiguiente reducción de la presencia del Estado en la economía, la disminución de los gastos sociales, la privatización de empresas estatales y, especialmente, la apertura de las fronteras para el intercambio tanto de bienes, capitales, servicios, tecnología e informaciones, como también, en teoría, de mano de obra. Sin embargo, la integración del mercado de trabajo siempre ha estado rezagada en comparación con la económica y financiera, a causa de políticas migratorias restrictivas.²⁸

2.1.3. Las repercusiones sobre las políticas migratorias internacionales en América Latina

Las repercusiones de las Dictaduras Militares durante la segunda mitad del siglo XX sobre las políticas migratorias de los distintos países latinoamericanos fueron considerablemente variadas y muy diversas entre un país y otro, revelando un abanico ampliamente divergente en América Latina. A pesar de ello es también indudable la identificación de las perspectivas restrictiva y represiva como una tendencia común en la definición e implementación de sus políticas migratorias.

El carácter restrictivo de las políticas migratorias ya había sido adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos a fines de la década de 1930, dentro del marco de la crisis económica mundial. Después de haber desarrollado políticas de promoción de la inmigración europea y asiática durante las últimas tres décadas del

siglo XIX y las tres primeras del siglo XX con el objetivo de poblar y desarrollar zonas que se hallaban despobladas y sub-explotadas, a partir del final de los años 1930 los países latinoamericanos asumieron una lógica proteccionista para con los mercados laborales nacionales, fuertemente golpeados por la crisis económica internacional. Buscando proteger la mano de obra nacional, los países latinoamericanos cerraron sus fronteras a la inmigración e implementaron políticas restrictivas, provocando un proceso de agotamiento indeclinable de las inmigraciones europeas.²⁹

Esta lógica proteccionista del mercado laboral nacional que restringía las inmigraciones se robusteció en las décadas de 1940 y 1950 con el apoyo de grupos nacionalistas que promulgaban la necesidad de proteger la identidad de la cultura nacional de los países latinoamericanos. Estos grupos nacionalistas, especialmente el movimiento indigenista, integrado por políticos, literatos, antropólogos, periodistas y artistas defensores de una visión ingenua y romántica de las civilizaciones precolombinas que consideraban como sociedades idílicas, proponían el rescate de las raíces originales de la identidad indígena latinoamericana y la exclusión de cualquier elemento externo que pudiera corromper o amenazar tal identidad cultural, como los elementos culturales aportados por los inmigrantes.³⁰

Esta tendencia proteccionista y restrictiva de las políticas migratorias no sólo se consolidó, sino que se convirtió en represiva durante las Dictaduras Militares y de forma particular desde los años 1960 a la década de 1980, basándose en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). El fin primordial de estas políticas era impedir la entrada de los de los inmigrantes en el territorio nacional y su permanencia en el mismo. Los principales mecanismos implementados para alcanzar este objetivo fueron el control estricto de las fronteras, impidiendo así el ingreso de los migrantes, poniendo especial énfasis en aquellos que fueran considerados sospechosos para la seguridad nacional, y la expulsión de los inmigrantes en aquellos casos en que su presencia en el territorio nacional fuera rechazada o fuera considerada una amenaza para la propia seguridad nacional. El principio sobre el cual se basaban estas políticas restrictivas de control era el derecho interno soberano de los Estados a decidir con discrecionalidad absoluta los criterios de admisión, permanencia o

expulsión de las personas en el territorio nacional. Por otra parte, estas políticas fueron las que, con su carácter restrictivo y la represión de que se nutrían, presentaron con mayor agudeza las posibles contradicciones entre el derecho de los Estados para determinar quién entra, sale o permanece en el territorio, y el derecho de las personas a migrar.³¹

El argumento básico sobre el cual los gobiernos militares justificaron la adopción de estas políticas sobre la protección de la seguridad nacional fue el supuesto peligro del *virus* ideológico con el cual migrantes y refugiados pudieran *contaminar* política e ideológicamente sus países.³² En este sentido, desde la perspectiva de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) los inmigrantes eran considerados potenciales amenazas para la seguridad nacional entendida como orden interno.

Por otra parte, frente a esta percepción negativa de los migrantes, los países latinoamericanos adoptaron junto a tales políticas restrictivas y de expulsiones, ciertas políticas de regularización migratoria a través de amnistías que tenían como objetivo principal el establecimiento de un registro de personas residentes en el propio territorio, aumentando así los controles sobre las mismas.³³

Pese al rol absoluto del Estado en el control de los movimientos de personas a través de las fronteras nacionales, determinados sectores de las sociedades civiles y de la opinión pública y medios de comunicación sensacionalistas de los países latinoamericanos también presionaron a sus respectivos gobiernos a fin de adoptar políticas restrictivas a las migraciones, especialmente a través de la promoción de una percepción negativa de las migraciones y los migrantes, considerados responsables de desplazar a la mano de obra nacional, del aumento de la delincuencia y del deterioro de los servicios sociales. En este sentido, las sociedades civiles latinoamericanas también han sido responsables por tales políticas.³⁴

Sin embargo, y a pesar de la lenta recuperación de la democracia en la mayoría de los países latinoamericanos a partir del final de la década de 1980 e inicio de la década de 1990, la definición de las políticas migratorias continuó con la misma base restrictiva, asentándose en argumentos que propugnaban la necesidad de protección

de la mano de obra nacional y la defensa de la seguridad nacional frente al incremento del narcotráfico y del terrorismo en algunos países latinoamericanos. Esta tendencia se consolidó aún más con el influjo de las políticas migratorias restrictivas asociadas a la seguridad adoptadas por Estados Unidos y los países europeos a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, y del 11 de marzo de 2004 en Madrid. En un tal contexto de guerra contra el terrorismo internacional, se implementaron políticas de estricto control de fronteras a partir de las cuales los migrantes son considerados como potenciales terroristas.

Por otra parte, desde el inicio del tercer milenio, los países latinoamericanos buscan insertarse rápidamente en el nuevo orden económico internacional impuesto por el proceso de globalización de la economía mundial, y adoptando políticas macroeconómicas neoliberales a través de la liberalización de los flujos comerciales y financieros y el establecimiento de acuerdos regionales de cooperación y mercado, como el MERCOSUR, el CARICOM o el NAFTA. En este contexto, mientras algunos países siguieron manteniendo sus políticas migratorias restrictivas e ineficientes, la mayoría de los países latinoamericanos, y especialmente los países de Sudamérica, han desarrollado acuerdos bilaterales y multilaterales tendientes a definir soluciones consensuadas al complejo fenómeno de las migraciones internacionales. A ello se suma la oposición de las Iglesias, los grupos de la sociedad civil organizada, la academia y los organismos internacionales a las políticas restrictivas, oposición que ha generado un proceso de cambio de dichas políticas migratorias, fundadas, a partir de ese cambio, sobre la defensa de los derechos humanos de los migrantes.

2.2. Seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos y sus repercusiones en las políticas migratorias en América Latina

Si durante el período de la Guerra Fría, como vimos anteriormente, el fundamento de las políticas migratorias en los países latinoamericanos fue la seguridad nacional,

con la caída del muro de Berlín y los procesos de democratización en América Latina, los gobiernos democráticos comenzaron a buscar fundamentos alternativos para la formulación de las políticas migratorias, entre los cuales destacan los derechos humanos. Mientras para los regímenes militares el objetivo central de la seguridad nacional fue que el Estado mantuviera el orden social y político interno junto con la defensa del propio territorio, su soberanía y su población contra las amenazas externas, el nuevo objetivo, la seguridad humana, persigue, por el contrario, la protección de las personas y sus derechos. En este sentido, Estado seguro no significa automáticamente población segura. La protección de los ciudadanos contra los ataques externos y a través de la defensa del orden interno son seguramente condiciones necesarias para la seguridad de los individuos, pero no son suficientes. De hecho, durante el siglo XX, como mencionamos anteriormente, un número significativo de personas perdieron sus vidas como víctimas de sus propios gobiernos y no por enemigos externos.³⁵

En este apartado de nuestra investigación analizaremos el proceso de desarrollo del concepto de seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos, su aplicación en los países latinoamericanos y sus consecuencias en las políticas migratorias.

2.2.1. Desarrollo histórico-institucional de la seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos

El concepto de seguridad entendida desde la perspectiva de los derechos humanos se funda sobre el reconocimiento de la persona (o individuo) como sujeto de derechos y, por lo tanto, sobre la afirmación de su derecho a la seguridad humana. Tal reconocimiento se estableció formalmente con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y se desarrolló con aquellas declaraciones y actos que fueron adoptándose para su implementación, inspirándose en sus principios. El reconocimiento establecido por el derecho internacional constituye un paso crucial para la superación de una seguridad asociada exclusivamente al Estado y a la

nacionalidad, con la definición y desarrollo del concepto de seguridad humana desde la perspectiva de los derechos humanos. El estudio desde un punto de vista histórico de esta definición permitiría clarificar las grandes dificultades con las que se ha confrontado, y sigue haciéndolo, el concepto de seguridad humana. Sin embargo, no interesa tanto presentar la historia como focalizar el análisis en la definición de la seguridad humana basada en el concepto de derechos humanos, algo a lo que se llegará tras una breve descripción de las principales fuentes remotas de las que brotaron las distintas corrientes de pensamiento que confluyeron en la generación y evolución de la conciencia de los derechos humanos.

Aunque algunos autores proclaman y defienden el monopolio de la civilización occidental sobre el desarrollo del concepto de derechos humanos, la historia revela que la conciencia de los mismos tiene orígenes remotos y se desarrolló con el aporte de diferentes corrientes de pensamiento, con especial mención a las provenientes de diferentes religiones, filosofías y escuelas de derecho.³⁶ Bajo esta perspectiva es posible identificar una primera etapa histórica en el origen y desarrollo de los derechos humanos en las corrientes religiosas y filosóficas clásicas del derecho natural, que reconocieron a la persona como portadora de derechos innatos, absolutos, universales e inviolables. Lo que no se puede negar es que, durante este periodo clásico, la civilización occidental, en forma diferente a las demás civilizaciones, presentó una mayor articulación entre los ideales religioso-filosóficos y su implementación jurídico-política.³⁷

Las principales tradiciones religiosas, como el hinduismo, el judaísmo, el budismo, el confucianismo, el cristianismo y el islam, pese a sus diferencias, contradicciones y conflictos, comparten la misma visión y compromiso con el respeto de la dignidad de todas las personas y el consecuente deber de fraternidad, solidaridad y protección de los desamparados y menos protegidos.³⁸

Diversas corrientes filosóficas, partiendo de una perspectiva racional y no de elementos religiosos revelados, también hicieron aportes significativos al desarrollo de la conciencia de la universalidad de los derechos humanos, fundamentalmente a

través del desarrollo de los conceptos de naturaleza humana, ley natural, derechos naturales, justicia social, responsabilidades morales y rol de los gobiernos en la defensa y protección de los derechos de sus ciudadanos. Entre ellas destacan las remotas escuelas de filosofía moral confucionista en China, la escuela babilonia promovida por el rey Hammurabi, y las diferentes corrientes filosóficas de las civilizaciones egipcias, hindúes y persas, junto con posiciones similares a estas escuelas filosóficas halladas en las tradiciones orales de las civilizaciones africanas y americanas pre-colombinas con respecto a temas como la dignidad de cada persona, la justicia social y la protección de los individuos frente a las arbitrariedades y abusos de las autoridades políticas.³⁹ Estos elementos presentes en las antiguas escuelas filosóficas se sumaron a las escuelas filosóficas occidentales, haciendo especial hincapié en los conceptos de justicia moral que trasciende las circunstancias particulares y los sistemas políticos, y de necesidad de respeto a la naturaleza humana de cada individuo, ya desarrollados por los filósofos clásicos griegos, entre los cuales destacan Platón y Aristóteles, así como los conceptos de ley natural universal y de dignidad universal de cada persona, sobre los cuales se funda la justicia universal, desarrollados por los filósofos estoicos romanos, como Cicerón y Justiniano. Como ya mencionado, todas estas escuelas tuvieron mayor impacto que las anteriores por su mayor articulación entre las ideas filosóficas y su definición jurídica e implementación en la vida pública.⁴⁰

Mientras las doctrinas religiosas y filosóficas enriquecieron durante siglos la dimensión teórica de la dignidad humana y las consecuentes responsabilidades y obligaciones universales, la práctica concreta de tales definiciones y su aplicación en los ámbitos político, económico, social e intelectual fueron generando durante siglos cambios teóricos y definiciones prácticas que se convirtieron en legislaciones bajo las diferentes civilizaciones. Entre ellas son de obligatoria mención el código de Hamurabi y el remarcable cuerpo jurídico desarrollado por el derecho romano, que distingue el *Ius Gentium* (derecho de gentes) del *Ius Naturae* (derecho natural), según los cuales las leyes de los pueblos derivan de la naturaleza humana de los propios pueblos y no del Estado y establecen, por lo tanto, determinadas

obligaciones y derechos universales que se extienden a todos y cada uno de los seres humanos, miembros de una comunidad mundial entendida como un todo.⁴¹

Durante el periodo medieval, los filósofos y teólogos católicos fortalecieron en la civilización occidental la conciencia de la universalidad de la dignidad y la igualdad de la persona humana, fundadas sobre la ley natural. En este contexto, el aporte de San Agustín y Santo Tomás de Aquino, principalmente, fueron fundamentales para el desarrollo de una síntesis de los elementos de la filosofía griega clásica y los elementos religiosos del cristianismo basados sobre la teoría de la ley natural a partir de la cual se reconocen los derechos individuales de cada persona independientemente de su pertenencia a un Estado determinado.⁴²

Un segundo periodo, durante el que se produce un avance monumental en la visión y conciencia de los derechos humanos, se identificaría con los cinco siglos que engloban el Renacimiento, la Reforma y la formación de los Estados nacionales, pasando por el Iluminismo, la independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa. Durante este tiempo, desde una perspectiva filosófica racionalista e iluminista y desde una perspectiva jurídica *iusnaturalista*, se privilegió, en algunos casos se absolutizó, a los derechos del individuo y su libertad.⁴³ En este contexto, destacan los aportes *iusnaturalistas* de Erasmo de Rotterdam sobre los conceptos de justicia, igualdad y libertad individual como derechos naturales a los cuales corresponden el deber del Estado de protegerlos y el de los ciudadanos de respetarlos. También merecen especial mención los de Francisco Suárez sobre el carácter universal del derecho natural y el carácter unitario del derecho de gentes, común a todos los pueblos;⁴⁴ y los de Hugo Grocio sobre la independencia de la ley natural con respecto a cualquier poder político o religioso y la consecuente necesidad de reconocer los derechos naturales de todas las personas, las cuales, a raíz de la naturaleza humana que tienen en común, deben ser tratadas en forma justa e igual, independientemente de su estatus religioso o civil.⁴⁵ No se puede olvidar tampoco a John Locke y su pensamiento sobre los derechos naturales a la vida, a la libertad y a la propiedad privada, los cuales deben ser protegidos por los gobiernos;⁴⁶ ni a Jean-Jacques Rousseau, Voltaire, Denis Diderot y el barón de Montesquieu con sus

desarrollos sobre los derechos naturales inalienables e inalterables de todas las personas a la igualdad, la libertad y la solidaridad, con los cuales los gobiernos deben comprometerse a través de un contrato social para que sean respetados y protegidos.⁴⁷

Todos estos aportes se sedimentaron e influenciados principalmente por las ideas iluministas de John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Voltaire, Diderot y Montesquieu, confluyeron en las Revoluciones Inglesa, Americana y Francesa, a través de las cuales el derecho natural, que involucra los derechos humanos, y hasta entonces confinado al ámbito hipotético de la ética y de la filosofía política, pasó al ámbito del derecho positivo y se promulgó en declaraciones, permitiendo así la adopción de mecanismos e instrumentos jurídicos para darle efectividad y operatividad.⁴⁸

La Declaración de Independencia de Estados Unidos de 1776, al afirmar el derecho de las colonias americanas a independizarse del Imperio británico, apelaba a los derechos humanos inalienables a la vida, a la libertad, a la felicidad y al consenso popular para la legitimidad del gobierno.⁴⁹ La Declaración de la Revolución Francesa sobre los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 sancionaba el fin del antiguo régimen monárquico absolutista con el establecimiento de un sistema liberal constitucional basado en la soberanía popular, la igualdad frente a la ley y los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, cuyos enunciados básicos son la libertad, la propiedad privada, la seguridad y la resistencia a la opresión, además de los derechos políticos y civiles.⁵⁰ Estas dos Declaraciones, en las cuales confluían las corrientes de la filosofía política del liberalismo y del individualismo, se convirtieron en la base no sólo de la derogación de los absolutismos monárquicos y del establecimiento del Estado de Derecho en Europa, sino también de la proclamación de las constituciones de las ex-colonias europeas, que se convirtieron en Estados nacionales independientes, así como de la mayoría de las democracias constitucionales liberales modernas.⁵¹

La promulgación de los derechos humanos en las constituciones nacionales, sumada a las perspectivas remotas y modernas presentadas anteriormente con sus

elementos religiosos, filosóficos y jurídicos, y unida a diversos elementos procedentes de tradiciones y prácticas consuetudinarias sobre el respeto de los derechos de las personas, repercutió en los significativos esfuerzos para proteger la dignidad humana y defender la justicia que se llevaron a cabo a partir del siglo XIX, destacando por su especial relevancia la abolición del tráfico de esclavos, el incremento de las entidades religiosas y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la asistencia a los explotados y excluidos, la asistencia a los heridos de guerra con la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja.⁵²

Por otra parte, la definición positiva de los derechos humanos provocó reacciones de oposición por parte de distintos sectores de la sociedad con intereses jerárquicos, con privilegios oligárquicos y con prejuicios raciales o de género, así como por parte de los gobernantes (ya fueran emperadores, monarcas, primeros ministros o presidentes), que consideraron los derechos humanos como una amenaza para el principio de soberanía nacional y la consecuente jurisdicción doméstica soberana y, por ende, no sujeta a interferencias jurídicas externas internacionales. Estas oposiciones provocaron innúmeras guerras durante el siglo XIX, las cuales desembocaron en las dos Guerras Mundiales del siglo XX.⁵³

Las graves convulsiones producidas por ambos conflictos mundiales repercutieron hondamente en la toma conciencia de los derechos humanos por parte de la comunidad internacional, que reaccionó creando el sistema de Naciones Unidas en 1945 y definiendo un marco jurídico internacional para la protección de los derechos humanos a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la cual representó el inicio de una nueva etapa en la evolución de los derechos humanos.⁵⁴ Esta tercera etapa del desarrollo de los derechos humanos se ha ido consolidando a través de diferentes convenciones internacionales sobre los derechos humanos, que se inspiran en la Declaración.

La Carta de constitución de Naciones Unidas, partiendo en su preámbulo no del lenguaje tradicional de los Estados-nación plenipotenciarios, sino el de los “pueblos de las Naciones Unidas”, definió el mantenimiento de la paz y la seguridad de los

pueblos como la principal función de la nueva organización, y en el artículo primero determinó el respeto universal de los derechos humanos y libertades fundamentales como condiciones indispensables para el mantenimiento de la paz y la seguridad.⁵⁵ De esta forma, la Carta de Naciones Unidas vinculó el tema de la seguridad y la paz al respeto universal de los derechos humanos y no más a la soberanía nacional.

Pese a su naturaleza jurídica no vinculante, porque su ejecución depende de la implementación de la misma en las legislaciones nacionales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a través de su aceptación y práctica (costumbre) general como ley, se convirtió en la Carta Magna y el marco jurídico de referencia internacional para la codificación de instrumentos internacionales, regionales y nacionales sobre los derechos humanos, cristalizándose como costumbre y marco ético de referencia para la comunidad internacional.⁵⁶ Este marco jurídico internacional dado por la Declaración se complementó con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966 y en vigor a partir de 1976, los cuales constituyen el marco referencial del sistema universal de protección de los derechos humanos o el “código” de derechos humanos a partir del cual se inspiraron las diferentes Declaraciones y Convenciones internacionales y regionales sobre los derechos humanos y los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.⁵⁷ Estas Declaraciones y Convenciones se desarrollaron en dos diferentes direcciones: una, temática, relacionada con diferentes grupos de personas (mujeres, personas discriminadas por motivos raciales, niños, minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, y migrantes, entre otros)⁵⁸ y otra vinculada a las regiones geográficas o continentes, como las Convenciones y Protocolos promulgados por el Consejo de Europa y la Unión Europea, la Organización para la Unidad Africana, la Organización de los Estados Americanos o la Liga de los Estados Árabes.⁵⁹

El crecimiento de la conciencia entre las organizaciones de la sociedad civil y otros activistas sobre los derechos humanos y el derecho a la auto-determinación de los pueblos, promulgados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tuvo

un rol determinante en el proceso de descolonización. Desde fines de la década de 1940 hasta los años 1970, varios países africanos, asiáticos y caribeños se convirtieron independientes con respecto a sus metrópolis británica, norteamericana, francesa, holandesa o belga, siendo también abolido el régimen de *apartheid* en África del Sur.⁶⁰

Por otro lado, considerando el carácter legal vinculante de las Convenciones para los países que las firman y ratifican, Estados Unidos y la Unión Soviética, así como sus respectivos aliados, irónicamente compartieron, durante el periodo de la Guerra Fría, una característica común: el temor de los esfuerzos de Naciones Unidas sobre los derechos humanos para la propia soberanía nacional. En este contexto, ambos países reforzaron las provisiones para proteger la jurisdicción doméstica y apoyaron a sus respectivos aliados para proteger la propia seguridad y soberanía nacional.⁶¹ Como consecuencia de esta situación surgieron las Dictaduras Militares, las cuales, en el contexto latinoamericano, como ya mencionado, persiguieron de forma sistemática a los activistas y defensores de los derechos humanos, considerándolos insurgentes y un peligro para la seguridad nacional. En este escenario, la Asamblea General de Naciones Unidas, en la Declaración sobre el Fortalecimiento de la Seguridad Internacional, adoptada en 1970, sostiene la interdependencia entre la seguridad internacional, los derechos humanos y el desarrollo, superando la lógica de la seguridad vinculada al uso de las fuerzas armadas.⁶²

Con el fin de la Guerra Fría y el proceso de democratización a nivel mundial, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales asumieron un rol fundamental en la denuncia de la inseguridad personal por falta de protección en la cual vivían millones de personas que diariamente eran amenazadas por la violencia, el hambre, la pobreza, las enfermedades y los desastres naturales. En este contexto, a partir del inicio de la década de 1990, con el aporte de diferentes iniciativas como el Club de Roma,⁶³ por citar un ejemplo, y la contribución de diferentes disciplinas, entre las cuales destacan los estudios sobre desarrollo, relaciones internacionales, economía política, filosofía del derecho y derechos humanos, se inició un proceso de modificación del concepto de seguridad, desde su tradicional enfoque referido a la

protección de la soberanía y el territorio de un Estado frente a las amenazas externas o internas, evolucionando hacia el concepto que pone a la persona humana como sujeto principal de derecho a la seguridad.⁶⁴ En este escenario, que podemos definir como una cuarta etapa en el desarrollo de los derechos humanos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Reporte sobre Desarrollo Humano de 1994, acuñó el concepto de seguridad humana, vinculando la seguridad con la población y no con el territorio de los países.⁶⁵ Desde esta perspectiva, la seguridad humana no es considerada como una cuestión de armas para defender la población de un determinado territorio, sino de protección y promoción de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales (salud, educación y vivienda) y culturales.⁶⁶

Esta nueva perspectiva propuesta por el Reporte sobre Desarrollo Humano, que el PNUD elabora anualmente, constituye un cambio paradigmático sobre la seguridad, fundado sobre la seguridad de las personas y las comunidades, la seguridad humana, y ya no sobre el viejo paradigma de Westphalia de la seguridad fundada sobre la soberanía territorial.⁶⁷ En este sentido, el rol del Estado con relación a la seguridad es el de colaborar con los actores políticos y sociales de su territorio, así como con los otros Estados, en la promoción de la seguridad humana, los derechos humanos y el desarrollo de todos, en contraste con la perspectiva del tradicional paradigma realista a partir del cual los Estados focalizaban sus esfuerzos en controlar los potenciales ataques y amenazas de los demás Estados a través del uso de las armas.⁶⁸

En 2001, como uno de los resultados de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas que se celebró el año anterior, y en el contexto de los ataques terroristas en Estados Unidos, se constituyó la Comisión sobre Seguridad Humana de Naciones Unidas. Su objetivo era el de promover el entendimiento y el compromiso entre los actores políticos y sociales en la promoción de la seguridad humana. En el informe *Seguridad Humana Hoy*,⁶⁹ de 2003, la Comisión vincula la seguridad humana, centrada en la protección de las libertades y la realización humana, con la seguridad nacional, los derechos humanos y el desarrollo equitativo. En este sentido, la

Comisión no ignora el rol primario de los Estados en proveer seguridad a sus pueblos y sostiene que la seguridad humana complementa y refuerza de forma ineludible la seguridad del Estado, pero no la reemplaza.⁷⁰

Durante la última década, las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales han desarrollado variadas iniciativas relacionadas con la promoción del derecho a la seguridad humana, entre los cuales destaca la creación, en 2004, de la Unidad de Seguridad Humana, integrada a la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), encargada de coordinar los diferentes programas y actividades de Naciones Unidas vinculadas a la seguridad humana, los programas de promoción al desarrollo del Fondo Monetario Internacional junto con los Informes sobre Desarrollo Mundial, publicados anualmente por el Banco Mundial.⁷¹ Como ejemplo se puede indicar que en 2011 el Banco Mundial dedicó su Informe Anual al tema específico de la relación entre conflicto, seguridad y desarrollo, subrayando la importancia de la seguridad humana, laboral y social como elementos esenciales para la seguridad ciudadana, el desarrollo humano y la estabilidad internacional.⁷²

Otro avance significativo en el reconocimiento de la seguridad humana a nivel internacional fue la definición, por parte de la Cumbre de Naciones Unidas efectuada en el año 2005, del principio de “responsabilidad de proteger” a los ciudadanos que corresponde a los Estados ante los crímenes de genocidio, guerras, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad. La definición de este principio zanjó la controversia ampliamente debatida entre los partidarios del derecho de injerencia, muy en boga en los años 1990, y los seguidores de la pasividad indolente, que permitió genocidios como los de Ruanda, Bosnia-Herzegovina, Liberia, Sierra Leona, Albania y Kosovo en la década de los 1990, y resolvió que, si pese a la ayuda internacional, los Estados no pueden o no quieren brindar protección a su población, es la comunidad internacional la que adquiere la “responsabilidad de proteger” tal población, pudiendo incluso intervenir en la esfera interna en el caso de que ocurrieran atentados graves contra los derechos humanos.⁷³ De esta manera, la seguridad humana internacional aparece vinculada a la obligación de los Estados de proteger a sus ciudadanos y a la

responsabilidad de la comunidad internacional de monitorear y punir las violaciones de los derechos humanos.

Todo lo anterior revela que el concepto de seguridad humana no es estático, sino un concepto que se desarrolló y sigue desarrollándose en forma dinámica, integrando, entre otros, diferentes ámbitos humanos, políticos, sociales, económicos, ecológicos, militares, culturales, e involucrando a actores políticos y sociales a nivel mundial, regional y nacional en la promoción de la triada: seguridad humana, desarrollo humano y derechos humanos.⁷⁴ Por el contrario, el avance de la dimensión teórica sobre la seguridad humana no ha tenido el correspondiente impacto en la realidad internacional. La consolidación del sistema económico neoliberal a nivel internacional, cuyo objetivo es la eficiencia y el crecimiento económico (monetario), que excluye de sus ecuaciones el valor del sufrimiento humano y los costos de las privaciones humanas para alcanzar tal eficiencia y crecimiento, condenando por consecuencia a millones de personas a una muerte prematura a causa de la pobreza, como ya mencionado, se suma al continuo dominio de la perspectiva de la soberanía nacional del Estado como único agente que puede otorgar derechos, bienes, servicios y oportunidades especificados en las normas internacionales sobre derechos humanos. Esto sigue frenando la implementación de mecanismos que puedan garantizar la protección de los derechos humanos. Ambos aspectos revelan la necesidad de que la seguridad humana pase de la dimensión teórica a la práctica. Sin embargo, y pese a los lentos avances concretos en el ámbito de la seguridad humana, la difusión de los ideales fundados sobre los derechos humanos revela significativos progresos políticos hacia la protección de la dignidad y la seguridad humana para un número creciente de personas a nivel mundial.⁷⁵

En conclusión podemos afirmar que el concepto de seguridad desde la perspectiva del derecho de los Estados entendido como defensa de sus fronteras contra la agresión externa por parte de ejércitos extranjeros, no sólo no es suficiente para proveer seguridad humana a los ciudadanos de un país, sino que en determinados momentos, como durante las Dictaduras Militares en América Latina, los propios Estados han atentado contra la seguridad de sus ciudadanos. Sin embargo, la

seguridad humana no pretende excluir ni remplazar la seguridad nacional, pero sí es una condición *sine qua non* de la legitimidad de la seguridad nacional.⁷⁶ En este sentido, el equilibrio entre ambos conceptos de seguridad es indispensable para evitar extremismos y el efecto *boomerang* en las interpretaciones y en la implementación de la seguridad estado-céntrica y la seguridad humana.⁷⁷

2.2.2. Aplicación de la seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos en América Latina

Históricamente América Latina se caracteriza por un sistema regional de protección de la democracia y las libertades de las personas. La Organización de los Estados Americanos (OEA), constituida en 1889, ha logrado tejer a lo largo de la historia una red de disposiciones e instituciones reconocidas como el *sistema interamericano*, que en la actualidad se funda sobre cuatro pilares fundamentales: democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo. La definición de un sistema de protección de los derechos humanos, en forma paralela al europeo, ha sido uno de los mayores avances en los países de la región en la segunda mitad del siglo XX. Al investigar los adelantos y retrocesos institucionales y la dicotomía entre el progreso realizado en la definición de marcos jurídico-institucionales y la falta de implementación efectiva de los derechos humanos, el presente apartado nos permitirá reconocer que las ambiciones de este sistema regional de derechos humanos a menudo se han limitado al legalismo y a la retórica moralista, mientras en la agenda política regional han dominado los principios de soberanía, no-intervención y control de fronteras.⁷⁸

El concepto derechos humanos se desarrolló en el continente americano desde la perspectiva occidental de los colonizadores europeos. En el siglo XVI, partiendo de la perspectiva aristotélico-tomista sobre la naturaleza y los orígenes de la ley natural para legitimar el dominio de los imperios europeos sobre los pueblos latinoamericanos, las escuelas de Salamanca y Valladolid desarrollaron los bien conocidos debates sobre los derechos de los pueblos no-europeos y el status de

subordinación de los *indianos* americanos a los derechos naturales de los europeos.⁷⁹ Desde esta perspectiva, los colonizadores españoles y portugueses, y especialmente las órdenes religiosas, sostuvieron que tenían como misión convertir al pueblo *salvaje* de las colonias latinoamericanas a la cristiandad y a la civilidad.⁸⁰ Con ello, las coronas española y portuguesa justificaron su función de tutela de los derechos naturales de las poblaciones consideradas como salvajes.

En reacción a esta perspectiva surgieron, en el siglo XVI, narrativas alternativas que abrieron el camino al reconocimiento de los derechos naturales de las poblaciones locales. Entre dichas narrativas destacan la de Fray Bartolomé de las Casas, quien partiendo del principio teológico de que también los considerados *indios* tenían alma sostenía la obligación de la corona española de proteger sus derechos naturales, y, de manera muy especial, la de Francisco de Vitoria, quien invocando el principio de *vecindad* del derecho romano sostenía que la forma en que la corona española estaba tratando a sus vecinos *indios* era una agresión a sus derechos naturales.⁸¹ De esta forma, Francisco de Vitoria, considerado el padre del derecho internacional, extendía la antigua concepción de los derechos naturales, hasta entonces asociados únicamente a los imperios europeos, al *nuevo mundo*, abriendo, por consiguiente, el camino al reconocimiento de los derechos naturales para todos los pueblos del mundo.⁸²

A fines del siglo XVIII, la confluencia de la Revolución Francesa y la Revolución Francesa junto con el incremento de los nacionalismos, marcaron el fin de la perspectiva universalista del reconocimiento de los derechos naturales fundados sobre la promesa divina y el inicio del reconocimiento de los derechos naturales basados en las constituciones de los Estados democráticos nacionales.⁸³ Los derechos humanos se convirtieron en un tema de relación entre los individuos y su respectivo Estado, el cual asumió la responsabilidad de defenderlos en el interior del propio territorio. En otras palabras, la protección individual de los derechos quedó confinada a las fronteras nacionales estatales, convirtiéndose un objeto de jurisdicción soberana nacional de cada Estado.⁸⁴ Considerando que los Estados nacionales de América Latina adquirieron su independencia y se constituyeron en

este periodo histórico, esta perspectiva nacionalista de los derechos humanos marcó la identidad de los países latinoamericanos en lo que respecta a la protección de los mismos.⁸⁵

En los tres años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, con el apoyo de diferentes organizaciones de la sociedad civil y anticipando la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los países del continente americano cambiaron su perspectiva nacionalista y definieron un marco regional de protección de los derechos humanos a través de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, adoptada el 30 de abril de 1948. Esta Carta constitutiva establece que los derechos fundamentales pertenecen a toda persona humana sin distinción de nacionalidad, y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada por la Asamblea General de la OEA el 2 de mayo de 1948, añade, al reconocimiento de los derechos humanos fundamentales, el de los derechos civiles y políticos, así como también el de los derechos económicos, sociales y culturales.⁸⁶ Ambos instrumentos regionales establecieron el sistema interamericano de derechos humanos a partir del cual se desarrollaron mecanismos supranacionales de gobernabilidad de los derechos humanos, como veremos más adelante.⁸⁷

Pese a estos significativos avances en la definición de un sistema interamericano de derechos humanos, liderado principalmente por Estados Unidos ya fuera en Naciones Unidas como en la Organización de los Estados Americanos, el desarrollo de tal sistema comenzó a sufrir un proceso de erosión y congelamiento a partir de 1953, con la intensificación de la Guerra Fría y la consecuente priorización de la agenda política de los Estados Unidos y los países europeos, de la seguridad nacional. Este cambio de perspectiva por parte de Estados Unidos tuvo un impacto determinante sobre los países latinoamericanos, los cuales también priorizaron los principios de no-intervención y de soberanía nacional en sus agendas internacionales, paralizando el proceso de desarrollo del marco regional de derechos humanos.⁸⁸

Al fines de la década de 1950, siguiendo el ejemplo de los países europeos, que buscaron balancear la agenda política entre la protección de los derechos humanos y el principio de auto-determinación a través de un sistema político regional, los países del continente americano empezaron de nuevo a mover cautelosamente sus agendas hacia un sistema regional de los derechos humanos, apartándolas de la rígida adherencia a los imperativos de la soberanía que había prevalecido hasta el momento.⁸⁹ En este contexto, los Estados miembros de la OEA aprobaron en 1959 una resolución para la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el establecimiento de dos mecanismos regionales encargados de protegerlos dentro del marco de la misma Convención: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁹⁰ En este mismo año, sin embargo, el recrudecimiento de la Guerra Fría como reacción a la Revolución Cubana y al incremento de las manifestaciones de los movimientos sociales en América Latina que provocaron la expansión de los gobiernos autoritarios y los regímenes militares en la región apoyados por las políticas intervencionistas de Estados Unidos, indujo una vez más a un retroceso en el proceso de consolidación de un régimen de derechos humanos a nivel regional. La consecuencia de esta situación fue que el tema de los derechos humanos volvió a estar en manos de los Estados, en su mayoría controlados por gobiernos autoritarios y regímenes militares. Se necesitó una década adicional para que, en 1969, fuera adoptada la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual entró en vigor en 1978, permitiendo la operatividad efectiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos como mecanismos supranacionales de protección y promoción de los derechos humanos.⁹¹

La entrada en vigor de la Convención proveyó un nuevo ímpetu a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual elaboró múltiples informes sobre la naturaleza sistemática de las violaciones de los derechos humanos en diferentes países de América Latina. La Comisión, al mismo tiempo, se vio inundada por denuncias de violaciones de los derechos humanos por parte de los gobiernos militares, pero, no teniendo el poder de investigar sobre tales denuncias, se redujo a

compilar y archivar las mismas en informes nacionales comprobando la existencia de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos.⁹² Por una parte, estos informes proveyeron referencias cruciales para que los demás gobiernos latinoamericanos y los organismos internacionales fortalecieran su capacidad de exigir cambios a estos regímenes represivos a través de la Organización de los Estados Americanos. Por otra, el incremento de las manifestaciones de los grupos activistas a nivel internacional contra los abusos de los derechos humanos perpetrados por los regímenes militares en América Latina, así como, especialmente, la atención provocada por la brutal represión ejercida por la Junta Militar en Chile contra una de las democracias más antiguas del mundo, actuaron como un catalizador de fuerzas para que los derechos humanos emergieran nuevamente del silencio y se convirtieran una vez más en un tema central de la agenda regional latinoamericana.⁹³

Pese a los mencionados avances en el monitoreo de los derechos humanos en los países latinoamericanos por parte de la Comisión, considerando que su poder de someter casos de abusos contra los derechos humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos estaba condicionado por los Estados, responsables por gran parte de tales abusos, la propia Comisión se limitó a ese rol de monitoreo. La competencia que hubiera debido ejercer en su rol de protector de los derechos humanos quedó en estado de parálisis.⁹⁴ En este sentido cabe destacar que los casos presentados por la Comisión a la Corte eran bloqueados o boicoteados por los hostiles gobiernos militares, también miembros de la OEA, impidiendo que las normas regionales de protección de los derechos humanos se implementaran.⁹⁵ Todo ello muestra que a pesar de que las normas y procedimientos sobre derechos humanos se internacionalizaron y regionalizaron durante la década de 1970 y la primera mitad de la década de 1980, su implementación quedó firmemente controlada por los gobiernos nacionales, sin que pudiera llevarse a cabo la necesaria transferencia de poder o autoridad desde los Estados hacia los mecanismos e instituciones regionales encargadas de tal implementación.

En este contexto, las profundas diferencias ideológicas entre socialismo y capitalismo, o entre *status quo* y revolución, tuvieron un rol determinante en el tratamiento pendular entre un extremo y el otro del tema de los derechos humanos. Así, por ejemplo, mientras el presidente Jimmy Carter apoyó el fortalecimiento de los derechos humanos en el continente Americano a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tanto su predecesor Gerald Ford, como su sucesor, Ronald Reagan (este último, especialmente durante su primer mandato) apoyaron los regímenes militares de América Latina.⁹⁶

En la segunda mitad de la década de 1980, la ola de democratización que comenzó a vivirse en los países latinoamericanos y la emergencia de las entidades de la sociedad civil, entre las cuales destacaron las iglesias, que exigían el respeto de los derechos humanos cuyas violaciones sistemáticas por parte de los gobiernos se habían extendido también en América Central, y de forma particular en El Salvador, Honduras, Nicaragua, Haití y Guatemala, repercutieron en la definición de nuevas normativas y procedimientos para la protección de los derechos humanos a nivel regional, como, por ejemplo, la Convención Interamericana para Prevenir y Punir la Tortura de 1985, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana de los Derechos Humanos en el Área de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1988.⁹⁷

Con el fin de la Guerra Fría y la instauración de gobiernos electos democráticamente, los derechos humanos se convirtieron en parte integral de la política interna de los países latinoamericanos y de la política regional latinoamericana. Emergiendo de las sombras de graves violaciones de los derechos humanos, los gobiernos democráticos redefinieron sus normativas e instituciones basándolas en la protección y defensa de los mismos aunque asumieron posturas diferentes ante tales violaciones, como el silencio sobre el tema en Brasil, la definición de una ley de amnistía contra los violadores de los derechos humanos en Uruguay, el establecimiento de un tribunal especial para juzgar a los perpetradores de las violaciones de los derechos humanos en Argentina, o el establecimiento de comisiones de verdad y reconciliación, la primera de las cuales vio la luz en Chile y,

siguiendo su modelo, se constituyeron también en Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Panamá, Perú y Uruguay.⁹⁸ No obstante la diferencia de sus posturas, estos países redefinieron sus normativas e instituciones basándolas en la protección y defensa de los derechos humanos. Los enclaves autoritarios heredados de las Dictaduras Militares y la continua presencia de poderes oligárquicos impidieron sin embargo a los gobiernos democráticos el superar la impunidad existente durante los regímenes dictatoriales contra las violaciones de los derechos humanos.⁹⁹ También a nivel regional, el sistema interamericano de derechos humanos, después de atravesar tantos periodos de inestabilidad política, se consolidó a nivel normativo e institucional. Por otra parte, la disparidad entre la retórica de los derechos humanos por parte de algunos Estados y su comportamiento ante la seguridad humana, de la cual carece aún gran parte de sus poblaciones que siguen sufriendo las consecuencias de la pobreza, el hambre, la inexistencia de acceso al tratamiento de enfermedades perfectamente curables, el analfabetismo, las injusticias, la discriminación, entre otras, revelan que los propios derechos humanos no se garantizan en la práctica (en el sentido de que no hubo implementación de los mecanismos necesarios para darles efectividad y protección) y siguen siendo una aspiración de millones de personas en América Latina.¹⁰⁰ En este sentido, la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de un Estado, no garantiza por sí misma automáticamente que este Estado efectivamente los observe e implemente. Sin embargo, esta incoherencia de los gobiernos de turno de los países latinoamericanos no disminuye la importancia los derechos humanos y la necesidad de que los Estados definan e implementen políticas públicas fundadas sobre los mismos.¹⁰¹

Con el advenimiento de la guerra contra el terrorismo internacional promovida por el gobierno de George Bush tras los ataques terroristas contra Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001 y definida como *Segunda Guerra Fría*,¹⁰² Estados Unidos volvió a liderar una agenda política en las relaciones internacionales que en la última década ha priorizado la seguridad nacional contra los potenciales ataques de los grupos terroristas sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de las

personas. Mientras la mayoría de los países desarrollados han seguido esta agenda, los países latinoamericanos optaron por seguir una agenda basada en los derechos humanos, la seguridad humana y la democracia. Estas aspiraciones quedaron plasmadas en la Carta Democrática Interamericana adoptada por la Asamblea General de la OEA el mismo día que se perpetraron los ataques terroristas en Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001. La Carta Democrática Interamericana define una estrategia regional de gobernanza basada en hacer coincidir un sistema regional de derechos humanos con un sistema regional de democracia, los cuales tienen mayores posibilidades de fortalecimiento cuando interactúan juntos.¹⁰³

En síntesis podemos afirmar que el proceso de aplicación de la seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos en América Latina ha sufrido una profunda dicotomía entre la definición del marco jurídico, con significativos avances a nivel institucional, y la violación de los derechos humanos por parte de los gobiernos militares o la falta de implementación de mecanismos que garantizaran la efectividad de los mismos por parte de los actuales gobiernos democráticos. La superación de la brecha entre los avances institucionales y los compromisos (a veces retóricos) asumidos por los países en ámbitos internacionales por un lado, y la realidad de falta de acceso y de protección de los derechos humanos fundamentales por parte de gran parte de la población latinoamericana sigue siendo una tarea pendiente. Conseguir que esta tarea se realice requiere un compromiso efectivo de los actores de la sociedad civil y del Estado para que los derechos humanos pasen de la retórica moralista y el legalismo a la práctica y no permanezcan a la deriva.¹⁰⁴

2.2.3. Repercusiones en las políticas migratorias

La convergencia de diferentes factores económicos, políticos y sociales, entre los cuales destacan el fin de la Guerra Fría y el consecuente triunfo y expansión global del capitalismo neoliberal como único modelo socio-económico que repercutió en la apertura de las fronteras para el intercambio de bienes, capitales, servicios,

tecnología y, en teoría, mano de obra, al inicio de la década de 1990, provocaron un cambio de tendencias de los flujos migratorios en América Latina, con el incremento de la migración intrarregional, el retorno de los refugiados que habían huido durante las dos décadas precedentes presididas por dictaduras militares y el incremento de la emigración, especialmente hacia Estados Unidos y los países europeos. En este período, en pleno contexto de recuperación de la democracia en los países latinoamericanos, se produjo el cambio paradigmático del significado de seguridad, que trasladó el enfoque tradicional unilateral, que apuntaba su preocupación por la preservación del Estado (la seguridad nacional), hacia una visión focalizada sobre la conservación y protección de la vida y la dignidad humana de las personas.¹⁰⁵ La convergencia de estos cambios de tendencia de los flujos migratorios y del paradigma de la seguridad centrada en los derechos humanos provocó un proceso de transformación de las políticas migratorias en América Latina.¹⁰⁶ En el presente apartado presentaremos las principales repercusiones de este cambio paradigmático de la seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos en la definición e implementación de las políticas migratorias en Latinoamérica a partir de la última década del siglo XX.

La primera de las transformaciones experimentadas por tales políticas fue el abandono de la perspectiva unilateral de políticas de carácter restrictivo, basadas en la *securitización* y defensa de las fronteras, y la definición de acuerdos bilaterales o multilaterales sobre migraciones basados en la protección de los derechos de las personas y la facilitación de su movimiento entre los países.¹⁰⁷ Este cambio se debe especialmente a la convergencia de cuatro factores principales: En primer lugar, el importantísimo cambio paradigmático del significado de seguridad, que trasladó el enfoque tradicional unilateral sobre la preservación del Estado (la seguridad nacional) a una visión multilateral e internacional enfocada en la protección de los derechos humanos. El segundo de tales factores es el proceso de democratización de los países latinoamericanos, el cual repercutió en una mayor apertura de las fronteras para la circulación de las personas, incluyendo a los migrantes. En tercer lugar es preciso mencionar el cambio de tendencia de los flujos migratorios, ya

indicado. El último de estos factores es la inclusión del tema migratorio en la definición de los procesos de integración económica entre los países latinoamericanos, entre los cuales es de rigor mencionar el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés).¹⁰⁸ Estos acuerdos de carácter bilateral o multilateral, al insertar en sus agendas el tratamiento de la migración intrarregional incluyen la facilitación de la regularización migratoria, la libre circulación de los migrantes en el interior de los espacios de integración económica, e incluso la libre residencia, como es el caso del MERCOSUR. También, al menos a nivel formal, incluyen la protección de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.¹⁰⁹ En este sentido, y en sintonía con la experiencia exitosa de la Unión Europea, que contempla la libre circulación de personas entre los países miembros de la misma a pesar de seguir siendo muy restrictiva con respecto a la inmigración que llega de fuera de la región, los países latinoamericanos también avanzaron a nivel formal con la definición de políticas migratorias multilaterales regionales de movilidad a las que añadieron la protección de los derechos de los migrantes, a pesar de que algunas de las normas adoptadas que apuntan a la movilidad de personas continúan ancladas al control soberano y unilateral de los Estados, como en el caso de la CAN, el CARICOM y el NAFTA.¹¹⁰

Una segunda modificación de las políticas migratorias ocurrió con el proceso de retorno de exiliados políticos y refugiados, los cuales, de víctimas de violaciones de los derechos humanos por parte de los gobiernos militares se convirtieron en destinatarios de programas específicos de repatriación y de retorno implementados por los gobiernos latinoamericanos con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otros organismos internacionales. Ya en las décadas de 1960 y 1980, siguiendo la histórica tradición de asilo político de los países latinoamericanos y bajo la presión ejercida por las entidades defensoras de los derechos humanos y la prensa internacional, que denunciaba las atrocidades

cometidas por los gobiernos militares, algunos países latinoamericanos, con la especial mención de Costa Rica, México y Venezuela, promovieron políticas de asilo para proteger la vida y la seguridad de las personas que huían de la represión de los regímenes militares de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en la década de 1970 y de los países centroamericanos durante los años 1980.¹¹¹ A partir del proceso de democratización de los países sudamericanos y la firma de acuerdos de paz en los países centroamericanos que tuvieron lugar en la década de 1990, se pusieron en marcha diversos programas de repatriación y reinserción de los exilados políticos y de los refugiados que regresaban a sus países. Estos programas se implementaron a través de la creación de oficinas nacionales de retorno y la definición de leyes por medio de las cuales los retornados recibieron apoyo financiero para el viaje de regreso al país, el reconocimiento de los estudios cursados y los títulos obtenidos en el extranjero durante el periodo de exilio, la exención aduanera para el ingreso de herramientas de trabajo y enseres del hogar adquiridos en el exterior, y apoyo en el proceso de reinstalación en el propio país, entre otros beneficios.¹¹² La reparación moral y material de las violaciones de los derechos humanos que habían sufrido los que entonces retornaban fue la tarea que quedó pendiente en estos programas.¹¹³ También los gobiernos reaccionaron frente a las formas de violencia que, ante el recrudecimiento del conflicto armado en Colombia, la inestabilidad política en Venezuela o el incremento de la violencia y del narcotráfico en la región, provocaron el aumento del desplazamiento forzado en los países latinoamericanos, y adoptaron en 2004 un marco regional, a través del Plan de Acción de México, para brindar protección a las personas víctimas del desplazamiento forzado y fortalecer la protección internacional para los refugiados.¹¹⁴

La tercera de las grandes transformaciones que redefinieron las políticas migratorias de migración en la zona fue resultado de la necesidad de responder al incremento de la emigración de ciudadanos latinoamericanos a partir de la década de 1990, principalmente hacia Europa y Estados Unidos. Tal situación necesitó de la implementación de políticas de fortalecimiento del servicio de atención y protección consular y de vinculación sociocultural y económica con los ciudadanos emigrados

por parte de los gobiernos latinoamericanos, a través de la apertura de secretarías o direcciones especiales dependientes de sus Ministerios de Relaciones Exteriores, como es el caso de la Dirección de Argentinos en el Exterior, la Subsecretaría General de Comunidades Brasileñas en el Exterior (SGEB), la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX), la Secretaría de las Comunidades Peruanas en el Exterior, por citar algunos ejemplos. De esta forma, los países latinoamericanos no sólo modernizaron la gestión del Estado con respecto a los servicios prestados a sus ciudadanos en el exterior, sino que también fomentaron la participación de los emigrantes en las sociedades del país de origen y en las sociedades en las que se encuentran insertos, ampliando de esta forma el concepto de ciudadanía.¹¹⁵

A estas tres grandes transformaciones de las políticas migratorias a nivel internacional, se añade una cuarta, la más lenta y conflictiva: la del cambio de políticas y leyes de migración a nivel nacional. Este proceso se llevó (y sigue llevando) a cabo de formas muy diversas, en las que se puede reconocer diferentes posturas adoptadas sobre el tema de las migraciones.¹¹⁶ Algunos países latinoamericanos cambiaron sus leyes migratorias fundándolas sobre el principio de los derechos humanos, y de acuerdo a tal principio, reconocieron el derecho a migrar como un derecho inalienable de la persona humana y armonizaron sus leyes con los principios y desarrollos de la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y demás instrumentos internacionales y regionales en materia de protección de los derechos de los migrantes. Este fue el caso de Argentina y Venezuela en 2004, Ecuador en 2005, Uruguay en 2007, Costa Rica en 2010 y México en 2011.¹¹⁷ Otros países, particularmente algunos de los Estados centroamericanos, avanzaron y siguen avanzando en la facilitación de la regularización migratoria y en la protección de los derechos de los migrantes, pero siguieron regulando el ingreso de migrantes de acuerdo con las necesidades demográficas, sociales, económicas, políticas y culturales, cuya satisfacción fuera de interés para el Estado, como el caso de Nicaragua en 1993, Guatemala en 1998, Honduras en 2004, o Panamá en 2008. Otros países siguieron regulando las

migraciones con una legislación plural, contando con un conjunto de disposiciones referentes a inmigración, nacionalidad y emigración dispersas en distintos cuerpos legales o reglamentarios, pero no articuladas en una ley orgánica de migraciones, como fue el caso de Perú y Colombia.¹¹⁸ Existen también otros países que continuaron manteniendo políticas definidas por las Dictaduras Militares, marcadas por un carácter restrictivo a la migración, focalizadas en la seguridad nacional y otorgando al Estado plena discrecionalidad para la aplicación de las mismas leyes. Tal fue el caso de Bolivia, Brasil, Chile y, aunque con algunos avances, también de Paraguay, Belice y El Salvador.¹¹⁹ Una diferencia en el caso de Chile fue que, a pesar de que tales leyes continuaran vigentes, se cambió el sistema administrativo de gestión de las migraciones facilitando la regularización migratoria. Sin embargo, aunque este mecanismo permitiera la realización de ciertos avances en lo relativo a la política migratoria en Chile no puede ser considerado como la solución ideal, porque en tal situación el principio de discrecionalidad podría ser utilizado de forma distinta por los diferentes gobiernos de turno, quedando la gestión migratoria dependiente de una política implícita sujeta a interpretación, pero no gestionada por una política explícita de Estado. También a nivel nacional cabe destacar que algunos países latinoamericanos definieron normas no específicamente migratorias con incidencia en las migraciones, como es el caso de las normas referentes a la seguridad social o al reconocimiento de títulos.¹²⁰

Finalmente, la quinta de las transformaciones experimentadas por las políticas migratorias en América Latina ocurrió al inicio del siglo XXI, a partir de los ataques terroristas perpetrados en Estados Unidos y la guerra contra el terrorismo a nivel internacional promovida por el gobierno de este país, cuando los países latinoamericanos y norteamericanos siguieron caminos paralelos o incluso divergentes en lo referido a los sistemas de seguridad nacional y, consecuentemente, siguieron también caminos paralelos y divergentes en la definición de políticas migratorias en el continente americano. Mientras los países del norte continental, Estados Unidos, Canadá y, en cierto sentido, también México, focalizaron sus políticas migratorias en la seguridad de sus fronteras nacionales ante

las potenciales amenazas del terrorismo internacional y el tráfico de drogas, los demás países latinoamericanos, y principalmente los países sudamericanos, focalizaron su agenda en los derechos humanos y la seguridad personal de los migrantes.¹²¹

Todos estos avances en la definición e implementación de políticas y programas sobre migraciones, que permitieron la facilitación de la regularización migratoria y, en algunas regiones, la libre circulación y residencia de los migrantes, han sido permanentemente animados y acompañados por diferentes acciones de la sociedad civil en sus diferentes formas, ya sea como centros de estudios, organizaciones de base, organizaciones religiosas u organismos no gubernamentales, quienes han contribuido a la consolidación de una política pública de migraciones internacionales abiertas vinculadas a la integración regional y de respeto a los derechos humanos de los migrantes.¹²² Por otra parte, todos estos avances institucionales a nivel regional y nacional no tuvieron una implementación correspondiente al nivel de protección de los derechos humanos de los migrantes, planteando la necesidad de avanzar en la efectividad y legitimidad de las políticas migratorias.

2.3. Redefinición del concepto de seguridad en las políticas migratorias desde una perspectiva ética: la seguridad humana como principio de legitimidad normativa

Durante la última década, ante el incremento de la inseguridad e inestabilidad internacional provocada, entre otros factores, por la pobreza, las enfermedades contagiosas, el cambio climático, el crimen organizado y la amenaza del terrorismo, aspectos todos que superan las fronteras nacionales, la mayoría de los países han abandonado el paradigma tradicional de la seguridad Estado-céntrica y lo han reemplazado por el paradigma humano-céntrico, focalizado en proteger a las personas y sus derechos. Pese a ello, aún siguen presentes ciertos resquicios de la perspectiva restrictiva de las políticas migratorias fundadas en la seguridad nacional,

que en la actualidad se camuflan tras la supuesta amenaza a la seguridad étnico-cultural o *societal*, poblacional, laboral, sanitaria y educacional que sufren los países receptores de migrantes. Por otra parte, el desarrollo del concepto de seguridad humana, centrado en la protección de las personas en los ámbitos cívico, económico, ecológico, sanitario y cibernético entre otros, ha permitido un significativo avance en la definición de políticas y programas de protección de los derechos de las personas. Sin embargo, y aunque centrado en la protección de las personas, al considerar a estas bajo la concepción de ciudadanos, el propio concepto de seguridad humana tiende a excluir a los migrantes de la plena protección y acceso a los derechos humanos. En esta tercera parte del segundo capítulo de nuestra investigación empezaremos por examinar la redefinición del concepto de seguridad desde la perspectiva de la seguridad nacional y la seguridad humana, para después sondear la interconexión entre ambos conceptos y la primacía de la seguridad humana sobre la seguridad nacional. En último lugar propondremos el concepto de seguridad humana como principio ético de legitimidad de la normativa migratoria.

2.3.1. La redefinición del concepto de seguridad

Mientras durante las Dictaduras Militares de América Latina la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) constituyó el principal soporte argumental utilizado por los gobernantes para implementar políticas restrictivas contra las migraciones, la última década ha dejado patente la existencia de fuertes ambivalencias, especialmente a partir de la declaración de guerra contra el terrorismo internacional. Si bien la cara más visible del principio de *securitización* en la definición e implementación de políticas migratorias restrictivas ha sido el de la seguridad y la soberanía nacional, la gama de concepciones sobre la seguridad desplegada por algunos Estados ha cubierto muy diferentes niveles, algunos justificados por los analistas,¹²³ otros argumentados por los propios ejecutores de tales políticas.¹²⁴ Entre los principales argumentos para tan vasta gama de concepciones de la seguridad se encuentra, en primer lugar, la *seguridad étnico-cultural o societal* entendida como la habilidad de

preservar la propia cultura, instituciones y estilo de vida ante la supuesta amenaza del *choque de civilizaciones* que puede provocar la presencia de migrantes de diferentes culturas,¹²⁵ como *bomba de tiempo* en la convivencia interreligiosa que puede provocar la presencia de los inmigrantes en los países donde ellos se establecen,¹²⁶ o como crisis de identidad o *identidad incierta* que provoca la presencia de los inmigrantes.¹²⁷ A esta argumentación, y siempre ligada a la seguridad nacional le sigue la conocida como la *seguridad poblacional*, que se alimenta de la reacción ante la potencial amenaza terrorista presente en los fenómenos migratorios.¹²⁸ Una tercera línea de argumentación para proteger la seguridad nacional es la supuesta amenaza a la *seguridad laboral* que constituyen los migrantes, quienes, en el imaginario colectivo, y especialmente en periodos de crisis económicas, son considerados como una competencia desleal en el mercado de trabajo por los trabajadores nacionales.¹²⁹ También la *seguridad sanitaria y educativa* que se presenta como amenazada por la supuesta invasión de inmigrantes es otra de las argumentaciones utilizadas para justificar la necesidad de fortalecer la seguridad nacional.¹³⁰ La mayoría de los investigadores, no obstante tales razonamientos, reconocen que esta perspectiva de la *securitización* constituye un retroceso en la gobernabilidad migratoria y una *medievalización* de la gestión de la movilidad humana,¹³¹ además de conducir a la discriminación, exclusión, segregación y explotación del migrante, exponiéndolo a una situación de vulnerabilidad estructural y cultural.¹³²

Estas narrativas estigmatizadoras de los migrantes camuflan argumentos vinculados a la seguridad nacional que siguen utilizando los tomadores de decisiones políticas sobre migraciones, principalmente en los países receptores de migrantes. Estos se dejan guiar por el imaginario colectivo, los medios de comunicación sensacionalistas y determinados sectores conservadores que instrumentalizan a las inmigraciones para defender sus propios intereses, unos intereses que se ven más amenazados por la crisis económica mundial y la potencial amenaza del terrorismo internacional que sus países no logran resolver, que por la realidad del fenómeno de las migraciones.

Por otra parte, en la última década, y especialmente a partir de los informes del PNUD sobre desarrollo humano, ya mencionados, se han ido también desarrollando narrativas focalizadas en la seguridad humana, las cuales han provocado una ampliación de la visión de la propia seguridad nacional.¹³³ Ante el incremento de la inseguridad e inestabilidad internacional provocada, entre otras causas, por la pobreza, las enfermedades contagiosas, el cambio climático y el crimen organizado, factores todos ellos que superan las fronteras nacionales, la mayoría de los países han ido abandonando progresivamente el paradigma tradicional de la seguridad Estado-céntrica substituyéndolo por un paradigma humano-céntrico, focalizado en proteger a las personas y sus derechos.¹³⁴ Como consecuencia de este cambio paradigmático, la seguridad humana se ha convertido en un elemento considerado como imprescindible para la seguridad nacional observada desde el rol que la compete de proteger a los ciudadanos contra las plagas del hambre, la pobreza, las enfermedades, los abusos de los derechos humanos, el terrorismo, los desastres naturales, y tantos otros desafíos para la seguridad humana. En este contexto, el concepto de seguridad humana ha provocado un cambio de perspectiva de la seguridad nacional, tradicionalmente focalizada en la defensa del Estado contra los posibles conflictos o guerras provocados por o con otros Estados, para ser observada desde una perspectiva de colaboración internacional y regional entre los Estados y de interacción entre los actores del Estado y los de la sociedad civil teniendo como fin común el de proteger la vida y los derechos de las personas, valores que superan las fronteras nacionales. Por otra parte, el concepto de seguridad humana, como ya mencionado, se fue ampliando y se sigue ampliando con la integración de diferentes dimensiones a la propia concepción de seguridad.¹³⁵

La primera dimensión de la seguridad humana que se debe destacar es la *seguridad cívica*, que contempla el derecho de toda persona a su integridad física (seguridad ciudadana) y el derecho a expresar sus propios valores culturales y religiosos, que deben ser garantizados por todos y cada uno de los Estados.¹³⁶ Durante la última década, el concepto de seguridad ciudadana enfocada a la protección de los ciudadanos ha prevalecido en los países latinoamericanos sobre el concepto de

seguridad nacional en el debate y la implementación de políticas contra la violencia y la delincuencia, convirtiéndose en un tema prioritario de la agenda regional y no solo de la agenda nacional de cada uno de los países.¹³⁷ La 41ª Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada en San Salvador en 2011, que tuvo como tema la “*Seguridad Ciudadana en las Américas*”, comprobó el compromiso compartido, más allá de las fronteras nacionales, de los países latinoamericanos en la búsqueda de soluciones a los problemas de la violencia y el crimen organizado que atentan no sólo contra la seguridad, la integridad física y la vida de millones de habitantes de las Américas, socavando sus libertades individuales y derechos básicos, sino que también amenazan el desarrollo económico del continente y la integridad misma del Estado y de las instituciones democráticas en muchos países de la región.¹³⁸

La *seguridad económica*, que contempla el derecho de las personas a la alimentación, a la habitación y al desarrollo, que debe ser garantizado por los Estados, es la siguiente dimensión de la seguridad humana que es necesario explorar.¹³⁹ La inequidad social e internacional y la pobreza severa extendida en los países latinoamericanos, además de las crecientes diferencias en el desarrollo entre los países y en la expectativa de vida de sus poblaciones son, como expuesto en el primer capítulo, factores de inestabilidad e inseguridad social que siguen interpelando a los Estados, los actores de la sociedad y los organismos internacionales.¹⁴⁰ La hercúlea tarea necesaria para erradicar los multifacéticos problemas de la seguridad económica como la pobreza, el hambre, la inequidad social y la falta de acceso a los derechos humanos fundamentales,¹⁴¹ no se reduce a la ayuda humanitaria que los países ricos puedan brindar a los países pobres y a la implementación de políticas y programas de desarrollo sostenibles, que ya se están desarrollando,¹⁴² sino que requiere también la erradicación de la corrupción y la redefinición del sistema internacional de gobernanza de la economía mundial desde una perspectiva ética, centrada en la justicia global, los derechos humanos para todos y la responsabilidad de los Estados y las organizaciones de la sociedad civil.¹⁴³

Otra dimensión esencial de la seguridad humana es la *seguridad ecológica* cuya necesidad se manifiesta ante los desafíos y consecuencias del cambio climático como la falta de agua en determinadas regiones del planeta, el creciente proceso de desertificación y las sequías que provocan la disminución de producción de alimentos en ciertas regiones del planeta, el crecimiento del nivel del mar, así como frente a los desastres naturales, los terremotos, los huracanes, junto con la creciente contaminación del aire y el agua, que afecta y amenaza la vida de las personas.¹⁴⁴ Ante los tan graves retos ecológicos que atentan contra la vida humana en el planeta, no son sólo los Estados nacionales sino la comunidad internacional y las organizaciones de la sociedad en su conjunto quienes son interpeladas para proteger el medio ambiente y la vida de las personas.¹⁴⁵

No se puede olvidar en nuestros tiempos la *seguridad marítima*, destinada a proteger las personas que trabajan en el transporte marítimo contra los crecientes ataques de piratas y traficantes de drogas, armas y personas,¹⁴⁶ además de la protección de las áreas de pesca contra la pesca depredadora e ilegal que tan fuerte potencial manifiesta para afectar el sistema de alimentación de los países pobres que dependen de este recurso para la alimentación de sus poblaciones y para sus economías.¹⁴⁷ Esta dimensión de la seguridad humana llama asimismo a la cooperación internacional entre Estados y la colaboración entre los Estados y sociedad civil.¹⁴⁸

La *seguridad sanitaria*¹⁴⁹ ante el desafío de las enfermedades contagiosas como el AIDS-SIDA, la malaria, la hepatitis o las pandemias de influenza que desconocen fronteras nacionales y se expanden rápidamente en el mundo actual,¹⁵⁰ cada vez más interconectado, es otra de las dimensiones de la seguridad humana internacional y de la propia seguridad nacional de los países, que exige a los Estados el definir políticas sanitarias coordinadas a nivel internacional.¹⁵¹ Al considerar las diferencias de recursos financieros y científicos entre los países ricos y los países pobres, se hace palpable la evidencia de que la cooperación internacional es un factor clave para garantizar la seguridad sanitaria internacional, tal y como se demostró frente al brote de influenza a nivel mundial en 2009 y 2010, cuando los

países ricos lograron rápidamente proteger sus poblaciones, mientras en los países pobres millones de personas murieron.¹⁵²

Una nueva dimensión de la seguridad humana es la *seguridad cibernética*, que contempla la necesidad de proteger a las personas, empresas, organizaciones no gubernamentales y también a las entidades estatales contra el espionaje, robo de información, piratería y otras formas de ataques informáticos perpetrados por individuos o grupos criminales y terroristas.¹⁵³ La seguridad cibernética también se manifiesta en la necesidad de proteger la dignidad personal, los datos personales y la privacidad individual en un mundo de inmediatez informativa y de redes sociales virtuales. La seguridad cibernética en la actualidad constituye uno de los grandes desafíos de la seguridad nacional, ante los crecientes ataques y robos de informaciones de entidades estatales.¹⁵⁴

Sin embargo, y aunque podría parecer paradójico, a cada una de estas dimensiones de la seguridad entendida como seguridad de la persona también se vincula una parte de necesidad de integración de la seguridad entendida como seguridad nacional. En otras palabras: el cambio de perspectiva de la seguridad desde el paradigma Estado-céntrico hacia el paradigma de los derechos humanos no significa la eliminación de la seguridad nacional de la agenda política internacional, sino una siempre mayor interconexión entre la seguridad humana y la seguridad nacional, ambas focalizadas sobre la protección de las personas y sus derechos. La Comisión de Seguridad Humana de Naciones Unidas advierte elocuentemente sobre los peligros futuros que se cernirían sobre la seguridad de las personas, los países, e incluso la seguridad nacional e internacional si los Estados y los actores de la sociedad civil no integraren las diferentes dimensiones de la seguridad humana ante los crecientes flujos globales de bienes, servicios, finanzas, informaciones y personas.¹⁵⁵

En síntesis, podemos afirmar que nos hallamos frente a un proceso de ampliación del concepto de la seguridad humana que va integrando diferentes y nuevas dimensiones de la misma seguridad humana. Es este proceso el que permitió que la

seguridad nacional ampliara sus horizontes para, desde una perspectiva de la protección del territorio, llegar a la de la protección de las personas ante las amenazas existentes a la seguridad cívica, económica, ecológica, sanitaria, marítima y cibernética, además de fortalecer la cooperación internacional y la colaboración de los Estados y la sociedad civil para garantizar la seguridad humana de sus ciudadanos.

Sin embargo, y no obstante este cambio paradigmático de la seguridad nacional y su interacción con la seguridad humana, aún no se ha logrado superar el concepto de persona entendido como “ciudadano”, lo cual repercute en la exclusión de los migrantes de la plena protección de sus derechos. En la actualidad, la seguridad humana y la seguridad nacional están focalizadas en la protección de la persona entendida desde el concepto de ciudadanía (seguridad ciudadana). Como consecuencia de este punto de vista los migrantes, y especialmente los migrantes irregulares, tienden a quedar excluidos de tal protección, aunque en teoría debieran estar incluidos, tal y como las convenciones y ciertos discursos políticos internacionales propugnan. A pesar de que la superación de los términos de territorialidad nacional ligados al inicial concepto de seguridad nacional han ido transformándose en una territorialidad que supera hoy el espacio del Estado-Nación, el principio de seguridad continúa auto-limitándose a través del concepto de ciudadanía (inevitablemente “nacional” hasta la fecha).

Como la Unión Europea y el MERCOSUR (ejemplos de esfuerzo regional de integración económica, con simultánea vocación política y social en el respeto de la diversidad) han demostrado, la libre circulación y residencia de los migrantes a nivel regional es la base de las libertades y derechos fundamentales que garantizan la seguridad humana de todas las personas que conviven en un determinado territorio. Lo anterior revela la urgencia de una redefinición de las políticas migratorias desde una perspectiva ética a partir de la cual la responsabilidad de los Estados de proteger a las personas y sus derechos a nivel internacional sea priorizada en relación a la protección de los intereses del Estado y su territorio.

2.3.2. La primacía de la seguridad humana sobre la seguridad nacional

El cambio del eje de la seguridad desde la perspectiva de la seguridad nacional hacia la seguridad humana, y la consecuente responsabilidad de los Estados de proteger a las personas y sus derechos, revela que el desarrollo y asunción del concepto de seguridad humana por parte de la mayoría de los países democráticos en la actualidad ha puesto en crisis la teoría realista sobre las relaciones internacionales y la teoría clásica del derecho internacional fundadas sobre los principios de que a cada Estado le corresponde la tarea de asegurar la seguridad dentro de las propias fronteras y que la soberanía absoluta de cada Estado le otorga el derecho legítimo de autodeterminación política y de no intromisión en los asuntos internos, impidiendo en consecuencia que otros Estados, o cualquier poder supraestatal, pueda inmiscuirse en estos, aunque sea para preservar los derechos humanos de sus ciudadanos.¹⁵⁶ Este cambio del paradigma Estado-céntrico, sobre el cual justificaron su poder los gobiernos totalitarios, al paradigma humano-céntrico, ha llevado al reconocimiento de la responsabilidad que corresponde al Estado de proteger los derechos inherentes e inalienables de todas las personas, en sintonía con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos.¹⁵⁷ Aunque en teoría las actuales democracias liberales reconozcan constitucionalmente y a través de normativas específicas la igualdad entre todas las personas y la responsabilidad que, por consecuencia, corresponde al Estado de proteger los derechos de todas ellas, en la práctica, si se considera que son esas mismas constituciones y normativas las que distinguen a las personas que habitan el país en función de su estatus de miembro (*ciudadano*) o no (*extranjero*) de un determinado Estado nacional, son los propios Estados quienes discriminan a “nacionales” y “no nacionales” en el goce de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Esta dicotomía en el tratamiento de las personas al calificarlas de “ciudadanos” y “extranjeros” (o “legales” e “ilegales”, como se define a los migrantes en la mayoría de los países desarrollados), refleja que la normativa migratoria nacional no se adecúa a la naturaleza internacional intrínseca a la migración. Esto determina una situación de *vulnerabilidad estructural* a la que los

inmigrantes son sometidos, ya que la diferencia entre un nacional y un inmigrante en lo que corresponde a sus relaciones con el Estado en el país de acogida deriva del derecho soberano de cada país de definir quién es nacional y quién no lo es. En esta diferenciación de origen estructural, legitimada por las constituciones y leyes de la mayor parte de los países, se basa la desigualdad entre nacionales e inmigrantes en el acceso a los recursos y servicios del Estado y en el goce de cualquier derecho. Por otra parte, esta diferenciación definida de forma normativa, al transferirse al contexto de las relaciones sociales y ser adoptada por los nacionales como criterio de justificación social de la propia desigualdad, se traduce en una segunda dimensión de vulnerabilidad que enfrenta y sufre el migrante, la *vulnerabilidad cultural*. Al mismo tiempo, el proceso de socialización de la discriminación apenas descrito, junto con las asimetrías existentes entre los nacionales y los inmigrantes, no sólo permiten la generación de tales relaciones sociales sino también su perpetuación, en la que se mantienen constantes ambas vulnerabilidades, la estructural y la cultural, en un círculo vicioso permanente.¹⁵⁸

Lo anteriormente expuesto revela que la plena protección de los derechos humanos no puede estar condicionada por la nacionalidad de la persona. Una perspectiva humano-céntrica, por lo tanto, requiere la superación de la lógica de las actuales democracias liberales, las cuales, a través del criterio de ciudadanía siguen diferenciando entre ciudadanos y extranjeros en el goce de los derechos y la protección de los mismos.

La superación de esta lógica requiere considerar el ser humano en el centro. Desde la perspectiva de la soberanía y la seguridad nacional, la persona migrante es considerada “como” un riesgo para la seguridad e identidad nacional. Desde la perspectiva de la seguridad humana, la persona migrante es considerada como una persona “a” riesgo, que requiere protección de sus derechos y, al mismo tiempo, un agente que participa en la construcción de la comunidad en la que se inserta a través de su trabajo, cultura, conocimientos y habilidades, aportando con capital financiero y humano, creando empleos a través de nuevos emprendimientos y desempeñando funciones indispensables en diferentes sectores de la agricultura, el turismo y el

trabajo doméstico e incluso enriqueciendo a la sociedad de destino con una mayor pluralidad cultural al aportar su propia cultura, por citar algunos ejemplos.¹⁵⁹

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que todos los seres humanos “nacen libres e iguales en dignidad y derechos”,¹⁶⁰ estableciendo el reconocimiento de la “inherente dignidad” y los “iguales e inalienables derechos de todos los miembros de la familia humana”.¹⁶¹ La esencia de este principio es que los derechos humanos están ligados de forma intrínseca a la naturaleza humana de la persona y no dependen de que un Estado otorgue su reconocimiento en función de si la persona es miembro del Estado (como ciudadano del mismo), o se lo niegue si no lo es. Aunque la ciudadanía sea considerada como el *derecho a tener derechos*,¹⁶² la falta de ciudadanía por parte de la persona migrante no puede quitarle la igualdad en dignidad y los derechos que le son inherentes partiendo de un principio irrefutable: los migrantes son miembros de la familia de seres humanos a la cual todos pertenecemos. De lo contrario, las personas apátridas no tendrían derechos. Los Estados existen para proteger, promover y garantizar los derechos fundamentales, pero no son los Estados quienes los crean. Las personas ya nacen con derechos y dignidad propia y el Estado tiene la responsabilidad de protegerlos.¹⁶³ Consecuentemente, como lo afirmó el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, en su mensaje para el Día Internacional del Migrante de 2001, “*los derechos humanos no son una cuestión de caridad ni una recompensa por obedecer las leyes migratorias; son derechos inalienables de cada persona y, por ende, también de los 214 millones de migrantes internacionales y sus familiares*”.¹⁶⁴

En sintonía con esta perspectiva, se reconoce que la generosa enumeración de derechos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros instrumentos de derecho internacional no se reduce a términos jurídicos, sino al reconocimiento del bien común como un derecho natural de todas las personas que integran la familia humana en todo el mundo.¹⁶⁵ Esta universalidad del bien común, fundado en la igualdad de dignidad y de derechos de todas las personas, igualdad que supera las fronteras geográficas y jurídicas, requiere de los Estados la protección de los derechos de los migrantes de la misma forma en que protege los

derechos de sus nacionales. Sin proteger los derechos de los migrantes, los Estados seguirán perpetuando una *doble* sociedad, constituida por ciudadanos con plenos derechos y personas irregulares, sin estatus legal y, consecuentemente, sin seguridad ni protección.¹⁶⁶

Esta situación de irregularidad en que vive entre el diez y el quince por ciento de los 214 millones de migrantes en la actualidad¹⁶⁷ se debe también a un límite del derecho internacional sobre derechos humanos y de su fuente principal, la Declaración Universal de Derechos Humanos: estos instrumentos reconocen el derecho de la persona a *salir* del propio país y regresar a él, pero no reconocen el correspondiente derecho de la persona a *entrar* en otro país.¹⁶⁸ De esta forma, el derecho internacional garantiza el derecho a la emigración, pero no garantiza el derecho a la inmigración. El resultado de esta paradoja es que millones de personas en la actualidad viven en situación irregular y sin el reconocimiento de sus derechos fundamentales.

Por otra parte, si los Estados tienen la prerrogativa soberana de administrar sus fronteras, definiendo quien puede entrar, permanecer o salir del propio territorio, también tienen el deber de cumplir con sus obligaciones jurídicas internacionales con respecto a los derechos humanos, según las cuales toda persona, sin discriminación alguna e independientemente de su nacionalidad o condición jurídica, tiene el derecho a gozar de los derechos humanos fundamentales. En este sentido, es precisamente en la relación entre el paradigma de la soberanía absoluta de los Estados y el de la protección de los derechos humanos que se reconoce la primacía de los derechos humanos y del paradigma de la seguridad humana frente al principio de la soberanía y el paradigma de la seguridad nacional.¹⁶⁹

El Estado tiene el deber y la responsabilidad de regular sus fronteras para proteger el bien común de todos. Aunque algunos autores afirmen que el Estado-nación ha sido suplantado por el Estado-mercado estimulado por el proceso de globalización,¹⁷⁰ los Estados, a través de acuerdos internacionales y leyes internas, tienen el deber y la responsabilidad de proteger sus ciudadanos frente al creciente poder de las

corporaciones multinacionales. En 2007, por ejemplo, de las cien mayores entidades económicas en el mundo, cincuenta y una eran corporaciones privadas multinacionales, las cuales condicionan el desarrollo y la equidad social de millones de personas.¹⁷¹ En este sentido, paradójicamente, la globalización ha disminuido el poder de los Estados y, al mismo tiempo, ha aumentado su necesidad para proteger a las personas más vulnerables.

Por otra parte, en el actual sistema internacional los Estados siguen siendo el principal instrumento para la protección de los derechos humanos de los residentes de su territorio frente las amenazas de violaciones sistemáticas de los derechos humanos por parte de gobiernos totalitarios, guerras civiles, el crimen organizado y el terrorismo internacional. Como lo estableció la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado en 2001, el desarrollo de la conciencia internacional sobre la seguridad humana ha provocado un cambio paradigmático en el significado de la soberanía nacional, a través del cual la soberanía deja de ser vista como *control* del territorio para convertirse en soberanía como *responsabilidad de proteger* los derechos humanos de los propios habitantes. Así, cuando un Estado sea incapaz o no quiera cumplir esta responsabilidad de proteger, la comunidad internacional (de Estados) ha de asumir tal responsabilidad y actuar en su lugar.¹⁷² Desde esta perspectiva el propio derecho a la intervención humanitaria se tiñe con una connotación positiva con respecto a la corresponsabilidad de la comunidad internacional de proteger los seres humanos en sus derechos fundamentales. Por otra parte, desde esta visión de la soberanía, la seguridad nacional se refiere a la responsabilidad del Estado de proteger y defender la vida de sus miembros y promover los valores cívicos, económicos y democráticos que favorezcan el bien común de todos, incluyendo a los migrantes.¹⁷³

Lo anteriormente expuesto nos permite concluir que los Estados no crean derechos, sino que tienen la responsabilidad de respetarlos, protegerlos y promoverlos en vista del bien común de todos, incluyendo los migrantes. En este sentido, la protección de los derechos humanos de las personas, sean estas nacionales o migrantes, además de ser prioritaria con relación a la seguridad nacional, es el criterio fundamental de

legitimidad de cualquier política pública, incluyendo las políticas sobre migraciones, a través de las cuales ha de permitirse también a los migrantes, incluso cuando son irregulares, convertirse en plenos participantes de la vida del Estado.

2.3.3. La seguridad humana como principio ético de legitimidad de las políticas migratorias

La presentación de la interacción entre seguridad humana y seguridad nacional y la primacía de la seguridad humana sobre la seguridad nacional ha dejado en claro la necesidad de una adecuada gobernabilidad de las migraciones internacionales, la cual plantea la compleja relación entre el Estado y sus políticas sobre los movimientos migratorios que han de cimentarse sobre dos condiciones esenciales que cada gobierno ha de cumplir: la legitimidad y la eficacia. En estas dos condiciones están contenidos los principios sobre los cuales se funda la legitimidad de las políticas migratorias, y los instrumentos a través de los cuales son ejecutados tanto las políticas migratorias como los programas de migraciones internacionales.¹⁷⁴ Mientras la eficacia de las políticas migratorias se basa en la efectividad en el manejo de los diferentes intereses vinculados a los flujos migratorios y la eficiencia de los mecanismos jurídicos y administrativos a través de los cuales se gestionan el ingreso, la permanencia y la salida de los migrantes, la legitimidad se asienta en el principio de responsabilidad de los Estados en la protección de toda persona en su dignidad y sus derechos e integrarla en la convivencia social del país de acogida. Esta preeminencia de los derechos humanos sobre la seguridad nacional coloca a los mismos por encima del sistema político, cuya finalidad ha de ser el bien común y no sólo el interés nacional. La prevalencia de los derechos humanos sobre el sistema normativo es el fundamento mismo de la legitimidad del Estado y de las normas que este defina.¹⁷⁵ En este sentido los derechos humanos de los migrantes son el principio ético de la legitimidad normativa de cualquier política migratoria.

Entre los criterios de la efectividad y la legitimidad de las políticas migratorias se confrontan los diferentes intereses de los Estados, empleadores, reclutadores, agentes de viaje, bancos, agencias de cambio y agencias de envíos de remesas. Todos ellos se benefician con la *industria de la migración*.¹⁷⁶

Las políticas migratorias fundadas sobre el criterio de efectividad, adoptadas por la mayoría de las democracias liberales actuales, concentran su interés en el manejo eficaz de los flujos migratorios para responder a las presiones políticas de los diferentes grupos de interés que definen desde una lógica de costos y beneficios la influencia de la presencia de los migrantes en el supuesto desarrollo del país. Desde la lógica de los beneficios, los migrantes son considerados como fuentes de recursos, proveedores de trabajo y clientes de múltiples servicios vinculados a los procesos migratorios. Desde la lógica de los costos, los mismos migrantes son considerados como una amenaza para la seguridad cultural, *societal*, laboral, sanitaria y educacional. Como consecuencia, las políticas migratorias fundadas en el criterio de efectividad se focalizan en el control migratorio, la defensa de la seguridad y los intereses nacionales, y buscan la maximización de los intereses nacionales de todos, excepto de los migrantes, a quienes se niega el reconocimiento de sus derechos humanos fundamentales que son derechos inherentes a la naturaleza humana de cada persona, y a quienes se excluye del goce de sus derechos humanos políticos, económicos, sociales y culturales.¹⁷⁷

Aunque sean efectivas a corto plazo por responder a los intereses inmediatos de los grupos de presión política que apoyan a los gobiernos de turno que las implementan, las políticas basadas en el criterio de efectividad son ineficaces a largo plazo porque, al excluir a los migrantes del pleno goce de sus derechos impiden la cohesión socioeconómica y el diálogo intercultural entre nacionales y migrantes, que son dimensiones indispensables para el desarrollo integral de los países. Todo ello revela que las políticas migratorias fundadas sobre los intereses y la efectividad no sólo ponen en riesgo la gobernabilidad migratoria a largo plazo, sino que también carecen de legitimidad y de ética porque niegan los derechos humanos de los migrantes.¹⁷⁸

En la definición de las políticas migratorias, la relación entre la lógica de la efectividad, basada en el interés, y la lógica de la legitimidad, basada en los derechos humanos, nos conduce inevitablemente al tema de las bases éticas de las propias políticas migratorias. Al considerar la dimensión ética de las políticas migratorias nos encontramos con la divergencia entre *político-realistas* o *comunitaristas* e *idealistas* o *liberales igualitaristas*.¹⁷⁹ Los político-realistas o *comunitaristas*, partiendo de la constatación de que el mundo actual está constituido por una comunidad internacional dividida en Estados nacionales, consideran que la migración no es un derecho humano básico y que el deber primero del Estado es con respecto a sus ciudadanos. En este sentido, los migrantes pueden ser admitidos o rechazados con base sobre el criterio de costo y beneficio (o de medio y fin) y la prioridad del Estado es la de garantizar la seguridad humana de los ciudadanos y no la de los migrantes. Los idealistas o liberales igualitaristas, partiendo de la consideración de la igualdad de la dignidad humana de todas las personas, la cual no depende del lugar de nacimiento o de la nacionalidad de los padres, sostienen que las migraciones requieren de los Estados políticas de fronteras abiertas. Sin embargo, los mismos liberales igualitaristas sostienen que el principio de apertura de fronteras puede contemplar excepciones de restricción a la migración en casos extremos, como una invasión de migrantes o la subversión de la cultura nacional.¹⁸⁰

Considerando estas dos posturas divergentes sobre los intereses o valores sobre los cuales se deben fundar las políticas migratorias, podemos afirmar que mientras los realistas parten de la consideración de la realidad como es y tienden a justificar y a mantener el *status quo* de las actuales políticas migratorias, los idealistas parten de la realidad como debería ser y exigen cambios radicales para la definición de un nuevo orden mundial. Sin embargo ambas posturas tienen deficiencias determinantes: mientras el realismo tiende a justificar y mantener sin cambios situaciones injustas vinculadas a las políticas migratorias, la postura idealista no define claramente cómo construir el nuevo orden mundial y por eso no aporta soluciones concretas.¹⁸¹

El fundamento ético de las políticas migratorias incorpora la dimensión moral de las políticas públicas, la cual requiere elegir entre valores divergentes.¹⁸² En este sentido podríamos afirmar que la perspectiva de los derechos humanos, sobre la cual se funda la legitimidad ética de las políticas migratorias, requiere inevitablemente de la postura idealista en lugar de la realista. Desde nuestra perspectiva, sin embargo, los derechos humanos no pueden ser considerados desde la lógica opcional entre costos y beneficios, como lo proponen las actuales democracias liberales. Los derechos humanos son un prerrequisito indispensable, una condición *sine qua non* para el reconocimiento de los migrantes como personas humanas y, consecuentemente, un prerrequisito para las políticas migratorias. En otras palabras, los derechos humanos son innegociables y el principio ético fundamental en la definición e implementación de políticas y leyes migratorias que pretendan ser legítimas y eficaces a largo plazo.¹⁸³

El principio ético fundamental de los derechos humanos sobre el cual se funda la legitimidad normativa de las políticas migratorias, se asienta en diferentes requisitos entre los cuales destacan: a) la dignidad de la persona humana, que es el fundamento de los derechos humanos, b) la universalidad del bien común, en base a la cual se reconoce que los derechos humanos no dependen de la membresía a una determinada nacionalidad o ciudadanía, sino a la membresía a la entera familia humana a la cual está destinado el bien común, y c) la solidaridad internacional, que es el fundamento de la responsabilidad moral llamada a garantizar la dignidad y los derechos humanos de las personas más allá de las fronteras nacionales y, por consecuencia, la adopción de la solidaridad como política internacional y no como caridad internacional.¹⁸⁴

Por otra parte, la legitimidad de las políticas migratorias requiere el respeto de los derechos humanos en tres dimensiones clave de las políticas migratorias: admisión, selección e integración. En las políticas de admisión de los migrantes los derechos humanos no tienen generalmente mucho impacto, porque los propios instrumentos internacionales en la materia sostienen el derecho soberano de los Estados de definir los criterios de admisión de los migrantes.¹⁸⁵ Las políticas de selección de los

migrantes a ser admitidos también sigue siendo un privilegio de los países receptores y los derechos humanos tampoco tienen mucha influencia sobre tales políticas. Es en las políticas de integración de los migrantes donde los derechos humanos cobran una relevancia determinante, precisamente porque son políticas destinadas a reconocer los derechos humanos fundamentales y los derechos políticos, económicos, sociales y culturales, en igualdad de condiciones entre nacionales y migrantes que residen en un mismo territorio.¹⁸⁶

Lo anteriormente expuesto revela que la legitimidad normativa de las políticas migratorias depende del reconocimiento de los derechos humanos como principio ético fundamental, del cual deriva el principio de la “no discriminación” entre nacionales y extranjeros en el goce de los derechos y libertades y, al mismo tiempo, en el cumplimiento de los deberes. Sin embargo, los principios solos no cambian la realidad. Las políticas migratorias inclusivas de los migrantes requieren de la incorporación de los migrantes a los servicios sociales otorgados por el Estado en igualdad de condiciones con los nacionales y el reconocimiento de la reunificación familiar, del derecho a la tutela judicial efectiva, a la diversidad cultural, y a la participación política, además de la efectiva protección de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes y sus familias. De esta forma, se reconoce la necesidad de que las políticas migratorias, fundadas sobre la objetividad en el análisis del fenómeno de las migraciones y la eficiencia de los mecanismos jurídicos y administrativos a través de los cuales se ejecutan, sean efectivas y, al mismo tiempo, fundadas sobre la dignidad y los derechos de los migrantes, si pretenden ser legítimas.

En síntesis, podemos afirmar que los derechos universales de las personas van respetados no sólo a partir de la identidad nacional, sino de la identidad humana. En este sentido, toda persona humana, por el simple y fundamental hecho de ser miembro de la familia humana, tiene el derecho explícito a una ciudadanía que podríamos definir como *ciudadanía universal*.

Desde esta perspectiva, en la dialéctica en la cual se juega el concepto de seguridad entre la razón de Estado y racionalidad ética, los derechos humanos se convierten en el principio sobre el que se produce el giro ético del propio concepto de seguridad, el cual no se reduce a la protección de los “nacionales” sino que se extiende a la protección de todos los “humanos” para que juntos puedan participar y gozar del bien común.

Es esta perspectiva de la dignidad humana que supera las fronteras geográficas nacionales y aboga por una ciudadanía regional la que anima la Conferencia Sudamericana de Migraciones que analizamos en el siguiente capítulo.

Notas Capítulo 2

¹ Véase Aydinli, Ersel and Rosenau, James, Editors (2005) *Globalization, Security and the Nation State: Paradigms in Transition*. State of New York University Press, Albany, pp. 231-240. Véase también Wise, Linda (1998) *The Myth of the Powerless States*. Cornell University Press, New York.

² Véase Wilkinson, Paul (2007) *International Relations: a Brief Insight*. Sterling, New York, pp. 15-16.

³ *Ibid.*, pp. 17-19.

⁴ Véase Viotti, Paul and Kauppi, Mark (2009) *International Relations and World Politics: Security, Economy, Identity*. Fourth Edition. Pearson, New Jersey, pp. 52-53.

⁵ *Ibid.*, p. 54.

⁶ *Ibid.*, pp. 55-56.

⁷ Véase Teichova, Alice and Matis, Herbert, Editors (2003) *Nation, State, and the Economy in History*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-7.

⁸ Véase Burdeau, Georges (2009) *L'État*. Nouvelle Edition. Éditions du Seuil, Paris, pp. 29-51.

⁹ Véase Papisca, Antonio (1986) *Democrazia internazionale, via di pace: per un nuovo ordine internazionale democratico*. Angeli, Milano, p. 13.

¹⁰ Véase Brown, Sayon (1998) "World Interests and the Changing Dimensions of Security", in Klare, Michael and Chandrani, Yogesh, *World Security: Challenges for a New Century*. Saint Martin's Press, New York, Third Edition, pp. 1-17.

¹¹ Véase Viotti, Paul and Kauppi, Mark (2009), *Op. cit.*, p. 60.

¹² Véase Krugman, Paul and Obstted, Maurice (1995) *Op. cit.*

¹³ Véase Rémond, René (1974) *Le XIX^e siècle: 1815-1914. Introduction à l'histoire de notre temps, 2*. Éditions du Seuil, Paris, pp. 100-114.

¹⁴ Véase Weber, Max (2004) *The Vocation Lectures: Science as a Vocation, Politics as a Vocation*. Hackett Publishing Company, Indianapolis, pp. 32-94.

¹⁵ Véase Rémond, René (1974), *Op. cit.*, pp. 100-114.

¹⁶ Véase Viotti, Paul and Kauppi, Mark (2009), *Op. cit.*, pp. 104-105.

¹⁷ Véase Elliot, John (2007) *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America 1492-1830*. Yale University Press, New Haven.

¹⁸ Véase Peterson, Robert (1989) "A Tale of Two Revolutions: The Success of 1776 and the Failure of 1789", in *The Freeman: Ideas on Liberty*, Vol. 39, No. 8, pp. 313-319.

¹⁹ Véase Sexton, Jay (2011) *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*. Hill and Wang, New York.

²⁰ Véase Mignolo, Walter (2005) *The Idea of Latin America*. Blackwell Publishing, Malden, pp. 51-94.

²¹ Véase Buffington, Robert and Caimari, Lila (2009) *Keen's Latin American Civilization: History and Society, 1492 to the Present*. Westview Press, Boulder, pp. 307-343.

²² *Ibíd.*, pp. 419-471.

²³ Para una visión comprensiva de la ideología de la seguridad nacional y las técnicas de contra-insurgencia, represión y criminalización de los movimientos sociales aplicadas por las fuerzas armadas contra estos mismos movimientos sociales en América Latina, véase Comblin, Joseph (1978) *A ideologia da segurança nacional. O poder militar na América Latina*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro. Véase también Mignolo, Walter (2005) *Op. cit.*, pp. 94-95.

²⁴ Véase Galeano, Eduardo (1971) *Las venas abiertas de América Latina*. Siglo XXI Editores, México D.F.

²⁵ Véase Arns, Paulo Evaristo (1985) *Brasil: nunca mais. Um relato para a história*. Editora Vozes, Rio de Janeiro. Véase también Buhl, Katrin y Korol, Claudia, Organizadoras (2008) *Criminalización de la protesta y de los movimientos sociales*. Instituto Rosa Luxemburg Stiftung, São Paulo.

²⁶ Véase Mignolo, Walter (2005) *Op. cit.*, pp. 96-97.

²⁷ Véase Klein, Naomi (2007) *Op. cit.*, pp. 75-115.

²⁸ Véase Mignolo, Walter (2005) *Op. cit.*, pp. 97-101.

²⁹ Véase CEPAL (2006) *Op. cit.*, pp. 23-24.

³⁰ Véase Larraín, Jorge (1994) "La identidad latinoamericana. Teoría e historia", en *Estudios Públicos*, No. 55, pp. 41-46.

³¹ Véase Mármora, Lelio (1997) *Op. cit.*, pp. 284-285.

³² *Ibíd.*, p. 287.

³³ *Ibíd.*, pp. 289-295.

³⁴ Véase Mármora, Lelio (2000) *Op. cit.*, pp. 25-26.

³⁵ Véase World Bank (2008) *Op. cit.*

³⁶ Para una visión comprensiva del desarrollo del concepto de derechos humanos, véase Beitz, Charles (2009) *The Idea of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford.

³⁷ Véase Perry, Michael (1998) *Op. cit.*, pp. 11-41.

³⁸ Véase Gordon Lauren, Paul (2003) *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen*. Second Edition. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, pp. 5-9.

³⁹ *Ibíd.*, pp. 10-11.

⁴⁰ Véase Rosebaum, Alan, Editor (1980) *The Philosophy of Human Rights: International Perspectives*. Greenwood Press, Westport, pp. 9-10.

⁴¹ Véase Langlois, Anthony (2009) "Normative and Theoretical Foundations of Human Rights, in Goodhart, Michael, *Human Rights: Politics and Practice*. Oxford University Press, Oxford, pp. 11-25.

⁴² Véase Gordon, Lauren, Paul (2003) *Op. cit.*, pp. 13-14.

⁴³ Véase De Paolis, Velasio (2004) "Diritti umani e fondamento etico", in Battistella, Graziano, *Migrazioni e diritti umani*. Urbaniana University Press, Roma, pp. 26-27.

⁴⁴ Véase Giraldo, Javier (2010) *Derechos humanos y cristianismo: trasfondo de un conflicto*. Editorial El Búho, Bogotá, pp. 137-140.

⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 141-148.

⁴⁶ Véase Locke, John (1947) *Two Treatises of Government*. Hafner Library of Classics, New York, pp. 124-163.

⁴⁷ Véase Gordon, Lauren, Paul (2003) *Op. cit.*, pp. 15-16.

⁴⁸ Véase Giraldo, Javier (2010) *Op. cit.*, pp. 169-175.

⁴⁹ Véase Smith, Rhona (2010) *Textbook on International Human Rights*. Fourth Edition. Oxford University Press, New York, pp. 5-6.

⁵⁰ Véase Ososuna Fernández-Largo, Antonio (2001) *Teoría de los derechos humanos: conocer y practicar*. Editorial San Esteban, Salamanca, pp. 63-69.

⁵¹ Véase Touraine, Alain (1992) *Critique de la Modernité*. Fayard, Paris, pp. 72-74. Véase también Habermas, Jürgen (2000) *Teoría y praxis*. Tecnos, Madrid, pp. 96-109.

⁵² Para una visión detallada de las principales iniciativas para proteger los derechos humanos durante el siglo XIX, véase Gordon, Lauren, Paul (2003) *Op. cit.*, pp. 37-70.

⁵³ *Ibíd.*, pp. 21-28.

⁵⁴ Véase Compagnoni, Francesco (1995) *I diritti dell'uomo: genesi, storia e impegno cristiano*. Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, pp. 27-63.

⁵⁵ Véase Smith, Rhona (2010) *Op. cit.*, pp. 25-28.

⁵⁶ *Ibíd.*, pp. 36-42.

⁵⁷ Véase Steiner, Henry; Alston, Philip and Goodman, Ryan (2008) *International Human Rights in Context: Law, Politics and Moral*. Third Edition. Oxford University Press, Oxford, pp. 135-136. Véase también Gordon, Lauren, Paul (2003) *Op. cit.*, pp. 199-232.

⁵⁸ Para una visión completa de las Declaraciones y Convenciones promulgadas a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, véase Council of Europe (2007) *Human Rights in International Law*. Third Edition. Council of Europe Publishing, Strasbourg, pp. 7-306.

⁵⁹ *Ibíd.*, pp. 307-704.

⁶⁰ Véase Gordon, Lauren, Paul (2003) *Op. cit.*, pp. 241-244.

⁶¹ *Ibíd.*, pp. 237-238.

⁶² El texto de la Declaración sobre el Fortalecimiento de la Seguridad Internacional, adoptada el 16 de diciembre de 1970 por la Asamblea General de Naciones Unidas, está disponible en <http://www.undocuments.net/a25r2734.htm>

⁶³ El Club de Roma es un grupo de expertos y líderes de diferentes ámbitos políticos, científicos, económicos, sociales y culturales, fundado en 1968 con el objetivo de analizar los principales

problemas que enfrentan los ciudadanos del mundo y de proponer una visión común para el futuro de la humanidad. Para ulteriores informaciones sobre del Club de Roma, véase Coleman, John (2008) *The Club of Rome*. World in Review, Carson City.

⁶⁴ Para una visión comprensiva del desarrollo del concepto de seguridad humana, véase MacFarlane, Neil (2005) "The Pre-History of Human Security", in *Stair*, No. 2, pp. 43-65.

⁶⁵ Véase United Nations Development Program (1994) *Human Development Report 1994*. Oxford University Press, New York, p. 3.

⁶⁶ Véase Amouyel, Alexandra (2006) "What is human security?", in *Human Security Journal*, Issue 1, pp. 10-23.

⁶⁷ Véase Robinson, Mary (2005) "Connecting Human Rights, Human Development and Human Security", in Ashby Wilson, Richard, Editor, *Human Rights in the War on Terror*. Cambridge University Press, New York, pp. 308-316.

⁶⁸ Véase Reveron, Derek and Mahoney-Norris, Katheleen (2011) *Human Security in a Borderless World*. Westview Press, Boulder, pp. 1-33.

⁶⁹ Véase Commission on Human Security (2003) *Human Security Now: Protecting and Empowering People*. Commission on Human Security, New York.

⁷⁰ Véase, Commission on Human Security (2003) Op. cit., p. 5.

⁷¹ Véase Khan, Irene (2004) "A Human Rights Agenda for Global Security", in Cahill, Kevin, *Human Security for All: a Tribute to Sergio Vieira de Mello*. Fordham University Press, New York, pp. 15-27.

⁷² Véase World Bank (2011) Op. cit.

⁷³ Véase Soto Muñoz, Daniel (2009) "La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica", in *Política y Estrategia*, No. 113, Santiago de Chile, pp. 120-143.

⁷⁴ Véase Paris, Roland (2004) "Still and Inscrutable Concept", in *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 370-372.

⁷⁵ Véase Donnelly, Jack (2001) "Ethics and International Human Rights", in Coicaud, Jean-Marc and Warner, Daniel, Op. Cit., pp. 128-160.

⁷⁶ Véase Aiken, Nevin (2009) "The (Re)Construction of a Culture of Human Rights: Transnational Justice and Human Security", in *Human Security Journal*, Vol. 8, pp. 10-18.

⁷⁷ Véase Liotta, Peter (2002) "Boomerang Effect: the Convergence of National and Human Security", in *Security Dialogue*, Vol. 33, No. 4, pp. 473-488.

⁷⁸ Véase Engstrom, Par and Hurrell, Andrew (2010) "Why the Human Rights Regime in the Americas Matters", in Serrano, Mónica and Popovsky, Vesselin, Editors, *Human Rights Regimes in the Americas*. United Nations University Press, New York, pp. 29-55.

⁷⁹ Véase Serrano, Mónica (2010) "The Human Rights Regime in the Americas: Theory and Reality," in Serrano, Mónica and Popovsky, Vesselin, Editors, *Human Rights Regimes in the Americas*. United Nations University Press, New York, pp. 1-3.

⁸⁰ Véase Elliot, John (2007) Op. cit., pp. 66-78.

⁸¹ Véase Padgen, Anthony (2003) "Human Rights, Natural Rights and European Imperial Legacy", in

⁸² Véase Elliot, John (1978) "Spain and America in the Sixteen and Seventeen Century", in Bethell, Leslie, Editor, *The Cambridge History of Latin America: Colonial Latin America*. Vol. 1. Cambridge University Press, New York, pp. 304-310.

⁸³ Véase Donnelly, Jack (2007) "The Relative Universality of Human Rights", in *Human Rights Quarterly*, Vol. 29. No. 2, pp. 281-306.

⁸⁴ Véase Schmitz, Hans Peter and Sikkink, Katryn (2002) "International Human Rights", in Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas and Simmons, Beth, Editors, *Handbook of International Relations*. Sage, London, p. 517.

⁸⁵ Véase Sikkink, Katryn (1993) "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", in *International Organization*, Vol. 47, No. 3, p. 413-415.

⁸⁶ Véase Rouget, Didier (2000) *Le guide de la protection internationale des droits de l'homme*. Editions La Pensée Sauvage, Grenoble, p. 44.

⁸⁷ Véase Engstrom, Par and Hurrell, Andrew (2010) Op. cit., p. 31.

⁸⁸ Véase Serrano, Mónica (2010) Op. cit., pp. 8-9.

⁸⁹ Véase Krasner, Stephen (1995) "Sovereignty Regimes and Human Rights", in Rittberger, Volker and Mayer, Peter, Editors, *Regime Theories and International Relations*. Oxford University Press, New York, pp. 139-169.

⁹⁰ Véase Rouget, Didier (2000) Op. cit., pp. 160-165.

⁹¹ Véase Hurrell, Andrew (2007) *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford University Press, New York, pp. 143-164.

⁹² Véase Smith, Rhona (2010) Op.Cit., pp. 116-122.

⁹³ Véase Serrano, Mónica (2010) Op. cit., pp. 14-16.

⁹⁴ Véase Smith, Rhona (2010) Op. cit., pp. 125-129.

⁹⁵ Véase Goldman, Robert (2007) "Historia y acción: el sistema interamericano de derechos humanos y el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos" in Covarrubias Velasco, Ana y Ortega Nieto, Daniel, *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*. El Colegio de México, México D.F., pp.122-131.

⁹⁶ Véase Thakur, Ramesh and Heine, Jorge (2010) "Human Rights and the State in Latin America", in Serrano, Mónica and Popovsky, Vesselin, Editors, *Human Rights Regimes in the Americas*. United Nations University Press, New York, pp. 114-132.

⁹⁷ Véase Smith, Rhona (2010) Op. cit., pp. 118-119.

⁹⁸ Véase Hayner, Priscilla (1994) "Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: a Comparative Study", in *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, No. 4, pp. 597-655.

⁹⁹ Véase Garretón, Manuel Antonio (1994) "Human Rights in Process of Democratization", in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, pp. 221-234.

¹⁰⁰ Véase Hafner Burton, Emilie (2007) "Human Rights Institutions: Rhetoric and Efficacy", in *Journal of*

Peace Research, Vol. 44, No. 4, pp. 379-383.

¹⁰¹ Véase Hafner Burton, Emilie and Tsutsui, Kiyoteru (2005) "Human Rights in a Globalized World: The Paradox of Empty Promises", in *American Society of Sociology*, Vol. 110, No. 5, pp. 1374-1377.

¹⁰² Véase Serrano, Mónica (2010) Op. cit., p. 11.

¹⁰³ Véase Engstrom, Par and Hurrell, Andrew (2010) Op. cit., pp. 31-32.

¹⁰⁴ Véase Whitehead, Laurence (2005) "Democratization and Human Rights in the Americas" in Fawcett, Louise and Serrano, Mónica, Editors, *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 159-184.

¹⁰⁵ Véase Soto Muñoz, Daniel (2009) Op. cit., pp. 120-143.

¹⁰⁶ Véase Castles, Stephen and Miller, Mark (2009) Op. cit., pp. 170-173.

¹⁰⁷ Véase Mármora, Lelio (2009) Op. cit., pp. 288-294.

¹⁰⁸ Véase Kratochwill, Hermann (1995) "Cross-border Population Movements and Regional Economic Integration in Latin America", in *IOM Latin American Migration Journal*, Vol. 13, No. 2, pp. 3-11.

¹⁰⁹ Véase, Larraín Jorge (1994) Op. cit., pp. 47-48.

¹¹⁰ Véase Derisbourg, Jean-Pierre (2002) "L'Amérique Latine entre Etats-Unis et Union Européenne" in *Politique Étrangère*, Vol. 67, No. 2, pp. 415-434.

¹¹¹ Para una visión comprensiva de la tradición histórica de las políticas de exilio en América Latina, véase Szajder, Mario and Roniger, Luis (2009) *The Politics of Exile in Latin America*. Cambridge University Press, New York.

¹¹² Véase Eguizabal, Cristina (2010) "Latin American Foreign Policies and Human Rights", in Serrano, Mónica and Popovsky, Vesselin, Editors, *Human Rights Regimes in the Americas*. United Nations University Press, New York, pp. 278-280.

¹¹³ Véase Castles, Stephen and Miller, Mark (2009) Op. cit., p. 174.

¹¹⁴ Véase Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2004) *Declaración y Plan de Acción de México. Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, México D.F.

¹¹⁵ Véase Castles, Stephen and Miller, Mark (2009) Op. cit., pp. 175-180.

¹¹⁶ Para una visión comprensiva de las políticas migratorias en América Latina, especialmente en Argentina, Brasil, Colombia y México, véase Chiarello, Leonir Mario, Coordinador (2011) *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Scalabrini International Migration Network, New York.

¹¹⁷ Véase Mármora, Lelio (2011) Op. cit., pp. 24-29. Véase también Imaz, Cecilia (2011) "Marco de las políticas públicas sobre migración en México", in Chiarello, Leonir Mario, Op. cit., pp. 483-522.

¹¹⁸ Véase Vidal, Roberto; Martín, Rosa María; Sánchez, María Eugenia y Velásquez, Marco (2011) "Políticas públicas sobre migraciones en Colombia", *Ibíd.*, pp. 303-330.

¹¹⁹ Véase Patarra, Neide y Fernández, Duval (2011) "Políticas Públicas e Migração Internacional no Brasil. Marco das políticas públicas", *Ibíd.*, pp. 194-220.

-
- ¹²⁰ Véase Mármora, Lelio (1997) Op. cit., pp. 272-273.
- ¹²¹ Véase CEPAL (2002) Op. cit., pp. 73-76.
- ¹²² Véase Chiarello, Leonir Mario, Coordinador (2011) Op. cit., pp. 15-17.
- ¹²³ Véase Bartelson, Jens (1995) *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge University Press, New York.
- ¹²⁴ Véase Mármora, Lelio (2009) Op. cit., pp. 288-294.
- ¹²⁵ Véase Huntington, Samuel (1997) *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. Touchstone, New York. Véase también Huntington, Samuel (2005) *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. Simon & Schuster Paperbacks, New York.
- ¹²⁶ Véase Fukuyama, Francis (2007) "Identity and Migration", in *Prospect Magazine*. Disponible en: <http://bit.ly/dc0Lqx>
- ¹²⁷ Véase Spellman, William (2008) *Uncertain Identity: International Migration Since 1945*. Reaktion Books, London, pp. 61-88.
- ¹²⁸ Véase Appadurai, Arjun (2007) *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*. Tusquets Editores, Barcelona.
- ¹²⁹ Véase Pritchett, Lant (2006) *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility*. Center for Global Development, Washington, D.C.
- ¹³⁰ Véase Klein, León (2003) *Libro negro de la inmigración*. Editorial Pyre, Barcelona.
- ¹³¹ Véase Mármora, Lelio (2009) Op. cit., pp. 288-294.
- ¹³² Véase Bustamante, Jorge (2009) Op. cit., pp. 91-129.
- ¹³³ Para una visión comprensiva del desarrollo del concepto de seguridad humana y de sus implicaciones a nivel mundial, véase Tadjabakhsh, Shahrbanou and Chenoy, Anaradha (2008) *Human Security: Concepts and Implications*. Routledge, New York. Véase también Goucha, Moufida and Crowley, John (2008) *Rethinking Human Security*. Willey-Blackwell, Chichester.
- ¹³⁴ Véase Burgess, Peter and Gräns, Jonas (2012) Op. cit., pp. 89-104.
- ¹³⁵ Véase Reveron, Derek and Mahoney-Norris, Kathleen (2011) Op. cit., pp. 21-29.
- ¹³⁶ *Ibíd.*, pp. 35-67.
- ¹³⁷ Véase Bonilla, Arévalo (2008) *La seguridad ciudadana, un desafío actual. Una experiencia, un nuevo enfoque*. Instituto de Defensa Legal, Lima.
- ¹³⁸ Todos los documentos de la 41ª Asamblea General de la Organización de Estados Americanos están disponibles en <http://www.oas.org/es/41ag/>
- ¹³⁹ Véase Reveron, Derek and Mahoney-Norris, Kathleen (2011) Op. cit., pp. 69-102.
- ¹⁴⁰ Véase Kaldor, Mary (2001) *New and Old Wars: Organized Violence in a Globalized Era*. Stanford University Press, Standford.
- ¹⁴¹ Véase Sachs, Jeffrey (2006) *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Penguin Press, New York.

¹⁴² Véase Moyo's, Dambisa (2009) *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Farrar, Straus and Gioux, New York.

¹⁴³ Para una visión comprensiva de la necesidad de una nueva gobernanza mundial basada en la justicia global, los derechos humanos y la responsabilidad, véase Cortés Rodas, Francisco y Giusti Miguel, Editores (2007) *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

¹⁴⁴ Véase Coldicott, Dean and O'Brien, Thomas (2012) "Environmental Security", in Snyder, Craig, Editor, *Contemporary Security and Strategy*. Third Edition. Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 72-88.

¹⁴⁵ Véase Reveron, Derek and Mahoney-Norris, Kathleen (2011) Op. cit., pp. 103-128.

¹⁴⁶ Véase Leher, Peter (2007) *Violence at Sea*. Routledge, New York.

¹⁴⁷ Véase Food and Agriculture Administration of the United Nations (2008) *The State of the World Fisheries and Aquaculture*. United Nations Press, New York.

¹⁴⁸ Véase Reveron, Derek and Mahoney-Norris, Kathleen (2011) Op. cit., pp. 129-157.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, pp. 159-183.

¹⁵⁰ Véase Barry, John (2005) *The Great Influenza: The Story of the Deadliest Pandemic in History*. Penguin Books, New York.

¹⁵¹ Véase Diamond, Jared (1999) *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. W.W. Norton & Company, New York.

¹⁵² Véase Reveron, Derek and Mahoney-Norris, Kathleen (2011) Op. cit., pp. 179-180.

¹⁵³ *Ibíd.*, pp. 185-210.

¹⁵⁴ Véase Clarke, Richard and Knake, Robert (2010) *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*. Ecco, New York.

¹⁵⁵ Véase Commission on Human Security (2003) Op. cit., p. 2.

¹⁵⁶ Véase Cortés Rodas, Francisco (2007) "¿Hay un conflicto insuperable entre la soberanía de los Estados y la protección de los derechos humanos?", in Cortés Rodas, Francisco y Giusti, Miguel, Op. cit., pp. 135-161.

¹⁵⁷ Véase Kerwin, Donald (2009) "Rights, the Common Good, and Sovereignty in Service of the Human Person", in Kerwin, Donald and Gerschutz, Jill Marie, *And you Welcomed Me: Migration and Catholic Social Teaching*. Rowman and Littlefield Publishers, New York, pp. 93-121.

¹⁵⁸ Véase Bustamante, Jorge (2009) "Immigrants: Vulnerability as Subjects of Human Rights", in *International Migration Review*, Vol. 36, No. 2, pp. 333-354.

¹⁵⁹ Véase Marrujo Ruiz, Olivia (2003) "Immigrants at Risk and Immigrants as Risk: Two Paradigms of Globalization" in Campese, Gioacchino and Cialella, Peter, *Migration, Religious Experience and Globalization*. Center for Migration Studies, New York, pp. 19-24.

¹⁶⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Art. 1 y 29.

¹⁶¹ *Ibíd.*, Preámbulo.

¹⁶² Véase Kerwin, Donald (2009) Op. cit., pp. 94-95.

¹⁶³ Véase Kerwin, Donald (2007) “Immigrant Rights, Integration and Common Good”, in Fix, Michael, Editor, *Securing the Future*. Migration Policy Institute, Washington D.C., pp. 45-53.

¹⁶⁴ El mensaje del Secretario General de Naciones Humanas en ocasión del Día Internacional del Migrante de 2011 está disponible en:

http://www.un.org/es/events/migrantsday/sg_message_2011.shtml

¹⁶⁵ Véase Finnis, John (1980) *Natural Law and Natural Rights*. Oxford University Press, Oxford, p. 214.

¹⁶⁶ Véase Hollenbach, David (2002) *The Common Good and Christian Ethics*. Cambridge University Press, Cambridge, p. 132.

¹⁶⁷ Véase Organización Internacional para las Migraciones (2010a) Op. cit., p. 29.

¹⁶⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 13, Inciso 2.

¹⁶⁹ Véase Cortés Rodas, Francisco (2007) Op. cit., pp. 135-136.

¹⁷⁰ Véase Bobbitt, Phillip (2002) *The Shield of Achilles*. Alfred Knopf, New York.

¹⁷¹ Véase Groody, Daniel (2007) *Globalization, Spirituality and Justice*. Orbis, New York.

¹⁷² Véase International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001) *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. International Development Research Centre, Ottawa, pp. 11-18.

¹⁷³ Véase Kerwin, Donald (2009) Op. cit., pp. 105-110.

¹⁷⁴ Véase Arbos, Xavier y Giner, Salvador (1993) *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI, Madrid.

¹⁷⁵ Véase Touraine, Alain (1995) *Qué es la democracia*. Fondo Cultura Económica, Montevideo, pp. 45-58.

¹⁷⁶ Véase Castles, Stephen and Miller, Mark (2009) Op. cit., pp. 201-202.

¹⁷⁷ Véase Tierney, Brian (2001) *The Idea of Natural Rights*. Eerdmans Publishing, Grand Rapids, p. 24.

¹⁷⁸ Véase Battistella, Graziano (2008) “Migration and Human Dignity: From Policies of Exclusion to Policies Based on Human Rights”, in Groody, Daniel and Campese, Gioacchino, *A promised Land, a Perilous Journey: Theological Perspectives on Migration*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, pp. 177-191.

¹⁷⁹ Véase Carens, Joseph (1996) “Realistic and Idealistic Approaches to the Ethics of Migration”, in *International Migration Review*, Vol. 30, No. 1, pp. 156-170.

¹⁸⁰ Para una visión comprensiva del debate entre político-realistas o *comunitaristas* e idealistas o liberales igualitaristas, véase Brain and Goodin, Robert (1992) *Free Movement*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.

¹⁸¹ Véase Battistella, Graziano (2008) Op. cit., pp. 185-186.

¹⁸² Véase Weiner, Myron (1996) "Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration" in *International Migration Review*, Vol. 30, No.1, pp. 171-197.

¹⁸³ Véase Mármora, Lelio (1997) Op. cit., pp. 391-394.

¹⁸⁴ Véase United Nations Development Program (2003) *Human Development Report 2003*. Oxford University Press, New York, p. 145.

¹⁸⁵ Véase, por ejemplo, el artículo 79 de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, disponible en De Guchteneire, Paul; Pécoud, Antoine and Cholewinski, Ryszard, Editors (2009) Op. cit., p. 431.

¹⁸⁶ Véase Battistella, Graziano (2008) Op. cit., pp. 181-182.

Capítulo 3

Del caso paradigmático de la Conferencia Sudamericana de Migraciones a la gobernanza global y ética de las migraciones

Lo expuesto en los dos primeros capítulos de nuestra investigación ha dejado claro que ante el incremento de las migraciones internacionales provocadas por diferentes factores entre los que destaca el proceso de globalización, los Estados receptores, expulsores y de tránsito de migrantes han buscado, durante los diferentes periodos históricos, redefinir sus políticas migratorias articulando diferentes intereses, buscando el equilibrio entre las demandas internas en pro y en contra de la migración y buscando dar gobernabilidad al fenómeno de las migraciones. Aunque el aumento creciente del flujo de bienes, capitales e información haya debilitado la capacidad del Estado para controlar estos flujos, en la mayoría de los países receptores, especialmente los más desarrollados, el Estado ha fortalecido su presencia en el ámbito del control del flujo de personas en sus fronteras, adoptando políticas migratorias unilaterales fundadas en la protección de la soberanía y la seguridad nacional. En forma opuesta a esta perspectiva, otros países han adoptado políticas multilaterales fundadas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes. Por otra parte, durante la última década, en contraposición a las políticas unilaterales y restrictivas contra las migraciones, se han desarrollado espacios de diálogo, consensos y acuerdos a través de procesos regionales consultivos sobre migraciones, en los cuales se reconoce la responsabilidad compartida de los Estados en la gestión eficaz y legítima de las migraciones internacionales.¹ En el continente Americano, además de la incorporación del tema de la gestión migratoria a la agenda de los procesos de integración regional, la Conferencia Regional de Migraciones, integrada por los países de América del Norte y América Central, conocida también como Proceso Puebla, y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), integrada por los países de América del Sur, son dos ejemplos de estos procesos específicos de diálogo, de discusión y de consenso regional tendientes a definir e

implementar políticas y acciones conjuntas frente a los apremiantes desafíos de las migraciones y su vinculación con el desarrollo, los derechos humanos, la seguridad social y el tráfico de migrantes, entre otros.²

Mientras la agenda del Proceso Puebla sigue estando condicionada por un enfoque basado en la seguridad nacional propugnado por Estados Unidos ante la amenaza terrorista y el incremento del crimen organizado y el tráfico de drogas en América Central y México,³ la agenda de la CSM está focalizada en la protección de los derechos humanos de los migrantes, su libre circulación y residencia a nivel regional, la protección de los sudamericanos en el exterior y el desarrollo humano integral de los migrantes. En este sentido, la CSM constituye un caso paradigmático de promoción de políticas migratorias efectivas y legítimas, centradas en la responsabilidad, compartida por los Estados, de proteger y promover los derechos humanos de los migrantes.⁴

Considerando esta ejemplaridad de la CSM en cuanto proceso de definición de políticas migratorias consensuadas a nivel regional tendente a garantizar la efectividad de las mismas a través de la coordinación regional y que, simultáneamente, deposita la legitimidad de tales políticas en su fundamento sobre los derechos humanos, en el tercer capítulo de nuestra investigación analizaremos este proceso regional como un caso paradigmático de promoción de políticas públicas desde la perspectiva de la seguridad humana.

Iniciaremos nuestro tercer capítulo con una breve reseña histórica y temática sobre la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM). Posteriormente, presentaremos sus principales avances políticos y los principales desafíos que la Conferencia está enfrentando en aras a su consolidación. Concluiremos nuestra investigación proponiendo la gobernanza global y ética de las migraciones como el modelo ideal para garantizar la efectividad y la legitimidad de las políticas migratorias a nivel internacional.

3.1. Origen y desarrollo temático de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

Ante las dificultades de poner en práctica un mecanismo de coordinación de las políticas migratorias a partir del sistema internacional de Naciones Unidas, a fines de la década de 1990 y al inicio del nuevo milenio surgieron diferentes iniciativas regionales de negociación sobre políticas migratorias que dieron origen a los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración. En este contexto surgió la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), la cual, pese a su carácter consultivo, ha tenido un rol determinante en la promoción de políticas migratorias fundadas en la protección de los derechos humanos de los migrantes y en la promoción de una ciudadanía regional sudamericana.

3.1.1. Antecedentes contextuales: la proliferación de Procesos Consultivos Regionales

El contexto en el cual se originó la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) se ubica en el fin de la Guerra Fría, lo que trae consigo un importante cambio de perspectiva en las relaciones internacionales: el carácter unilateral que hasta entonces había dominado dará paso a una estrategia multilateral donde los principios democráticos y participativos permitirán que los Estados de otras regiones del mundo (distintos a los líderes del anterior mundo bipolar) y otros actores no estatales manifiesten sus intereses y preocupaciones. Uno de los asuntos que estos nuevos actores logran insertar en la agenda internacional es el de las migraciones internacionales y la necesidad de promover la cooperación internacional para garantizar su gobernabilidad. En este marco, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó en 1990 la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Por otra parte, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo del Cairo, promovida por las Naciones

Unidas en 1994, llegaba al consenso de que la migración internacional requiere esfuerzos globales y responsabilidades compartidas, dando pie a la propuesta de realizar una conferencia mundial sobre migraciones. Desafortunadamente, la fuerte oposición de los países desarrollados, que son generalmente los países de destino de la migración, impidió que esta iniciativa se desarrollara.⁵

Como opción alternativa a una conferencia mundial sobre migraciones, se multiplicaron las iniciativas regionales que dieron origen a los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración. Como consecuencia de tales iniciativas, y a la excepción de algunos países de África Central, del Caribe y de Oriente Próximo, la mayoría de los Estados están involucrados en alguno de los catorce Procesos Regionales hoy existentes.⁶ A pesar de que históricamente las migraciones se hubieran originado en determinados contextos regionales o intra-regionales, sólo en la última década, los Estados terminaron por reconocer la mayor facilidad para progresar en el tratamiento de la temática migratoria mediante la realización de reuniones regionales, informales pero constantes y celebradas regularmente, entre aquellos interlocutores que cuentan con patrones similares de migración. Los Estados participantes no tardaron en entender que es esta modalidad la que permite a los propios Estados involucrados el compartir un espacio común de discusión, entender los intereses y perspectivas de cada parte, así como avanzar en la identificación de soluciones conjuntas y consensuadas.⁷

Focalizando nuestra investigación en lo que respecta a los países latinoamericanos y sus esfuerzos por abordar el fenómeno de la migración internacional, podemos reconocer que la mayor parte de tales Estados participa en las distintas iniciativas subregionales de integración económica y política ya existentes: el MERCOSUR, la CAN, el CARICOM, el TLCAN y la UNASUR. Estos procesos políticos han contemplado las migraciones en diferentes formas. A pesar de que la multiplicidad de tales procesos políticos podría sugerir una aparente debilidad de los mismos, es importante resaltar el carácter vinculante que en el seno de estos espacios subregionales de integración político-económica adquiere toda decisión y acuerdo en asuntos migratorios, lo cual constituye una ventaja importante para la gobernabilidad

de las migraciones a nivel regional.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), constituido en 1991 por Uruguay, Paraguay, Brasil y Argentina a través de la firma del Tratado de Asunción, es una zona de libre comercio cuya finalidad es la instauración de una unión aduanera (prevista para 2019) y la consecución de una integración más allá del libre comercio. Fue en la Cumbre de Brasilia del 6 de diciembre de 2002 cuando el MERCOSUR abordó finalmente el fenómeno de la migración internacional mediante la aprobación de un acuerdo sobre residencia para los ciudadanos de este mercado común junto con los de Bolivia y Chile. Dicho acuerdo establece todo el territorio del MERCOSUR y los países asociados (Chile y Bolivia) como un *Área de Libre Residencia* en donde sus ciudadanos tendrían el derecho a trabajar sin más requisitos que acreditar la nacionalidad y no poseer antecedentes penales. En 2008, dicha área de libre residencia se amplió para acoger a los nacionales de Colombia, Perú y Ecuador, además de Bolivia y Chile, mediante la eliminación de la obligación de presentar el pasaporte como requisito de ingreso, ya fuera al bloque del MERCOSUR o a los países asociados al mismo.⁸

Por su parte, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), creada en 1969 por el Acuerdo de Cartagena, constituye el proceso de integración de la subregión andina que reúne a Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia. A diferencia de su homólogo en el cono sur, la CAN no se proyecta como un proceso que aspira a la conformación de una unión aduanera y tampoco ha definido de forma directa disposiciones sobre la libre movilidad de personas en el territorio común.⁹ La *Decisión 545*, aprobada en 2003 durante la 31ª Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y definida como el *Instrumento Andino de Migración Laboral*, es la normativa más explícita que existe en la CAN referente al factor migratorio, concibiendo derechos y beneficios para los trabajadores andinos que se trasladen dentro del territorio de la Comunidad y sean empleados a través de un contrato de trabajo.¹⁰

El CARICOM, o Comunidad del Caribe, se constituyó en 1973 al firmarse el Tratado

de Chaguaramas con el objetivo de integrar comercialmente a los países del Caribe en un mercado común. Sus miembros fundadores fueron Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, ampliándose posteriormente a otros once miembros y llegando así a los 15 miembros actuales. Si bien no hay un desarrollo muy amplio en torno a la migración internacional en el contexto del CARICOM, el tratado fundacional del mismo define que *“los Estados miembros declaran su interés en establecer el libre movimiento de sus nacionales dentro del territorio de la Comunidad”*. Dicha libertad de circulación incluye a personas con título universitario, artistas, deportistas, músicos y periodistas, sin que para ello requieran un contrato de trabajo.¹¹

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (o NAFTA por sus siglas en inglés), que entró en vigor el 1 de enero de 1994 para establecer una zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, no contempla el tema de las migraciones de forma explícita. Dejando de lado las proyecciones sobre el impacto positivo que la firma del TLCAN produciría especialmente en México (crecimiento económico y la generación de empleos) al desestimular la emigración de trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos,¹² la temática de la migración sólo se menciona en el capítulo 16 del Tratado. En este capítulo se hace referencia al ingreso temporal de personas cualificadas y vinculadas al comercio de bienes, la provisión de servicios especializados o la conducción de inversiones, para quienes se crea la visa TN (visa *“Trade NAFTA”*, por sus siglas en inglés) llamada a facilitar la movilidad laboral temporal de comerciantes, inversores y profesionales especializados en algunos sectores específicos o transferidos por una compañía de un país a otro.¹³

La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), creada en 2004 a través de la Declaración del Cusco e integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, es un proceso de integración política y económica cuyo Tratado Constitutivo entró formalmente en vigencia en 2011. En el artículo 3, inciso (literal) i, el Tratado declara que uno de los objetivos específicos de la UNASUR es *“la consolidación de una identidad suramericana, a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales*

de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana". De esta forma el Tratado reconoce implícitamente que las personas que migran entre los países de la UNASUR gozarán de los mismos derechos de que gozan sus nacionales. Por otra parte, en el inciso (literal) k del mismo artículo 3, el Tratado declara explícitamente el compromiso de la UNASUR sobre *"la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas"*.¹⁴

La inclusión del tema de las migraciones en los procesos de integración regional revela que, en forma análoga a otras regiones del mundo, América Latina se muestra activa en procurar una gobernanza regional para el fenómeno de las migraciones. Por otra parte, al marcado interés manifestado por los bloques de integración subregional se suman los dos Procesos Consultivos Regionales sobre Migración, cuyo propósito es impulsar la cooperación en torno de las políticas migratorias en el continente americano: la Conferencia Regional sobre Migración, o Proceso Puebla, que tuvo inicio en 1996,¹⁵ y la Conferencia Sudamericana de Naciones (CSM), que tuvo inicio en 2000. Aunque algunos expertos argumenten que la cantidad de procesos consultivos y la frecuencia con la que se desarrollan sus reuniones o se emiten declaraciones no es sinónimo de éxito, creemos que, en mayor o menor medida, los procesos consultivos regionales antes mencionados tienen un rol determinante en la comprensión del fenómeno migratorio, en el intercambio de experiencias sobre el tema, en la construcción de posiciones convergentes y de consensos, y en la definición de políticas, leyes y prácticas que permitan una gobernabilidad migratoria más adecuada a los actuales desafíos de las migraciones en los países latinoamericanos.¹⁶

3.1.2. Origen y trayectoria de la Conferencia Sudamericana de Migraciones

La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) es un mecanismo regional de diálogo y concertación política en materia migratoria. Su objetivo central es la

definición de políticas multilaterales y consensuadas a nivel regional que permitan una mejor gestión de las migraciones, reemplazando de ese modo las políticas unilaterales que por largo tiempo dominaron la agenda de los países latinoamericanos. Sus inicios se remontan a 1999 cuando, a partir del Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo que reunió en Lima a todos los países de América del Sur (a excepción de Guyana y Surinam que participarían sólo posteriormente en este proceso), los gobiernos reconocieron la importancia de los flujos migratorios en la región y la necesidad de desarrollar consultas permanentes sobre la mejor forma de garantizar una gobernabilidad adecuada para los mismos.¹⁷

En esta reunión, los Gobiernos participantes centraron su reflexión en elementos fundamentales que forman parte del fenómeno migratorio, como son la relación directa que existe con el desarrollo y la dimensión social. Tales aspectos pasaron a ser enfocados desde una perspectiva político-técnica, y los países participantes aceptaron la necesidad de profundizar en el intercambio de experiencias y la adopción de buenas prácticas ante los cambios que sufría la región latinoamericana en los campos político, económico y social, cambios que eran considerados como factores que impulsaban la migración. Del mismo modo, los Estados sudamericanos hubieron de enfrentarse a la realización del análisis de la incidencia de dichos cambios en el desarrollo y la integración de la región.

Dando seguimiento a estas reflexiones, y con el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se celebró en 2000 en Argentina la I Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (llamada, en adelante, CSM), la cual convocó a todos los países del subcontinente: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guyana y Surinam. Desde entonces, la CSM ha celebrado 11 ediciones con una frecuencia anual, cada una de las cuales ha contribuido a fortalecer consensos y posturas comunes entre los países miembros con respecto a las políticas migratorias.¹⁸ Este proceso consultivo se ve reforzado por otros instrumentos de carácter técnico, como son las Reuniones Técnicas de Consulta (RTC) y las Reuniones Intersesionales, así como diversos

talleres, seminarios, foros y otras iniciativas.

Basada en el diálogo y la cooperación, la CSM ha marcado un hito en la reflexión y toma de postura frente a las migraciones internacionales. En este sentido, mientras a nivel mundial la mayoría de los países, especialmente los receptores, siguen adoptando políticas migratorias unilaterales inspiradas desde la perspectiva de la seguridad nacional y la protección de la soberanía territorial y la identidad nacional, la CSM adoptó una postura que puede definirse como “contra-corriente”, focalizándose sobre todo en la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes. Esta misma postura se refleja en los principios orientadores fundamentales de la CSM, a saber: a) la protección de los derechos humanos de los migrantes; b) la libre circulación a nivel regional que contribuya a una eventual libre residencia de toda persona en el interior de Suramérica; c) la protección de los sudamericanos que residan en el exterior mediante una vinculación permanente con los mismos; y d) el desarrollo humano de los migrantes. Sin duda, la dimensión política y el carácter no vinculante y voluntario que caracterizan la participación de los Estados miembros en la Conferencia han favorecido que el fenómeno de la migración internacional sea abordado desde una perspectiva mucho más amplia.¹⁹

Además de los representantes de los Estados mencionados la Conferencia cuenta con la participación de diversos actores de carácter estatal y no estatal, permitiendo así la confluencia de visiones, intereses y preocupaciones diversas. Distintas organizaciones internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), o la Organización de los Estados Americanos (OEA) participan en calidad de observadores, como también lo hacen representantes de la sociedad civil, entre los cuales destacan universidades, centros de investigación, organizaciones que trabajan con migrantes, organizaciones religiosas, y organizaciones de migrantes. Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) participa en calidad de Secretaría Técnica.²⁰

La I CSM tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina, en el año 2000, la cual definió las metas principales de este proceso regional de coordinación y consulta en materia migratoria tendente a garantizar una mayor cooperación regional y el tratamiento integral de la temática migratoria, y la protección, defensa y promoción de los derechos humanos de los migrantes como principio orientador del mismo proceso. En consonancia con lo anterior, se planteó como objetivos específicos la elaboración de una caracterización de las migraciones en la región, el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las partes, impulsar un diálogo propositivo que arrojara los primeros lineamientos de acción, y resaltar la relevancia política inherente a la migración internacional.²¹

En su segunda edición, en 2001, la CSM se reunió en Santiago de Chile. En esta ocasión la Conferencia centró especialmente su atención en dos de los principios orientadores de este proceso consultivo: 1) la libre de movilidad de los migrantes dentro de la región sudamericana, y 2) la vinculación con los migrantes sudamericanos en el exterior. Para impulsar estos y otros temas, la Conferencia acordó la realización de la primera Reunión Técnica, en donde participarían todos los Estados Miembros, para trazar las primeras propuestas de un Plan de Acción que sería discutido en la tercera celebración de la Conferencia.²²

El objetivo principal de esta III CSM, realizada en agosto de 2002 en Quito, Ecuador, fue la discusión y aprobación del Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur, el cual constituye, desde entonces, el Programa de Trabajo de la CSM.²³ Aprobado por unanimidad, dicho plan concibe cinco objetivos generales, múltiples propósitos específicos, las líneas de acción correspondientes y las tareas a desarrollar. Los objetivos generales del Plan de Acción son: 1) definir y coordinar estrategias y programas regionales en el ámbito migratorio, 2) consolidar y desarrollar un Observatorio Sudamericano sobre Migraciones (OSUMI), 3) armonizar y coordinar los sistemas de información migratoria, 4) armonizar y coordinar las administraciones migratorias, y 5) armonizar y coordinar la legislación migratoria a nivel de Suramérica.²⁴ Por otra parte, algunos de los objetivos específicos apuntan a: (a) promover los derechos humanos de los migrantes y sus familias, (b) fortalecer la

governabilidad de los flujos migratorios regionales, (c) desarrollar programas nacionales y binacionales de regularización migratoria para personas y familias migrantes, (d) vincularse con los sudamericanos que residen en el exterior y apoyar su decisión de retornar, y (e) promover la integración e inserción de los migrantes en los países de destino.²⁵ Como resultado de la variedad y amplitud de los temas incluidos en el Plan de Acción, la CSM convocó la realización de la II Reunión Técnica de Consulta, con el propósito de elaborar los estudios y diagnósticos necesarios para enriquecer el mencionado Plan.²⁶

En la IV CSM, celebrada en Montevideo, Uruguay, en 2004, se planteó la meta de consolidar este Foro Sudamericano sobre Migración como el mecanismo más adecuado de consulta, debate, apoyo al diálogo y concertación de acciones hacia una mejor gestión de la migración en la región. Desde esta perspectiva, la IV CSM analizó las prioridades del Plan de Acción aprobado en la III Conferencia y definió los tres ejes prioritarios que agrupan los objetivos del Plan: 1) propiciar y desarrollar todas aquellas políticas, programas y acciones que faciliten la circulación, permanencia y residencia de los nacionales en los países de la región, 2) coordinar las acciones que permitan una asistencia y protección de los derechos humanos de los migrantes, especialmente de los ciudadanos sudamericanos, y 3) promover la inclusión de la variable migratoria en los diferentes ámbitos de negociación bilateral y multilateral relativos a las relaciones políticas, económicas, comerciales y de medioambiente que los gobiernos sudamericanos desarrollen. La III Reunión Técnica de Consulta, realizada en Caracas en 2004, completó la definición de los ejes prioritarios del Plan de Acción al proponer otros dos ejes transversales al Plan: 1) la consolidación y desarrollo del Observatorio Sudamericano de Migraciones (OSUMI) y la armonización y coordinación de los sistemas de información, y 2) la capacitación de funcionarios públicos en asuntos migratorios.²⁷

En V Conferencia, realizada en La Paz, Bolivia, en 2004, los representantes de los gobiernos aprobaron la reestructuración del Plan de Acción y la actualización de sus objetivos y metas, así como la adopción de las tareas a desarrollar. Otro de los resultados a destacar, todos ellos consignados en la Declaración Final de la V

Conferencia, fue el énfasis nuevamente otorgado a la protección y respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias como eje prioritario y principio orientador de la Conferencia, y sobre los cuales debería enmarcarse toda formulación de políticas y planes de acción conjuntos de la CSM.²⁸

La VI Conferencia tuvo lugar en Asunción, Paraguay, en mayo de 2006, y focalizó su debate sobre la vinculación entre migración y desarrollo, la protección de los derechos humanos de los migrantes y la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. Otro aspecto a destacar de esta reunión tuvo que ver con la apreciación común de los países miembros de la CSM sobre la renovada atención de la comunidad internacional al fenómeno de la migración internacional y lo que este cambio a nivel internacional podía representar como oportunidad propicia para que la Conferencia fuera ganando espacios dentro de las iniciativas mundiales y permitiera estimular la discusión consensuada con otras regiones y actores afrontando la misma problemática. Como consecuencia, la Conferencia acordó definir una postura común por parte de los países sudamericanos que presentar en el momento de su participación en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo.²⁹

La VII Conferencia se reunió en 2007 en Caracas, Venezuela. Los representantes de los países miembros reafirmaron su postura frente a la necesidad de que el análisis y gestión de las migraciones se hiciera desde un enfoque integral, basándose en la lógica de la cooperación internacional y respetando de forma irrestricta los derechos humanos de los migrantes, ya consagrados en los instrumentos internacionales sobre la materia. Complementando lo anterior, la Declaración Final de este séptimo encuentro enfatizó la postura de la CSM de reconocimiento a los valiosos aportes con que la población migrante contribuye al desarrollo de los países de destino y la importancia de generar políticas inclusivas y participativas que faciliten su integración. Tal y como se había decidido en la VI CSM, la Declaración Final de la VII CSM (Declaración de Caracas) fue presentada ante la primera sesión del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, realizado en Bruselas en 2007, y en otras instancias internacionales y regionales.³⁰

Son dos los aspectos más relevantes de la VIII Conferencia organizada en 2008 en Montevideo, Uruguay, que quedaron consignados en la Declaración Final. En primer lugar, el consenso alcanzado por los países miembros con respecto a la importancia que tiene la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) para los objetivos que persigue la CSM. Se reconoció así a la UNASUR como un proceso de integración política y económica clave para la implementación de uno de los fines de la CSM: la consolidación de una identidad común regional que derive en una ciudadanía sudamericana. El segundo aspecto es la unanimidad en la postura de desacuerdo con la Directiva de Retorno promulgada por la Unión Europea y la necesidad de hacer un llamamiento a los países europeos para que impulsen políticas migratorias basadas en la promoción de los derechos humanos y en los compromisos con el Derecho Internacional, las Declaraciones de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. La VIII CSM reiteró la decisión de presentarse ante el II Foro Global sobre Migración y Desarrollo, realizado en Manila, Filipinas, en 2008, con la posición única a nivel regional adoptada por todos sus Estados miembros, en representación de los mismos.³¹

La IX CSM, realizada en Quito, Ecuador, en 2009, dio continuidad a las conclusiones expresadas en la Declaración de Montevideo, sobre todo en lo que respecta a la adecuación de las políticas, normas y prácticas migratorias según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el desacuerdo frente a la criminalización de la inmigración irregular que su nueva legislación permitía realizar a la Unión Europea y la importancia revestida por la promoción de políticas y programas de integración de los sudamericanos en los países de destino. Adicionalmente, la Declaración Final (Declaración de Quito) incluyó nuevos temas en la agenda de la CSM, entre los cuales destacan el compromiso que debían asumir los países sudamericanos de respetar los derechos de los inmigrantes en la región, el respeto de los principios de coherencia, igualdad y no discriminación por parte de los países de tránsito y destino de los migrantes sudamericanos y la decisión conjunta de avanzar en la configuración del derecho a la libre movilidad de las personas, *“como uno de los pilares fundamentales de una integración regional plena que permita impulsar la*

ciudadanía sudamericana".³²

La X Conferencia, realizada en Cochabamba, Bolivia, en 2010, generó varios hitos de importancia: En primer lugar, se promulgó la Declaración de Principios y Lineamientos Generales de la CSM y se aprobó el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (que había sido objeto de diversos cambios en las ediciones anteriores de la Conferencia), instrumentos en los cuales la CSM reafirma el respeto sin restricciones a los derechos humanos de los migrantes y sus familiares como principio orientador de la Conferencia. Por otra parte, la Declaración Final (Declaración de Cochabamba) recogió el compromiso obtenido de generar vínculos concretos con la UNASUR, abrir el espacio para una participación más activa de la sociedad civil en la CSM, debatir en torno de la relación migración, medioambiente y cambio climático, promover procesos de regularización migratoria y posicionar la Conferencia como una instancia política regional ante el Foro Global de Migración y Desarrollo. Como complemento de lo anterior, la Declaración Final reafirmó que la migración es un aspecto medular de todo proceso de integración y que, por lo tanto, se debe garantizar el derecho a la libre movilidad de las personas. A partir de esta perspectiva, vuelve a abrirse nuevamente la discusión sobre la constitución de una ciudadanía sudamericana.³³

La XI CSM, se celebró en 2011 en Brasilia, Brasil, y concentró su debate en los siguientes ejes temáticos: 1) tendencias actuales de las migraciones, nuevas políticas y discusiones multilaterales en curso, 2) migraciones e integración sudamericana, 3) seguimiento del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM), y 4) fortalecimiento de la gestión migratoria. En su mayoría, las conclusiones de esta Conferencia continuaron enfatizando y/o profundizando temas ya expuestos en las pasadas ediciones de la Conferencia.³⁴ En este sentido, los representantes de los gobiernos siguen coincidiendo en la relevancia de difundir, promover y defender los derechos humanos de los migrantes, resaltar el fuerte vínculo entre integración regional y libre movilidad, reconocer los valiosos aportes de los migrantes a las sociedades de destino y origen y lo vital que es facilitar su integración, promover la participación de la sociedad civil en la CSM y desarrollar y

fortalecer una posición común de los países sudamericanos ante diversas instancias internacionales y regionales activas en la materia.

3.1.3. El Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones

Los aspectos sustantivos desarrollados por la CSM frente sobre la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes y su impulso en la definición e implementación de políticas migratorias regionales han quedado reflejados en el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones (PSDHM). Después de un largo proceso de más de diez años de discusiones, con avances y retrocesos, en torno de propuestas concretas que materializaran los principios estructurales de la CSM, el Plan de Acción fue finalmente aprobado en la décima edición de la misma, realizada en Cochabamba en 2010, y ratificado en la undécima, celebrada en Brasilia en 2011.

El Plan que pretende constituirse en el programa de trabajo de la CSM posee dos ejes fundamentales: los derechos humanos de los migrantes y la integración regional. Mientras el primero representa la espina dorsal sobre la que se apoyan todos los principios, acciones e iniciativas de la Conferencia, el segundo es la condición *sine qua non* para que se haga realidad uno de los proyectos más ambiciosos de la CSM, que es la libre circulación y residencia de personas en el interior de la región junto con la constitución de una ciudadanía sudamericana.

Sobre tales ejes, y en sintonía con las declaraciones finales de la mayoría de los encuentros de la CSM, los principios sobre los cuales el PSDHM funda sus propuestas y programas concretos son: la integralidad del fenómeno de la movilidad humana, el respeto de los derechos humanos sin ningún tipo de restricción, el derecho a la libre movilidad, el derecho a la ciudadanía plena, la coherencia de las políticas migratorias, el reconocimiento del aporte positivo de los migrantes y los derechos humanos de los migrantes como parte sustancial de la integración económica y social.³⁵ Son estos principios los que alimentan las diversas propuestas

sobre información y gestión migratoria que, en colaboración con la sociedad civil, propone la CSM.

Estas bases, trabajadas desde una perspectiva que privilegia el aspecto humano del desarrollo entendido como desarrollo humano para las migraciones, aportan una síntesis de la posición que desde Sudamérica se viene construyendo en la materia. Desde esa perspectiva, el PSDHM de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones identifica y describe cada uno de tales principios en la forma que exponemos a continuación.³⁶

1. *La integralidad del hecho migratorio* (señalado explícitamente en la I, II, VII, VIII y IX CSM) implica una comprensión holística del mismo, tanto en lo que respecta a los distintos niveles en que se manifiesta el fenómeno migratorio como a los roles diversos que la persona migrante cumple. Esta misma integralidad enfatiza la visión de la persona migrante como portadora en sí de todos los derechos humanos, sin restricción de ninguna índole, y contempla, consecuentemente, la necesidad de articular respuestas institucionales frente al fenómeno migratorio que sean comprensivas de todas y cada una de las facetas del hecho migratorio, sin excluir ninguna.

2. *El respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares* (presente en todas las declaraciones de las CSM) exige que tal respeto sea acordado y asegurado independientemente del status migratorio (regular o irregular), origen étnico o cultural, nacionalidad, sexo o religión de la persona migrante. Este principio reconoce la situación de vulnerabilidad del migrante, en especial frente a cualquier tipo de discriminación y la urgencia con que se debe protegerlo.

3. *El ejercicio ciudadano de una libre movilidad informada y segura* (especialmente explícito a partir de la IV Conferencia), es uno de los pilares del PSDHM y de la CSM. Su inclusión en el Plan implica que los países sudamericanos deben abordar varios derechos a la vez: desde el derecho de toda persona a permanecer y desarrollarse en su lugar de origen, hasta el derecho a retornar y reintegrarse en su lugar de

origen, pasando por el derecho a la libertad de circulación y residencia. Así, frente a políticas migratorias cada vez más restrictivas de la movilidad humana, sobre todo en países desarrollados, América del Sur se muestra vanguardista al plantear garantías para el libre movimiento y asentamiento de las personas.³⁷

4. La garantía para las personas migrantes de una ciudadanía plena (resaltado en la IV, V, VI, VII y IX CSM). Este principio se inscribe en el concepto de “ciudadanía ampliada” o cosmopolita, que permite ejercer derechos y libertades ciudadanas independientemente del lugar donde se haya nacido o se viva pues estos residen en la persona misma y no en la pertenencia a una nacionalidad o territorio determinados. En el contexto de la CSM, esta garantía implica el derecho de la persona migrante a la participación ciudadana y el derecho a participar e intervenir en las diversas áreas sociales, económicas y culturales de la sociedad receptora. Con respecto al derecho de los migrantes al acceso a las distintas áreas sociales, el PSDHM establece que la persona migrante debe acceder, sin ningún tipo de límites y en igual condiciones que los nacionales, a todos aquellos servicios públicos como la salud o educación, sin importar su situación migratoria. En cuanto a la participación cultural, el PSDHM es muy claro al proclamar la integración de la persona migrante como un ejercicio de interculturalidad.

5. La coherencia nacional y regional en la aplicación de políticas migratorias inclusivas (incluido en todas las declaraciones de la CSM). Este principio implica grandes compromisos por parte de los Estados miembros de la CSM ya que ni las normativas ni las prácticas hoy vigentes están diseñadas para afrontar dicha meta de forma coherente. Estamos hablando de la obligación de reconocer a las personas inmigrantes en la región los mismos derechos que se están reclamando para los nacionales o sudamericanos que habitan en el exterior. En consecuencia, la aplicación efectiva de esta meta requerirá de un largo proceso de transformación en el interior y entre los países agrupados por la Conferencia.

6. El reconocimiento de los efectos positivos que producen las dinámicas migratorias (explicitado en todas las CSM). En contra de las visiones preponderantes que

estigmatizan al migrante y generalizan su presencia como una carga para el lugar de destino y una influencia negativa para su cultura y desarrollo humano, este principio rescata las conclusiones de muchos estudios sobre el aporte enriquecedor que las personas migrantes y sus familias generan en los países de destino.

7. El reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como parte de los procesos de integración regional (reconocido por todas las CSM). Este principio recupera la variable migratoria y, en especial, los derechos de las personas migrantes, como parte constitutiva de todos los procesos de integración en la región.

Con miras a alcanzar una gobernabilidad migratoria regional, según los principios rectores del PSDHM, la CSM ha establecido diversos programas de acción tendientes a garantizar la *eficacia* y la *legitimidad* de las políticas migratorias. Tales programas tienen como objeto: a) la información y difusión de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, b) la adecuación normativa a los principios del PSDHM, c) la participación de la sociedad civil, movimientos y otros actores sociales, d) la participación de la CSM en espacios regionales e internacionales, e) el fortalecimiento de la gestión migratoria, incluyendo las zonas de frontera y f) el fortalecimiento de los mecanismos de vinculación con nacionales en el exterior y de la cooperación en atención consular.³⁸

En conclusión, podemos afirmar que el PSDHM ha contribuido de forma determinante en la gestión de las migraciones internacionales en los países sudamericanos. En el Plan de Acción, la región sudamericana deja explícitos tanto los aspectos sustantivos como metodológicos que componen el modelo de gobernabilidad migratoria que desea adoptar frente a una realidad que vive la región desde hace numerosas décadas. Contrario a las tendencias restrictivas y discriminatorias que dominan las agendas de política migratoria de la mayor parte de los países de destino, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, mediante su PSDHM, propone un camino alternativo en donde el consenso, la cooperación y la responsabilidad compartida sean los fundamentos de las políticas migratorias no sólo a nivel *intra*-regional, sino también *extra*-regional e *internacional*.

3.2. Avances y desafíos de la estrategia de la Conferencia Sudamericana de Migraciones

En todos los procesos de integración regional se manifiestan progresos y logros, por un lado, y por otro, desafíos, problemas y limitaciones. Pese a los límites y dificultades de la CSM, es preciso reconocer los avances significativos en la promoción de una ciudadanía regional centrada en la promoción de la dignidad y los derechos humanos de todas las personas, incluyendo a los migrantes, que ha llevado a cabo.

3.2.1. Principales avances de la Conferencia Sudamericana de Migraciones

La CSM es un foro regional cuyas características principales son su dinámica como proceso y su carácter consultivo entre los países sudamericanos, definiendo un espacio donde las políticas y procedimientos en materia migratoria se acuerdan conjuntamente. Pese a su carácter netamente consultivo, y por lo tanto no vinculante, la CSM ha promovido importantes adelantos en la definición de los principios rectores de un nuevo modelo de gestión de los flujos migratorios en la región sudamericana, modelo materializado en el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDH). A su vez, mientras el PSDHM se basa en una metodología de cooperación y consenso mutuo entre Estados con un nivel de poder relativamente similar, la esencia que lo define debe ser siempre el respeto de los derechos humanos de la persona migrante, independiente de su condición.³⁹

En sintonía con el rol determinante de los diversos procesos consultivos regionales en la definición de políticas e instrumentos legales relativos a la migración internacional, se puede afirmar que la CSM ha capitalizado positivamente la premisa de que la realización de reuniones regionales e informales, pero constantes, entre interlocutores (en este caso los países sudamericanos) con patrones similares de migración facilita la creación de un proceso de negociación y el logro de consensos.

Durante sus 12 años de existencia y de una forma evidente, se puede observar que la Conferencia ha permitido fortalecer la confianza entre los Estados miembros, incrementar el conocimiento y la comprensión que se tenía de la temática migratorias, acercar posturas, haciendo irrelevantes los intereses y/o visiones netamente nacionalistas, y dar un nuevo sentido a la noción del trabajo en red en la región sudamericana. Sin embargo, tal vez su logro más destacable es el de haber contribuido a la construcción de una postura común de los Estados sudamericanos en torno a la problemática y ante otras regiones, Estados e instancias internacionales.⁴⁰ Estas contribuciones se materializaron en avances en diferentes aspectos de la gobernanza regional de las migraciones.

En primer lugar, cabe destacar el desplazamiento del eje de la seguridad nacional al eje de los derechos humanos en la gestión de la migración. Este giro se concretizó en el reconocimiento, defensa, promoción y protección de los derechos humanos de la persona migrante y su familia como principio fundamental y articulador en la definición e implementación de toda política migratoria por parte de los Estados sudamericanos. La importancia otorgada a los derechos humanos radica en que pone a la persona migrante en el centro de las preocupaciones y deja a un lado la preponderancia de la seguridad territorial y fronteriza, que en décadas anteriores habían estimulado medidas restrictivas y discriminatorias contra los migrantes. Por otra parte, la centralidad de los derechos humanos reforzó una postura política regional a partir de la cual los migrantes y sus familias son percibidos como fuente de riqueza (cultural, lingüística, económica) y no una fuente de amenaza o decadencia.

Otro aspecto relevante de la CSM tiene que ver con la superación de la perspectiva unilateral. Desde un principio, la concepción de la CSM como un foro regional de consulta permanente sobre migración evidenció la voluntad de cooperación que los Estados sudamericanos privilegiaron como reacción a posturas más restrictivas y un derecho internacional de la migración sistemáticamente obstaculizado por las naciones más desarrolladas. De este modo, la Conferencia fue diseñada para convertirse en el mecanismo más adecuado de consulta, debate, apoyo al diálogo y concertación de acciones conjuntas hacia a una mejor gestión de la migración en la

región. Muy pronto, los países miembros reconocieron que ni el unilateralismo ni la apelación constante a la seguridad nacional son medidas adecuadas para abordar el tema, sobre todo cuando éste afecta a toda la región en su conjunto y a sus nacionales en el exterior. En su reemplazo, se ha adoptado una perspectiva multilateral, abierta y humana frente a los flujos migratorios y la persona que migra.

En tercer lugar, y como consecuencia directa de la lógica multilateral adoptada por la CSM, que no sólo ha creado un espacio común para el diálogo entre Estados miembros sino que igualmente ha posibilitado la participación de la sociedad civil dentro de él, debe resaltarse la decisión conjunta de los países sudamericanos de asumir y defender una postura común ante foros internacionales tan relevantes como el Foro Global de Migración y Desarrollo. Estamos, sin duda, frente a un avance de consideración para la región, pues ha significado que los países concierten y elaboren un lenguaje común y que estén abiertos a aceptación e implementación del principio de corresponsabilidad en la gestión de las migraciones internacionales.

Otro avance importante es el interés que los países sudamericanos han manifestado en conservar y fortalecer el vínculo con sus emigrados en otras regiones del mundo. Los lazos transnacionales que los emigrados tejen y alimentan día a día con sus países de origen, gracias a los adelantos realizados en el sector de telecomunicaciones y el abaratamiento del transporte,⁴¹ han dado pie a que los Estados reconozcan la responsabilidad que les compete en brindar protección y oportunidades a sus emigrados, aun cuando estén lejos. Este reconocimiento representa a la vez grandes desafíos que enfrentan las políticas migratorias regionales que pretende promover la CSM.

La promoción de la ciudadanía sudamericana por parte de la Conferencia, sobre la cual se garantizarían los derechos a la libre circulación y libre residencia de los migrantes en la región, es otro tema destacable que la CSM introdujo en la agenda regional. El ascenso y consolidación del nuevo orden global implica la liberalización no sólo de factores económicos y productivos, sino también de las personas. En este sentido, mientras la mayoría de los países desarrollados siguen adoptando medidas

restrictivas para con la migración, la CSM, en sintonía con la CAN, el MERCOSUR y la UNASUR, entre otros procesos de integración en los países latinoamericanos, ha vislumbrado que la opción más viable para alcanzar la libre movilidad y circulación de las personas es dentro del contexto de la integración regional. Con la promoción de la ciudadanía sudamericana los países miembros de la CSM demuestran ser conscientes de la fuerte relación existente entre migración, comercio y desarrollo a nivel regional, y de que la gestión migratoria es más eficiente si realizada en el interior de procesos de integración regional.⁴²

Finalmente, cabe destacar la perspectiva proyectiva centrada en la seguridad humana y el desarrollo humano que propone el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones de la CSM. El Plan de Acción, como ya se mencionó, no se limita únicamente a definir la responsabilidad de los Estados en proteger los derechos de los migrantes, sino que incluye también la promoción del desarrollo humano integral de los migrantes, en igualdad de condiciones y derechos que los nacionales.

3.2.2. Desafíos de la Conferencia Sudamericana de Migraciones

El principal desafío que enfrenta la Conferencia Sudamericana de Migraciones es la implementación y materialización de sus propuestas en políticas migratorias concretas. Los importantes avances alcanzados por ésta, sobre todo en la definición de nuevos principios y lineamientos generales para una gestión más humana del fenómeno migratorio en América del Sur, aún no se reflejan adecuadamente en el ámbito de la ejecución. De este modo, después de una significativa trayectoria de más de una década de cooperación y consenso a nivel de definiciones, la puesta en aplicación de varios principios enunciados en el Plan de Acción de la Conferencia continúa siendo una tarea pendiente. Además de esta limitada implementación de los acuerdos, se suman otras dificultades y obstáculos, representando desafíos que la Conferencia deberá sortear para alcanzar su consolidación y legitimación como

proceso consultivo sudamericano tanto dentro de América Latina, como frente a otras regiones e instancias internacionales.

Uno de los obstáculos más significativos es la propia naturaleza de la CSM, diseñada como un órgano regional consultivo y no vinculante. Paradójicamente, este carácter consultivo, sin duda ventajoso para la discusión franca y abierta que han desarrollado los Estados miembros, también ha terminado siendo el obstáculo para que los mismos asuman obligaciones o compromisos frente a las conclusiones de la CSM y el PSDHM. Como ni las conclusiones de la CSM ni el propio PSDHM son vinculantes, las responsabilidades se diluyen quedando a discreción de cada Estado si implementarlos o no y de qué forma. De ahí que el tema de fondo sea quién asume o quiénes asumen responsabilidades y de qué forma. En este sentido, mientras algunos países proponen la institucionalización de la Conferencia, otorgándole un carácter político, otros países proponen una instancia política superior o con determinado poder de decisión para poder implementar las propuestas de la Conferencia.⁴³

Fuertemente vinculada a la anterior, otra de las grandes dificultades es la falta de voluntad y compromiso político por parte de los Estados miembros para implementar el PSDHM. Esta no es una dificultad que experimenta solamente la CSM. La realidad latinoamericana demuestra que muchas otras iniciativas regionales, en temáticas muy diversas, afrontan la misma falta de voluntad política sufriendo similares avances y retrocesos en lo que respecta a las posturas que asumen los Estados (y sus gobiernos de turno) frente a sus compromisos u obligaciones.

A pesar de que la naturaleza consultiva (no obligatoria) de la CSM ha estimulado el debate y diálogo constructivo entre las partes, también ha ocasionado que, tanto en la definición del rol específico de la Conferencia como en el diseño y definición del PSDHM, se hayan experimentado simultáneamente constantes avances y retrocesos. Esto ha permitido que una parte significativa de las discusiones se haya focalizado más en el proceso de consolidación de la identidad y del rol de la CSM que en los aspectos sustantivos de su misión de promoción del debate y el consenso

en materia de políticas migratorias en la región sudamericana. En la actualidad, si bien la discusión de estos aspectos fue fundamental en su momento, la gran cantidad de tiempo, energía y recursos que aún se destinan a los mismos han ido en detrimento de discusiones específicas y decisionales que exploren posibles formas concretas de implementar lo ya concertado. Por otra parte, el exceso de retórica, y no de práctica, contribuye a fortalecer la imagen ya de por sí negativa que muchos gobiernos y la opinión pública latinoamericana tienen de procesos consultivos con una naturaleza igual o similar a la CSM.

Otros obstáculos externos al contexto de la CSM y que también actúan como obstáculos para la labor de la misma apuntan a falencias en la coherencia entre algunas legislaciones nacionales y los principios asumidos conjuntamente en el PSDHM, la subsistencia de problemas de coordinación interinstitucional entre los Estados, o las debilidades institucionales existentes en el interior de los países en cuanto a administración migratoria, así como la tarea aún pendiente de instaurar un sistema de información regional objetivo, oportuno y fiable que permita el intercambio de experiencias exitosas y buenas prácticas.⁴⁴ Por otro lado, ciertos aspectos estructurales de la coyuntura internacional también representan ciertas dificultades de consideración para la CSM. En efecto, la actual crisis económica mundial, los conflictos armados, el cambio climático, el tráfico de migrantes y la trata de personas se presentan, entre otros, como desafíos apremiantes para la Conferencia.

Estos y otros retos han sido considerados en diferentes oportunidades dentro de la Conferencia y en la actualidad se están desarrollando acciones para su resolución. Aun así, el camino para superarlos sigue siendo largo, pasando no sólo por la necesidad de una mejor definición de la identidad institucional de la CSM o un eventual cambio en la naturaleza de la misma, sino también por la necesaria y urgente transformación que precisan ciertas prácticas políticas que predominan en los gobiernos e instituciones nacionales y que dificultan o hacen más lenta la obtención de resultados concretos.

3.2.3. Hacia una ciudadanía sudamericana

La más ambiciosa de las propuestas impulsadas por la CSM es la promoción de una ciudadanía sudamericana, con la cual se cuestionan no solamente la noción y aplicación de la ciudadanía liberal democrática, sino también los conceptos de nación, territorio y fronteras. En forma similar al Tratado de Schengen de la Unión Europea, la CSM propone la armonización de controles fronterizos y la constitución de una frontera externa común entre los países sudamericanos. Sin embargo, el proyecto de la CSM se distingue de la experiencia europea básicamente en dos aspectos. Por un lado, la construcción de una ciudadanía abierta y común para todo el subcontinente sudamericano alude a la extensión, ampliación y profundización del ejercicio de la ciudadanía en todas sus dimensiones (política, social, económica y cultural).⁴⁵ Por el otro, la intención de la CSM es poner a la persona, y no la seguridad, el orden público o los intereses particulares de los Estados miembros, en el centro de todas las acciones y decisiones (expresado en el principio del respeto irrestricto a los derechos humanos y en la promoción del desarrollo humano integral de las migraciones).

Este proyecto se inserta en el marco del actual proceso de globalización, donde la liberalización de los flujos de mercancías, inversiones e informaciones ha hecho que las fronteras se consideren como irrelevantes para tales flujos mientras, al mismo tiempo, a pesar de las restricciones o del levantamiento de nuevos muros, los movimientos migratorios aumentan y son dinámicos, desafiando el orden político y social basado en el Estado-Nación. Frente a este fenómeno, la propuesta de la CSM es novedosa y proyectiva al proponer una ciudadanía que no se identifica únicamente como un estatus legal, jurídico y formal otorgado por un solo Estado, sino fundada en el reconocimiento político, social y humano de las personas en cuanto tales y no en cuanto a su condición de miembros de una determinada comunidad estatal. La CSM proyecta esta nueva ciudadanía en el espacio geográfico donde ya se han desarrollado proyectos de integración económica y política como la CAN, el MERCOSUR y la UNASUR, a pesar de enfrentar la dificultad de que, en

estos espacios la migración ha sido considerada hasta ahora desde una lógica funcional como un instrumento para el desarrollo de los procesos de integración económica.

En este sentido, se puede afirmar que la promoción de la ciudadanía sudamericana por parte de la CSM ha marcado un hito sin precedentes en la región y puede considerarse el avance más importante que hasta el momento ha generado este proceso consultivo regional, no sólo en el ámbito de las políticas migratoria, sino también en ámbito de una integración regional centrada en el desarrollo humano. El avance hacia la implementación de una ciudadanía sudamericana se encuentra hoy en pleno desarrollo gracias a la incorporación de su discusión y revisión por parte del MERCOSUR, la CAN y la UNASUR. Fuertemente influenciados por el proyecto de ciudadanía sudamericana de la Conferencia, estos procesos han reconocido que la liberalización del movimiento de personas constituye un factor sustantivo para la profundización y fortalecimiento de la integración.⁴⁶

En sintonía con las ya mencionadas iniciativas de libre circulación y residencia promovidas por el MERCOSUR, y los beneficios otorgados por la CAN para los trabajadores andinos que se trasladen dentro del territorio andino, en lo referente a la determinación de construir ciudadanía suramericana por parte de la CSM, la UNASUR, en cuanto proceso de integración regional, es el espacio que ofrece la estructura jurídica, política e institucional más adecuada para que la ciudadanía sudamericana se implemente y entre en vigor.⁴⁷ En efecto, la UNASUR es hoy el único proceso de integración política que abarca toda América del Sur, cuyas decisiones y resoluciones son vinculantes y deben asumirse como obligaciones (no recomendaciones) por parte de sus 12 países miembros. Igualmente prometedor es hecho de que la UNASUR tenga como objetivos específicos la consolidación de una identidad y ciudadanía suramericana y la gestión migratoria basada en la cooperación, el respeto a los derechos humanos y el tratamiento de la migración en su integralidad. Además, la institucionalidad desarrollada para responder a esos objetivos brinda ventajas para que esta nueva ciudadanía regional se materialice y garantice.

La propia Conferencia Sudamericana ha reconocido explícitamente las ventajas que ofrece UNASUR para que sus propuestas sean factibles. Durante la VIII CSM los Estados miembros concordaron en que la asociación con UNASUR es vital para impulsar, fortalecer y legitimar sus propuestas y recomendaciones, especialmente la consolidación de una identidad común regional que derive en una ciudadanía sudamericana.

A pesar de los grandes desafíos que la CSM enfrenta y de la poca valoración que algunos sectores políticos y sociales latinoamericanos hacen de la misma, muchas de sus propuestas poseen un gran potencial y cuentan con ventajas importantes para materializarse. En este sentido, consideramos que la vinculación de la CSM, como proceso consultivo, y la UNASUR, como unión política y proceso decisonal, es una de las claves para que en la región el modelo de gestión migratoria se enfoque en el reconocimiento de la dignidad humana y defensa de los derechos humanos de los “ciudadanos sudamericanos”. Como resultado, América del Sur inauguraría un nuevo tipo de ciudadanía regional y transnacional, en donde la nacionalidad no sea motivo de restricciones o discriminaciones a la libre movilidad y residencia, y al goce efectivo, por toda persona, incluyendo los migrantes, de sus derechos humanos inalienables.

3.3. Hacia una gobernanza global y ética de las migraciones

La experiencia paradigmática de la CSM comprueba que las políticas más eficientes y legítimas para la gestión de un fenómeno internacional como las migraciones son políticas consensuadas y coordinadas a nivel internacional. Sin embargo, la obstinación de muchos Estados en continuar a definir las relaciones internacionales y las políticas migratorias de acuerdo al paradigma estatal y nacional impide una gobernanza adecuada de las migraciones internacionales. Concluyendo nuestra investigación presentaremos, en primer lugar, la limitada interacción entre la teoría de las relaciones internacionales y la realidad de los flujos migratorios

internacionales. Luego, evaluaremos las perspectivas unilaterales y multilaterales con las cuales los países buscan dar gobernabilidad a las migraciones internacionales. Finalmente, propondremos la gobernanza global y ética de las migraciones como nuevo paradigma de las políticas sobre migración que puede garantizar su efectividad y, al mismo tiempo, dar legitimidad a las dichas políticas migratorias internacionales.

3.3.1. La limitada interacción entre los paradigmas de las relaciones internacionales y las migraciones internacionales

En el contexto del actual proceso de globalización, las teorías sobre relaciones internacionales han focalizado su atención en los debates sobre la mejor forma de insertar a los Estados nacionales en el nuevo contexto global. De esta manera, sólo últimamente se han ocupado de los movimientos de personas que se producen entre los territorios de los propios Estados. Por otra parte, las teorías sobre las migraciones internacionales se han concentrado principalmente sobre las dimensiones económicas, sociológicas, políticas y culturales de los flujos internacionales de personas, sin desarrollar una reflexión específica sobre la interacción entre las migraciones y las relaciones internacionales. Este limitado análisis de la interrelación entre relaciones internacionales y el fenómeno de las migraciones viene determinado por el paradigma estatal y nacional a través del cual se definen tanto las teorías sobre relaciones internacionales como las teorías sobre migraciones internacionales, a pesar de la naturaleza intrínsecamente transnacional de estas últimas.

Recordemos que las principales perspectivas a partir de las cuales se interpretan las migraciones internacionales son la económica, la sociológica y la política, dentro de las cuales diversas teorías intentan ofrecer explicaciones sistemáticas al fenómeno migratorio.⁴⁸ Las teorías económicas, que son las más desarrolladas y entre las cuales destacan las *teorías neoclásicas micro y macroeconómicas*, la *teoría de la nueva economía de la migración*, la *teoría del mercado laboral dual* y la *teoría*

histórico-estructural, sostienen que los factores económicos son los que predominantemente determinan los movimientos migratorios.⁴⁹ Buscando superar la visión economicista sobre las migraciones, las teorías sociológicas como la *teoría de los factores de expulsión y atracción (push and pull factors)*, la *teoría del sistema mundo*, la *teoría de las redes*, la *teoría institucional*, la teoría de la *causalidad cumulativa* y la *teoría de los sistemas de migración*, focalizan su análisis en los factores estructurales, personales, grupales y culturales que intervienen en los procesos migratorios.⁵⁰ Por su parte, las teorías políticas como la *teoría neorrealista*, la *teoría pluralista* y la *teoría de la economía política internacional*, además de investigar sobre las causas de las migraciones, analizan también los efectos de las mismas sobre los Estados y la influencia de estos últimos sobre los flujos migratorios.⁵¹ De esta manera, estas últimas teorías consideran a las migraciones como un fenómeno que afecta las relaciones internacionales. Sin embargo, al interpretar las migraciones desde un paradigma estado-céntrico, estas mismas teorías focalizan el análisis principalmente en las *macro* estructuras vinculadas a las migraciones y en el impacto de las mismas en la economía política y en las políticas inter-estatales que repercuten sobre las relaciones internacionales, sin considerar sus *micro* estructuras, como la conformación de redes migratorias o las creencias y prácticas de los propios migrantes, por citar algunos ejemplos.⁵²

Por otra parte, la reflexión sobre las relaciones internacionales ha estado marcada por constantes tensiones y debates entre tres grandes paradigmas o modelos teóricos clásicos que, contruidos con aportes provenientes principalmente de la historia, el derecho y la diplomacia, han estructurado el pensamiento y la construcción teórico-metodológica de las relaciones internacionales hasta nuestros días: el *idealismo kantiano*, el *realismo hobbesiano* y el *grociano* o de la *sociedad internacional*.⁵³

El idealismo surge como propuesta interpretativa de las relaciones internacionales en el contexto de la Primera Guerra Mundial. Partiendo de la premisa de que el hombre tiende inherentemente a la cooperación, las relaciones internacionales no pueden descansar sobre el conflicto permanente entre los Estados sino sobre aquellos lazos

sociales transnacionales que se tejen constantemente entre los individuos. Según esta visión, la política internacional es el reflejo de la natural tendencia a la cooperación y la predisposición a una progresiva armonía de intereses que llevan a la organización del mundo, cumpliendo el derecho internacional un rol esencial en la constitución de la sociedad internacional. En sintonía con este paradigma se desarrolló la tradición del liberalismo en las relaciones internacionales en sus distintas expresiones (el liberalismo sociológico, institucional o republicano), así como también el neoliberalismo, pensamientos que consideran a las migraciones desde la perspectiva del análisis costo-beneficio para el Estado, y el consecuente derecho del Estado sobre la regulación de las mismas de acuerdo a las ventajas o desventajas que estas puedan suponer para el país.⁵⁴

El realismo, por el contrario, proveniente de la corriente *hobbesiana* de pensamiento pesimista respecto de la naturaleza humana, considera que la política internacional puede describirse mejor como un estado de guerra permanente *de todos contra todos*.⁵⁵ Desde esta perspectiva, las relaciones internacionales son interpretadas como conflictivas en esencia, centrándose en problemas como la guerra, el orden y la seguridad. Bajo esta visión del mundo, los Estados son considerados los actores únicos y absolutos de las relaciones internacionales, concebidos como unidades coherentes y racionales cuyo actuar está siempre motivado por la defensa del interés nacional.⁵⁶ Este interés nacional se asocia fundamentalmente con seguridad y poder, pues son estos dos elementos los que garantizan la supervivencia de los Estados en un mundo que se considera hostil y anárquico. El endurecimiento de las políticas migratorias que los países desarrollados han emprendido en las últimas décadas y la fortificación de sus fronteras físicas mediante controles fronterizos más rígidos, incluyendo en ocasiones la construcción de muros, todo ello realizado bajo el argumento de desincentivar o controlar la creciente inmigración irregular proveniente de países pobres, son manifestaciones de la interpretación de la inmigración como un tema de seguridad.⁵⁷ A pesar de la fuerza con la cual este tipo de acciones restrictivas de la inmigración se ha propagado en lo que podríamos definir como el predominio de *medidas realistas* frente a la migración internacional, la mayoría de los

expertos en temas migratorios sostiene que el realismo es un paradigma inadecuado para analizar el fenómeno de la migración internacional e ineficiente para garantizar la gobernabilidad migratoria a largo plazo. Estas conclusiones se deben a dos motivos principales. En primer lugar, con el avance del proceso de globalización, los Estados reconocen que sus fronteras son cada vez más porosas y frágiles y que, por más que intenten cerrarlas frente a una inmigración no deseada, ésta seguirá presentándose en forma irregular. En segundo lugar, en la medida en que la migración no sea considerada como fenómeno multi-causal, cualquier acción restrictiva resultará ineficiente al no apuntar a las causas estructurales que generan el desplazamiento de personas a través de las fronteras.⁵⁸

En sintonía con la perspectiva realista, a partir de la década de 1970 se desarrolló el paradigma de la interdependencia, el cual reconoce la naturaleza compleja de la realidad internacional y sostiene que las relaciones internacionales no pueden ser interpretadas exclusivamente a partir de las relaciones interestatales y de los problemas de la seguridad entre los países, sino que deben considerar la diversidad de actores, problemáticas y canales que conectan a las sociedades y las convierten en una sociedad internacional de carácter mundial o global.⁵⁹ Desde esta perspectiva, considerando las características y dinámicas del creciente proceso de globalización, el paradigma de la interdependencia describe la realidad internacional como un escenario cada vez más complejo y transnacional en donde la confrontación político-militar-ideológica del orden bipolar (o *high politics*) ha quedado relegada al pasado ante el ascenso de múltiples actores, temas, actores y desafíos económicos, medioambientales, sociales y culturales (*low politics*), igualmente importantes.⁶⁰ Desde esta perspectiva, la migración internacional entra en la agenda global como una preocupación particular de Estados, organismos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales, y el paradigma de la interdependencia resulta bastante más apropiado para llevar a cabo una reflexión sobre el fenómeno de las migraciones internacionales. Por otra parte, ha de considerarse tal paradigma también desde el particular interés que muestra por estudiar la conformación de nuevos y múltiples modelos internacionales, estén estos institucionalizados o no,

dentro de las variadas temáticas vinculadas a las relaciones internacionales en el orden global que le tratan. El paradigma de la interdependencia se ha convertido así en fuente de inspiración para la promoción de un proceso que, a pesar de ser aún informal y consultivo, promueve de forma específica y efectiva la discusión entre los Estados sobre la temática de la gobernabilidad migratoria. El Fórum Global sobre Migración y Desarrollo y los Procesos Consultivos Regionales, entre los cuales se encuentra la CSM, son, entre otros, algunos ejemplos de nacientes regímenes internacionales sobre migración. Por otra parte, y no obstante lo apenas mencionado, el peso trascendental que la visión de la interdependencia otorga a los factores económicos y comerciales sesga el análisis sobre la migración internacional limitándolo a la movilidad de mano de obra, en tanto cuanto ésta constituye un factor más de intercambio dentro del mercado global.⁶¹

Desde una perspectiva distinta a las anteriores, el paradigma estructuralista parte del cuestionamiento del *statu quo* de un sistema internacional fundamentado en el capitalismo y en las relaciones asimétricas de poder entre los Estados ricos y explotadores por un lado, y los pobres y explotados por el otro. El estructuralismo postula la superación de esta dicotomía y la constitución de una sociedad internacional libre de Estados, considerados hasta este momento como representantes del capitalismo y de los intereses de las clases dominantes, mediante la acción revolucionaria de los sectores explotados. A partir del paradigma estructuralista surgieron diversas teorías sobre las relaciones internacionales, entre las cuales destacan la teoría del sistema mundial capitalista y la teoría de la dependencia, representada por varios pensadores latinoamericanos.⁶² El paradigma estructuralista, particularmente cuando es examinado bajo el prisma de la teoría *sistema-mundo*, ofrece explicaciones valiosas para el análisis de las causas estructurales que originan los actuales movimientos masivos de personas desde los países pobres hacia los países más desarrollados. El desarrollo desigual entre el norte y el sur (o entre el centro y la periferia) del mundo es una variable fundamental para la teoría sistema-mundo, a través de la cual se puede explicar una de las principales tendencias de las migraciones internacionales, como lo es la de las

migraciones sur-norte. La teoría *sistema-mundo* sostiene que la larga historia de explotación del sur por parte, primero, de las potencias europeas durante la época de la colonia, y de Estados Unidos posteriormente, ha provocado la instauración de un sistema de desarrollo desigual que se manifiesta en las grandes diferencias entre los ciudadanos de países desarrollados y subdesarrollados en lo que respecta a ingresos, acceso a salud, educación, seguridad social y otros servicios sociales. Este progresivo deterioro de los términos de intercambio entre los países del norte que dominan y explotan los países del sur, genera en los países del sur una situación de pobreza, inequidad social, y ambientes políticos inestables y violentos, aspectos que se convierten en incentivos determinantes para que las personas emigren. En este sentido, la teoría *sistema-mundo* pone en evidencia con más claridad que las demás teorías los elementos que configuran el contexto en el cual se desarrollan los movimientos migratorios, incluyendo sus causas y consecuencias, y es la que ha originado una teoría específica de interpretación de los movimientos migratorios, la *teoría del sistema de migración*.⁶³ Sin embargo, si bien esta mirada crítica acerca de las relaciones internacionales contribuye de manera significativa a la identificación de los factores que ocasionan la migración internacional, el límite de esta teoría es focalizar el análisis sobre los flujos migratorios sur-norte sin considerar los flujos migratorios sur-sur y norte-sur. Su debilidad, asimismo, se encuentra en no ofrecer posibles salidas o alternativas para revertir las propias causas que llevan a la masiva migración sur-norte, además de no considerar en forma adecuada otros factores de las migraciones internacionales que no sean económicos, como por ejemplo las reglamentaciones permisivas o restrictivas para el ingreso y salida de migrantes implementadas por los Estados, las cuales también repercuten en los flujos migratorios.⁶⁴

Los paradigmas presentados anteriormente surgieron en contextos específicos, interactuando antagónicamente entre ellos en algunos casos, o de forma dialógica en otros, generando nuevas teorías como el neorrealismo, el neoliberalismo, o el neoestructuralismo, por citar algunas, e añadiendo, al mismo tiempo, nuevos temas en la agenda de las relaciones internacionales, como el medioambiente, los derechos

humanos y los asuntos de género. Sin embargo, a pesar de este dinamismo en el debate teórico sobre las relaciones internacionales y la inclusión de nuevos aspectos de importancia internacional en la discusión, el fenómeno de las migraciones internacionales sigue siendo considerado en forma marginal, pese a su incremento sostenido durante las últimas décadas.

Lo anterior revela que en el actual contexto internacional, si bien las migraciones y las relaciones internacionales se entremezclan e interactúan mutuamente, no son consideradas en forma adecuada a nivel teórico. Como consecuencia, dependerá de la perspectiva a partir de la cual los actores políticos y sociales, incluyendo los investigadores, interpreten esta interacción, que estos podrán proponer una interacción de conflicto o de cooperación entre ambas y, al mismo tiempo, influenciar las perspectivas unilaterales o multilaterales con las cuales se definen e implementan las políticas migratorias.⁶⁵

3.3.2. Las opciones del unilateralismo y del multilateralismo

Si la limitada interacción entre los paradigmas de las relaciones internacionales y el fenómeno de las migraciones está determinada por el propio arquetipo estatal y nacional a través del cual se definen tanto las teorías sobre relaciones internacionales como las teorías sobre migraciones, lo mismo podemos afirmar, con algunas excepciones, con relación a la presencia del tratamiento de tal interacción en la definición e implementación de las políticas migratorias por parte de los países receptores de migrantes.

Las reacciones ante el creciente aumento de las migraciones internacionales pueden ser muy variadas tanto a nivel político y jurídico, como social, afectando las relaciones de los Estados entre sí, ya sean estos de origen, tránsito o destino de migrantes. Al mismo tiempo, las políticas o acciones, domésticas o internacionales, que implementan los Estados tienen impactos inevitables sobre la migración internacional. Así, las regulaciones permisivas, restrictivas o selectivas

implementadas por los países receptores para regular el ingreso de inmigrantes, tanto como las implementadas por los países emisores para facilitar o restringir la salida de emigrantes, tienen consecuencias directas sobre el volumen y la calidad (regular o irregular) de las migraciones internacionales.⁶⁶ Por otra parte, la migración puede influir en la consecución por parte de los Estados de determinados objetivos de su propia política interior o exterior y, consecuentemente, ser utilizada de esa guisa por los mismos.

El incremento de los flujos migratorios desde los países pobres hacia los países ricos producido a partir de la década de 1980, asociado a las altas tasas de inmigración irregular (cerca de 11 millones en los Estados Unidos y 6 millones en Europa en la actualidad),⁶⁷ ha generado fuertes tensiones en torno al fenómeno de la migración internacional. Las diversas políticas que los Estados han implementando para hacer frente a estos flujos migratorios están fuertemente determinadas por la situación en la cual los países se encuentran como países emisores, receptores o de tránsito de migraciones. En este sentido, mientras los Estados receptores tienden a implementar medidas restrictivas y discrecionales, que justifican como decisiones de ámbito doméstico, los emisores impulsan medidas de negociación internacional tanto a nivel bilateral como multilateral.

El principal argumento que subyace en la postura unilateral es que las migraciones erosionan la capacidad de los países receptores para controlar sus fronteras, y eso en un contexto económico global que ya les exige abrirse sin restricciones al intercambio de capitales, bienes, servicios, tecnología e información. El control de la entrada, salida y permanencia de personas en el territorio nacional es así percibido como una de las últimas prerrogativas que poseen los Estados para garantizar su soberanía territorial. En este sentido, la reacción radical y unilateral de cierre de fronteras obedece a lo que algunos autores denominan el modelo de la *securitización*, a partir del cual la gestión de la inmigración se concentra en la protección de la seguridad nacional, social, cultural y laboral de la población nativa.⁶⁸ La manifestación más concreta del manejo unilateral y *pro-securitización* de la inmigración se encuentra en las políticas implementadas por los países

desarrollados, como Estados Unidos y los países europeos. Apelando al derecho soberano de proteger sus fronteras ante la amenaza del terrorismo internacional, sus políticas migratorias se han focalizado durante la última década en las restricciones al ingreso y permanencia de inmigrantes, además de sancionar con la deportación, o incluso con penas carcelarias, la inmigración irregular, catalogada como delito. La Directiva de Retorno aprobada por la Unión Europea en 2008, la ley que criminaliza la inmigración irregular en Italia o la polémica ley 1070 implementada por el estado de Arizona, Estados Unidos, en 2010, son algunos ejemplos de estas medidas unilaterales restrictivas.⁶⁹

El multilateralismo, aunque menos extendido que el unilateralismo, es la alternativa apoyada principalmente por los países emisores de migrantes, los organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil involucradas en la protección de los derechos humanos. Desde la perspectiva del multilateralismo pueden distinguirse dos modelos específicos de gobernabilidad migratoria: el *modelo de los beneficios compartidos*, que considera las migraciones como una variable de ajuste de los mercados laborales que, por lo tanto, pueden ser beneficiosas tanto para los países receptores como también para los emisores, y el *modelo de desarrollo humano para las migraciones*, que propone la centralidad de la persona humana que migra y la protección de sus derechos.⁷⁰

A nivel formal, la opción del multilateralismo en la gestión de la migración internacional no cuenta con un organismo específico dentro de Naciones Unidas, y su único marco legal multilateral es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, la cual no ha sido ratificada por ninguno de los actuales países receptores de migrantes. Algunos aspectos de las regulaciones multilaterales de Naciones Unidas referentes a los refugiados, a los derechos laborales de los migrantes y a los derechos humanos de las personas pueden servir como elementos implícitos de gestión de los flujos migratorios, pero la falta de un marco regulador y una institucionalidad encargada a nivel multilateral impide una gobernabilidad migratoria a nivel global.⁷¹ Ante la ausencia de un marco legislativo y de instituciones

supranacionales, con excepción de la Unión Europea, los países que han optado por la perspectiva del multilateralismo han promovido la creación de espacios comunes de diálogo y colaboración bilateral y regional, los cuales, pese a no ser vinculantes, han permitido avanzar en la definición consensuada de políticas migratorias a nivel multilateral, como la CSM y los demás Procesos Regionales ya mencionados.

3.3.3. El desafío de una gobernanza global y ética de las migraciones

La búsqueda de soluciones unilaterales o multilaterales a los crecientes desafíos que plantean temas globales, como lo son las migraciones, revela que las instituciones y normativas estado-céntricas no tienen la capacidad necesaria para tratar adecuadamente estos retos derivados del creciente proceso de globalización. Esta falta de eficacia y eficiencia en el manejo de un fenómeno transnacional tan complejo como las migraciones puede provocar lo que algunos autores definen como la *desgovernabilidad migratoria*.⁷²

Ante este desafío, a partir de la década de 1990 la gobernanza global se ha consolidado como un nuevo paradigma de las relaciones internacionales, a través del cual se busca definir soluciones y garantizar la gobernabilidad de diferentes problemáticas transnacionales ante la ausencia de un gobierno mundial.⁷³ En este sentido, la gobernanza global no se confunde con un gobierno mundial, sino con la suma de leyes, normas, políticas e instituciones que definen, constituyen y median en las relaciones transnacionales entre Estados, ciudadanos, organizaciones intergubernamentales y no-gubernamentales, y el mercado. En otras palabras, la gobernanza global, sin tener vocación a remplazar el rol de los Estados, no se reduce a la cooperación inter-estatal, sino que propone la búsqueda de soluciones y la gobernabilidad de problemas transnacionales a través de un sistema de colaboración entre los actores estatales, inter-estatales, supra-estatales y de la sociedad civil. Las conferencias mundiales promovidas por Naciones Unidas a partir de la década de 1970 sobre medioambiente, población, derechos humanos, mujeres,

niños, desarrollo social, seguridad alimentaria, racismo y AIDS-SIDA, son algunos de los ejemplos de esta búsqueda por parte de los Estados de soluciones institucionales consensuadas y coordinadas entre los diversos actores para los crecientes problemas transnacionales. Estas Conferencias se pueden definir como iniciativas de gobernanza global interestatal.⁷⁴ Por otro lado, existen también ámbitos específicos de gobernanza global que no son cubiertos por el derecho público internacional y en los cuales actores no-estatales colaboran en la negociación, implementación, monitoreo y aplicación de normativas internacionales a partir del derecho contractual privado, como es el caso de las normas ISO (*International Organization for Standardization*), por citar un ejemplo.⁷⁵

A pesar del desarrollo de la cooperación internacional institucionalizada para distintos problemas transnacionales a través del sistema de Naciones Unidas, y el establecimiento de acuerdos internacionales generalmente supervisados por organizaciones internacionales, no existe un marco institucional formal y coherente para regular las políticas de los Estados frente a la migración internacional. Aunque exista una Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que se ocupa de políticas y programas internacionales sobre migraciones, ésta permanece fuera del sistema de las Naciones Unidas. Forzoso es constatar, por consecuencia, la inexistencia de una Organización de Naciones Unidas para las migraciones así como de un régimen internacional sobre migración, porque los Estados siguen reteniendo su autonomía en la determinación de las políticas migratorias. En un contexto de globalización, los Estados promueven la liberalización de los flujos de bienes y capitales, según el criterio neoliberal de la desregulación y, al mismo tiempo, restringen, paradójicamente, la movilidad de las personas. Mientras la comunidad internacional no institucionalice un sistema de gobernanza global de las migraciones, los Estados seguirán definiendo sus políticas migratorias desde una perspectiva doméstica, pudiendo adoptar diferentes puntos de vista en su definición e implementación, gobernados por la discrecionalidad, según los intereses y conveniencias de los gobiernos de turno.⁷⁶ En otras palabras, la inexistencia de una organización específica para las migraciones dentro del sistema de Naciones Unidas,

como sí las hay para temas de comercio, salud, educación, derechos humanos, niños o refugiados, por mencionar algunos ejemplos, sumado a la existencia de un régimen migratorio internacional únicamente informal y limitado en su alcance, revela que los Estados soberanos siguen reteniendo un grado de autonomía determinante en la definición e implementación de sus políticas migratorias.

Ante esta ausencia de un marco e instituciones multilaterales, los Estados han desarrollado en las últimas décadas, con la participación y apoyo de entidades de la sociedad civil, múltiples iniciativas *ad hoc* de gobernanza de las migraciones a nivel bilateral, regional e interregional, trabajado de forma sectorial sobre temas funcionales vinculados a las migraciones, como salud, educación, derechos laborales o seguridad social. Lo anterior, sin embargo, muestra un tratamiento únicamente indirecto y fragmentado del complejo fenómeno de las migraciones, que requiere, por el contrario, un tratamiento específico y holístico.

Desde el ámbito académico, algunos proyectos de investigación han reflexionado en torno a la necesidad de una nueva arquitectura institucional global más adecuada para el tratamiento y manejo de los actuales desafíos de la migración internacional, entre los cuales destacan la propuesta de un nuevo régimen internacional sobre migraciones⁷⁷ y la propuesta del régimen de movilidad global.⁷⁸ Ambas propuestas son unánimes al afirmar la ineficacia de las políticas unilaterales y restrictivas en la regulación de las migraciones internacionales y la necesidad de establecer, en forma similar a las regulaciones para los flujos de bienes y capitales, un sistema de gobernanza global de las migraciones que incluya elementos institucionales, políticos, normativos y de cooperación internacional.⁷⁹

En sintonía con estas propuestas académicas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) propone el establecimiento de un sistema de cooperación internacional entre los países de origen, tránsito y destino de los migrantes en tres áreas estratégicas para garantizar una gobernanza efectiva de las migraciones internacionales: a) la regulación más flexible de los flujos migratorios, reconociendo las necesidades de los migrantes y facilitando la movilidad de los flujos

migratorios; b) la integración de los migrantes, protegiendo sus derechos, erradicando la discriminación e incorporándolos en la sociedad de los países de tránsito y destino, y promoviendo la cohesión social en los países de origen de la migración; y c) el impacto positivo de las migraciones para el desarrollo, consolidando los mercados laborales, fortaleciendo el capital humano, promoviendo la democracia y fortaleciendo la cohesión social.⁸⁰

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe Anual sobre Desarrollo Humano de 2009, dedicado específicamente al tema de la movilidad y el desarrollo humano, plantea el paradigma del desarrollo humano internacional como fundamento de las políticas migratorias. Partiendo de tal paradigma, que ya inspiró el Plan de Acción de la CSM, el informe del PNUD sostiene que para lograr mejores resultados en el desarrollo humano las políticas migratorias deberán contemplar un conjunto de medidas esenciales, entre las cuales destacan la liberalización y simplificación de los canales oficiales de gestión de los flujos migratorios, la protección de los derechos básicos de los migrantes, la reducción de los costos de transacción asociados con el movimiento humano, la facilitación de la movilidad de las personas en el interior de los países y, especialmente, la incorporación de la movilidad de las personas como parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo.⁸¹

Estas propuestas académicas y políticas revelan la creciente conciencia de una mayor y mejor efectividad de las políticas migratorias fundadas sobre el paradigma de la gobernanza global de las migraciones. Por otra parte, esta mayor efectividad no se reduce sólo a la dimensión metodológica-funcional desde la cual se puede ser más efectivos asumiendo una estrategia global para responder a los desafíos de un fenómeno global y superando la tradicional estrategia unilateral fundada en el concepto de soberanía geográfica, sino que plantea también cuestiones éticas que, además de la tensión entre el derecho legítimo del Estado a regular las migraciones y el derecho inherente de las personas a la libertad de movimiento, ya analizada anteriormente, ponen también de manifiesto la tensión ética y estructural que subyace en el derecho de la persona a migrar y el derecho del Estado a regular el

ingreso y salida de migrantes. Tal dimensión ética revela, de forma general, la relación entre las migraciones internacionales y la justicia global, y en particular, la exigencia de ampliar el ámbito de la justicia distributiva más allá de las fronteras nacionales para que también los migrantes tengan acceso y sean protegidos por la justicia.

Un análisis comprensivo de los múltiples aspectos de esta tensión ética entre migraciones internacionales y justicia global requeriría una consideración detallada y exhaustiva de las diferentes teorías sobre la justicia distributiva a nivel internacional, las cuales, en algunos casos se complementan y en otros casos son discordantes sobre los límites de la misma, ya que, si para algunos autores, la justicia distributiva debe limitarse a los confines nacionales, otros sugieren que debe superar tales límites.⁸² Teniendo en cuenta que tal análisis excedería largamente la extensión de esta investigación, esta se limitará a considerar brevemente la tensión existente entre las narrativas éticas sobre la libertad de movimiento y el derecho del Estado de restringir la migración, y a considerar las principales narrativas sobre la justicia distributiva que se refieren explícitamente al fenómeno de las migraciones internacionales.

La ya mencionada asimetría entre el derecho de salir del propio país y la falta de libertad para entrar en otro país, defendida por el derecho internacional, no ha impedido que surgieran diferentes teorías sobre la dimensión ética de la libertad de movimiento a través de las fronteras y del derecho del Estado a regular los flujos migratorios. Los ya mencionados *liberales igualitaristas*, defensores del derecho del individuo a la libertad de movimiento como una libertad fundamental, sostienen que, considerando la igualdad moral de todas las personas, la restricción estatal a la libertad de movimiento basada sobre un dato accidental como el lugar de nacimiento entra en conflicto con la igualdad de dignidad inherente a toda persona. Por otra parte, reconocen la necesidad de control de las fronteras por parte del Estado cuando la población nacional es puesta en riesgo.⁸³ Otra línea de argumentación, también ya mencionada, la *comunitarista*, parte de la consideración de la comunidad como un dato que precede al individuo y la realidad en la cual el individuo recibe su

identidad. Para los pensadores que sostienen esta línea de argumentación, la comunidad tiene el derecho a preservar la propia cultura y a auto-determinarse democráticamente, además del deber prioritario de proteger a los propios miembros y, por lo tanto, tiene el derecho de reglamentar y restringir, a través del Estado, el ingreso de los inmigrantes sobre el propio territorio.⁸⁴

Ambas argumentaciones se fundan en la lógica instrumental e utilitarista, que busca la maximización de las ganancias y minimización de las pérdidas para el individuo (en el caso de los liberales *igualitaristas*) o para la comunidad (en el caso de los *comunitaristas*), y ambas llegan a conclusiones similares a las que inspiran el actual derecho internacional: el compromiso entre libertad de circulación y determinadas formas de restricción que pueden ser implementadas por los Estados. Sin embargo, aunque ambas no se distancien en sus conclusiones, permanecen distantes en sus premisas: en una rige la precedencia ética del individuo sobre la comunidad y en la otra la precedencia de la comunidad sobre el individuo.⁸⁵ La migración, sin embargo, interpela a un tema ético que subyace a esta tensión entre individuo y comunidad: el tema de la justicia a través de la cual se regula la convivencia entre los individuos y la comunidad y, de forma aún más específica, el discutido argumento de la justicia distributiva, y si ésta debe restringirse a las fronteras nacionales o debe tener una dimensión universal.

La cuestión de fondo que atañe a la justicia distributiva global y su relación con las migraciones internacionales se refleja en la discusión entre las corrientes narrativas que defienden la justicia distributiva en el interior del Estado y las doctrinas de pensamiento que proponen una justicia distributiva que supere las fronteras del Estado y la manera como estas inciden sobre los flujos migratorios y la forma de gestionar los mismos.⁸⁶

Entre los principales defensores de la justicia distributiva a nivel nacional se encuentra John Rawls quien, desde una perspectiva liberal igualitaria, pese a reconocer la universalidad de la justicia distributiva a nivel filosófico, asevera que en la práctica política, donde los actores que administran justicia en un determinado

territorio son los Estados nacionales y no un Estado global (hipotético e inexistente), no se puede sostener el derecho a migrar vinculado a la justicia distributiva.⁸⁷ En sintonía con Rawls, Joseph Caren sostiene que, desde la perspectiva de la justicia distributiva global, en situaciones ideales se podría afirmar la inexistencia de límites para la libertad de movimiento de las personas migrantes a nivel mundial, pero en situaciones no ideales (reales), que requieren la consideración de temas como la seguridad, la convivencia intercultural y el orden público interno, la migración debe ser controlada y, en algunos casos, incluso restringida.⁸⁸ Otro defensor de la justicia distributiva limitada a nivel nacional es Michael Walzer quien, desde una perspectiva *comunitarista*, sostiene que la comunidad, a través del Estado, tiene el derecho a definir las condiciones de ingreso de los migrantes para evitar amenazar su propia comunidad nacional y salvaguardar la justicia distributiva interna para la misma.⁸⁹ Jules Coleman y Sarah Harding también consideran inadecuada la consideración de las migraciones desde la perspectiva de la justicia distributiva global, porque si se aceptara la justicia distributiva global se tendría que aceptar un mundo sin Estados y, en este caso, no existiría el problema de reglamentar la migración. Sin embargo, teniendo en cuenta que en realidad el mundo está dividido en Estados delimitados por fronteras, Coleman y Harding sostienen que las políticas migratorias son una forma de corregir el actual sistema de producción y distribución de la riqueza, que es imperfecto y excluyente.⁹⁰ Stephen Perry, por su parte, sostiene que la justicia distributiva contempla el derecho de cada persona a poseer un mínimo de recursos para subsistir y, al mismo tiempo, el Estado tiene el derecho de usar del principio de discrecionalidad en la acogida de los migrantes más que la obligación de llevar a cabo tal acogida.⁹¹

Entre las líneas de pensamiento que parten de la exigencia de la justicia distributiva global para definir políticas migratorias justas, se encuentran, además de las teorías clásicas sobre la justicia global distributiva desarrolladas por Charles Beitz, David Richards, Brian Barry, Thomas Pogge, Henry Shue y Stephan Gosepath,⁹² las de Mark Tushnet y las de Bill Jordan y Franck Düvell. Mientras Mark Tushnet sostiene que en un mundo donde los recursos son mal distribuidos, las políticas migratorias

restrictivas sirven solamente para mantener los privilegios de los que accidentalmente nacieron en naciones más dotadas de recursos y están mejor organizadas, pero no responden a los criterios de justicia, Bill Jordan y Franck Düvell, partiendo de la consideración de que el proceso de globalización tiende a favorecer la libertad de los flujos de riquezas y disminuir la participación de las personas en el disfrute equitativo de las mismas, generando como consecuencia crecientes flujos de migraciones internacionales irregulares, sostienen que la libertad de movimiento debería ser acompañada por la distribución (democratización) de los recursos, que podría hacerse efectiva a través de la aplicación en todos los Estados del mundo de un esquema de sueldo mínimo.⁹³ Desde esta perspectiva, Bill Jordan y Franck Düvell aseveran que, en la actual sociedad globalizada, la libertad de movimiento es defendida por una elite cosmopolita, pero esta defensa va en detrimento del principio de igualdad, tanto en relación a los ciudadanos pobres, que permanecen confinados en su situación sin posibilidad de salir de ella, como en relación a los migrantes, reducidos al trabajo servil. Todo ello revela una profunda contradicción ética en la relación entre libertad e igualdad en las actuales democracias liberales.⁹⁴ Partiendo de la constatación de que algunos autores y actores sociales consideran que la libertad de emigrar puede ser un remedio para las desigualdades, Jonathan Seglow sostiene que la migración no necesariamente asegura la igualdad y, por eso, sostiene que un régimen global de justicia social distributiva es preferible a la migración, ofreciendo mayores garantías al acceso a la justicia para todos, incluyendo los migrantes.⁹⁵

Algunos autores liberales, como Howard Chang, aun sosteniendo que la justicia distributiva debe limitarse a las fronteras de los Estados, sostienen que los ideales liberales igualitarios requieren una visión global de la justicia y, por consiguiente, la liberalización de las migraciones internacionales.⁹⁶

Aunque desde una perspectiva ética la diversidad de narrativas sobre la justicia y las políticas migratorias es extensa y las controversias entre ambas frecuentes, lo anteriormente expuesto revela una creciente conciencia de la necesidad de una consideración global de la justicia, entendida como justicia global, para tratar las

migraciones éticamente. Por otra parte, ambas corrientes de pensamiento, la liberal *igualitarista* y la *comunitarista*, quedan atrapadas en la categoría de la nacionalidad, que no es una categoría ética, y las lleva a caer en una racionalidad puramente funcionalista en su búsqueda por encontrar los medios políticos más eficaces para defender o superar los límites geográficos, políticos o culturales de dicha nacionalidad.

La definición de políticas migratorias justas requiere una racionalidad ética fundada en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos que supere la perspectiva de una ciudadanía vinculada a la nacionalidad.⁹⁷ Desde este enfoque de los derechos humanos, la ciudadanía no puede seguir confundéndose con nacionalidad. Por una parte existen experiencias de reconocimiento de la doble nacionalidad, mientras que ciertos sectores de pensamiento comienzan a proponer el concepto de ciudadanía multinacional o regional.⁹⁸ Es en este contexto en el que la propuesta de ciudadanía sudamericana promovida por la CSM se inscribe. Contemplando la igualdad de derechos y libertades civiles, políticas, sociales, económicas y culturales entre nacionales y migrantes y la libertad de circulación y residencia de los migrantes a nivel regional, y añadiendo una perspectiva de carácter ético, al ser inspirada por la centralidad del ser humano y la defensa de su dignidad en el reconocimiento de todos sus derechos, constituye un modelo paradigmático de políticas migratorias que, aplicado a nivel mundial, podría abrir nuevos caminos de reflexión y nuevos modelos de gobernanza global y ética de las migraciones.

Notas – Capítulo 3

¹ Para una visión comprensiva de los principales procesos regionales consultivos sobre migraciones, véase Klekowski von Koppenfels, Amanda (2001) *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*. International Organization for Migration, Geneva.

² Véase Mármora, Lelio (2000) Op. cit., pp. 26-27.

³ Véase Klekowski von Koppenfels, Amanda (2001) Op. cit., pp. 34-38.

⁴ Para una visión comprensiva de Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, véase Gurrieri, Jorge (2007) “El proceso consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones”, en Leite, Paula; Zamora, Susana y Acevedo, Luis, Editores, *Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Consejo Nacional de Población, México, D.F., pp. 443-465.

⁵ Véase Gurrieri, Jorge (2007) Op. cit., p. 454.

⁶ Los principales Procesos Consultivos identificados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) hasta 2010 son los siguientes: (i) las Consultas Intergubernamentales sobre Políticas de Asilo, Refugiados y Migración, (ii) el Proceso Budapest, (iii) el Proceso de Söderköping o Proceso de Cooperación Transfronterizo, (iv) el Proceso Puebla o Conferencia Regional sobre Migración, (v) la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, (vi) el Diálogo 5+5 (Conferencia Ministerial Regional del Mediterráneo Occidental sobre Migración), (vii) el Diálogo sobre Migración para África Meridional, (viii) el Diálogo sobre Migración para África Occidental, (ix) el Diálogo sobre la Migración de Tránsito en el Mediterráneo, (x) las Consultas Intergubernamentales de Asia y el Pacífico sobre los Refugiados, los Desplazados y los Migrantes (APC), (xi) el Proceso de Bali (Proceso de Bali sobre el Contrabando y la Trata de Personas y la Delincuencia Transnacional Conexa), (xii) el Proceso de Colombo (Consultas Ministeriales sobre el empleo y el trabajo por contrata en el extranjero para los países de origen de Asia), (xiii) el Diálogo de Abu Dhabi (Consultas Ministeriales sobre el empleo y el trabajo por contrata en el extranjero para los países de origen y de destino de Asia), y (xiv) la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo - Proceso Consultivo Regional sobre la Migración. Véase Organización Internacional para las Migraciones (2010a) Op. cit., p. 261.

⁷ Para una visión comprensiva de los Procesos Consultivos Regionales sobre Migraciones, véase Hansen, Randall (2010) *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra.

⁸ Véase Cason, Jeffrey (2011) *The Political Economy of Integration: the Experience of MERCOSUR*. Routledge, New York, pp. 45-122.

⁹ Véase Macías, Luis Fernando (2002) “Integración asimétrica y convergencia económica en la Comunidad Andina de Naciones (CAN)”, en De Lombaerde, Philippe, *Integración asimétrica y convergencia económica en las Américas*. Ediciones Antropos, Bogotá, pp. 243-292.

¹⁰ Otras normativas migratorias de la CAN son: la Decisión 397 o *Tarjeta Andina de Migración* (que no elimina el uso del pasaporte), la Decisión 501 o de Zonas de Integración Fronteriza, y la Decisión 548 o *Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios*. Para una visión sintética sobre las normativas migratorias de la CAN, véase <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D545.htm>

¹¹ Véase O’Keefe, Thomas Andrew (2009) *Latin American and Caribbean Trade Agreements: Key to a Prosperous Community of the Americas*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, pp. 385-397.

¹² Para una visión comprensiva de las expectativas referentes al TLCAN y sus efectos sobre la inmigración mexicana, véase Cornelius, Wayne y Martin, Philip (1993) *The Uncertain Connection: Free Trade and Mexico-US Migration*. Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

¹³ Véase Artículos 1601 y 1602 del TLCAN. El texto del TLCAN está disponible en: www.nafta-sec-alena.org/sp

¹⁴ Revisar Tratado Constitutivo de UNASUR. Disponible en versión electrónica en, http://unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339

¹⁵ Los países miembros del Proceso Puebla son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Para una descripción comprensiva de las características y la trayectoria de la Conferencia Regional de Migración, o Proceso Puebla, véase Grupo Regional para la Defensa de los Derechos Humanos de los Migrantes - GREDEMIG (2009) *La Conferencia Regional sobre Migración y su Trayectoria: Sistematización y análisis de la labor desarrollada durante trece años, desde el Proceso Puebla (1996-2008)*. La Copia Fiel, La Antigua Guatemala.

¹⁶ Véase Hansen, Randall (2010) Op. cit., pp. 19-31.

¹⁷ Para una visión sintética de los orígenes de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, véase <http://www.csmigraciones.info/index.php/sobre-la-csm/que-es-la-csm.html>

¹⁸ En orden cronológico, las conferencias celebradas hasta el momento tuvieron lugar en Buenos Aires, Argentina (2000, I CSM), Santiago de Chile (2001, II CSM), Quito, Ecuador (2002, III CSM), Montevideo, Uruguay (2003, IV CSM), La Paz, Bolivia (2004, V CSM), Asunción, Paraguay (2006, VI CSM), Caracas, Venezuela (2007, VII CSM), Montevideo, Uruguay (2008, VIII CSM), Quito Ecuador (2009, IX CSM), Cochabamba Bolivia (2010, X CSM) y Brasilia, Brasil (2011, XI CSM).

¹⁹ Véase Hansen, Randall (2010) Op. cit., pp. 70-71

²⁰ Véase Gurrieri, Jorge (2007) Op. cit., p. 458.

²¹ Para conocer los resultados de la I Conferencia Sudamericana sobre Migraciones véase <http://www.csm-2011.com/index.php/conferencias-anteriores/72-i-conferencia-sudamericana-sobre-migraciones>

²² Para una visión comprensiva de la II Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, véase <http://www.csm-2011.com/index.php/conferencias-anteriores/73-ii-conferencia-sudamericana-sobre-migraciones>

²³ Para una visión comprensiva de la III Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, véase <http://www.csm-2011.com/index.php/conferencias-anteriores/74-iii-conferencia-sudamericana-sobre-migraciones>

²⁴ Para acceder al texto original del Plan de Acción de la Conferencia Sudamericana de Migraciones véase, http://www.csmigraciones.info/index.php/documentos/cat_view/56-documentos-de-la-csm/62-iii-edicion-csm.html

²⁵ Ibid.

²⁶ La II Reunión Técnica de Consulta se llevó a cabo en Asunción, Paraguay, en 2004.

²⁷ Para una visión comprensiva de la IV Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, véase <http://www.csm-2011.com/index.php/conferencias-anteriores/75-iv-conferencia-sudamericana-sobre-migraciones>

²⁸ Para una visión sintética de la V Conferencia Sudamericana de Migraciones, véase <http://www.csm-2011.com/index.php/conferencias-anteriores/76-v-conferencia-sudamericana-sobre-migraciones>

²⁹ El Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo tuvo lugar los días 14 y 15 de septiembre de 2006 en la sede principal de Naciones Unidas en Nueva York. Su objetivo fue examinar la relación entre la migración internacional y el desarrollo en sus diferentes dimensiones y definir estrategias para maximizar los beneficios y minimizar los costos de los mismos. Para una visión comprensiva, de este Diálogo, véase <http://www.un.org/spanish/News/migration/>

³⁰ Para una visión comprensiva de la VII Conferencia Sudamericana de Migraciones, véase <http://www.csm-2011.com/index.php/conferencias-anteriores/78-vii-conferencia-sudamericana-sobre-migraciones>

³¹ Para una visión comprensiva de la IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, véase <http://www.csm-2011.com/index.php/conferencias-anteriores/79-viii-conferencia-sudamericana-sobre-migraciones>

³² Para una visión comprensiva de la IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, véase <http://www.csmigraciones.info/index.php/ix-conferencia/agenda-oficial.html>

³³ Para una visión comprensiva de la X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, véase <http://www.csm-2011.com/index.php/conferencias-anteriores/70-x-conferencia-sudamericana-sobre-migraciones>

³⁴ Para una visión comprensiva de la XI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, véase <http://www.csm-2011.com/index.php/xi-conferencia/101-xi-csm>

³⁵ Véase, Organización Internacional para las Migraciones (2010b) *X Conferencia Sudamericana de Migraciones. Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectivas*. Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires, pp. 15-18.

³⁶ Estos principios han influenciado la postura que otras iniciativas regionales han asumido frente al fenómeno de la migración internacional, como en el caso del Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones, desarrollado con el propósito de responder a las particularidades y desafíos que el flujo migratorio presenta en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Expresando un espíritu similar al PSDHM, el Plan Andino busca “*el tratamiento integral de los derechos humanos de los emigrantes, los cuales deben constituir la base de las políticas migratorias de los Países Miembros, enfatizando la centralidad de sus objetivos en la persona migrante y su familia*”. Para una visión más extensa y comprensiva del Plan Andino, véase <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0045.pdf>

³⁷ El derecho a no migrar, como también se le denomina al derecho de toda persona a decidir libremente si permanece o no en su lugar de origen, aborda las causas que “obligan” a las personas a migrar, como la falta de oportunidades, persecuciones, la desigualdad y la brecha entre países ricos y pobres. Por otro lado, todo migrante que regresa a su lugar de origen debe tener acceso a una garantías mínimas como: información previa sobre los trámites necesarios, los programas de facilitación existentes, la seguridad en el viaje de regreso, la protección de los bienes que decidan transportar con ellos, así como las condiciones básicas para su reintegración y la de sus familiares al lugar de origen. Véase Organización Internacional para las Migraciones (2010b) Op. cit., pp. 16-17.

³⁸ Para una explicación más detallada sobre las acciones que comprenden cada uno de los programas de acción del PSDHM, véase *Ibíd.*, pp. 19-22.

³⁹ Gurrieri (2007) Op. cit., p. 461.

⁴⁰ Véase Hansen, Randall (2010) Op. cit., pp. 19-25.

⁴¹ Para una visión más comprensiva del *transnacionalismo* impulsado por los migrantes, véase Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis y Landolt, Patricia (2003) *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, D.F.

⁴² Véase Organización Internacional para las Migraciones (2010c) *La libre circulación de personas en los procesos de integración regional*. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, p. 277.

⁴³ Véase Gurrieri, Jorge (2007) Op. cit., p. 461.

⁴⁴ Véase Organización Internacional para las Migraciones (2010b) Op. cit., p. 21.

⁴⁵ Según algunos autores, la *extensión* (reglas y normas de inclusión y exclusión), el *contenido* (derechos y responsabilidades) y la *profundidad* (extensión y límites) son tres ejes fundamentales para el análisis de la ciudadanía. Girando en torno a estos tres pilares, el concepto de ciudadanía ha sido transformado o modificado. Para una visión comprensiva del desarrollo del concepto de ciudadanía, véase Isin, Engin and Turner, Bryan, Editors (2008.) *Handbook of Citizenship Studies*. Sage Publications, Londres, p. 2.

⁴⁶ Véase Organización Internacional para las Migraciones (2010a) Op. cit., p. 279.

⁴⁷ Véase Cason, Jeffrey (2011) Op. cit., pp. 45-122.

⁴⁸ Para una visión amplia de las teorías sobre las migraciones internacionales, véase Brettell, Caroline and Hollifield, James (2000) Op. cit. Véase también Portes, Alejandro and DeWind, Josh, Editores (2007) Op. cit.

⁴⁹ Véase Bodvarsson, Örn and Van der Berg, Hendrik (2009) *The Economics of Immigration: Theory and Policy*. Springer Dordrecht, New York.

⁵⁰ Véase Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela and Taylor, Edward (2006) Op. cit., pp. 34-62.

⁵¹ Véase Phillips, Nicola, Editor (2011) *Migration in the Global Political Economy*. Lynne Rienner Publishers, Londres.

⁵² Véase Miller, Mark and Denmark, Robert (1993) Op. cit., New York, pp. 2-3.

⁵³ Para una visión comprensiva sobre la evolución histórica de la disciplina de las relaciones internacionales y los principales paradigmas que han estructurado la reflexión teórica sobre la misma, véase Dunne, Timothy; Kurki, Milja and Smith, Steve (2007) *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, New York. Véase también Weber, Cynthia (2010) *International Relations Theory: A Critical Introduction*. Third Edition. Routledge, New York; Burchill, Scott; Devetak, Richard; Linklater, Andrew; Paterson, Mathew; Rues-Smit, Christian and True, Jaqui (2001) *Theories of International Relations*. Palgrave, New York; Ortiz, Eduardo (2000) *El Estudio de las Relaciones Internacionales*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

⁵⁴ Véase Jackson, Robert and Sorensen Georg (2003) *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford University Press, pp. 106-137. Véase también Weber, Cynthia (2010) Op. cit., pp. 37-60.

-
- ⁵⁵ Véase Hobbes, Thomas (1979) *Leviatán*. Editora Nacional, Madrid.
- ⁵⁶ Véase Burchill, Scott; Devetak, Richard; Linklater, Andrew; Paterson, Mathew; Rues-Smit, Christian and True, Jaqui (2001) Op. cit., pp. 70-102.
- ⁵⁷ Véase Mármora, Lelio (2009) Op. cit., pp. 292-293.
- ⁵⁸ Véase Miller, Mark and Denmark, Robert (1993) Op. cit., pp. 40-41.
- ⁵⁹ Véase Dunne, Timothy; Kurki, Milja and Smith, Steve (2007), Op. cit., pp. 52-88. Véase también Weber, Cynthia (2010) Op. cit., pp. 13-36.
- ⁶⁰ Véase Mitchell, Christopher (1989) Op. cit., pp. 684-685.
- ⁶¹ Véase Miller, Mark and Denmark, Robert (1993) Op. cit., p. 41.
- ⁶² Para una síntesis de las teorías sobre las relaciones internacionales, incluyendo un análisis específico de la teoría de la dependencia, véase Tomassini, Luciano (1989) *Teoría y práctica de la política internacional: lecciones*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 98-110. Véase, también, Weber, Cynthia (2010) Op. cit., pp. 61-82.
- ⁶³ Véase Miller, Mark and Denmark, Robert (1993) Op. cit., p. 43.
- ⁶⁴ Véase Mitchell, Christopher (1989) Op. cit., p. 686.
- ⁶⁵ Véase Mitchell, Christopher (1989) "International Migration, International Relations, and Foreign Policy", en *International Migration Review*, New York, Vol. 23, No. 3, pp. 682-683.
- ⁶⁶ Véase Weiner, Myron, "On International Migration and International Relations", en Messina, Anthony and Gallya, Lahav, Editors (2006) Op. cit. pp. 89-102.
- ⁶⁷ Mirkin, Barry (2011) Op. cit., New York, p. 9.
- ⁶⁸ Véase Mármora, Lelio (2009) Op. cit., pp. 288-294.
- ⁶⁹ Véase Kolowski, Rey (2011) *Improving US and EU Immigration Systems: The Evolution of Border Controls as a Mechanism to Prevent Illegal Immigration*. Migration Policy Institute, Washington DC.
- ⁷⁰ Véase Mármora, Lelio (2009) Op. cit., pp. 288-294.
- ⁷¹ Véase Koser, Khalid (2010) "International Migration and Global Governance", en *Global Governance*, Vol. 16, No. 3, pp. 301-316. Véase también Bhagwati, Jagdish (2003) "Borders Beyond Control", en *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 1, pp. 98-104.
- ⁷² Véase Mármora, Lelio (1997) Op. cit., pp. 45-47.
- ⁷³ Para una visión comprehensiva sobre el tema de la gobernanza global, véase Weiss, Thomas and Thakur, Ramesh (2010) *Global Governance and the United Nations: An Unfinished Journey*. Indiana University Press, Bloomington.
- ⁷⁴ Véase Held, David and McGrew Anthony (2002) *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Wiley-Blackwell, London.
- ⁷⁵ Véase Mascareño, Aldo (2007) "Regímenes Jurídicos en la Constitución de la Sociedad Mundial", en *Política Criminal*, Vol. 4, No. 3, pp. 1-39.

⁷⁶ Véase Betts, Alexander, Editor (2011) *Global Migration Governance*. Oxford University Press, Oxford, pp. 1-33.

⁷⁷ Ghosh, Bimal (2000) *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford University Press, Oxford.

⁷⁸ Koslowski, Rey (2008) "Global Mobility and the Quest for an International Migration Regime", in Chamie, Joseph and Dall'Oglio, Luca, *International Migration and Development, Continuing the Dialogue: Legal and Policy Perspectives*. Center for Migration Studies, New York, pp. 103-144.

⁷⁹ Véase Newland, Kathleen (2010). "The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions", in *Global Governance*, Vol. 16, No. 3, pp. 331-344.

⁸⁰ Véase, Gagnon, Jason and Khoudour-Castéras, David (2011) *Tackling the Policy Challenges of Migration: Regulation, Integration, Development*. OECD Publishing, Paris, pp. 115-144. Véase también Hanson, Gordon (2010) "The Governance of Migration Policy", in *Journal of Human Development and Capabilities*, Vol. 11, No. 2, pp. 185-207.

⁸¹ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Mundi-Prensa Libros S.A., Madrid, pp. 107-132.

⁸² Para una reseña bibliográfica comprensiva de las cuestiones éticas relacionadas con las políticas migratorias internacionales, véase Battistella, Graziano, Editore (2008) Op. cit., pp. 9-49.

⁸³ Véase Nett, R (1971) "The Civil Right We Are Not Ready For: The Right of Free Movement of People on the Face of the Earth" in *Ethics*, Vol. 81, pp. 212-227. Véase también Barry, Bryan and Goodin, Robert, Editors (1992) *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and Money*. The Pennsylvania State University Press, University Park; y Pécoud, Antoine and De Guchteneire, Paul Editors (2007) *Migration Without Borders: Essays on the Free Movement of People*. Berghahn Books, New York.

⁸⁴ Véase Walzer, Michael (1983) *Spheres of Justice: a Defense of Pluralism and Equity*. Basic Books, New York. Véase también Miller, David (1988) "The Ethical Significance of Nationality", in *Ethics*, Vol. 98, pp. 647-662.

⁸⁵ Véase Nardin, Terry (1992) "Alternative Ethical perspectives on transnational Migration", in Barry, Bryan and Goodin, Robert, Editors, Op. cit., pp. 267-278.

⁸⁶ Véase Battistella, Graziano, Editore (2008) Op. cit., pp. 27-49.

⁸⁷ Véase Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge. Véase también Rawls, John (2001) *El derecho de gentes*. Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona.

⁸⁸ Véase Carens, Joseph (1987) "Aliens and Citizens: the Case for Open Borders" in *The Review of Politics*, Vol. 49, No. 2, pp. 251-273.

⁸⁹ Véase Véase Walzer, Michael (1989) "The Moral Standing of States", in *Philosophy and Public Affairs*, No. 9, pp. 224-225.

⁹⁰ Véase Coleman, Jules and Harding, Sarah (1995) "Citizenship, the Demands of Justice, and the Moral Relevance of Political Borders", in Schwartz, Warren, Editor, *Justice in Immigration*, Cambridge University Press, pp. 18-62.

⁹¹ Véase Perry, Stephen (1995) "Immigration, Justice and Culture", in Schwartz, Warren, Editor, Op. cit., pp. 94-135.

⁹² Para una visión comprensiva de la teoría de la justicia global distributiva, véase Beitz, Charles (1999) *Political Theories and International Relations*, Princeton University Press, Princeton.

⁹³ Véase Jordan, Bill and Düvell, Franck (2002) *Irregular Migration: the Dilemmas of Transnational Mobility*. Edward Elgar, Cheltenham.

⁹⁴ Véase Jordan, Bill and Düvell, Franck (2003) *Migration: the Boundaries of Equality and Justice*. Polity Press, Cambridge.

⁹⁵ Véase Seglow, Jonathan (2005) "The Ethic of Immigration", in *Political Studies Review*, Vol. 3, pp. 317-334.

⁹⁶ Véase Chang, Howard (2008) "The Economics of International Labor Migration and the Case of Global Distributive Justice in Liberal Political Theory", in *Cornell International Law Journal*, Vol. 41, pp. 1-25.

⁹⁷ Salvat, Pablo (1991) "Hacia una nueva racionalidad. La tarea de construir un paradigma basado en los derechos humanos", en Magendzo, Abraham, Editor, *Superando la racionalidad instrumental*. Editora PíEE, Santiago de Chile, pp.119-149.

⁹⁸ Véase Harty, Siobhán and Murphy, Michael (2005) *In Defense of Multinational Citizenship*. University of British Columbia Press, Toronto.

Conclusión

El estudio del rol de la seguridad desde la perspectiva del derecho de Estado y desde la perspectiva de los derechos humanos en la definición e implementación de las políticas migratorias en América Latina nos permite formular algunas conclusiones y proposiciones referentes a la forma más adecuada de gestión de las migraciones internacionales.

El análisis de la relación entre el proceso de globalización y las migraciones internacionales nos permite sostener que la lógica imperialista y excluyente del sistema económico neoliberal que determina el proceso de globalización incluye entre sus beneficiarios a determinados sectores sociales, empresariales e institucionales privilegiados y, al mismo tiempo, en forma paradójica, excluye cada vez más a la mayoría de las personas, grupos sociales, empresas, instituciones e incluso países de su derecho al desarrollo. Como consecuencia, pese al crecimiento económico que el proceso de globalización ha generado en algunos países, la perspectiva neoliberal e imperialista con la cual ésta se impone a nivel mundial ha provocado un incremento sostenido de la inestabilidad laboral, la inequidad social y la pobreza. Todo ello repercute de forma negativa sobre la cohesión social, generando sentimientos de frustración en los sectores más desprotegidos ante las injusticias sociales y exacerbando los conflictos, la violencia e incluso la búsqueda de oportunidades a través de medios ilegítimos e “*inciviles*” por parte de ciertos sectores excluidos de los beneficios del proceso de globalización. Por otra parte, las desregulaciones del mercado en vista de una mayor competitividad y crecimiento económico desplegadas por los Estados para insertarse en el proceso de globalización impiden a estos controlar el comercio ilícito y permiten la generación (y la perennidad) de una economía ilegal que coexiste y compite de manera desregulada y anárquica con las corporaciones y empresas que actúan lícitamente en el mercado. Los Estados, con pocas excepciones, tienen cada vez menos poder de control y coerción sobre la globalización del crimen organizado y los subterfugios

ilícitos con los cuales el crimen organizado actúa. Todo ello revela que la violencia directa, provocada por el crimen organizado, y la violencia indirecta, provocada por el orden institucional y económico neoliberal del actual proceso de globalización excluyente, están íntimamente relacionadas y son las causas principales del incremento de una sociedad incivil a nivel global y del incremento de los flujos migratorios. Consecuencia de todo ello es que, ante la falta de acceso al derecho al desarrollo y en un contexto de fuerte inseguridad, muchas personas encuentran en la migración la única opción para salir de esta situación.

En un clima de alta inseguridad humana, política, económica, social y cultural, y frente al avance de la sociedad *incivil* a nivel mundial que provoca, como hemos dicho, el incremento de las migraciones internacionales, la mayoría de los países, especialmente los países desarrollados, reacciona implementando políticas migratorias restrictivas basadas en el tradicional paradigma Estado-céntrico de la seguridad nacional. Pese a promover la desregulación de los flujos de bienes y capitales, los países siguen restringiendo el flujo de personas migrantes a través de sus fronteras, situación paradójica que provoca una gran inseguridad humana en la población migrante. En este sentido, más allá de la causalidad recíproca y la magnitud de los impactos en la relación entre el proceso de globalización y las migraciones, la cuestión fundamental entre ambos procesos, que son intrínsecamente transnacionales, se revela en términos correspondientes a la potencial ingobernabilidad a través del paradigma Estado-céntrico y a la causa de la dicotomía entre una libertad de movimiento de las personas relativa con respecto al más flexible y permitido movimiento de bienes y capitales en el marco del proceso de globalización.

En este contexto, el análisis del tema de la seguridad en cuanto criterio de definición de las políticas migratorias se ha revelado como el tema central a ser replanteado desde una perspectiva teórica y práctica distinta del tradicional paradigma Estado-céntrico. El análisis del cambio paradigmático del concepto de seguridad desde la perspectiva de la soberanía nacional y la defensa de los intereses del Estado hacia la centralidad de la persona humana y la protección de sus derechos, nos ha permitido

considerar la eficacia y la legitimidad de la aplicación de los dos paradigmas en la definición e implementación de las políticas migratorias en América Latina. Por otro lado, al reconocer la preeminencia del paradigma de la seguridad humana sobre el paradigma de la seguridad nacional, hemos podido desvelar también las consecuencias éticas de la aplicación de ambos paradigmas en la definición, implementación y monitoreo de las políticas migratorias.

Mientras el paradigma de la seguridad nacional, fundado en el criterio de la razón de Estado que puede ser utilizada con absoluta discrecionalidad por los gobiernos con el fin de defender los intereses y la seguridad nacional, puede llevar a la falta de reconocimiento e incluso a la violación de los derechos humanos de los migrantes, el paradigma de la seguridad humana, centrado en la dignidad de la persona, no sólo revela la exigencia moral del Estado de proteger los derechos humanos de los migrantes de forma igualitaria a la que utilizan para asegurar la protección de los derechos de los propios nacionales, sino también la exigencia moral de corresponsabilidad de la comunidad internacional para proteger los derechos humanos de todas las personas, incluyendo los migrantes.

Por otro lado, aunque haya ocurrido este cambio paradigmático de la seguridad nacional y a la seguridad humana en la gestión de las políticas migratorias, nuestra investigación ha confirmado que por el hecho de que aún no se ha logrado superar el concepto de persona entendido como “ciudadano”, y la identificación del concepto de ciudadanía con la pertenencia a una determinada “nacionalidad” delimitada por el territorio nacional en el cual reside el ciudadano, los migrantes aún siguen excluidos de la plena protección de sus derechos. En sintonía con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconocemos que todos los seres humanos “nacen libres e iguales en dignidad y derechos”¹ y que la “inherente dignidad” y los “iguales e inalienables derechos de todos los miembros de la familia humana”² no pueden estar condicionados por la nacionalidad de la persona. En consecuencia, los derechos universales de las personas, incluyendo las personas migrantes, deben ser respetados no a partir de una identidad nacional, sino sobre la base de la identidad humana. En este sentido, todo ser humano, por el simple y fundamental hecho de ser

miembro de la familia humana, tiene el derecho explícito a una ciudadanía que podríamos definir como *ciudadanía universal*.

Desde esta perspectiva, la dialéctica a la que se somete el concepto de seguridad en su comprensión desde la razón de Estado y la racionalidad ética convierte a los derechos humanos en el principio sobre el que se produce el giro ético del concepto de seguridad, impidiendo el reduccionismo que lo aplica únicamente a la protección de los individuos considerados “nacionales”, y extendiéndolo a la de todos los seres “humanos” para que juntos puedan participar y gozar del bien común.

Es esta perspectiva de la dignidad humana que supera las fronteras geográficas nacionales y aboga por una ciudadanía regional la que anima a la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) que hemos analizado como un caso paradigmático de promoción de políticas migratorias centradas en la corresponsabilidad de los Estados en lo que respecta a la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes, su libre circulación y residencia a nivel regional y el derecho al desarrollo humano integral de los migrantes. En este sentido, el modelo de gestión migratoria propuesto por la CSM inauguraría un nuevo tipo de ciudadanía regional y transnacional, en donde la nacionalidad ya no sea motivo (y justificación) de restricciones o discriminaciones sobre la libre movilidad y residencia, y permita el goce efectivo por toda persona, incluyendo los migrantes, de sus derechos humanos inalienables.

Lo anterior revela la necesidad de superar la tradicional estrategia unilateral fundada en el concepto de soberanía nacional y definir una estrategia de gobernanza global para responder a los desafíos de un fenómeno global como las migraciones. Asimismo, la gobernanza global de las migraciones plantea también la cuestión ética de la relación entre las migraciones internacionales y la justicia global, y en particular, la exigencia de ampliar el ámbito de la justicia distributiva más allá de las fronteras nacionales para que también los migrantes tengan acceso y sean protegidos por la justicia. En este sentido, la definición de políticas migratorias justas requiere una racionalidad ética fundada en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos

que supere la perspectiva de la ciudadanía vinculada a la nacionalidad. Las experiencias de reconocimiento de la doble nacionalidad por parte de algunos países, y la propuesta de ciudadanía sudamericana promovida por la CSM son ejemplos paradigmáticos de políticas migratorias que, aplicados a nivel mundial, podrían abrir nuevos caminos de reflexión y nuevos modelos de gobernanza global y ética de las migraciones.

Notas - Conclusión

¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Art. 1 y 29.

² *Ibíd.*, Preámbulo.

Bibliografía

Aiken, Nevin (2009) "The (Re)Construction of a Culture of Human Rights: Transnational Justice and Human Security", in *Human Security Journal*, Vol. 8, pp. 10-18.

Aghion, Philippe and Williamson, Jeffrey (2008) *Growth, Inequality and Globalization: Theory, History and Policy*. Cambridge University Press, Cambridge.

Aglietta, Michael (1995) *Las reglas de juego: América Latina, globalización y regionalismo*. Paperback, Buenos Aires.

Albrow, Martin (1996) *The Global Age: State and Society Beyond Modernity*. Stanford University Press, Stanford.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2004) *Declaración y Plan de Acción de México. Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, México D.F.

Amouyel, Alexandra (2006) "What is human security?", in *Human Security Journal*, Issue 1, pp. 10-23.

Appadurai, Arjun (2007) *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*. Tusquets Editores, Barcelona.

Appadurai, Arjun (1996) *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

Arbos, Xavier y Giner, Salvador (1993) *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI, Madrid, 1993.

Arns, Paulo Evaristo (1985) *Brasil: nunca mais. Um relato para a história*. Editora Vozes, Rio de Janeiro.

Ashby Wilson, Richard, Editor (2005) *Human Rights in the War on Terror*. Cambridge University Press, New York.

Auza, Nestor, Editor (1994), *El éxodo de los Pueblos, Manual de Teología y Pastoral de la Movilidad Humana*. Consejo Episcopal Latinoamericano, Colección PELAL, Vol. IV, Bogotá.

Aydinli, Ersel and Rosenau, James, Editors (2005) *Globalization, Security and the Nation State: Paradigms in Transition*. State of New York University Press, Albany.

Bales, Kevin and Soodalter, Ron (2009) *The Slave Next Door: Human Trafficking and Slavery in America Today*. University of California Press, Los Angeles.

Barry, John (2005) *The Great Influenza: The Story of the Deadliest Pandemic in History*. Penguin Books, New York.

Barry, Bryan and Goodin, Robert, Editors (1992) *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and Money*. The Pennsylvania State University Press, University Park.

Bartelson, Jens (1995) *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge University Press, New York.

Bashi, Vilna Franchine (2007) *Survival of Knitted: Immigrant Social Networks in a Stratified World*. Standord University Press, Standford.

Bastone, David (2007) *Not for Sale: the Return of the Global Slave Trade and How Can We Fight It*. Harper Collins Books, New York.

Battistella, Graziano, Editore (2008) *Migrazioni: questioni etiche*. Urbaniana University Press, Roma.

Battistella, Graziano (2004), *Migrazioni e diritti umani*. Urbaniana University Press, Roma.

Beck, Ulrich (2000) *What is Globalization?* Polity Press, Cambridge.

Beitz, Charles (2009) *The Idea of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford.

Beitz, Charles (1999) *Political Theories and International Relations*, Princeton University Press, Princeton.

Bethell, Leslie, Editor (1978) *The Cambridge History of Latin America: Colonial Latin America. Vol. 1*. Cambridge University Press, New York.

Betts, Alexander, Editor (2011) *Global Migration Governance*. Oxford University Press, Oxford.

Bhaduri, Amit and Nayyar, Deepak (1996) *The Intelligent Person's Guide to Liberalization*. Penguin Press, New Delhi.

Bhagwati, Jagdish (2004) *In defense of Globalization*. Oxford University Press, Oxford.

Bhagwati, Jagdish (2003) "Borders Beyond Control", en *Foreign Affairs*, Vol. 82. No. 1, pp. 98-104.

Bisley, Nick (2007) *Rethinking Globalization*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Bobbitt, Phillip (2002) *The Shield of Achilles*. Alfred Knopf, New York.

Bodvarsson, Örn and Van der Berg, Hendrik (2009) *The Economics of Immigration: Theory and Policy*. Springer Dordrecht, New York.

Bonilla, Arévalo (2008) *La seguridad ciudadana, un desafío actual. Una experiencia, un nuevo enfoque*. Instituto de Defensa Legal, Lima.

Brain and Goodin, Robert (1992) *Free Movement*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.

Brettell, Caroline and Hollifield, James (2000) *Migration Theories: Talking Across Disciplines*. Routledge, New York.

Buffington, Robert and Caimari, Lila (2009) *Keen's Latin American Civilization: History and Society, 1492 to the Present*. Westview Press, Boulder.

Buhl, Katrin y Korol Claudia, Organizadoras (2008) *Criminalización de la protesta y de los movimientos sociales*. Instituto Rosa Luxemburg Stiftung, São Paulo.

Burchill, Scott; Devetak, Richard; Linklater, Andrew; Paterson, Mathew; Rues-Smit, Christian and True, Jaqui (2001) *Theories of International Relations*. Palgrave, New York.

Burdeau, Georges (2009) *L'État*. Nouvelle Edition. Éditions du Seuil, Paris.

Bustamante, Jorge (2009) "Immigrants: Vulnerability as Subjects of Human Rights", in *International Migration Review*, Vol. 36, No. 2, pp. 333-354.

Cahill, Kevin (2004) *Human Security for All: a Tribute to Sergio Vieira de Mello*. Fordham University Press, New York.

Calvo, Roberto (1979) *La doctrina militar de la seguridad nacional. Autoritarismo político y neoliberalismo económico en el Cono Sur*. Universidad Católica Andrés Bello, Valparaíso.

Campese, Gioacchino and Cialella, Peter (2003) *Migration, Religious Experience and Globalization*. Center for Migration Studies, New York.

CAN, normativas migratorias:

<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D545.htm>

Carens, Joseph (1996) "Realistic and Idealistic Approaches to the Ethics of Migration", in *International Migration Review*, Vol. 30, No.1, pp. 156-170.

Carens, Joseph (1987) "Aliens and Citizens: the Case for Open Borders", in *The Review of Politics*, Vol. 49, No. 2, pp. 251-273.

Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas and Simmons, Beth, Editors (2002) *Handbook of International Relations*. Sage, London.

Cason, Jeffrey (2011) *The Political Economy of Integration: the Experience of MERCOSUR*. Routledge, New York.

Castells, Manuel (2003) *The Power of Identity: The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol II*. Blackwell, Oxford.

Castells, Manuel (2000a) *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. I*. Blackwell, Oxford.

Castells, Manuel (2000b) *The End of the Millennium: The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. III*. Blackwell, Oxford.

Castles, Stephen y Miller, Mark (2004), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Third Revised Edition*. Palgrave-Macmillan and Guilford Books, Basingstoke and New York.

Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011) *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL, Santiago de Chile.

Centro de Estudios Migratorios – CEM (2000) *Migrações contemporâneas: desafio à vida, à cultura, à fé*. CEM, Brasília.

CEPAL (2007) *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2006) *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2002) *Globalización y desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2000) *Migración Internacional en América Latina. Boletín Demográfico N° 65*. CEPAL, Santiago de Chile.

Chamie, Joseph and Dall’Oglio, Luca (2008) *International Migration and Development, Continuing the Dialogue: Legal and Policy Perspectives*. Center for Migration Studies, New York.

Chang, Howard (2008) “The Economics of International Labor Migration and the Case of Global Distributive Justice in Liberal Political Theory”, in *Cornell International Law Journal*, Vol. 41, pp. 1-25.

Chen, Shaohua and Ravallion, Martin (2008) *China Is Poorer Than We Thought, But Not Less Successful in the Fight Against Poverty*. World Bank, Policy Research Working Paper No. 4621, Washington D.C.

Chiarello, Leonir Mario, Coordinador (2011) *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Scalabrini International Migration Network, New York.

Chiarello, Leonir, Sanza Gutiérrez, María Isabel y Marchetto, Ezio, Editores (2009) *Fronteras, ¿Muros o Puentes? Actas del Primer Fórum Internacional sobre Migración y Paz*. Scalabrini International Migration Network, New York.

Chiswick, Barry, Editor (2011) *High-Skilled Immigration in a Global Labor Market*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.

Clarke, Richard and Knake, Robert (2010) *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*. Ecco, New York.

Coicaud, Jean-Marc and Warner, Daniel, Editors (2001) *Ethics and International Affairs*. United Nations University Press, New York.

Coleman, John (2008) *The Club of Rome*. World in Review, Carson City.

Comblin, Joseph (1978) *A Ideologia da Segurança Nacional. O Poder Militar na América Latina*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

Commission on Human Security (2003) *Human Security Now: Protecting and Empowering People*. Commission on Human Security, New York.

Compagnoni, Francesco (1995) *I diritti dell'uomo: genesi, storia e impegno cristiano*. Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo.

Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D545.html>

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones: <http://www.csm-2011.com/>

Corbridge, Stuart, Martin, Ron and Thrift, Nigel, Editors (1994) *Money, Power and Space*. Blackwell, Oxford.

Cornelius, Wayne y Martin, Philip (1993) *The Uncertain Connection: Free Trade and Mexico-US Migration*. Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Cortés Rodas Francisco y Giusti Miguel, Editores (2007) *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Council of Europe (2007) *Human Rights in International Law. Third Edition*. Council of Europe Publishing, Strasbourg.

Covarrubias Velasco, Ana y Ortega Nieto, Daniel (2007) *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*. El Colegio de México, México D.F.

De Lombaerde, Philippe (2002) *Integración asimétrica y convergencia económica en las Américas*. Ediciones Antropos, Bogotá.

Derisbourg, Jean-Pierre (2002) "L'Amérique Latine entre Etats-Unis et Union Européenne", in *Politique Etrangère*, Vol. 67, No. 2, pp. 415-434.

Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo:
<http://www.un.org/spanish/News/migration/>

Diamond, Jared (1999) *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. W.W. Norton & Company, New York.

Dicken, Peter (2007) *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. Sage, London.

Donnelly, Jack (2007) "The Relative Universality of Human Rights", in *Human Rights Quarterly*, Vol. 29. No. 2, pp. 281-306.

Dunne, Timothy; Kurki, Milja and Smith, Steve (2007) *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford University Press, New York.

Elliot, John (2007) *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America, 1492-1830*. Yale University Press, New Haven.

Fawcett, Louise and Serrano, Mónica, Editors (2005) *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Featherstone, Mike (1990) *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*. Sage Publications, London.

Finnis, John (1980) *Natural Law and Natural Rights*. Oxford University Press, Oxford.

Fix, Michael, Editor (2007) *Securing the Future*. Migration Policy Institute, Washington D.C.

Food and Agriculture Administration of the United Nations (2008) *The State of the World Fisheries and Aquaculture*. United Nations Press, New York.

Frank, Andre Gunder (1966) "The Development of Underdevelopment", in *Monthly Review*, Vol. 18, No. 4, pp. 17-31.

Friedman, Thomas (2005) *The World is Flat: The Globalized World in the Twenty-First Century*. Allen Lane, New York.

Fukuyama, Francis (2007) "Identity and Migration", in *Prospect Magazine*. Disponible en: <http://bit.ly/dc0Lqx>

Fukuyama, Francis (1992) *The End of History and the Last Man*. Free Press, New York.

Gagnon, Jason and Khoudour-Castéras, David (2011) *Tackling the Policy Challenges of Migration: Regulation, Integration, Development*. OECD Publishing, Paris.

Galeano, Eduardo (1971) *Las venas abiertas de América Latina*. Siglo XXI Editores, México D.F.

Garretón, Manuel Antonio (1994) "Human Rights in Process of Democratization", in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, pp. 221-234.

Garretón, Manuel Antonio (1978) "De la seguridad nacional a la nueva institucionalidad", en *Foro Internacional*, Vol. 19, No. 1 (73).

Giddens, Anthony (1999) *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*. Profile Books, London.

Giddens, Anthony (1990) *The Consequences of Modernity*. Polity Press, Cambridge.

Giraldo, Javier (2010) *Derechos humanos y cristianismo: trasfondo de un conflicto*. Editorial El Búho, Bogotá.

Ghosh, Bimal (2000) *Managing Migration: Time for a new International Regime?* Oxford University Press, Oxford.

Goodhart, Michael (2009) *Human Rights: Politics and Practice*. Oxford University Press, Oxford.

Gordon Lauren, Paul (2003) *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen. Second Edition*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

Goucha, Moufida and Crowley, John (2008) *Rethinking Human Security*. Willey-Blackwell, Chichester.

Groody, Daniel (2007) *Globalization, Spirituality and Justice*. Orbis, New York.

Groody, Daniel and Campese, Gioacchino (2008) *A promised Land, a Perilous Journey: Theological Perspectives on Migration*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.

Grupo Regional para la Defensa de los Derechos Humanos de los Migrantes - GREDEMIG (2009) *La Conferencia Regional sobre Migración y su Trayectoria: Sistematización y análisis de la labor desarrollada durante trece años, desde el Proceso Puebla (1996-2008)*. La Copia Fiel, La Antigua Guatemala.

Habermas, Jürgen (2000) *Teoría y praxis*. Tecnos, Madrid.

Hafner Burton, Emilie (2007) "Human Rights Institutions: Rhetoric and Efficacy", in *Journal of Peace Research*, Vol. 44, No. 4, pp. 379-383.

Hafner Burton, Emilie and Tsutsui, Kiyoteru (2005) "Human Rights in a Globalized World: The Paradox of Empty Promises", in *American Society of Sociology*, Vol. 110, No. 5, pp. 1374-1377.

Hansen, Randall (2010) *An Assesment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra.

Hanson, Gordon (2010) "The Governance of Migration Policy", in *Journal of Human Development and Capabilities*, Vol. 11, No. 2, pp. 185-207.

Hardt, Michael and Negri, Antonio (2000) *Empire*. Harvard University Press, Cambridge.

Harty, Siobhán and Murphy, Michael (2005) *In Defense of Multinational Citizenship*. University of British Columbia Press, Toronto.

Harvey, David (2003) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford.

Harvey, David (1989) *The Condition of Posmodernity*. Blackwell, Oxford.

Hatton, Timothy and Williamson, Jeffrey (2008) *Global Migration and World Economy: Two Centuries of Policies and Performance*. MIT Press, Cambridge.

Hatton, Timothy and Williamson, Jeffrey (1998) *The Era of Mass Migration: Causes and Economic Impacts*. Oxford University Press, Oxford.

Hayner, Priscilla (1994) "Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: a Comparative Study", in *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, No. 4, pp. 597-655.

Heine, Jorge and Thakur, Ramesh, Editors (2010) *The Dark Side of Globalization*. United Nations University Press, New York.

Held, David and McGrew, Anthony, Editors (2007) *Globalization Theory: Approaches and Controversies*. Polity Press, Cambridge.

Held, David y McGrew, Anthony (2003) *Globalización-Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Paidós, Barcelona.

Held, David and McGrew Anthony (2002) *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Wiley-Blackwell, London.

Held, David, McGrew, Anthony, Goldblatt, David and Perraton, Jonathan (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Polity Press, Cambridge.

Hirst, Paul and Thompson, Grahame (1999) *Globalization in Question*. Polity Press, Cambridge.

Hobbes, Thomas (1979) *Leviatán*. Editora Nacional, Madrid.

Hollenbach, David (2002) *The Common Good and Christian Ethics*. Cambridge University Press, Cambridge.

Hoogvelt, Ankie (1997) *Globalization and the Postcolonial World: the New Political Economy of Development*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Huntington, Samuel (2005) *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. Simon & Schuster Paperbacks, New York.

Huntington, Samuel (1997) *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. Touchstone, New York.

Hurrell, Andrew (2007) *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford University Press, New York.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001) *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. International Development Research Centre, Ottawa.

International Organization for Migration – IOM (2008) *Climate Change and Migration: Migration Research Series, No. 31*. IOM, Geneva.

International Organization for Migration – IOM (2005) *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey*. IOM, Geneva.

Isin, Engin and Turner, Bryan, Editors (2008.) *Handbook of Citizenship Studies*. Sage Publications, Londres.

Jackson, Robert and Sorensen Georg (2003) *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Oxford University Press.

Jones, Andrew (2011) *Globalization. Key Thinkers*. Polity Press, Cambridge.

Jones, Andrew (2006) *The Dictionary of Globalization*. Polity Press, Cambridge.

Jordan, Bill and Düvell, Franck (2003) *Migration: the Boundaries of Equality and Justice*. Polity Press, Cambridge.

Jordan, Bill and Düvell, Franck (2002) *Irregular Migration: the Dilemmas of Transnational Mobility*. Edward Elgar, Cheltenham.

Kaldor, Mary (2001) *New and Old Wars: Organized Violence in a Globalized Era*. Standford University Press, Standford.

Kälin, Walter and Künzli, Jörg, Editors (2009) *The Law of International Human Rights Protection*. Oxford University Press, Oxford.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1990) *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano Buenos Aires.

Kerwin, Donald and Gerschutz, Jill Marie (2009) *And you Welcomed Me: Migration and Catholic Social Teaching*. Rowman and Littlefield Publishers, New York.

Klare, Michael and Chandrani, Yogesh (1998) *World Security: Challenges for a New Century*. Saint Martin's Press, New York, Third Edition.

Klein, León (2003) *Libro negro de la inmigración*. Editorial Pyre, Barcelona.

Klein, Naomi (2007) *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. Metropolitan Books, New York.

Klein, Naomi (2000) *No Logo*. Flamingo, New York.

Klekowski von Koppenfels, Amanda (2001) *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*. International Organization for Migration, Geneva.

Kolowski, Rey (2011) *Improving US and EU Immigration Systems: The Evolution of Border Controls as a Mechanism to Prevent Illegal Immigration*. Migration Policy Institute, Washington D.C.

Koser, Khalid (2010) "International Migration and Global Governance", en *Global Governance*, Vol. 16, No. 3, pp. 301-316.

Kratochwill, Hermann (1995) "Cross-border Population Movements and Regional Economic Integration in Latin America", in *IOM Latin American Migration Journal*, Vol. 13, No. 2, pp. 3-11.

Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice (1995) *Economie Internationale. Collection Ouvertures Economiques*. Prémises, Editions De Boeck Université, 2^{ème} Edition Bruxelles.

Larraín, Jorge (1994) "La identidad latinoamericana. Teoría e historia", en *Estudios Públicos*, No. 55, pp. 41-46.

Leite, Paula; Zamora, Susana y Acevedo, Luis, Editores (2007) *Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Consejo Nacional de Población, México, D.F.

Legrain, Philippe (2007), *Immigrants: Your Country Needs Them*. Princeton University Press, Princeton.

Legrain, Philippe (2002) *Open World: the Truth About Globalization*. Ivan R. Dee Publisher, Chicago.

Leher, Peter (2007) *Violence at Sea*. Routledge, New York.

Liotta, Peter (2002) "Boomerang Effect: the Convergence of National and Human Security", in *Security Dialogue*, Vol. 33, No. 4, pp. 473-488.

Locke, John (1947) *Two Treatises of Government*. Hafner Library of Classics, New York.

Lovelock, James (1979) *Gaia: A New Look at Life on Earth*. Oxford University Press, Oxford.

Luard, Evan (1990) *The Globalization of Politics*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

MacFarlane, Neil (2005) "The Pre-History of Human Security", in *Stair*, No. 2, pp. 43-65.

Magendzo, Abraham, Editor (1991) *Superando la racionalidad instrumental*. Editora PIEE, Santiago de Chile.

Mármora, Lelio (1997) *Las políticas de migraciones internacionales*. Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

Martínez Pizarro, Jorge (2003) *Tendencias recientes de la migración internacional en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile.

Mascareño, Aldo (2007) "Regímenes Jurídicos en la Constitución de la Sociedad Mundial", en *Política Criminal*, Vol. 4, No. 3, pp. 1-39.

Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela and Taylor, Edward (1994) "An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case", in *Population and Development Review*, Vol. 20, No. 4, pp. 699-751.

Massey, Douglas and Taylor, Edward (2004) *International Migration: Prospects and Policies in a Global World*. Oxford University Press, Oxford.

McCluhan, Marshall (1964) *Understanding Media: The Extension of Man*. McGraw Hill, New York.

McCluhan, Marshall (1962) *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*. University of Toronto Press, Toronto.

Messina, Anthony and Gallya, Lahav, Editors (2006) *The Migration: Exploring Politics and Policies*. Lynne Rienner Publishers, Londres.

Mignolo, Walter (2005) *The Idea of Latin America*. Blackwell Publishing, Malden.

Miller, David (1988) "The Ethical Significance of Nationality", in *Ethics*, Vol. 98, pp. 647-662.

Mirkin, Barry (2011) *La migración internacional en el Hemisferio Occidental: un estudio exploratorio*. Scalabrini International Migration Network, New York.

Mitchell, Christopher (1989) "International Migration, International Relations, and Foreign Policy", in *International Migration Review*, New York, Vol. 23, No. 3, pp. 681-709.

Mittelman, James (2000) *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*. Princeton University Press, Princeton.

Mittelman, James, Editor (1996), *Globalization: Critical Reflections*. Lynne Rienner, Boulder.

Moyo's, Dambisa (2009) *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Farrar, Straus and Gioux, New York.

Muñoz Gomá, Oscar (2007) *El modelo económico de la Concertación, 1990-2005. ¿Reformas o cambio?* Editorial Catalonia, FLACSO, Santiago de Chile.

Mussa, Michael (2006) *Fred Bergsten and the World Economy*. Peterson Institute for International Economics. Washington D.C.

Naciones Unidas (2010) *Informe sobre desarrollo humano 2010*. Naciones Unidas, New York.

Nayyar, Deepak (2006) "Globalization, History and Development: A Tale of Two Centuries", in *Journal of Economics*, Vol. 30, No. 1, pp. 153-154.

Nett, Roger (1971) "The Civil Right We Are Not Ready For: The Right of Free Movement of People on the Face of the Earth", in *Ethics*, Vol. 81, pp. 212-227.

Newland, Kathleen (2010) "The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions", in *Global Governance*, Vol. 16, No. 3, pp. 331-344.

OECD (2000) *Globalization, Migration and Development*. OECD, Paris.

Ohmae, Kenichi (1995) *The End of Nation State: The Rise of Region Economies*. The Free Press, New York.

O'Keefe, Thomas Andrew (2009) *Latin American and Caribbean Trade Agreements: Key to a Prosperous Community of the Americas*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.

Organización de los Estados Americanos, 41^a Asamblea General, en <http://www.oas.org/es/41ag/>

Organización Internacional para las Migraciones – OIM (2010a) *Informe sobre las migraciones en el Mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*. OIM, Ginebra.

Organización Internacional para las Migraciones – OIM (2010b) *La libre circulación de personas en los procesos de integración regional*. OIM, Ginebra.

Organización Internacional para las Migraciones – OIM (2010c) *X Conferencia Sudamericana de Migraciones. Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectivas*. OIM, Buenos Aires.

O'Rourke, Kevin and Williamson, Jeffrey (1999) *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*. MIT Press, Cambridge.

Orrenius, Pia and Zavodny, Madaline (2011) *Beside the Golden Door: U.S. Immigration Reform in a New Era of Globalization*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.

Ortiz, Eduardo (2000) *El Estudio de las Relaciones Internacionales*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Ososuna Fernández-Largo, Antonio (2001) *Teoría de los derechos humanos: conocer y practicar*. Editorial San Esteban, Salamanca.

Padgen, Anthony (2003) "Human Rights, Natural Rights and European Imperial Legacy", in *Political Theory*, Vol. 31, No. 2, pp. 173-177.

Papisca, Antonio (1986) *Democrazia internazionale, via di pace: per un nuovo ordine internazionale democratico*. Angeli, Milano.

Paris, Roland (2004) "Still and Inscrutable Concept", in *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 370-372.

Pécoud, Antoine and De Guchteneire, Paul Editors (2007) *Migration Without Borders. Essays on the Free Movement of People*. Berghahn Books, New York.

Perry, Michael (1998) *The Idea of Human Rights*. Oxford University Press, New York.

Peterson, Robert (1989) "A Tale of Two Revolutions: The Success of 1776 and the Failure of 1789", in *The Freeman: Ideas on Liberty*, Vol. 39, No. 8, pp. 313-319.

Phillips, Nicola, Editor (2011) *Migration in the Global Political Economy*. Lynne Rienner Publishers, Londres.

Pinheiro Guimaraes, Samuel (1995) *Esperanzas y Amenazas a la Seguridad. Nuevas Amenazas a la Seguridad*. IDECSI/CESPAL-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

Pogge, Thomas (2010) *Politics as Usual: What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric*. Polity Press, Malden.

Pogge, Thomas (2002) *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. Polity Press, Cambridge.

Portes, Alejandro and DeWind, Josh, Editor (2007), *Rethinking Migration: New Theoretical and Empirical Perspectives*. Berghahn Books, New York.

Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis y Landolt, Patricia (2003) *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, México, D.F.

Pritchett, Lant (2006) *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility*. Center for Global Development, Washington, D.C.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Mundi-Prensa Libros S.A., Madrid.

Rawls, John (2001) *El derecho de gentes*. Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona.

Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge.

Rémond, René (1974) *Le XIX^e siècle: 1815-1914. Introduction à l'histoire de notre temps, 2*. Éditions du Seuil, Paris.

Reveron, Derek and Mahoney-Norris, Katherine (2011) *Human Security in a Borderless World*. Westview Press, Boulder.

Rittberger, Volker and Mayer, Peter, Editors (1995) *Regime Theories and International Relations*. Oxford University Press, New York.

Ritzer, George (2010) *Globalization: a Basic Text*. Blackwell, Sussex.

Rivas Nieto, Pedro (2008) *Doctrina de Seguridad Nacional y regímenes militares en Iberoamérica*. Editorial Club Universitario, San Vicente.

Rodrik, Dani (2011) *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. W.W. Norton & Company, New York.

Rosembaum, Alan, Editor (1980) *The Philosophy of Human Rights: International Perspectives*. Greenwood Press, Westport.

Rouget, Didier (2000) *Le guide de la protection internationale des droits de l'homme*. Éditions La Pensée Sauvage, Grenoble.

Sachs, Jeffrey (2006) *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Penguin Press, New York.

Sánchez Barricarte, Jesús Javier (2010) *Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado*. Biblioteca Nueva, Madrid.

Sandmo, Agnar (2011) *Economics Evolving: A History of Economic Thought*. Princeton University Press, Princeton.

Scholt, Jan Aart (2000) *Globalization: a Critical Introduction*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Schwartz, Warren, Editor (1995) *Justice in Immigration*, Cambridge University Press, New York.

Seglow, Jonathan (2005) "The Ethic of Immigration", in *Political Studies Review*, Vol. 3, pp. 317-334.

Serrano, Mónica and Popovsky, Vesselin, Editors (2010) *Human Rights Regimes in the Americas*. United Nations University Press, New York.

Sexton, Jay (2011) *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*. Hill and Wang, New York.

Shelley, Louise (2010) *Human Trafficking: a Global Perspective*. Cambridge University Press, Cambridge.

Shelley, Louise (1995) "Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation State?", in *Journal of International Affairs*, 48, No. 2, pp. 463-491.

Sikkink, Katryn (1993) "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", in *International Organization*, Vol. 47, No. 3, p. 413-415.

Smith, Rhona (2010) *Textbook on International Human Rights. Fourth Edition*. Oxford University Press, New York.

Snyder, Craig, Editor (2012) *Contemporary Security and Strategy. Third Edition*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Solimano, Andrés (2003) *Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana*. CEPAL, Santiago de Chile.

Soto Muñoz, Daniel (2009) "La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica", in *Política y Estrategia*, No. 113, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago de Chile, pp. 120-143.

Spellman, William (2008) *Uncertain Identity: International Migration Since 1945*. Reaktion Books, London.

Stalker, Peter (2000) *Workers Without Frontiers: the Impact of Globalization on International Migration*. International Labour Office, Geneva.

Steiner, Henry; Alston, Philip and Goodman, Ryan (2008) *International Human Rights in Context: Law, Politics and Moral. Third Edition*. Oxford University Press, Oxford.

Sterling, Claire (1994) *Thieve´s World: The Threat of the New Network of Organized Crime*. Simon & Shuster, New York.

Stiglitz, Joseph (2010) *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. W.W. Norton and Company, New York.

Stiglitz, Joseph (2002) *El malestar en la globalización*. Santillana Ediciones Generales, Madrid.

Szajder, Mario and Roniger, Luis (2009) *The Politics of Exile in Latin America*. Cambridge University Press, New York.

Tadjabakhsh, Shahrbanou and Chenoy, Anaradha (2008) *Human Security: Concepts and Implications*. Routledge, New York.

Tapinos, Georges y Delaunay, Daniel (2001) *¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios? Notas de población, N° 73*. CEPAL, Santiago de Chile.

Teichova, Alice and Matis, Herbert, Editors (2003) *Nation, State, and the Economy in History*. Cambridge University Press, Cambridge.

Tierney, Brian (2001) *The Idea of Natural Rights*. Eerdmans Publishing, Grand Rapids.

Tilly, Charles (2005) *Identities, Boundaries, and Social Ties*. Paradigm Publishers, Boulder.

Tomassini, Luciano (1989) *Teoría y práctica de la política internacional: lecciones*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Touraine, Alain (1995) *Qué es la democracia*. Fondo Cultura Económica, Montevideo.

Touraine, Alain (1992) *Critique de la Modernité*. Fayard, Paris.

Tratado del NAFTA: www.nafta-sec-alena.org/sp

Tratado Constitutivo de UNASUR:

http://unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339

Ullman, Richard (1983) "Redefining Security", in *International Security*, Vol. 8, No. 1, pp. 129-153.

United Nations Development Program (2003) *Human Development Report 2003*. Oxford University Press, New York.

United Nations Development Program (1994) *Human Development Report 1994*. Oxford University Press, New York.

Vacchino, Juan Mario (1981) *Integración económica regional*. Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Viotti, Paul and Kauppi, Mark (2009) *International Relations and World Politics: Security, Economy, Identity. Fourth Edition*. Pearson, New Jersey.

Wallerstein, Immanuel (2000) "Globalization or the Age of Transition? A Long-Term View of the Trajectory of the World System", in *International Sociology*, Vol. 15, No. 2, pp. 249-265.

Wallerstein, Immanuel (1979) *The Capitalist World-Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.

Walzer, Michael (1989) "The Moral Standing of States", in *Philosophy and Public Affairs*", No. 9, pp. 224-225.

Walzer, Michael (1983) *Spheres of Justice: a Defense of Pluralism and Equity*. Basic Books, New York.

Weber, Cynthia (2010) *International Relations Theory: A Critical Introduction*. Third Edition. Routledge, New York.

Weiss, Thomas and Thakur, Ramesh (2010) *Global Governance and the United Nations: An Unfinished Journey*. Indiana University Press, Bloomington.

Weber, Max (2004) *The Vocation Lectures: Science as a Vocation, Politics as a Vocation*. Hackett Publishing Company, Indianapolis.

Weiner, Myron (1996) "Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration", in *International Migration Review*, Vol. 30, No. 1 pp. 171-197.

Weller, Jürgen (2001) *Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario*. CEPAL, Santiago de Chile.

Wilkinson, Paul (2007) *International Relations: a Brief Insight*. Sterling, New York.

Wise, Linda (1998) *The Myth of the Powerless States*. Cornell University Press, New York.

Wolf, Martin (2008) *Fixing Global Finance*. The Johns Hopkins University Press, Maryland.

World Bank (2011) *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. World Bank, Washington D.C.

World Bank (2008a) *Migration and Remittances Factbook*. World Bank, Washington D.C.

World Bank (2008b) *World Bank and Human Security Report Project 2008: Mini-Atlas of Human Security*. World Bank and Human Security Report Project, Washington D.C.