

Colección de ensayos sobre población y derechos humanos en América Latina

Jorge Martínez Pizarro
(Editor y compilador)

Serie Investigaciones N° 10

ALAP Editor

1a. Edición
Río de Janeiro, Brasil
2011



La Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) es una organización científica que aglutina investigadores, estudiantes y otros profesionales de veintinueve países interesados en estudios de población de América Latina y el Caribe.

ALAP es un foro privilegiado para la consolidación y difusión del conocimiento demográfico y un espacio abierto a la discusión y debate de las distintas perspectivas analíticas y posiciones regionales y nacionales sobre las temáticas actuales en materia de población.

Objetivos

- Propiciar, organizar y conducir diferentes tipos de encuentros interdisciplinarios como congresos, reuniones académicas, foros y seminarios regionales y subregionales.
- Publicar los resultados de estudios, investigaciones y eventos realizados institucionalmente o por sus asociados en acuerdo con los propósitos de la ALAP.
- Contribuir al intercambio de información, la elaboración y difusión de conocimiento y el enriquecimiento metodológico sobre la demográfica latinoamericana entre los científicos sociales de la región, los centros e instituciones académicas y de investigación, los organismos no gubernamentales y los gobiernos.
- Contribuir a que los hallazgos de la investigación sociodemográfica sean utilizados en la definición de políticas de desarrollo y en la enseñanza de las ciencias sociales.

Publicaciones de ALAP

ALAP cuenta con cuatro tipos de publicaciones regulares, todas disponibles en línea <www.alapop.org>.

1. La *Revista Latinoamericana de Población (RELAP)*.
2. La colección de libros *Serie Investigaciones*.
3. La colección de libros electrónicos *E-Investigaciones*.
4. Los anales de los Congresos de ALAP.

Las líneas editoriales de ALAP son definidas por el Comité de Publicaciones en conjunto con el Consejo de Dirección, que trabajan en el sentido de ampliar las formas de divulgación de los resultados de investigación y textos dirigidos a la enseñanza.

Colección de ensayos sobre población y derechos humanos en América Latina

Jorge Martínez Pizarro
(Editor y compilador)

Serie Investigaciones N° 10

ALAP Editor



Las opiniones expresadas en los artículos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan aquellas de las instituciones involucradas en la publicación.

The views expressed in the articles of this book are those of the authors and do not necessarily reflect those of the institutions involved in the publication

Las opiniones expresadas son de los autores y no necesariamente reflejan
aquellas de la Asociación Latinoamericana de Población.

Primera edición, 2011, Río de Janeiro, Brasil
©2011. Asociación Latinoamericana de Población
ISBN 978-85-62016-12-7

Esta obra se dictaminó por pares académicos y cuenta con la aprobación
del Comité Editorial de Serie Investigaciones de ALAP para su publicación

ALAP gestión 2011-2012

Consejo de Dirección

Presidente: Fernando Lozano Ascencio (México)
Vicepresidente: Enrique Peláez (Argentina)
Secretaría General: Wanda Cabella (Uruguay)
Secretario Administrativo: Paulo Jannuzzi (Brasil)
Vocales: Roberto Luiz do Carmo (Brasil), Alejandra Silva Pizarro (Chile), Patricia Noemi Vargas (México)
Suplentes: Jafmary Félix (República Dominicana), Nubia Ruiz (Colombia), Claudina Zavattiero (Paraguay)

Comité de Publicaciones

Marcela Cerrutti (Argentina)
Brígida García (México)
Fernando Lozano Ascencio (México)
Jorge Rodríguez Vignoli (Chile)

Comité Editorial de Serie Investigaciones

Editor General: Jorge Rodríguez Vignoli (Chile)
Editor Ejecutivo del número: Jorge Martínez Pizarro (Chile)
Miembros: Eramis Bueno (Cuba), Roberto Luiz do Carmo (Brasil), Dora Celton (Argentina),
Enrique Peláez (Argentina), Joice Melo Vieira (Brasil)

Secretaría Administrativa de ALAP

Núcleo de Estudos da População, Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP
Cidade Universitária Zeferino Vaz, Av. Albert Einstein, 1.300 - Campinas - SP
Caixa Postal: 6166 - CEP: 13081-970
<http://www.alapop.org>

Ilustración de portada: Violeta Martínez Courtis

Producción editorial

TRILCE

Durazno 1888
11200 Montevideo, Uruguay
tel. y fax: (598) 2 412 77 22 y 2 412 76 62
trilce@trilce.com.uy / www.trilce.com.uy

PRESENTACIÓN por <i>Jorge Rodríguez Vignoli</i> y <i>Fernando Lozano Ascencio</i>	7
INTRODUCCIÓN por <i>Jorge Martínez Pizarro</i>	9
Demografia da juventude e direitos: os adolescentes em conflito com a lei no Brasil por <i>Joice Melo Vieira</i>	15
La mortalidad infantil en el Mercosur desde una perspectiva de derechos humanos por <i>Eleonora Soledad Rojas Cabrera</i> y <i>María Marta Santillán Pizarro</i>	45
Los sistemas de indicadores sociodemográficos como instrumento para el monitoreo de los derechos humanos: el caso de Argentina por <i>Alicia Mirta Maguid</i>	71
Crisis económica y migración internacional: la centralidad de los derechos humanos en América Latina y el Caribe por <i>Jorge Martínez Pizarro</i> , <i>Leandro Reboiras Finardi</i> y <i>Magdalena Soffia Contrucci</i>	107
Integración en desventaja: los inmigrantes mexicanos en Los Ángeles al inicio del siglo XXI por <i>Telésforo Ramírez-García</i> y <i>Rafael Alarcón</i>	135
Migración, género y salud sexual y reproductiva: la vulnerabilidad de los migrantes haitianos en la República Dominicana por <i>Patricia N. Vargas Becerra</i> , <i>Alejandro I. Canales</i> e <i>Israel Montiel Armas</i>	167
Transnacionalismo, emigración internacional y políticas de vinculación en Uruguay por <i>Luciana Vaccotti</i>	195
Migración femenina y derechos: la situación de las migrantes guatemaltecas en México por <i>Martha Luz Rojas Wiesner</i> y <i>Hugo Ángeles Cruz</i>	221
Entrevista a Christian Courtis por <i>Jorge Martínez Pizarro</i>	251

Para el Consejo de Dirección 2011-2012 de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) y el Consejo Editorial de la Serie Investigaciones es muy grato escribir estas líneas con el objeto de saludar la aparición del libro número 10 de esta serie. Se trata de un texto distintivo por varias razones. La primera es el asunto que aborda —población y derechos humanos—, a la vez relevante, desafiante y emergente. La segunda es la novedad y el ímpetu de la red de investigación autora de esta obra, que demuestra que una buena manera de posicionar y consolidar a redes nuevas de ALAP es mediante publicaciones como la presente. La tercera es el procedimiento de selección implementado para escoger la propuesta de esta red que permitió disponer de trabajos elaborados y sólidos, cuyos resultados dejan en evidencia la pertinencia del procedimiento. Y la última concierne a las innovaciones incluidas en el proceso de elaboración del libro, que incluyó la revisión por pares, cumpliendo así un mandato acorde con los reglamentos de la Serie Investigaciones de ALAP.

Con este libro la Asociación Latinoamericana de Población, a través de su Red Población y Derechos (RPD), creada durante el IV Congreso de la asociación celebrado en La Habana, Cuba, en noviembre de 2010, presenta un conjunto de artículos que buscan exponer diversos temas de población incorporando, en cada caso específico, nociones y problematizaciones propias del campo de los derechos humanos, cuyo abordaje resulta altamente promisorio para la investigación social de los próximos años en América Latina y el Caribe. Es de especial interés para ALAP generar un acercamiento al instrumental y a los debates propios de los derechos sociales, económicos y culturales, así como de los derechos civiles y políticos. Se espera que este libro permita gestar las bases de una sistemática adopción de la perspectiva de derechos en los trabajos de los estudiosos de la población, pues

ilustra sobre numerosas problemáticas asociadas con las transformaciones demográficas que rigen el comienzo del siglo XXI.

El libro refleja el esfuerzo de los miembros de la RPD por poner a disposición de los lectores sus trabajos en ámbitos emparentados por la problemática de los derechos humanos. Se abordan temas de adolescencia, salud, mortalidad, indicadores y migración. Se incluye, además, una entrevista a un experto que ofrece interesantes opiniones sobre la relevancia del discurso de derechos en la investigación y el diseño de intervenciones.

Vaya para los encargados del libro y la red en su conjunto una calurosa felicitación por el trabajo realizado, eficiente y riguroso, cuya calidad está a la vista de los lectores.

Jorge Rodríguez Vignoli
Editor General de la Serie Investigaciones

Fernando Lozano Ascencio
Presidente de ALAP 2011-2012

Este libro es producto de la formación de la Red Población y Derechos (RPD), creada durante el IV Congreso de la ALAP celebrado en La Habana, Cuba, en 2010. Tal como se expresa en su carta fundante, la red quiere dar impulso al desarrollo de la perspectiva o enfoque de derechos en las investigaciones sobre población en la región, como una forma de sentar las bases para la adopción progresiva de la conceptualización, las premisas, los abordajes distintivos y las enormes potencialidades que tiene el empleo de tal enfoque para la investigación y las políticas públicas. El libro que presentamos reúne ocho artículos, siete de los cuales fueron presentados al IV Congreso de la ALAP, y recoge el aporte de un total de quince autores. Se trata de ensayos, por cuanto reflejan el estado actual de la investigación en temas seleccionados, donde los autores han estudiado diversos temas de población incorporando, en cada caso específico, nociones y problematizaciones propias del campo de los derechos.

Es la primera vez que en América Latina se dispone de un material compilado de trabajos —en su mayoría recientes e inéditos— en temas diversos de los derechos afines al estudio de la población. Si bien faltan temas centrales que no hemos podido documentar esta vez, esperamos contribuir, desde nuestra perspectiva de población, a los debates en el campo de los derechos económicos, sociales, y culturales (DESC), así como de los derechos civiles y políticos (DCP). Es nuestra aspiración que principios como su exigibilidad, indivisibilidad y transversalidad, y aquellos que derivan del propio derecho internacional de los derechos humanos, se hagan habituales en el quehacer de la investigación en población y se conviertan en marcos de referencia perfectamente aplicables a múltiples problemáticas implícitas en las transformaciones demográficas que rigen el comienzo del siglo XXI.

Estructura del libro y artículos

Dado que la RPD no convocó a sesiones ni mesas para el IV Congreso de 2010, los textos fueron seleccionados por el editor de este libro de acuerdo con la disponibilidad de trabajos y su pertinencia con el enfoque de derechos o tratamiento de alguna dimensión afín a los DESC o DCP, su originalidad en alguna temática general o particular del campo de la población, su representatividad geográfica y de género, y su relevancia y potencial contribución al conocimiento de las interacciones entre población y derechos, construcción de indicadores y diseño de políticas.

En un esfuerzo simplificado de identificación temática, los trabajos guardan relación con la adolescencia, salud, mortalidad, indicadores y migración. Conjuntamente, se ha incluido una entrevista a un experto en derechos humanos.

El primer trabajo, de Joice Melo Vieira, «Demografia da juventude e direitos: os adolescentes em conflito com a lei no Brasil», aborda una singular problemática a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y los encuadres específicos de Brasil que han adaptado dicho instrumento internacional. La autora describe las características sociodemográficas de los adolescentes involucrados, analiza las relaciones entre Estado, familia y adolescentes en conflicto con la ley en Brasil y explora de manera sumamente provocativa y pionera los posibles aportes de la demografía en las complejas problemáticas de los derechos.

Un segundo trabajo, de Eleonora Soledad Rojas Cabrera y María Marta Santillán Pizarro, «La mortalidad infantil en el Mercosur desde una perspectiva de derechos humanos», es una indagación claramente novedosa acerca de la evolución de la mortalidad infantil en las últimas dos décadas en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Las autoras recuerdan que la reducción de la mortalidad infantil está contemplada en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (a la que los países adhieren en 1990) y en posteriores conferencias internacionales. Utilizando información de las oficinas nacionales de estadística y de organismos internacionales, concluyen que, a pesar del descenso generalizado en el nivel de la mortalidad infantil en estos países, las disparidades encontradas al interior de cada uno no parecen reducirse en el tiempo, cuestión que plantea incumplimientos sensibles en la protección de los derechos humanos.

En el siguiente artículo Alicia Mirta Maguid aborda una propuesta importante: «Los sistemas de indicadores sociodemográficos como instrumento para el monitoreo de los derechos humanos: el caso de Argentina».¹ El propósito central de este trabajo es ilustrar acerca de cómo los sistemas de indicadores sociales y demográficos que producen los institutos de estadística pueden adaptarse para contribuir al seguimiento de la situación de los derechos humanos y al diseño de políticas públicas. Se trata de una muestra de acercamiento a los indicadores de progreso. La autora analiza la experiencia del Sistema Integrado de Estadísticas Sociodemográficas (SESD) de Argentina, que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) desarrolló hasta 2007. Examina su enfoque, criterios metodológicos y cobertura temática para evaluar detalladamente su potencialidad para elaborar indicadores de derechos en varios campos.

Jorge Martínez Pizarro, Leandro Reboiras Finardi y Magdalena Soffia Contrucci, en su trabajo sobre «Crisis económica y migración internacional: la centralidad de los derechos humanos en América Latina y el Caribe», estudian sugerentemente las relaciones de la crisis económica y financiera internacional con la migración internacional de latinoamericanos y caribeños. Esbozan tres hipótesis que parecen confirmarse: a) la agenda sobre la migración y la cooperación internacional en la materia venían deteriorándose desde antes de que estallara la crisis; b) las visiones alarmistas en la opinión pública respecto al retorno masivo y al desplome de las remesas no se condicen con la evidencia; y c) la retracción económica e incertidumbre general traen nefastas consecuencias a los migrantes, lo que plantea nuevos riesgos y oportunidades para la histórica aspiración de la defensa y promoción de sus derechos. La crisis plantea desafíos para una agenda migratoria, cuya centralidad esté dada por los derechos humanos y que trascienda las coyunturas económicas para instalarse como eje rector de su tratamiento.

El siguiente artículo, elaborado por Telésforo Ramírez-García y Rafael Alarcón, lleva por título «Integración en desventaja: los inmigrantes mexicanos en Los Ángeles al inicio del siglo XXI», y es parte de un proyecto de investigación más amplio. Los autores recogen la clásica inquietud por la integración de los mexicanos en la sociedad estadounidense. Analizan la integración social y económica de los inmigrantes mexicanos en la zona metropolitana de Los Ángeles, usando datos de la American Community Survey de 2007, desde una perspectiva

1 Este es el único trabajo que no deriva del IV Congreso de ALAP.

comparativa. Si la inquietud es permanente entre muchos investigadores, los resultados la confirman, pues los autores muestran que los inmigrantes mexicanos presentan un patrón de integración en desventaja debido a su baja escolaridad y a los bajos niveles en el dominio del idioma inglés, naturalización y condición de propietarios de viviendas. Ramírez-García y Alarcón destacan que la mayor parte de los inmigrantes mexicanos se inserta en ocupaciones poco calificadas que no ofrecen prestaciones y que están sujetas a sistemas de subcontratación y otras formas de precariedad laboral, lo que conforma una pertinaz desventaja social.

Patricia N. Vargas Becerra, Alejandro I. Canales e Israel Montiel Armas son los autores del texto «Migración, género y salud sexual y reproductiva: la vulnerabilidad de los migrantes haitianos en la República Dominicana», que también forma parte de un proyecto mayor. Ellos recuerdan que aunque la migración de haitianos a la República Dominicana data de hace más de un siglo, es alto el grado de desconocimiento sobre su dinámica, modalidades y actores involucrados, así como de las diversas problemáticas y ámbitos en los que tiene impactos. A partir de datos de censos y encuestas en ambos países, los autores examinan las características sociodemográficas de los inmigrantes haitianos, resaltando su situación de vulnerabilidad y desprotección. En particular, relevan indicadores que dan cuenta de la situación de la población en estudio con relación a su salud, prevalencia de enfermedades de transmisión sexual (VIH-sida especialmente), prácticas anti-conceptivas, violencia familiar y contra la mujer, entre otros aspectos.

El séptimo trabajo fue preparado por Luciana Vaccotti, y lleva por título «Transnacionalismo, emigración internacional y políticas de vinculación en Uruguay». Vaccotti se propone reflexionar sobre las políticas de vinculación con la emigración a través del estudio del caso uruguayo, analizando las diversas iniciativas implementadas en el período reciente (a partir de 2005), en el contexto de la problemática singular que representa la emigración internacional en Uruguay. La primera parte del trabajo intenta trazar la trama del objeto de estudio en el marco del enfoque transnacional sobre migración; la segunda, examina brevemente las tendencias de la emigración en el país; luego aborda la descripción de la nueva política de vinculación del Estado uruguayo; y finalmente esboza algunas conclusiones y reflexiones. Es interesante anotar, con la autora, que si bien hay aspectos positivos de la nueva política de vinculación, faltan todavía elementos de juicio para evaluarla e identificar sus impactos.

El último de los trabajos que presentamos corresponde al de Martha Luz Rojas Wiesner y Hugo Angeles Cruz, titulado «Migración fe-

menina y derechos: la situación de las migrantes guatemaltecas en México». Con información de un proyecto mayor basada en entrevistas cualitativas a mujeres guatemaltecas en México y a informantes de organizaciones civiles e instituciones gubernamentales, se documenta la situación de un grupo heterogéneo —en algunas características— de mujeres inmigrantes, migrantes temporales y residentes fronterizas que viven y/o trabajan en México, destacando sus principales rasgos, sus condiciones de vida y de trabajo, los abusos y discriminación que enfrentan, las limitaciones para acceder a derechos, así como las iniciativas que pueden tener las propias migrantes y las organizaciones civiles en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres migrantes en México. Interesantemente, un conjunto de rasgos compartidos con especificidades.

Finalmente, presentamos una entrevista a Christian Courtis, experto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en Ginebra, quien nos da luces sobre temas de alta relevancia. Courtis señala que la importancia del enfoque de derechos radica en subrayar que las políticas públicas son un instrumento destinado para satisfacer derechos de las personas, y no el interés autoprogramado del gobierno o la administración. Se infiere de esto que al utilizar este enfoque se esgrimirán limitaciones a la discrecionalidad de los poderes públicos, lo que a su vez contribuye a establecer parámetros para la rendición de cuentas.

El editor de este libro agradece a todos los que colaboraron con la realización de este proyecto. Hace un reconocimiento a los autores de los textos, a los evaluadores que apoyaron el proceso y a la directiva de ALAP; en su conjunto, todos brindaron un valioso compromiso con esta iniciativa.

Jorge Martínez Pizarro
CELADE

Santiago de Chile, julio de 2011

Demografia da juventude e direitos: os adolescentes em conflito com a lei no Brasil

Joice Melo Vieira¹

Resumo

A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 representou uma ruptura de paradigma ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos portadores de direitos e garantias individuais. O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) adequou as diretrizes da convenção ao contexto brasileiro. Este artigo se detém ao caso específico dos adolescentes em conflito com a lei e contempla três grandes eixos: 1) descreve as características sociodemográficas destes adolescentes; 2) trata da intrincada relação entre Estado, família e adolescentes em conflito com a lei no Brasil; tendo em conta o papel dos programas sociais diante da tarefa de reinserir na sociedade aqueles que estiveram em conflito com a lei, ou evitar que outros passem a figurar nesta categoria; 3) explora a relação entre demografia e os direitos deste grupo. Em quê o olhar demográfico pode contribuir para o avanço da questão dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei?

Palavras-chave: adolescentes, ECA, violência, Brasil

Abstract

Youth demography and rights: adolescents in conflict with the law in Brazil.

The Convention on the Rights of the Child of 1989 represented a rupture in the paradigm by recognizing children and adolescents as subjects with rights and individual guarantees. The Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) has adapted the guidelines of the Convention to the Brazilian context. This article approaches the special case of adolescents in conflict with the law and covers three main themes: 1) to describe the socio-demographic characteristics of adolescents in conflict with the law; 2) to study the intricate relations between State, family and adolescents in conflict with the law in Brazil, taking into consideration the role of social programs in the task of to reintegrate in society those who have been in conflict with the law, or prevent others ingress in this category; 3) to explore the relationship between demography and the rights of this group. What the demographic approach can contribute to the advance of the rights issues of adolescents in conflict with the law?

Key words: adolescents, ECA, violence, Brazil

1 Pesquisadora do Núcleo de Estudos de População (NEPO) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, Brasil, jmvieira@nepo.unicamp.br

Introdução

A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 representou muito mais que uma declaração de intenções e diretrizes para os governos nacionais. Ela marcou um consenso sobre a definição de direitos fundamentais de caráter universal – portanto estendíveis a todas as crianças e adolescentes do mundo. O reconhecimento da criança e do adolescente como portadores de direitos torna primordial a proteção de diferentes modalidades de direitos: econômicos, sociais e culturais por exemplo. Trata-se de um instrumento legal ao qual cada Estado nacional deve necessariamente adequar sua legislação, a fim de garantir um mínimo de bem-estar às crianças e aos adolescentes. Os princípios norteadores da Convenção fundamentam-se na concepção de que os interesses de crianças e adolescentes são maiores e inalienáveis frente a qualquer outra ordem de interesses; na não discriminação e no entendimento de que crianças e adolescentes são sujeitos cujas vozes devem ser ouvidas.

Os artigos 37 e 40 da Convenção contemplam a situação particular dos adolescentes em conflito com a lei, fixando uma série de compromissos referentes ao tema, dentre os quais destacamos:

- Os Estados devem estabelecer uma idade mínima antes da qual se presume que a criança não tem capacidade de infringir a lei;
- Menores de 18 anos não serão torturados, submetidos a penas degradantes e muito menos condenados à morte ou à prisão perpétua irrevogável;
- Adolescentes institucionalizados devem ter as necessidades próprias de sua idade levadas em conta e devem ser recolhidos em instituições específicas, sendo mantidos em estabelecimentos separados da população carcerária em idade adulta, sendo-lhe também de direito manter contato com a família;
- A prisão ou institucionalização deve ser um recurso extremo aplicado apenas aos casos mais graves e deve ser tão breve quanto possível de acordo com a infração cometida. Medidas alternativas devem ser consideradas sempre que possível: programas de orientação, supervisão, liberdade vigiada, bem como programas de educação e formação profissional;
- Os Estados signatários² reconhecem o direito dos adolescentes em conflito com a lei de serem tratados com dignidade e buscarão pro-

2 O Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança em 20 de setembro de 1990.

mover sua reinserção na sociedade de forma a que assumam uma conduta construtiva e adequada ao convívio social.

No caso brasileiro, a adequação jurídica às diretrizes da Convenção de 1989 foi praticamente imediata com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990. O ECA é considerado por muitos analistas uma lei revolucionária e mesmo mais abrangente que a própria Convenção (Rizzini 1992; Garcés, 2004). Revolucionária porque rompe com a lógica repressiva de paradigmas que até então haviam dominado nossas leis. E mais abrangente porque dele emerge uma reordenação na balança de poderes. Primeiro porque independente da responsabilidade ou não do adolescente pelo crime de que é acusado, o ECA vai além da dimensão estritamente jurídica e desloca o debate para uma leitura sobre o crime a partir de uma perspectiva social. O poder supremo dos juizes perde completamente a áurea de voz incontestável e definitiva. Isto porque está previsto um mecanismo permanente de participação da sociedade civil organizada nos Conselhos Tutelares. A função destes conselhos vai desde denunciar desmandos e descumprimentos de direitos de crianças e adolescentes até fiscalizar a ação dos próprios juizes e as medidas por eles tomadas, passando pela participação ativa na formulação de políticas sociais prevista no ECA. Gestado em um período de intensa mobilização em torno da redemocratização do país, o ECA assim como a Constituição Nacional de 1988 foram documentos de linha progressista que contaram com ampla participação da sociedade civil organizada – a qual tinha como principal interesse naquele momento estabelecer, legitimar e assegurar os direitos sociais e individuais.

Apesar da reformulação dos parâmetros legais ocorrida no final dos anos 80 e princípio dos 90, que resgatou direitos fundamentais, vários trabalhos já apontaram a distância abismal entre o mundo das leis e o cotidiano dos brasileiros (Carvalho, 1996; Fonseca, 1997 e 2007), sendo notórios casos graves de violação dos direitos da criança e do adolescente denunciados na mídia nacional e internacional. De fato, o acesso e a distribuição da justiça no Brasil se constituíram historicamente como temas sensíveis e estão marcados por grandes desigualdades. Não seria exagero dizer que a desigualdade no acesso e distribuição da justiça é muitas vezes proporcional à desigualdade social e econômica. Mas isso não significa que nenhum avanço tenha sido percebido nestas duas últimas décadas. Dentre os avanços destacariamos o surgimento de políticas públicas específicas para a população jovem em situação de vulnerabilidade e os primeiros passos em direção à construção de um Sistema de In-

formação para a Infância e Adolescência (SIPIA), imprescindível para o monitoramento e avaliação da situação desta população no país.

Este artigo procura sintetizar esses avanços bem como sinaliza os principais obstáculos e riscos de retrocessos no que tange ao tema dos adolescentes em conflito com a lei. Para tanto, contempla três grandes eixos: O primeiro remete à descrição das características sociodemográficas dos adolescentes em conflito com a lei no Brasil, expondo dados de pesquisas realizadas em 2002 pelo Ministério da Justiça em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)³ e em 2006⁴ pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (órgão ligado à Presidência da República). O segundo eixo trata da intrincada relação entre Estado, família e adolescentes em conflito com a lei no Brasil; e o papel que os «ainda jovens» programas voltados aos adolescentes jogam neste cenário, quando consideramos a tarefa de reinserir na sociedade aqueles que estiveram em conflito com a lei, ou evitar que outros passem a figurar nesta categoria. O terceiro eixo explora a relação entre demografia e os direitos destes adolescentes. Em quê o olhar demográfico pode contribuir para o avanço da questão dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei?

Quem são e como são tratados os adolescentes em conflito com a lei no Brasil?

Por adolescente em conflito com a lei denominamos os jovens de 12 a 18 anos incompletos, que cometeram alguma infração às normas vigentes na sociedade definidas como crime ou contravenção no Código Penal (Sena e Colares, 2008). Esses adolescentes são inimputáveis perante o Código Penal, mas não estão isentos de responsabilidade sobre seus atos. O ECA estabelece que os adolescentes que comprovadamente cometeram atos infracionais estarão sujeitos ao cumprimento de medidas socioeducativas. De acordo com a gravidade e natureza da infração, devem ser aplicadas as seguintes medidas: advertência verbal que será registrada por escrito e assinada, obrigação de reparar o dano imposto à vítima (se aplica normalmente a crimes contra o patrimônio), prestação

3 Mapeamento da Situação das Unidades de Execução de Medida Socioeducativa de Privação de Liberdade ao Adolescente em Conflito com a Lei, Ipea/Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), da Secretaria dos Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, 2002. Dados desta pesquisa tornaram-se públicos através do volume 979 dos «Textos para Discussão» produzidos pelo IPEA.

4 Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo, Secretaria dos Direitos Humanos/Presidência da República, 2006.

de serviço comunitário, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade ou internação em instituição educacional. Em caso de crimes praticados por crianças (idade inferior a 12 anos) se prevê o acompanhamento e assistência à família e, em casos de crime contra a vida praticado por crianças (embora muito raros), o encaminhamento para tratamento psicológico/psiquiátrico. De toda maneira para menores de 12 anos não se permite a privação de liberdade como penalidade.

A internação (que implica reclusão em instituição específica para este fim) é vista no ECA como o último recurso aplicável em situações nas quais o adolescente praticou o ato infracional submetendo a vítima a grave ameaça ou violência contra a pessoa. A prática reiterada de infrações graves ou o descumprimento injustificado de medidas socioeducativas alternativas também podem levar à decisão pela internação do adolescente. A internação só pode ser determinada por sentença judicial e nem sempre têm um tempo de reclusão estabelecido no momento da sentença. Nas situações em que a sentença judicial não fixa o tempo de internação, espera-se que a cada seis meses o caso seja revisado, momento em que se decide pela liberação do adolescente ou prorrogação da privação de liberdade por mais seis meses. De todo modo, o tempo total de internação nunca pode exceder o período máximo de três anos. O ECA também prevê a *internação provisória* de adolescentes até o pronunciamento da sentença judicial se os meninos são pegos em flagrante delito ou há risco de não se submeterem ao processo judicial. No entanto, a internação provisória pode durar no máximo 45 dias.

Para efeitos legais se considera a idade do adolescente no momento em que cometeu o ato infracional. Portanto, mesmo que a sentença judicial seja dada após o aniversário de 18 anos do adolescente, ele cumprirá medida socioeducativa segundo os parâmetros do ECA, não se aplicando em nenhuma hipótese os parâmetros do Código Penal. Com isso, as medidas socioeducativas são extensivas aos jovens de até 21 anos, desde que tenham praticado o ato infracional antes de completarem 18 anos. Aqui está um dos pontos mais polêmicos do ECA e que provoca em parte da sociedade o desejo de redução da ECA penal. Se um adolescente comete um homicídio está sujeito a uma internação máxima de três anos. Transcorrido os três anos de internação, o adolescente será encaminhado para o regime de semiliberdade, liberdade assistida ou simplesmente liberado. Se praticar o crime aos 17 anos e 11 meses e iniciar o cumprimento do período de internação aos 18 anos completos, será liberado compulsoriamente ao completar 21 anos. Se cometesse o mesmo crime um mês depois, seria julgado pelo Código Penal, podendo ser condenado a até 30 anos de reclusão.

Crimes hediondos praticados por adolescentes, embora muito raros, costumam ter um grande impacto midiático e comovem intensamente a opinião pública. A aplicação de medidas socioeducativas e o tempo máximo de três anos de internação em regime fechado em situações envolvendo crimes violentos passaram a ser duramente criticados nos últimos anos. Em 2009, começou a ser organizado o Encontro Unificado de Vítimas da Impunidade (EUVI), uma mobilização nacional coordenada por familiares de vítimas da violência que pedem a revisão do ECA e do Código Penal. A mobilização foi iniciada pelos pais da menina Emily Guedert de Araújo, assassinada em 2007 aos treze anos por um menino de mesma idade que tentava lhe roubar uma máquina fotográfica digital. Diante da resistência da garota em entregar a máquina – e incitado por um companheiro de 16 anos – o garoto de 13 anos disparou um revólver à queima-roupa. As famílias e grupos parceiros do EUVI organizaram ao longo de 2010 um abaixo assinado que solicita a realização de plebiscito de consulta popular no qual sejam consideradas as seguintes alterações no ECA e no Código Penal:

1 – Alteração no Estatuto da Criança e Adolescente - «*Emancipação Penal*»: Indivíduo menor de 18 anos que cometa crime hediondo (com extremo potencial ofensivo), seja avaliado por grupo técnico de especialistas e, apurado que o mesmo tinha noção do crime e dolo causado, seja julgado pelo Código Penal, e se condenado, cumpra a pena prevista conforme proferida em juízo;

2 – Alteração da Constituição, Código Penal - «*Abolição do limite máximo de reclusão de 30 anos*»: O criminoso mantém seus direitos atuais, mas contados pelo tempo total da condenação e cumpra sua pena sem limite máximo de reclusão, baseada na sentença proferida em juízo.

Se Cláusula Pétreia ficam nossos governantes, por nós eleitos a nos representar, obrigados a respeitar o resultado deste plebiscito conforme expresso na Constituição e providenciar todos os meios necessários para que se faça cumpri-lo (Grupo EUVI, documento disponível em <http://www.grupoeuvi.com.br/abaixo_assinado_2.html>).

Participam do EUVI familiares de vítimas de outros casos de repercussão nacional como o da adolescente Liana Friedenbach, sequestrada, torturada e morta em 2003 e o do menino João Helio, morto aos 6 anos durante o roubo de um carro em 2007. Em ambos os casos os crimes foram cometidos contando com a participação ativa de ao menos um adolescente. Porém, o movimento favorável à revisão do ECA, diminuição da idade penal e endurecimento da penalização mediante privação de liberdade não está restrito à mobilização de familiares de vítimas. São ideias que de tempos em tempos recobram forças e fazem parte da agenda de certos grupos políticos.

Os principais crimes que levaram a esta mobilização foram praticados por adolescentes contra outros adolescentes ou crianças. As vítimas foram atingidas em seu direito humano mais fundamental: o direito à vida; por outro lado, os agressores muitas vezes são portadores de enfermidades mentais crônicas que não foram adequadamente assistidos, ou adolescentes que não medem limites para satisfazer seus impulsos de consumo, seja de bens materiais ou de drogas, em uma sociedade em que o acesso a bens e oportunidades é dramaticamente desigual. Somado a isso, o acesso a armas de fogo é o componente explosivo. Mesmo quando *a priori* o adolescente não tinha a intenção clara e premeditada de matar, tendo uma arma em mãos comete o crime por impulso, adrenalina ou tensão própria do momento.

Embora não tenhamos realizado uma análise sistemática da cobertura midiática sobre crimes hediondos praticados por adolescentes, uma leitura aleatória de elementos da história de vida destes garotos publicados em reportagens jornalísticas ao longo da última década revela que um adolescente não pratica um homicídio «do nada». Este não é um evento isolado em suas vidas. Normalmente começam com a prática reiterada de infrações leves, revelam condutas agressivas e intimidadoras na escola e na vizinhança, o que culmina no abandono ou exclusão do grupo escolar e na segregação por parte de outros adolescentes que se sentem ameaçados pela presença destes meninos. Iniciado este ciclo autodestrutivo, garotos violentos passam a se associar apenas a outros garotos igualmente violentos, reforçando mutuamente suas atitudes socialmente reprováveis, desafiando uns aos outros a darem provas de «bravura», destemor ou mesmo crueldade.

Particularmente, reconhecemos a inegável legitimidade dos sentimentos das famílias que perderam seus filhos de forma tão dura. O problema é que muitas vezes os veículos de comunicação e a própria opinião pública não discutem as medidas preventivas da violência com a mesma ênfase com que discutem as medidas punitivas. Não se trata de alegar que não cabem discussões sobre os mecanismos de punição, mas é preciso construir uma visão da dinâmica da violência que transcenda os eventos criminais em si e dê conta de transformar os contextos que os engendram. Para tanto, é válido conhecer em profundidade as trajetórias desses adolescentes, em que momento suas rotas de colisão com este destino trágico poderiam ter sido mudadas. Esse é o primeiro passo para evitar que a mesma história se repita com outros meninos.

Para começar, é preciso ter claro que muitas vezes quando se propõe pura e simplesmente a redução da idade penal, a argumentação apoia-se na menção de casos de grande repercussão envol-

vendo crimes contra a vida. Entretanto, a maior parte das infrações cometidas por adolescentes são contra o patrimônio. As poucas estatísticas existentes sobre o tema concentram-se, sobretudo, nos casos de adolescentes que se encontram cumprindo medidas socio-educativas de privação de liberdade em regime fechado (internação) ou em regime semiaberto (semiliberdade, quando é permitido sair da instituição para trabalhar, estudar, sem necessidade de autorização judicial especial). Buscaremos recuperar aqui os números oficiais divulgados.

Para Sposato (2007), o debate sobre a diminuição da idade penal no Brasil está contaminado pelo que autora chama de «mito da periculosidade e da geração hedionda». Sposato (2007) afirma que os adolescentes (12-18 anos) – grupo etário que representa 15% da população do Brasil (censo 2000) – são responsáveis por menos de 10% do total de crimes praticados no país. Para o Estado de São Paulo, o mais populoso dos 26 Estados brasileiros e que possui estatísticas um pouco mais sistematizadas, os adolescentes foram responsáveis por apenas 4% dos crimes praticados em 2003.

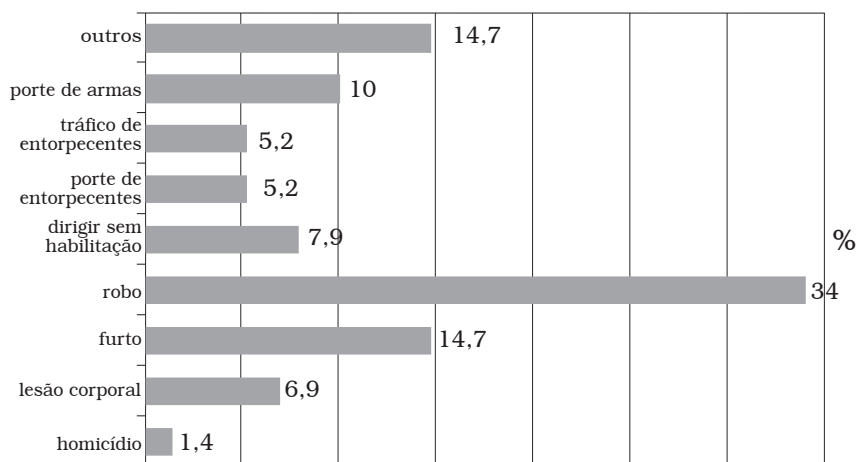
Dados divulgados pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud), fundamentados em 2.100 ocorrências registradas entre junho de 2000 e abril de 2001 na capital paulista, que tinham como acusados adolescentes, revelam que a maior parte das infrações está relacionada a roubo/furto (48,7%). Os homicídios representam 1,4% do total das acusações (ver gráfico 1), enquanto outros 10% dos adolescentes são acusados de ter infringido a lei por porte ilegal de arma. A questão do porte ilegal de armas é complexa, pois aqui podem se mesclar casos de garotos que se armam por sua vinculação com o narcotráfico bem como outros que têm acesso a armas da família por negligência, descuido ou convivência dos pais ou outros parentes.

Direção sem habilitação (7,9%) e porte de armas (10%) indicam de certa maneira a dificuldade das famílias monitorarem o comportamento dos adolescentes, ou talvez em casos extremos, indicam a convivência de alguns pais (ou responsáveis) com comportamentos de risco dos filhos. Portar armas e dirigir sem as respectivas habilitações são situações que expõem tanto o adolescente quanto as pessoas que o cercam a risco de vida, pois sempre há a possibilidade de ocorrer acidentes que resultem em homicídios culposos (modalidade em que não há a intenção de matar).

O envolvimento com o universo das drogas perfaz 10,4% das acusações registradas contra adolescentes (sejam eles apontados como traficantes ou usuários identificados pelo porte de entorpecentes).

Obviamente não são todas as acusações que culminam em internação em observância aos paradigmas do ECA que estimulam a adoção de *medidas socioeducativas alternativas à restrição de liberdade* (advertência, aconselhamento e serviços comunitários).

Gráfico 1. Cidade de São Paulo, junho/2000 a abril/2001: Distribuição dos atos infracionais atribuídos a adolescentes



Obs.: Estes adolescentes eram acusados de tais atos, mas ainda não haviam sido necessariamente sentenciados.

Fonte: INALUD (2004).

Um levantamento realizado em 2002 pelo Ministério da Justiça em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) ocupou-se da produção de dados sobre o perfil dos adolescentes em conflito com a lei no país. A iniciativa restringiu-se aos adolescentes que se encontravam cumprindo medida de privação de liberdade (internação e semiliberdade). No total, o levantamento identificou a existência de 9.555 adolescentes recolhidos em instituições públicas. Dentre eles apenas 896 (menos de 10%) estavam inseridos em medida socioeducativa de semiliberdade. A regra geral parece ser que a privação de liberdade se dê em regime fechado. O Brasil apresentava segundo o censo de 2000 uma população adolescente (12-18 anos) da ordem de 25 milhões. Claramente o universo de adolescentes que se encontram sob tutela do poder público por haver infringido alguma lei é pequeno. Quanto à idade, 18% tinham entre 12 e 15 anos; 76% entre 16 e 18 anos e os restantes 6%, 19-20 anos (Silva e Guerresi, 2003).

Quanto ao sexo, 94% eram meninos e apenas 6%, meninas. Segundo a mesma fonte, quando ouvidas, as meninas costumam sustentar um discurso mais positivo sobre a experiência de internação. Relatam que aprendem trabalhos manuais, se alimentam melhor na instituição se comparado ao período anterior à internação, e encontram na instituição boas condições de higiene. Os relatos masculinos demonstram maior insatisfação, mencionando a ausência de lazer e estudos intramuros. Os especialistas que conduziram esta investigação atribuem as avaliações diferentes da internação segundo o sexo, ao fato de as instituições destinadas à internação masculina sofrerem com mais frequência problemas de superlotação. As instituições femininas por atenderem um público menor logram desenvolver um trabalho mais personalizado, o que possivelmente deve aumentar as chances de êxito na recuperação das meninas.

Quanto à cor, 40% dos adolescentes inseridos no sistema socio-educativo em medida de privação de liberdade são pardos; 21% são declarados pretos e 38%, brancos; o 1% restantes são indígenas ou descendentes de asiáticos. No total da população brasileira segundo o censo de 2000, cerca de metade da população se declara branca, quase 40%, parda, e apenas 6,2% de cor preta. Há, portanto, na população adolescente em conflito com a lei uma sub-representação de adolescentes brancos e uma super-representação de adolescentes pretos. Os pardos estão em proporção mais próxima daquela encontrada na população em geral.

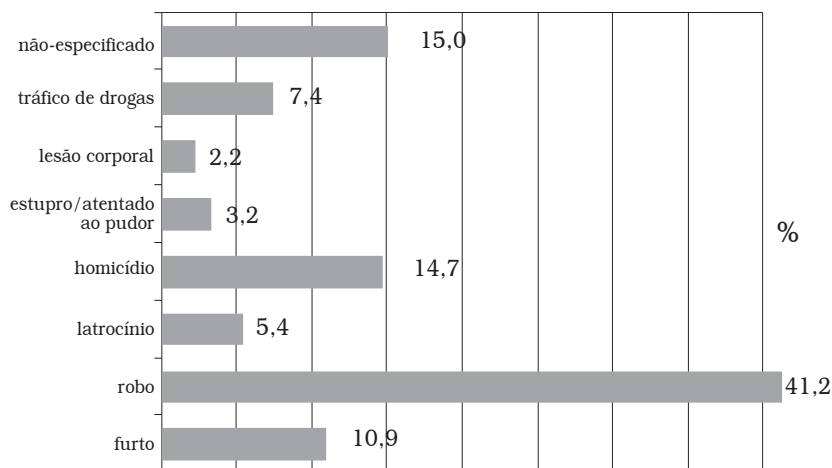
Entretanto, os dados mais significativos revelados por esta pesquisa ficam por conta da situação destes jovens frente ao trabalho e aos estudos. Apenas 3% destes jovens trabalhavam no mercado formal antes da internação; 40% trabalhavam no mercado informal; 49% não trabalhavam e para os demais 8% não há informação. A baixa inserção no mercado de trabalho formal provavelmente está associada ao baixo nível de instrução destes jovens, posto que 89,6% deles não chegaram a concluir o Ensino Fundamental. No sistema educacional brasileiro o esperado é que o adolescente cumpra o Ensino Fundamental aos 14 anos. Estando a maioria dos adolescentes em conflito com a lei em idade superior a 14 anos, a elevada proporção dos que não completaram o Ensino Fundamental demonstra que o abandono escolar e o atraso verificado na relação idade-série são elementos recorrentes na trajetória de vida destes meninos e meninas. Apenas 7,6% haviam iniciado o Ensino Médio e outros 2,7% haviam terminado o Ensino Fundamental, mas não haviam prosseguido os estudos. Uma minoria (34%) frequentava a escola antes da internação. Pode-se dizer que a educação é um fator de proteção, uma blindagem contra

o risco de infringir gravemente a lei nesta idade a ponto de sofrer privação de liberdade.

A grande maioria (81%) residia com a família antes da internação, ou seja, não eram moradores de rua, estavam supostamente sob orientação/supervisão de um ou mais adultos. Um problema certamente preocupante que possivelmente retirava estes garotos do controle da família é o fato de comumente serem usuários de drogas. Nada menos que 85,6% admitem que usavam algum tipo de droga antes da internação (maconha, álcool, cocaína e crack são as mais mencionadas). Existe, portanto, uma associação pertinente entre o uso de substâncias ilícitas (mesmo o álcool sendo uma substância lícita tem o seu consumo proibido entre menores de 18 anos) e a prática de atos infracionais.

Vimos até aqui que as informações existentes atestam que a trajetória dos adolescentes em conflito com a lei é marcada por uma inserção baixa ou precária no mercado de trabalho inclusive entre aqueles que já atingiram a idade mínima para o ingresso no mercado laboral (16 anos). Os estudos também estão longe de exercer a devida centralidade na vida destes garotos. Por outro lado, eles admitem serem usuários de substâncias. Quando se observa os motivos que os levaram à perda da liberdade (gráfico 2), ou seja, qual a natureza da infração cometida, nota-se que a grande maioria atentou contra a propriedade (roubo/furto). A motivação individual para a prática da infração pode ir desde a necessidade de manter o vício em drogas até o anseio de satisfazer necessidades básicas – 66% dos garotos são provenientes de famílias que vivem com rendimentos totais de no máximo dois salários mínimos. Não se pode descartar também o desejo de ter acesso a bens de consumo típicos da juventude (tênis, equipamentos digitais), mas que estão fora de seus horizontes materiais.

Gráfico 2. Brasil, setembro-outubro de 2002: distribuição dos delitos praticados por adolescentes cumprindo medidas de privação de liberdade (internação)



Fonte: IPEA/Ministério da Justiça (2003). Gráfico construído com base em dados da tabela 7 de Silva e Gueresi (2003).

Tabela 1. Brasil, 2006: levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei

		<i>Lotação Total</i>	<i>15.426</i>
<i>Internação</i>	Masculino*	Capacidade	9.336
		Lotação	10.061
	Feminino	Capacidade	520
		Lotação	385
<i>Internação Provisória</i>	Masculino*	Capacidade	3.379
		Lotação	3.625
	Feminino	Capacidade	172
		Lotação	121
<i>Semi-liberdade</i>	Masculino	Capacidade	1.830
		Lotação	1.173
	Feminino	Capacidade	136
		Lotação	61

Fonte: SPCDA/SEDH a partir de dados enviados pelos gestores estaduais, 2006.

*Modalidades de atendimento em que havia déficit de vagas.

Cerca de um quarto dos adolescentes em conflito com a lei recolhidos em instituições de privação de liberdade praticaram crimes de mais alta gravidade (homicídio, latrocínio e estupro/atentado violento

ao pudor), para os quais não há possibilidade de medidas alternativas. Roubo/furto, embora pelo ECA não levem necessariamente à privação total de liberdade, pode ter como desfecho a internação em casos em que se detecta a prática reiterada desta infração.

Um levantamento realizado em 2004 pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, computou todos os adolescentes que se encontravam no Sistema Socioeducativo, independente da modalidade de reabilitação que lhes havia sido indicada: medidas privativas de liberdade (internação provisória, internação e semiliberdade) ou não privativas de liberdade (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade). Este estudo constatou a existência de 39.578 adolescentes em conflito com a lei no Brasil atendidos pelo Sistema Socioeducativo, o que representa menos de 0,2% do total de adolescentes brasileiros (Secretaria Especial dos Direitos Humanos SEDH/CONANDA, 2006). A maior parte (70%) havia sido inserida em programa de medidas socioeducativas não privativas de liberdade, indicadas para atos infracionais de menor gravidade.

Em 2006, nova contabilização dos adolescentes que se encontravam cumprindo medida de privação de liberdade permite registrar um aumento de 61,4% no número de adolescentes internados em relação a 2002. A população de adolescentes em conflito com a lei institucionalizada passou de 9.555 para 15.426 garotos. Como se pode notar na Tabela 1, a superlotação segue sendo um problema característico das instituições de recolhimento de garotos, enquanto nas instituições para garotas sobram vagas. Há claramente um forte componente de gênero na forma como a violência impacta a vida dos adolescentes. Quiçá porque não vislumbram um caminho para cumprir as expectativas de assumir o papel de trabalhador formal reconhecido e valorizado, somado aos desafios de testar a própria imagem de virilidade, os meninos tendem a enveredar por caminhos que os expõem à maior risco de infringir as leis e se tornarem agentes e vítimas da violência.

Masculinidade e violência na juventude

Conforme descrito anteriormente, a maioria dos adolescentes em conflito com a lei é do sexo masculino. Entretanto, este dado não deve ser naturalizado e certamente reflete diferenciais importantes da construção social da masculinidade e da própria identidade constitutiva do «ser homem» em contraste ao «ser mulher».

Segundo tese de Badinter (1993: 143):

A violência masculina não é universal. Varia de uma sociedade para outra e de um indivíduo para outro. É certo que onde a mística masculina continua a dominar, como é o caso dos Estados Unidos, a violência dos homens é um perigo constante. No começo dos anos 70, a Comissão Norte-Americana para as Causas e Prevenção da Violência observava: Este país conhece uma taxa muito mais elevada de homicídios, estupros e assaltos do que todas as outras nações modernas, estáveis e democráticas. A comissão acrescentava que a maior parte dessas violências criminosas era cometida por homens entre 15 e 24 anos. Provar sua virilidade, explica o relatório, exige que o homem, com frequência, manifeste brutalidade, explore as mulheres e tenha reações rápidas e agressivas.

Nolasco (1993) em seu sugestivo livro *O mito da masculinidade* nos oferece importantes elementos para desvendar o universo masculino e em especial o do homem latino. Pode-se dizer que vivemos em uma sociedade sexista, onde apesar das mudanças nas relações de gênero ainda persistem ideais e expectativas diferentes para homens e mulheres. As imagens e sensações delineadas pela narrativa de Nolasco tornam claro que noções muito rígidas de virilidade – bem como o próprio machismo – não limitam apenas a experiência de vida das mulheres. Pelo contrário, são igualmente empobrecedoras também para os homens. Coragem, destemor, bravura, poder, dominação... Os homens são socializados desde muito pequenos na arte da guerra. E toda guerra, justa ou não, é por definição violenta. O modelo masculino tradicional é de pouco contato com as próprias emoções, pouca elaboração no trato interpessoal e baixo estímulo à verbalização, que se traduz nos momentos de maior conflito no uso da força e na violência.

Em sociedades sexistas, enquanto a família e as redes de relações são o centro gravitacional da vida feminina, a vida masculina gravita ao redor da atividade produtiva, ser homem é também ser um bom provedor. Afirma Nolasco (1993: 63):

Para os homens a linguagem do trabalho tem sido a linguagem das guerras e da expressão da soberania (...) «Lutar», «vencer», «batalhar» são termos comumente usados para se referirem ao trabalho, contextualizando-os no panorama de pequenas guerras, ações violentas e massificantes.

Visto por este prisma, é possível que o desemprego, a falta de acesso a bens de consumo, a restrição ou privação material abalem as estruturas dos garotos de um modo diferente se comparado às garotas. Situações de privação, restrição ou pobreza tornam explícita a vulnerabilidade da existência humana e por isso mesmo ferem o mito da virilidade masculina. Segundo Duque-Arrazola (1997) os traços cul-

turais das relações de gênero em uma sociedade tendem a ser mais acentuados em associação com a pobreza, seja em razão de maior tradicionalismo ou pela inexistência de alternativas. Qual a saída mais lógica dentro deste sistema de ideias? Recompôr a virilidade com os recursos conhecidos: mais força, mais agressividade, mais violência.

Os homens que se aproximam do ideal de virilidade correm o risco de abusar do poder, o que também é uma forma de violência, enquanto os despossuídos de poder fazem uso da violência para conquistá-lo. E assim retornamos mais uma vez a Badinter (1993: 146): «boas razões existem para olhar a masculinidade tradicional como uma ameaça à vida».

Na adolescência e na juventude, quando os indivíduos se desiludem diante da constatação de que a mobilidade social é restrita e incerta, quando não têm um projeto de vida claro, ou até têm objetivos, mas não sabem como alcançá-los, o risco de perderem-se no caminho é ainda maior. A pressa, a urgência, as potencialidades e incertezas comuns aos adolescentes os expõem a maiores riscos de cederem à tentação de que os fins justificam os meios.

Sabe-se que o uso de substâncias, sobretudo, ilícitas no Brasil é mais frequente entre os meninos do que entre as meninas (Knauth, VÍctora e Leal, 2005). Muito provavelmente o vício é despertado em parte pelo destemor em expor-se a novas sensações, em parte pela busca por um refúgio nas drogas, uma válvula de escape para as pressões e dificuldades da vida. O uso e abuso do álcool e outras substâncias são por vezes vistos como inerentes à experiência de fazer-se homem. A forte associação entre uso de substâncias e violência incidindo especialmente entre a população adolescente masculina, de certa forma traz à tona vulnerabilidades tipicamente masculinas. Atuar sobre essas vulnerabilidades exigirá para além de mudanças de comportamentos, a transformação profunda de valores e práticas de gênero (Knauth, VÍctora e Leal, 2005).

Implicações demográficas da violência no Brasil

Nas últimas décadas, a expectativa de vida dos brasileiros aumentou substancialmente, passando de 66,6 anos em 1990 para 72,8 anos em 2008. Esta boa notícia em grande medida se deve à diminuição da mortalidade infantil que no mesmo período passou de 59,6 óbitos por mil nascidos vivos para 19,9 por mil nascidos vivos. Embora ainda seja relativamente alta e objeto de preocupação, se considerada em perspectiva internacional, a mortalidade infantil no Brasil tem

declinado significativamente. A expectativa é de que o país cumpra a meta do milênio de reduzir a em dois terços a taxa de mortalidade dos menores de 5 anos entre 1990 e 2015. Vários fatores contribuíram para este quadro. Os casais têm menos filhos que antes (em média 1,8 filhos por mulher em 2006), e os bebês logram com mais facilidade sobreviver aos riscos dos primeiros anos de vida, sobretudo, devido à melhor cobertura de serviços de saneamento básico, vacinação infantil e avanços nas condições gerais de segurança alimentar.

Os ganhos em anos de vida experimentados nos últimas décadas só não foram maiores em razão da sobremortalidade juvenil, especialmente masculina. Estima-se que a esperança de vida média dos brasileiros (sem distinção de sexo) poderia ser 2 ou até 3 anos maior se tantos jovens não tivessem suas vidas interrompidas bruscamente em razão da violência (IBGE, 2008). As mortes por causas violentas vitimam frequentemente jovens na faixa de 15-24 anos e têm se espalhado para os grupos imediatamente adjacentes nos últimos anos. Embora não seja novidade que a esperança de vida média das mulheres costuma ser maior que dos homens, o comportamento diferenciado da sobremortalidade juvenil masculina tem chamado a atenção, sendo um dos principais fatores explicativos da diferença observada entre a esperança de vida diferenciada por sexo. Enquanto as brasileiras viviam em média 76,6 anos em 2008, os brasileiros viviam 69 anos, uma diferença importante de 7,6 anos (IBGE, 2008).

O comportamento da mortalidade juvenil no Brasil vem se transformando ao longo de todo o século XX. Mas é a partir da década de 1980 que se observa que as mortes por «causas externas» passam a motivar mais da metade dos óbitos de jovens no país. Antes, a maioria das mortes era provocada por doenças infecciosas. A retração das mortes por complicações de enfermidades – em virtude de avanços médicos e farmacológicos – não serve para justificar o aumento de importância das causas externas. Isso se torna evidente, por exemplo, quando atentamos para a taxa de homicídio entre jovens de 15-24 anos, que passou de 30 por 100 mil jovens em 1980 para 50,1 por 100 mil jovens em 2007. Para a população não-jovem no mesmo período, a taxa de homicídios declinou levemente de 21,2 por 100 mil para 19,6 por 100 mil (Waiselfisz, 2010). Para cada pessoa não-jovem que morre vítima de homicídio, morrem 2,6 jovens.

Embora muitas vezes a mídia e o senso comum levem à naturalização da violência na juventude como marca de toda uma geração, a concentração de homicídios em idades jovens não é um dado universal. A análise de dados de 79 países dos cinco continentes revela que em praticamente metade deles a taxa de homicídios entre jovens

de 15-24 anos é igual ou inferior àquela verificada entre a população não-jovem (Waiselfisz, 2010). Chama a atenção ainda que no grupo de 79 países considerados, os nove países que apresentaram maior índice de concentração de homicídios em idades jovens são todos americanos (Ilhas Virgens, Porto Rico, Venezuela, Panamá, Brasil, Estados Unidos, El Salvador, Paraguai e Guatemala).

Waiselfisz (2010) constrói um modelo explicativo considerando informações de 70 países com dados completos, no qual inclui as taxas de homicídio entre jovens, os respectivos Índices de Desenvolvimento Humano, PIB per capita e medidas de concentração/distribuição de renda. A constatação mais surpreendente é que não existe uma relação direta entre pobreza e violência juvenil. Há países com índices de pobreza generalizada com baixas taxas de homicídios entre jovens, de maneira que o autor conclui:

[...] mais do que a pobreza absoluta ou generalizada, é a pobreza dentro da riqueza, são os contrastes entre ambas [riqueza e pobreza], com suas sequelas de maximização e visibilidade das diferenças, que teria maior poder de determinação dos níveis de homicídio de um país (Waiselfisz, 2010: 148).

Segundo Camarano (2003), 3,8% dos jovens brasileiros de 15-24 anos do sexo masculino não logram completar o vigésimo quinto aniversário, vítimas das mais diversas formas de violência. Para além das tragédias pessoais e familiares – e certa frustração enquanto sociedade por não termos evitado estes óbitos – esse quadro certamente provoca consequências demográficas adicionais. Outros estudos, por exemplo, já buscaram medir o impacto da sobremortalidade masculina no mercado matrimonial em áreas geográficas específicas (Rodrigues, Fonseca e Rodrigues, 1996). E esta não deve ser uma curiosidade excêntrica de demógrafos. A evidência mais óbvia é que a sobremortalidade masculina por causas externas afeta negativamente a razão de sexo e o fenômeno se torna provavelmente mais dramático se considerarmos pequenas áreas. Ou seja, se considerarmos populações específicas, a escala do problema pode ser ainda maior. Talvez esteja aí um elemento secundário, invisibilizado e ainda pouco explorado da alardeada «feminização da pobreza». Esta sobremortalidade masculina não se distribui uniformemente na geografia urbana das grandes cidades e incide mais diretamente em certos grupos sociais que em outros.

No Brasil, assim como em muitos outros países, a formação do par conjugal tende a ocorrer mais frequentemente entre pessoas de faixas etárias próximas, e mesmo em tempos de vigência do casamento por amor e afinidade, livre de convenções restritivas à eleição do

cônjuge, segue se reproduzindo a homogamia de classe, por nível de escolaridade e por área geográfica da cidade. De maneira que o impacto da sobremortalidade masculina pode de fato alterar as lógicas do mercado matrimonial no microcosmo das populações afetadas das periferias e áreas mais violentas.

De acordo com Waiselfisz (2010: 43-44) «é a partir dos 12 anos que se inicia uma crescente espiral da violência, que irá ter seu ápice lá nos 20 ou 21 anos de idade». Embora as idades modais das mortes por homicídios sejam 20-21 anos – portanto, em uma fase posterior à adolescência – é no período da infância e da adolescência, quando os garotos dão os primeiros sinais de que estão entrando em trajetórias violentas, o momento que dispomos para desviá-los desta rota de autodestruição. Os homicídios são certamente o nível mais alto na escala da violência e deve-se destacar que costumam desempenhar tanto o papel de vítimas quanto de agressores. A reversão de taxas de homicídio elevadas e de mortes por causas violentas em geral, exige a compreensão e adequada atuação sobre os mecanismos da violência. Muitos destes jovens não chegam a óbito (ou provocam óbito) em eventos isolados – a violência não ocorre em este momento particular e circunscrito – mas atua de modo constante e frequente em suas histórias de vida até comprometê-las ou ceifá-las por completo.

O Estado, as famílias e os adolescentes

De acordo com Sposito e Carrano (2007), até meados dos anos 1990, as políticas de educação, saúde e trabalho no Brasil não distinguiam os jovens da população em geral. Eram políticas pensadas para pessoas de todas as faixas etárias sem atentar para as particularidades específicas de cada fase da vida. Políticas próprias para a juventude começam a ser concebidas por volta de 1995, quando as questões econômicas que consumiam o país por mais de uma década finalmente encontraram relativa estabilidade, e a área social começou a se reestruturar. As políticas sociais no Brasil sempre encontraram grandes desafios em termos de financiamento e concorrência de diversos ministérios pelos mesmos fundos. Sem contar o discurso neoliberal que sempre emerge com maior ou menor força no debate para fazer frente aos intentos de maiores investimentos sociais.

No começo do século XXI, uma série de programas começam a ser implementados e a juventude é tratada de certa maneira como um tema transversal. Diversos ministérios mantêm programas e projetos direcionados para a população jovem (ver Quadro 1). A focalização é

a característica geral desses programas. Os direitos são universais, mas a necessidade de equacionar recursos limitados e enfrentar desigualdades e diferenças sociais tem levado o Estado a trabalhar com lógicas de intervenção bastante circunscritas. A operacionalização destes programas exige também a cooperação de diversas esferas do governo (federal, estadual e municipal). Mas ainda são poucos os trabalhos acadêmicos que discutem o monitoramento e avaliação destas políticas. A maior parte da produção parece discutir as concepções norteadoras destas iniciativas, permanecendo em um nível teórico da questão. Os poucos trabalhos empíricos adotam uma perspectiva local, sem arriscar uma avaliação nacional. Poucos são os que se aventuram a mensurar quê impacto os programas para juventude estão tendo e se o alcance das transformações corresponde aos objetivos da política delineada, algo que se poderia obter mediante um *feedback* dos egressos desses programas.

Porém, vale destacar que ao menos um destes programas: o Programa Agente Jovem do Ministério do Desenvolvimento Social beneficia, prioritariamente, os adolescentes que já estiveram em conflito com a lei, provenientes de áreas mais pobres e violentas. A iniciativa é interessante por permitir o acompanhamento de ao menos alguns dos egressos de instituições por mais tempo, mas essa não é a regra.

Como se pode observar no Quadro 1 através das breves descrições feitas sobre os programas, é possível um jovem transitar de programa em programa ao longo da adolescência e começo da vida adulta até capacitar-se para conquistar autonomia. Essa idéia de fluxo, continuidade e articulação, permite o auto-fortalecimento da iniciativa, ainda que, novamente, não dispomos de dados empíricos para mensurar a magnitude do poder de transformação e alcance desta política.

É extremamente positivo o fato do desenho desta política haver contemplado um vasto espectro de jovens com diferentes graus e naturezas de vulnerabilidade, e principalmente com diferentes níveis de instrução escolar.

Mas há um ponto comum à maioria dos adolescentes em conflito com a lei (ao menos entre aqueles que cometeram infrações graves que levam à internação) que parece ainda ser raramente enfrentado com a devida seriedade: o uso de substâncias ilícitas.

Não é possível precisar o nível de dependência química destes garotos com os dados aqui mencionados. Mas é de conhecimento de todos o elevado custo financeiro que implica a recuperação de um dependente químico, custo que a esmagadora maioria das famílias não tem condições de arcar. Reduzir a violência entre adolescentes e mesmo entre jovens torna necessário um comprometimento público

maior dirigido à recuperação e tratamento de usuários de drogas. De fato há com certa frequência campanhas nacionais de conscientização e combate às drogas nos veículos de comunicação, mas para casos de adolescentes que já experimentaram ou usam com frequência determinadas substâncias é urgente o oferecimento de um serviço público de saúde similar aos oferecidos por clínicas particulares de desintoxicação. Mesmo nos momentos de dor e do risco de perda de um filho para as drogas a desigualdade socioeconômica imprime suas marcas, fazendo o desafio de recuperar e reabilitar um dependente químico muito mais árduo para os mais pobres.

Quadro 1. Principais Programas e Projetos Federais direcionados para a população jovem

<i>Programa/Projeto</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Faixa etária</i>	<i>Público-alvo/ Critério de seleção</i>	<i>Como funciona</i>
Programa Agente Jovem (MDS)	Possibilitar inserção/reinserção do jovem no sistema de ensino. Capacitação teórica e prática para que atue como agente de transformação e desenvolvimento da comunidade.	15 a 17 anos	Jovens com renda familiar per capita de até meio salário mínimo. É dada prioridade a jovens que já estiveram em conflito com a lei, que já passaram por outros programas sociais e vivem em áreas mais pobres e com alto índice de violência.	O jovem recebe uma bolsa mensal de R\$ 65,00 por 12 meses. Em contrapartida, deve participar de pelo menos 75% das atividades programadas.
Programa Bolsa-Atleta (Ministério do Esporte)	Apoio financeiro a jovens atletas para que não abandonem o estudo e nem o esporte para ajudar no sustento da família.	12 anos e mais	Atletas sem patrocínio, mas com potencial acima da média já comprovado em competições nacionais e internacionais.	Bolsa de R\$300,00 para jovens que competem na categoria estudentil; R\$ 750,00 para os da categoria nacional; R\$ 1500,00 para os da categoria internacional; e R\$ 2500,00 para os que participaram das últimas Olimpíadas ou Paraolimpíadas.
Programa Brasil Alfabetizado (MEC*)	Transformar campanhas temporárias de alfabetização em política de caráter permanente.	15 anos e mais	Jovens que nunca puderam estudar que não sabem ler/escrever.	Curso de alfabetização em oito meses.
Programa Escola Aberta (MEC)	Abertura das escolas de 5ª, 8ª, 9ª e do Ensino médio aos finais de semana para atividades de educação, cultura, lazer e diversas oficinas.	—	Toda a comunidade local.	Auxílio de R\$150,00 aos jovens que ministram oficinas.
Programa Escola de Fábrica (MEC)	Qualificar os jovens para possibilitar sua inclusão no mercado de trabalho como mão-de-obra especializada.	16 a 24 anos	Jovens que cursam a educação básica e sem qualificação profissional.	Curso de iniciação profissional nas próprias empresas. O jovem recebe do governo auxílio de R\$ 150,00/mês enquanto durar o curso.
Programa Melhoria e Expansão do Ensino Médio — Promed (MEC)	Ampliar o acesso ao Ensino Médio em todo o país e elevar a qualidade.	—	Jovens que concluíram o Ensino Fundamental.	Repasso de verbas a Estados e ao Distrito Federal. Proposta de Reforma do Ensino Médio.

* Ministério do Desenvolvimento Social.

** Ministério da Educação.

(Quadro 1 cont.)

Programa Juventude e Meio Ambiente (MEC e Ministério do Meio Ambiente)	Estimular o debate sobre meio ambiente.	15 a 29 anos	Principalmente jovens que já atuam em coletividades devotadas ao meio ambiente.	Formação / capacitação de lideranças ambientais.
Programa Nossa Primeira Terra (MDA ^{***})	Possibilitar a permanência de jovens no campo. Financia aquisição de propriedade e infraestrutura.	18 a 28 anos	Filhos de agricultores familiares, sem-terra e estudantes de escolas agronômicas.	Linha de crédito de até R\$ 40.000,00 para projetos comunitários e de infraestrutura.
Programa Cultura Viva (Ministério da Cultura)	Apoia projetos já existentes ligados à cultura popular.	—	População de baixa renda.	Verba de até R\$ 185.000,00 reais para criação de «Pontos de Cultura». Algo como centros culturais produtores e divulgadores da cultura local para os demais pontos de cultura.
Programa de Integração de Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos — Projeja (MEC)	Aumentar a oferta de vagas em cursos de educação profissional a trabalhadores que não tiveram acesso ao Ensino Médio na idade regular.	21 anos e mais	Jovens que concluíram o Ensino Fundamental.	Cursos de formação inicial e continuada e cursos de formação técnica.
Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego — PNPE (MTE ^{****})	Promover a qualificação profissional visando a inclusão social e a inserção no mercado de trabalho.	16 a 24 anos	Desempregados e membros de famílias com renda domiciliar per capita de até meio salário mínimo.	O jovem recebe vale-transporte e R\$ 150,00 reais para frequentar o curso de capacitação profissional que tem duração de 4 meses.
Programa Nacional de Incluir Jovens — Projovem (Secretaria Geral da Presidência da República, MEC, MDS e MTE)	Proporcionar aos jovens a conclusão do Ensino Fundamental, o aprendizado de uma profissão.	18 a 24 anos	Jovens sem carteira profissional assinada, que concluíram a 4ª série, mas não a 8ª. Série do Ensino Fundamental.	O curso tem duração de 12 meses e no final o jovem faz um exame. Se aprovado, recebe certificado de conclusão do Ensino Fundamental. Cada aluno recebe auxílio de R\$ 100,00/mês. Desde que cumpra 75% de frequência no curso.
Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio — PNLEM (MEC)	Universalizar a distribuição de livros didáticos para o Ensino Médio.	—	Alunos regulares do Ensino Médio de escolas públicas de todo o Brasil.	Distribui livros didáticos de português e matemática para mais de sete milhões de alunos do Ensino Médio matriculados em escolas públicas.

*** Ministério do Desenvolvimento Agrário.

**** Ministério do Trabalho e Emprego.

Projeto Rondon (Ministério da Defesa)	Aproximar universitários da realidade do país. Relatos das experiências em campo subsidiaram propostas de políticas públicas para as populações carentes assistidas.	—	Estudantes universitários e populações carentes principalmente de regiões isoladas do país.	Durante as férias, estudantes universitários desenvolvem trabalhos junto a populações carentes de regiões menos favorecidas aplicando o conhecimento da área que estudam.
Programa Pronaf Jovem (MDA)	Viabilizar a permanência de jovens agricultores familiares no campo.	16 a 25 anos	Filhos de agricultores familiares que já concluíram ou estão no último ano de escolas técnicas agrícolas de Ensino Médio e de centros familiares rurais de formação.	Crédito de até R\$ 6.000,00 para começar ou ampliar atividades agrícolas familiares que gerem renda. O pagamento pode ser parcelado em 10 anos, com juros de 1% ao ano e prazo de carência de até 5 anos.
Programa Universidade para Todos — ProUni (MEC)	Democratizar o acesso ao Ensino Superior.	—	Estudantes de baixa renda aprovados em universidades particulares.	Estudante com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio (bolsa integral); até três salários mínimos (bolsa parcial). Os que estudam em período integral recebem um salário mínimo/mês para custear transporte, alimentação e material didático.
Programa Saberes da Terra (MEC)	Ampliar o acesso e permanência de agricultores familiares no sistema formal de ensino.	—	Jovens e adultos agricultores familiares que não concluíram ou nem mesmo ingressaram no ensino formal.	Calendário escolar adaptado às condições climáticas e ao ciclo agrícola. A escola não compete com o trabalho agrícola e o currículo é adaptado à realidade da vida no campo.
Programa Segundo Tempo (Ministério do Esporte)	Democratizar o acesso a atividades recreativas e culturais, resgatar a cidadania, fortalecer as relações familiares e a participação da comunidade nas questões locais.	7 a 14 anos	Estudantes da rede pública de ensino provenientes de famílias de baixa renda.	Os participantes praticam atividades esportivas, recebem alimentação complementar e reforço escolar.
Projeto Soldado Cidadão (Ministério da Defesa)	Preparar os jovens egressos do serviço militar para o mercado de trabalho.	18 anos e mais	Jovens que estão cumprindo o serviço militar obrigatório e aqueles egressos da corporação.	Cursos profissionalizantes nas áreas de telecomunicações, automobilística, alimentícia, construção civil, artes gráficas, têxtil, eletrônica, comércio, comunicação e informática.

Fonte: Informações extraídas do *Guia de Políticas públicas de Juventude (2006)*.

Feijó e Assis (2004) realizaram pesquisa qualitativa junto a 61 meninos em conflito com a lei, institucionalizados no Rio de Janeiro e em Recife, procurando identificar as vulnerabilidades que se abatem sobre estes adolescentes e suas famílias. Segundo as autoras, os relatos deles geralmente revelam alguma história de violência na família. Incluem suicídios, acidentes de carro nos quais esses meninos perderam pessoas de referência, espancamentos sofridos pela mãe perpetrados por um companheiro que não necessariamente é o pai do adolescente, assassinato do pai, tios, irmão ou primos. A figura da mãe parece ser central na vida desses garotos, seja porque a figura paterna é ausente em razão de abandono ou morte, seja porque mesmo nos casos em que o adolescente foi abandonado pela mãe, é a ela a quem dirige a maior parte de suas mágoas. Cerca de 20% viviam com pai e mãe antes da internação, os demais viviam apenas com a mãe, outro parente ou em circulação. Não se trata aqui de querer atribuir uma causalidade ou estigmatizar os filhos de lares monoparentais femininos como inclinados a infringir a lei, o que seria absurdo. Mas quanto menos adultos se ocupam de um adolescente, ou seja, quanto menos supervisão há sobre suas atividades e menos tempo é dedicado à sua orientação, aumenta a chance de que estes adolescentes infrinjam alguma lei. Embora seja um estudo que entrevistou um número reduzido de adolescentes apenas do sexo masculino, chama a atenção que aproximadamente um quinto dos garotos já era pai. Seus filhos estavam aos cuidados da mãe também adolescente ou de algum parente da família da garota. Estando estes pais adolescentes institucionalizados, eram de certo modo eles próprios pais ao menos momentaneamente ausentes. Este dado faz pensar sobre a necessidade de trabalhos de educação sexual e reprodutiva entre estes adolescentes em conflito com a lei.

Apenas com esta breve descrição do universo familiar dos adolescentes em conflito com a lei é possível perceber que se tratam dos garotos mais vulneráveis entre os vulneráveis, aqueles sobre os quais se acumulam múltiplas carências. Para superar tais carências faz-se necessária a atuação complementar e de apoio do Estado e da sociedade em relação a estes adolescentes e a suas famílias.

Por todo o quadro aqui descrito, para evitar que outros adolescentes venham a figurar na categoria «em conflito com a lei» torna imperioso que os direitos sociais e individuais das crianças e adolescentes sejam cumpridos. Neste sentido, a construção do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA) – uma base de dados nacional abrangente que se encontra em fase de implementação, pode ser um grande avanço no tratamento qualificado do delineamento e

ajuste de políticas na área de infância e adolescência (Varela, 2004). Sucintamente, o SIPIA permite quantificar e qualificar as violações aos direitos das crianças e adolescentes, monitorar o estado das instituições de acolhida, acompanhar a aplicação das medidas socioeducativas e dar tratamento estatístico adequado aos dados sociodemográficos de crianças e adolescentes atendidos pela Justiça e pelo poder público. De fato, as informações de que dispomos hoje ainda são pontuais, fragmentadas e raramente são centralizadas a fim de oferecer periodicamente um panorama da situação de crianças e adolescentes em todo o Brasil de forma ordenada, conjunta e atualizada. Caso se torne um projeto bem sucedido, o SIPIA nos permitirá acumular dados de cobertura nacional de modo sistemático e contínuo, assegurando a produção periódica de relatórios de orientação para o desenho, monitoramento e avaliação das políticas de intervenção em defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Considerações finais: uma agenda de estudos em construção

O tratamento adequado da questão do adolescente em conflito com a lei requer uma abordagem multidisciplinar, tal como ocorre com todos os temas desta ordem de complexidade. A psicologia, a sociologia e mesmo a microeconomia têm muito a aportar ao tema e já contam com trabalhos nesta direção. Mas em quê especificamente os estudos demográficos podem iluminar nesta matéria?

A demografia tem por vocação produzir conhecimento útil para a administração pública, para fundamentar o desenho de políticas e monitorar impactos da intervenção estatal sobre a população. O que talvez ainda não tenha sido muito explorado pela demografia latino-americana é a possibilidade de ir além dos dados agregados e fontes tradicionais – como censos e pesquisas domiciliares – e passar a se debruçar também sobre fontes alternativas, tais como cadastros administrativos, por precários e lacônicos que sejam. O SIPIA pode vir a ser uma dessas fontes alternativas.

O Brasil vive atualmente importantes mudanças em sua estrutura etária (Brito *et al.*, 2008). A redução da fecundidade de 4,35 filhos por mulher em 1980 para modestos 1,8 filhos por mulher em 2006, bem como o aumento da expectativa de vida favorecem a concentração de uma maior proporção de pessoas nas idades produtivas. Grosso modo, isto é o que os especialistas em demografia têm chamado de «bônus demográfico» ou «janela de oportunidades» (Carvalho e Wong, 1998), considerando que esta alteração da estrutura etária traz van-

tagens do ponto de vista das possibilidades de elevação da produção econômica, qualidade de vida e aumento da capacidade de poupança do país. Muito embora o aproveitamento deste momento demográfico dependa também de fatores que transcendem à própria demografia. A paulatina redução do peso proporcional do segmento infanto-juvenil no cômputo geral da população brasileira gera a expectativa de que possamos investir mais na qualidade da educação, nos serviços, nos programas e políticas destinados a este público. Mas não foi apenas a estrutura etária que mudou. A vida social também se tornou mais complexa e os desafios encontrados pelos adolescentes não são pequenos. Se o acesso à escolarização, por exemplo, foi democratizado, o acesso a drogas lícitas e ilícitas foi facilitado. Para além da questão do acesso, precisamos inferir mais sobre a qualidade dos serviços educacionais prestados à população, a qualidade da atenção e do cuidado dedicado aos adolescentes e, em especial, aos adolescentes em conflito com a lei.

Uma fonte de dados como o SIPIA, permite traçar periodicamente o perfil da clientela atendida pelo sistema socioeducativo destinado aos adolescentes em conflito com a lei, delinear a estrutura e composição de suas famílias, bem como deve possibilitar o estudo de trajetórias de institucionalização. Certamente a transição para a vida adulta de adolescentes em conflito com a lei está profundamente marcada por esta experiência. Se de fato pretendemos cumprir os objetivos preconizados pelo ECA, espera-se que o acompanhamento destes jovens por profissionais preparados –ou mesmo a privação de liberdade em instituição adequada– represente um divisor de águas na vida destes adolescentes, um recomeço. Se a reformulação das políticas e práticas voltadas para este público será bem-sucedida, só o tempo e o monitoramento sistemático dirão.

A transição para a vida adulta é um tema emergente nos estudos de população para o Brasil nos últimos anos. Tradicionalmente estes estudos abordam o processo de saída da escola, entrada no mercado de trabalho e constituição de família (formação do par conjugal e nascimento do primeiro filho). A situação dos adolescentes em conflito com a lei pode ser ainda olhada à luz das contribuições dos estudos de transição para a vida adulta. Estes meninos em conflito com a lei estão à sua maneira entrando na vida adulta em condições extremamente desfavoráveis. Muitos não estudaram ou abandonaram os estudos precocemente, a parca formação escolar obstaculiza a obtenção de oportunidades de trabalho, alguns já iniciaram o processo de formação familiar, mesmo necessitando eles próprios complementarem a educação até então recebida. Uso de substâncias, infração

às leis e institucionalização constituem uma espécie de «ruído» na concepção ideal vigente de transição para a vida adulta «saudável», pois a expectativa é que seja um período de exercício da liberdade, experimentação de estilos de vida, avanço nos estudos e formação para o trabalho.

Eis aqui um tema de pesquisa ainda por ser explorado. A transição para a vida adulta de jovens em conflito com a lei, egressos de sistemas socioeducativos privativos e não-privativos de liberdade. Teriam as medidas socioeducativas o poder de remediar ou ao menos amenizar todo o histórico de direitos sociais não cumpridos, que parece caracterizar as trajetórias de vida destes adolescentes? Como facilitar, ou tornar menos sofrida, a conquista de autonomia e independência, inerentes ao processo de transição para a vida adulta, no caso específico dos adolescentes em conflito com lei?

A tarefa de construção de uma demografia aplicada ao direito impõe ao mesmo tempo desafios teóricos e metodológicos. Esta é uma disciplina historicamente associada ao controle estatal e ao poder, ao planejamento e à intervenção. A sensibilização dos demógrafos para que adotem uma perspectiva de direitos não descaracteriza esta vocação da demografia para a ação. Porém, fundamenta o fazer científico em novas bases que podem até questionar a legitimidade do controle estatal sempre que este cercear os valores democráticos. Uma demografia aplicada ao direito está comprometida em primeiro lugar com a população mais do que com os Estados e governos. A demografia segue sendo uma ferramenta para as instâncias de poder, mas este poder é re-significado. É preciso qualificar o poder, de maneira que uma demografia aplicada ao direito não serve apenas ao poder oficial, é antes uma ferramenta para o poder transformador da sociedade. Direitos sociais, civis e humanos são temas transversais que de certa forma acompanharam o desenvolvimento da demografia. Fosse de outra forma, hoje não consideraríamos a igualdade entre homens e mulheres, os direitos sexuais e reprodutivos e as garantias básicas aos imigrantes, por exemplo, como temáticas de primeira grandeza. Contudo, o uso político que se faz do conhecimento demográfico muitas vezes não logra transcender a lógica do controle social. O conhecimento demográfico a serviço do direito – seja mensurando o cumprimento de direitos sociais básicos, direitos de povos originários, da população infanto-juvenil ou da população carcerária – representa um compromisso primordial, orientado não para o controle social estrito senso, mas para a conquista da paz e justiça social. A tarefa mais nobre da ciência e que já foi reivindicada pela medicina, geografia e outros campos do saber, precisa ser incorporada também à demogra-

fia: Trata-se de perseguir o objetivo maior de «adiar a morte e reduzir o sofrimento» (Kasperson *apud* Felix, 2002). Tais objetivos expressam claramente o compromisso científico com o direito à vida e ao bem-estar, objetivos que já não podem ser negligenciados pela demografia enquanto ciência.

Bibliografia

- Badinter, Elisabeth (1993) *XY: sobre a idade masculina*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- Brasil (1990) *Estatuto da Criança e do Adolescente*, Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990.
- Brito, Fausto et al. (2008) «Crescimento demográfico e mudanças na estrutura etária: as especificidades d a transição demográfica no Brasil», em Brito, F.; Baeninger, R. (coord.), *População e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais*, Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- Camarano, Ana Amelia et al. (2003) «A transição para a vida adulta: novos ou velhos desafios?», em *Boletim de Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Rio de Janeiro, IPEA, nº 21, p. 53-66.
- Carvalho, José Murilo de (1996) «Cidadania: tipos e percursos», em *Estudos Históricos*, São Paulo: FGV, Vol. 9, n.º 18, p.337-359.
- Carvalho, José Alberto Magno de e Wong, Laura (1998) «Demographic and socioeconomic implications of the rapid fertility decline in Brazil: A window of opportunity», in Martini, G.; das Gupta, M. and Chen, C. (eds.), *Reproductive Change in India and Brazil*, Delhi, Oxford University Press.
- Dellasoppa, Emilio; Bercovich, Alicia e Arriaga, Eduardo (1999) «Violência, direitos civis e demografia no Brasil na década de 80: o caso da área Metropolitana do Rio de Janeiro», em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Vol. 14, n.º 39, p. 155-176.
- Duque-Arrazola, Laura (1997) «O cotidiano sexuado de meninos e meninas em situação de pobreza», em Madeira, F. (org.), *Quem mandou nascer mulher? Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil*, Rio de Janeiro, Record/Rosa dos Tempos.
- Feijó, Maria Cristina e Assis, Simone Gonçalves de (2004) «O contexto de exclusão social e de vulnerabilidades de jovens infratores e de suas famílias», em *Estudos de Psicologia*, Vol. 9, n.º 1, p. 157-166.
- Felix, Sueli Andruccioli (2002) *Geografia do Crime: interdisciplinaridade e relevâncias*, Marília, Unesp Publicações.
- Fonseca, Claudia (1997) «Ser mulher, mãe e pobre», em Del Priori, M. (ed.), *História das mulheres no Brasil*, São Paulo, Editora Contexto.
- (2007) «Desigualdades cerca y lejos: adopción internacional desde la perspectiva de las favelas brasileñas», en Rodríguez-Jiménez, Pablo y Mannarelli, María Ema (coord.), *Historia de la Infancia en América Latina*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia.
- Garcés, Laura (2004) «La Convención Internacional de los Derechos del Niño en Argentina. Reformas legislativas y prácticas institucionales», en *Conciencia Social*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, Año IV, n.º 6.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2008) *Projeção da População do Brasil por sexo e idade 1980-2050. Revisão 2008*, Rio de Janeiro, IBGE.
- INALUD (Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente) (2004) *Ato Infracional atribuído ao adolescente – 2000 a 2001. O adolescente é o principal agente da violência no país?* Estatísticas, Portal Pró-Menino. [<http://www.promenino.org.br>], último acesso em 13 de maio de 2010].

- Knauth, Daniela Riva; Víctora, Ceres Gomes e Leal, Andréa Fachel (2005) «Liberdade, sexo e drogas: a vulnerabilidade de homens jovens de camadas populares», em Adorno, R.; Alvarenga, A.T. e Vasconcellos, M.P. (orgs.), *Jovens. Trajetórias, Masculinidades e Direitos*, São Paulo, Fapesp/Editora da Universidade de São Paulo.
- Nolasco, Sócrates (1993) *O mito da masculinidade*, Rio de Janeiro, Rocco.
- Rizzini, Irene (1992) «Brasil: Cien anos de evolución hace una nueva legislación sobre la infancia», em *Infancia y Sociedad*, La Infancia en América Latina, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, n.o 17.
- Rodrigues, Gilda de Castro; Fonseca, Maria do Carmo e Rodrigues, Roberto do Nascimento (1996), «ndices de mortalidade por sexo e seu impacto no mercado matrimonial», em *Anais do X Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Caxambu, ABEP, Vol. 4, p.1909-1924.
- Secretaria Geral da Presidência da República (2006) *Guia de Políticas Públicas de Juventude*, Brasília, Secretaria Geral da Presidência da República.
- Secretaria Especial dos Direitos Humanos/CONANDA (2006) *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE*, Brasília, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- Sena, Cláudia Alves de e Colares, Viviane (2008) «Comportamento de risco entre adolescente em conflito com a lei», em *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, Vol. 24, n.o 10, p. 2314-2322.
- Silva, Enid Rocha Andrade e Guerresi, Simone (2003) «Adolescentes em conflito com a lei: situaao do atendimento institucional no Brasil, em *Texto para Discussão IPEA*, Brasília, IPEA, n.o 979.
- Sposato, Karina Batista (2007) *Por onde passa o debate da reduao da idade penal?*, Trabalho Técnico, UNICEF.
- Spósito, Marília Pontes e Carrano, Paulo César (2007) «Juventude e Políticas Públicas no Brasil», em Fávero, O.; Spósito, M.; Carrano, P. e Novaes, R. (org.), *Juventude e Contemporaneidade*, Brasília, MEC/UNESCO.
- Varella, Santiago Falluh (2004), «O levantamento de informaoes sobre direitos violados de crianças e adolescentes no Sistema de Informaoes para a Infancia e Adolescencia (SIPIA -Módulo I): Conteúdo e Metodologia», *Texto para Discussão IPEA*, Brasília, IPEA, No 1012.
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2010) *Mapa da Violencia 2010: Anatomia dos homicídios no Brasil*, São Paulo, Instituto Sangari.

La mortalidad infantil en el Mercosur desde una perspectiva de derechos humanos

*Eleonora Soledad Rojas Cabrera¹
María Marta Santillán Pizarro²*

Resumen

Este trabajo propone indagar la evolución de la mortalidad infantil desde 1990 en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay —países que conforman el Mercosur— con un enfoque de derechos humanos. Se parte del reconocimiento de que la reducción de la mortalidad infantil está contemplada en la Convención sobre los Derechos del Niño —a la que los países adhieren en 1990— y en posteriores conferencias internacionales basadas en los derechos humanos. Se utiliza información proveniente de las oficinas nacionales de estadística y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. Los resultados indican que, a pesar del descenso observado en el nivel de la mortalidad infantil en cada uno de estos países, las disparidades encontradas al interior no parecen reducirse en el tiempo, cuestión fundamental en el marco de los derechos humanos.

Palabras clave: mortalidad infantil, derechos humanos

Abstract

Infant mortality in Mercosur from a human rights perspective.

This paper proposes an analysis of infant mortality rates since 1990 in Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, the Mercosur member countries, from a human rights perspective. It is recognized that the reduction of infant mortality is promoted by the Convention on the Rights of the Child, to which countries adhere in 1990, and in subsequent international conferences based on human rights. We use information provided by national statistical offices and the Latin American and Caribbean Demographic Centre. The results indicate a decreasing trend at national levels. Despite this, disparities found within countries do not seem to be reduced over time, a key factor in human rights framework.

Key words: infant mortality, human rights

1 Becaria doctoral CIECS (CONICET-UNC), Córdoba, Argentina, eleonorarojascabrera@gmail.com

2 Investigadora CIECS (CONICET-UNC), Córdoba, Argentina, mm_santillan@yahoo.com.ar

Introducción y objetivos

Desde mediados del siglo XX, gracias a las mejoras en las condiciones de vida en general y a los avances en salud, se ha logrado reducir en América Latina y el Caribe el nivel de mortalidad de toda la población y en especial, el de los niños. En efecto, la tasa de mortalidad infantil de la región pasa de 128 a 28 por mil nacidos vivos entre 1950 y 2005 (CELADE, 2005). Simultáneamente, se produce un cambio en la estructura de la mortalidad por causas, en donde la alta prevalencia de defunciones atribuidas a enfermedades transmisibles (infecciosas y parasitarias) y que afectan principalmente a la población en edades tempranas es reemplazada por la de defunciones que tienen origen en enfermedades degenerativas (tumores, dolencias del aparato circulatorio) que afectan mayormente a la población adulta.

A pesar de estos logros, la mortalidad infantil continúa siendo un motivo de preocupación en los países que integran la región. No solo porque los niveles se mantienen todavía altos, sino por las diferencias que se observan entre los mismos y al interior de cada uno de ellos. Dado que contextos socioeconómicos y ambientales desfavorables condicionan la salud de los niños, aquellos que forman parte de los hogares más pobres tienen menos posibilidades de sobrevivir que el resto. De esta manera, la mortalidad infantil pone en juego los progresos en el desarrollo de los países y en el ejercicio de los derechos humanos.

En reconocimiento de esta problemática, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN) compromete a los Estados que la adhieren a adoptar las medidas que resulten apropiadas para reducir la mortalidad infantil. Tal es la importancia asignada al tema que, más adelante, es retomado en conferencias internacionales que plantean metas cuantificables en cuanto a la reducción de las defunciones en el primer año de vida. Entre ellas: la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994, la Cumbre del Milenio de 2000 y la Sesión Especial en favor de la Infancia de 2002.

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay ratifican la CDN en 1990. Con este acto, se comprometen a respetar, proteger y garantizar el efectivo ejercicio de los derechos del niño. Un año más tarde, estos países suscriben el Tratado de Asunción a partir del cual crean el Mercado Común del Sur —Mercosur— con el propósito de integrar los cuatro mercados nacionales en uno de libre circulación de bienes y servicios. Si bien el principal objetivo del acuerdo es económico, se argumenta que dicha integración «constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social».

De esta manera, estos países comparten a principios de la década de los noventa la intención de avanzar tanto en la garantía de los derechos humanos como en el desarrollo económico de la región. A pesar de estas coincidencias, ellos se diferencian en los niveles de desarrollo y en la etapa de la transición demográfica en la que se encuentran: en Paraguay comienza a descender la mortalidad, pero todavía la natalidad es elevada, por lo que su transición es moderada; Brasil se encuentra en plena transición, con natalidad y mortalidad intermedias; mientras que Argentina y Uruguay tienen niveles de natalidad y mortalidad relativamente bajos, por lo que pueden clasificarse en la etapa de transición avanzada (CELADE, 1996).

En este marco de intenciones similares y contextos socioeconómicos y demográficos distintos, en el presente trabajo se propone indagar la evolución de la mortalidad infantil desde 1990 en los cuatro países del Mercosur, con una mirada de derechos humanos. Por este motivo, se pone especial énfasis en algunos de los principios en los que estos se basan: *los Estados como principales titulares de obligaciones, la igualdad y no discriminación y el avance y no retroceso*.³ Estos principios, además de estar presentes en los tratados de derechos humanos, también se evidencian en los planes de acción de las citadas conferencias.

Con base en el objetivo planteado, se utiliza la información contenida en las publicaciones anuales de la Dirección de Estadística e Información del Ministerio de Salud de la Nación Argentina (DEIS), del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), de la Dirección de Estadística, Encuestas y Censos de Paraguay (DGEEC), del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (INE) y del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE-División de Población de la CEPAL).

A continuación, se realiza una breve reseña de la importancia asignada a la problemática de la mortalidad infantil en la CDN, en las conferencias internacionales y en las metas allí establecidas. Luego, se analiza comparativamente entre países el grado de avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos vinculados a los principios de *avance y no retroceso e igualdad y no discriminación*. Por último, se exponen las conclusiones obtenidas.

3 Estos principios se plantean en el enfoque basado en derechos humanos, y son explicados en el siguiente apartado.

La mortalidad infantil en la Convención sobre los Derechos del Niño y posteriores conferencias internacionales: el enfoque basado en los derechos humanos

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 parte de la necesidad de cuidado y protección especiales para los menores de 18 años quienes, al igual que los adultos, también son titulares de derechos. Es el primer tratado que incorpora toda la gama de derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales y que ha logrado una adhesión casi universal.⁴

La CDN constituye un instrumento de derechos humanos jurídicamente vinculante. Esto significa que los Estados que la adhieren quedan obligados a tomar las medidas que sean necesarias para garantizar su vigencia y así proteger el interés superior del niño. El incumplimiento de dichos deberes no solo trae aparejada la posibilidad de su exigibilidad por vía judicial, sino también hace al Estado responsable ante la comunidad internacional.⁵ A pesar de lo anterior, la vaguedad en los enunciados de la CDN dificulta el monitoreo y la posterior evaluación de su cumplimiento.

Concretamente, en el caso de la mortalidad infantil, su única mención aparece en el artículo 24, dedicado al derecho a la salud, en el que se la considera un impedimento para la plena realización del mismo. Allí se establece que «los Estados Parte asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para reducir la mortalidad infantil y en la niñez» (CDN, 1989, artículo 24, inciso 2). De manera que en la Convención solo se indica que ella debe disminuirse pero no se especifica en qué magnitud.

Contrario es el caso de diversas conferencias internacionales —organizadas por diferentes agencias de las Naciones Unidas— que tuvieron lugar con posterioridad a la CDN, las cuales, si bien no son jurídicamente vinculantes, refuerzan los postulados de la Convención al incorporar metas cuantificables que especifican la magnitud de la reducción que los Estados deben lograr en plazos de tiempo determinado. Entre ellas:

- La Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990. Organizada por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Este encuentro da como resultado la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, documento que

4 A la fecha, solo dos Estados no la han adherido: Estados Unidos y Somalia.

5 Véase <www.unicef.org/spanish/crc/>.

genera las directrices en la década de los noventa respecto a las políticas hacia la infancia en todo el mundo. Presenta un plan de acción para el decenio, en el que se propone alcanzar las metas específicas que se detallan en el siguiente apartado.

- La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) celebrada en 1994 en El Cairo y organizada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Reconociendo que la población y el desarrollo están indisolublemente unidos y que, por lo tanto, la salud desempeña un rol fundamental, los Estados Parte establecen un conjunto de metas orientadas a atenderla, que son incluidas en el programa de acción resultante del encuentro.
- El Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo que, a pedido de los países de la región, es desarrollado por la CEPAL y presentado en 1996 como una forma de adecuar el Programa de Acción de la CIPD al contexto regional. En dicho plan se reconoce la desigualdad existente en los países de la región, por lo que se enfatiza en la reducción de las brechas entre diferentes sectores sociales.
- La Cumbre del Milenio del año 2000, en la que se toman como referencia los lineamientos de las conferencias precedentes y se definen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos, si bien apuntan a incrementar el desarrollo y el bienestar de la población en general, asignan fundamental importancia a los niños y específicamente a reducir la mortalidad infantil y en los primeros años de vida.
- La Sesión Especial en favor de la Infancia del año 2002, organizada por UNICEF, durante la cual, en correspondencia con los objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio, se define el plan de acción «Un mundo apropiado para los niños y las niñas».

Estas conferencias tienen como común denominador que están basadas en los derechos humanos y, como tales, en sus textos es posible identificar al menos tres de los principios fundamentales que se encuentran en todos los tratados de derechos humanos y que son sintetizados en el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), herramienta indispensable para las políticas que fomentan el desarrollo humano (Naciones Unidas, 2006; PNUD, 2006). Dichos principios son: *los Estados son los principales titulares de obligaciones, la igualdad y no discriminación y el avance y no retroceso.*⁶

6 Otros principios fundamentales del EBDH son: los sujetos son titulares de derechos; la consideración prioritaria de los derechos humanos; la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos; el empoderamiento y la participación de los sujetos

En primer lugar, que *los Estados sean los principales titulares de obligaciones* significa que si un Estado adhiere a un tratado de derechos humanos, contrae el compromiso de realizar los esfuerzos necesarios para respetar, proteger y garantizar el efectivo ejercicio de los derechos allí contemplados. En segundo lugar, el principio de *igualdad y no discriminación* supone que todos los individuos, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, el lugar de residencia, la posición económica o de otra índole, deben tener las mismas posibilidades de ejercer sus derechos.⁷ Finalmente, el principio de *avance y no retroceso* se refiere al incremento progresivo del ejercicio de los derechos sin remitirse nunca a estados anteriores.

En el contexto de la mortalidad infantil, estos principios se traducen en que los Estados se constituyen en los principales responsables, de manera que deben emprender todas las acciones necesarias para mejorar las condiciones de salud de los niños y reducir el número de defunciones durante el primer año de vida. Al mismo tiempo, deben procurar la reducción de las brechas entre sectores sociales.

En la tabla 1 se visualizan las metas relacionadas específicamente con la mortalidad infantil. Las mismas se encuentran organizadas en virtud de los principios a los cuales hacen referencia.⁸

Con relación a las metas asociadas al principio de *avance y no retroceso*, cabe destacar que si bien pareciera que las conferencias de la década de los noventa solicitan un mayor esfuerzo a los países con altos niveles de mortalidad, en realidad se trata de una exigencia aparente. Cuando un país presenta un nivel elevado de mortalidad, tiene mayores posibilidades de lograr la reducción de sus tasas que aquel que presenta niveles bajos de mortalidad. Esto se debe a que cuanto mayor es la tasa mortalidad, mayor es la prevalencia de las defunciones por causas evitables, las que pueden ser reducidas a un costo inferior en términos económicos y de políticas públicas con respecto a las defunciones difícilmente reducibles, que son las que prevalecen cuando el nivel de mortalidad es bajo.⁹ De allí que los niveles de exigencia planteados por las conferencias en cuanto a reducción

de derecho; la rendición de cuentas y transparencia. Para más información, consultar la bibliografía de referencia (Nyamu-Musembi y Cornwall, 2004; Naciones Unidas, 2003; Naciones Unidas, 2006).

7 En el caso de la CDN, este principio se expresa en el artículo 2.

8 Cabe aclarar que en la tabla no se explicita el principio que refiere a los Estados como principales titulares de obligaciones, ya que el solo hecho de que asuman metas implica que se reconocen responsables de su consecución.

9 La promoción de la lactancia materna y de la vacunación masiva configuran ejemplos de políticas de bajo costo que pueden contribuir ampliamente a la reducción de las defunciones en la infancia en países con altos niveles de mortalidad.

de la mortalidad difieran, según se trate de países con elevada o baja mortalidad en el primer año de vida.

Asimismo, con referencia a las metas ligadas al principio de *igualdad y no discriminación*, de la lectura de la tabla se desprende que prácticamente todas las conferencias proponen la reducción de las brechas entre sectores geográficos, culturales y sociales. Esto se debe, por un lado, a la necesidad de evitar el acceso desigual al derecho a la salud y a la vida, sobre todo si se tiene en cuenta que los altos niveles de mortalidad de sectores postergados refieren en su mayoría a muertes evitables. Pero por otro lado, porque operativamente, para hacer posible la reducción del nivel de la mortalidad, es necesario que el descenso sea más acelerado en los sectores más desfavorecidos, lo que implica que las políticas deberían priorizarlos.

De las conferencias señaladas, solo dos planes de acción proponen metas cuantificables y acotadas en el tiempo para la reducción de las brechas entre sectores sociales. Uno de ellos es el de la CIPD, que plantea «eliminar (entre 1990 y 2010) las disparidades dentro de los países y entre regiones geográficas, grupos étnicos o culturales y grupos socioeconómicos» (párrafo 8.16). El otro es el Plan de Acción Regional para Latinoamérica y el Caribe de 1996 que establece como meta intermedia «reducir (para el año 2000) por lo menos en un 50% las diferencias en la mortalidad infantil entre distintas zonas de residencia, áreas geográficas y grupos sociales» (párrafo 67.5). Los demás planes de acción, si bien plantean la reducción en las diferencias como objetivo, no dan precisiones respecto al «cuánto reducir» y en «cuánto tiempo».

Tabla 1. Metas establecidas en las conferencias internacionales relacionadas con la reducción de la mortalidad infantil y asociadas a los principios de *avance y no retroceso e igualdad y no discriminación*

<i>Conferencia y Plan de Acción (PA)</i>	<i>Metas vinculadas al principio de avance y no retroceso</i>	<i>Metas vinculadas al principio de igualdad y no discriminación</i>
Cumbre Mundial en favor de la infancia de 1990. PA: Declaración sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño.	«Reducir entre los años 1990 y 2000 la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años en una tercera parte o a un nivel de 70 por mil nacidos vivos, si ello representase una mayor reducción.» (Apartado 5, inciso a).	No se plantea.
Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) de 1994. PA: Programa de Acción de la CIPD.	«Para el año 2000... reducir sus tasas de mortalidad de lactantes... en un tercio, o bien a 50 por mil nacidos vivos si estas cifras son menores. Para el año 2005, los países con niveles intermedios de mortalidad deberían tratar de conseguir que la tasa de mortalidad de lactantes estuviese por debajo de 50 por mil nacidos vivos ... Para el año 2015, todos los países deberían tratar de conseguir que la tasa de mortalidad de lactantes estuviese por debajo de 35 por mil nacidos vivos. Los países que consigan alcanzar antes esos niveles deberían seguir esforzándose por reducirlos.» (Párrafo 8.16).	«Reducir durante los próximos 20 años sustancialmente la diferencia entre las tasas medias de mortalidad de lactantes y niños pequeños en las regiones desarrolladas y en desarrollo del mundo, y eliminar las disparidades dentro de los países y entre regiones geográficas, grupos étnicos o culturales y grupos socioeconómicos». «Los países con poblaciones indígenas deberían lograr que los niveles de mortalidad de lactantes [...] de dichas poblaciones fueran iguales que en la población en general». * (Párrafo 8.16).
Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) de 1994. PA: Plan de Acción Regional para Latinoamérica y el Caribe de 1996.	«Para el año 2000... reducir sus tasas de mortalidad de lactantes en un tercio, o bien a 50 por mil nacidos vivos si estas cifras son menores.» (Párrafo 67.1).	«Reducir (para el año 2000) por lo menos en un 50% las diferencias en la mortalidad infantil entre distintas zonas de residencia, áreas geográficas y grupos sociales.» (Párrafo 67.5).
Cumbre del Milenio. PA: Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2000.	«Reducir entre 1990 y 2015 en dos tercios la mortalidad infantil.» (Meta 5).	No se plantea a nivel internacional.
Sesión Especial en favor de la infancia de 2002. PA: Un mundo apropiado para los niños.	«Reducir en el transcurso del decenio 2000-2010 al menos en un tercio la tasa de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años, como un primer paso hacia la meta de reducirla en dos tercios para 2015.» (Apartado 36.a).	«Fomentar la salud y la supervivencia de los niños y reducir cuanto antes las disparidades entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y dentro de los distintos países, prestando especial atención a la eliminación del exceso prevenible de mortalidad entre las lactantes y niñas pequeñas.»* (Apartado 67.5).

* No es meta sino objetivo, ya que no especifica la magnitud de la reducción ni el plazo de tiempo previsto para su consecución.
Fuente: elaboración propia.

Fuentes de información y metodología

En el presente trabajo se utiliza información proveniente de dos fuentes diferentes para cada país. La primera refiere a estadísticas oficiales confeccionadas por dependencias de los gobiernos nacionales (la DEIS en Argentina, el IBGE en Brasil y el INE de Uruguay). La segunda corresponde a estimaciones y proyecciones realizadas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE-División de Población de la CEPAL, Revisión 2008). Para el caso de Paraguay, se utiliza una única estimación elaborada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) junto al CELADE. Esto obedece a que en este país los nacimientos y las defunciones adolecen de (graves) problemas de subregistro, lo que dificulta la obtención de las tasas de mortalidad infantil por el método directo.¹⁰

Asimismo, es importante recalcar que en Brasil existen otras fuentes de información, tales como la Red Interagencial de Informaciones para la Salud (RIPSA) y el Departamento de Informática del Sistema Único del Ministerio de Salud (DATASUS).¹¹ Ambas tienen la ventaja de brindar la posibilidad de cotejar los niveles de mortalidad infantil definidos según diferentes criterios y obtener interesantes conclusiones. Sin embargo, se decide no emplearlas porque las tasas informadas para un mismo año, al constituir el resultado de la aplicación de distintos métodos de estimación, varían según el año de publicación, lo que podría derivar en conclusiones dispares según la serie de datos que se utilice para el análisis, aun cuando se trate de la misma fuente.¹²

Para abordar la reducción de las diferencias entre sectores sociales, geográficos y culturales, se recurre a distintas alternativas, que dependen, por un lado, de la relación que se reconoce que existe entre la mortalidad infantil, la pobreza y las variables de desagregación ele-

10 Si bien la DEIS publica tasas de mortalidad infantil obtenidas a partir de la aplicación del método directo (donde se utilizan los registros de nacimientos y defunciones), no ocurre lo mismo en los casos del IBGE, el INE y el CELADE, organismos que calculan indicadores de mortalidad mediante métodos indirectos (con fuente en los censos de población). Es por ello que, a pesar de las fuentes de información seleccionadas, los datos presentados pueden estar afectados por sesgos o errores, cuya probabilidad de ocurrencia es mayor cuando se trata de poblaciones pequeñas y con altos índices de movilidad.

11 Si bien el DATASUS integra la RIPSA, cada uno dispone de una página web con datos publicados vinculados al sector salud no coincidentes en su totalidad, con lo cual, en este caso, se consideran fuentes de información separadas.

12 A modo de ejemplo, se plantea el caso de la tasa de mortalidad infantil para Brasil al año 2000, que asume valores equivalentes a 28,3, 26,77 y 27,4 por mil nacidos vivos, según correspondan a las publicaciones efectuadas en 2002, 2006 y 2009, respectivamente. Para más información, consultar: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2002/c01.htm>>, <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2006/c01.htm>> y <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2009/c01b.htm>>.

gidas (región del país, educación de la madre y grupo étnico). Por otro lado, las mismas están sujetas a la disponibilidad de información, que es más limitada que en el caso del nivel de la mortalidad para la totalidad de cada país.

Dada la inexistencia de acuerdos metodológicos para la medición de las brechas, se proponen dos estrategias: la primera consiste en calcular la «diferencia absoluta» entre los sectores de mayor y menor mortalidad infantil del país. De esta manera se obtiene un indicador que expresa cuántos niños más mueren en una zona que en otra. La segunda estrategia consiste en calcular la razón entre la mortalidad de los sectores de mayor y menor nivel, lo cual expresa la diferencia en términos relativos. Esto señalaría cuántas veces la mortalidad infantil de un sector es mayor/igual/inferior a la del otro. Cuando este indicador adquiere el valor de 1, se interpreta que ambos sectores tienen el mismo nivel de mortalidad. Si alcanza, por ejemplo, el valor de 2,4, indica que un sector tiene una mortalidad equivalente a 2,4 veces la del otro sector, o lo que es lo mismo, que por cada 10 niños que mueren en el segundo, mueren 24 en el primero.

Otra cuestión a tener en cuenta es que si bien las metas de reducción de las diferencias involucran a 1990, 2000 y 2010, no siempre se dispone de información para dichos años. De hecho, en algunas ocasiones solo se cuenta con datos para años intermedios. Para estos casos, y a los fines de estimar el grado de avance en cuanto a la consecución de las metas, se asume el supuesto de que la reducción de la brecha debe ser a razón del 5% anual. Así por ejemplo: si se cuenta con información para los años 1996 y 2000, la brecha entre los mismos debería descender 20%; o bien, si se dispone de datos para los años 1990 y 2004, la brecha debería descender 70%.

Resultados

Antes de comenzar con el análisis, es importante subrayar que los valores de las tasas de mortalidad infantil, aun cuando se refieran a años pasados y se cuente con información para poder calcularlos o estimarlos, pueden diferir según el procedimiento que se utilice, ya que generalmente suelen practicarse correcciones como consecuencia de los problemas de subregistro de los que suele adolecer la mortalidad. De este modo, es posible que la valoración de que un país alcance, o no, una meta dependa del valor empleado para realizar la estimación.¹³

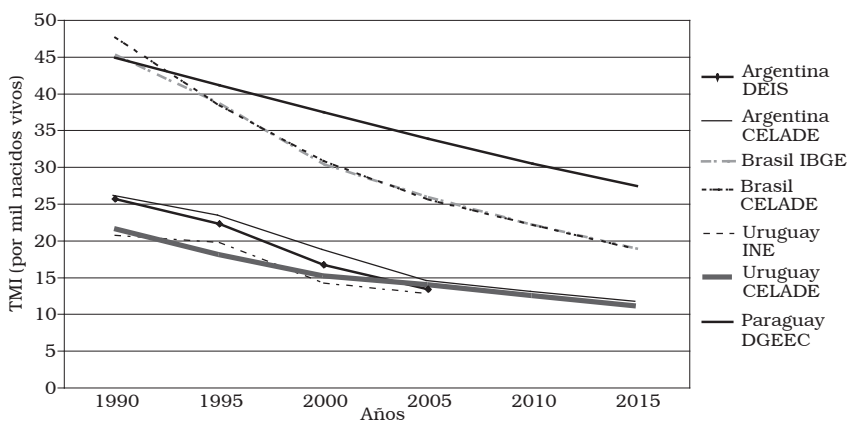
13 Esta aclaración intenta justificar las posibles diferencias en las conclusiones respecto a trabajos de otros autores, ya que es posible que ellas dependan de la fuente de datos utilizada.

Consideradas las anteriores aclaraciones, en el gráfico 1 se presenta el nivel y la tendencia de la mortalidad infantil en los cuatro países del Mercosur. De la lectura del mismo surgen distintas cuestiones. Una de ellas refiere al origen de los datos, puesto que no existen grandes diferencias entre las tasas calculadas con una u otra fuente. En efecto, las estimaciones oficiales de cada país coinciden en gran medida con las proporcionadas por el CELADE.

Otra cuestión se vincula con los niveles de mortalidad al comienzo del período analizado: en este sentido, se destaca que Paraguay y Brasil exhiben tasas que representan prácticamente el doble de las de Argentina y Uruguay (47,5 y 44,8 por mil nacidos vivos; y 25,8 y 21,4 por mil nacidos vivos, en ese orden). Esto guarda estrecha relación con la etapa de la transición demográfica por la que cada uno está atravesando: mientras que Paraguay y Brasil en los noventa están en las fases moderada y plena del proceso, respectivamente, Argentina y Uruguay transcurren por un estadio avanzado.

Por último, con relación a la tendencia, independientemente de la instancia de la transición demográfica en la cual se encuentren, se observa que todos los países están reduciendo sus niveles de mortalidad infantil desde 1990, año que coincide con la ratificación de la CDN. De manera que puede afirmarse el cumplimiento del principio de *avance y no retroceso*. Sin embargo, resta analizar si la reducción efectivamente lograda resulta suficiente para alcanzar las metas propuestas en las conferencias, tema que se aborda a continuación.

Gráfico 1. Países del Mercosur: evolución de la tasa de mortalidad infantil.
Por mil nacidos vivos. Período 1990-2015



Fuente: elaboración propia con base en datos de DEIS, IBGE, DGEEC, INE y CELADE. Véase Anexo. Tabla 1.

Debido a que a comienzos de la década de los noventa los cuatro países del Mercosur presentan valores inferiores a 50 muertes por cada mil nacimientos, carece de sentido plantear alcanzar ese nivel, tal como lo proponen las metas de la CIPD y del Plan de Acción Regional, y menos aún alcanzar valores menores a 70 muertes por cada mil nacimientos, como se establece en la Cumbre Mundial de 1990 (véase tabla 1). De esta manera, las metas enunciadas pueden sintetizarse en las que se presentan en la tabla 2. Allí aparecen ordenadas según el año límite en el cual se debe alcanzar la meta y no respecto al año de celebración de la conferencia. Como se evidencia en la citada tabla, para identificarlas se acuerda en llamarlas Meta 2000, Meta 2010 y Meta 2015.

Tabla 2. Resumen adaptado a los países del Mercosur de las metas establecidas en las conferencias internacionales relacionadas con la reducción de la mortalidad de infantil y asociadas al principio de *avance y no retroceso*

<i>Plan de Acción</i>	<i>Meta resumida</i>
Declaración de 1990 Plan de Acción de la CIPD de 1994 Programa de Acción Regional de 1996	META 2000: Reducir entre 1990 y 2000 en una tercera parte la mortalidad infantil.
Un mundo apropiado para los niños (2002)	META 2010: Reducir entre 2000 y 2010 al menos en un tercio la mortalidad infantil.
ODM (2000)	META 2015: Reducir entre 1990 y 2015 en dos tercios la mortalidad infantil.

Fuente: elaboración propia.

Para determinar el cumplimiento de las metas, el trabajo se basa en las estimaciones del CELADE. Esto obedece a diferentes razones: la primera refiere a que, como se comentara, los valores entre las fuentes utilizadas no presentan prácticamente diferencias entre sí; la segunda, a que dicho organismo emplea criterios similares para el cálculo de las tasas de los distintos países, lo que facilita la comparación directa entre ellos; y la tercera, radica en que a diferencia de algunas fuentes que solo publican datos para fechas pasadas —tal el caso de la DEIS en Argentina—, el CELADE realiza proyecciones a futuro, y de esta forma permite aproximar el cumplimiento de las metas para los años 2010¹⁴ y 2015.

14 Si bien en la actualidad se ha superado el plazo límite establecido para la consecución de la Meta 2010, hasta el momento no se dispone de registros completos de mortalidad infantil para dicho año, por lo que se consideran tasas obtenidas a partir de proyecciones.

La tabla 3 presenta la evolución estimada de la mortalidad infantil para los países del Mercosur desde 1990 y la situación de estos frente al cumplimiento de las distintas metas. Esta última surge de comparar el nivel de la mortalidad efectivamente alcanzado con el que debería alcanzarse en función de la meta. La primera de ellas (la Meta 2000, que establece reducir la mortalidad en un tercio entre 1990 y 2000) constituye la única para la que existe información completa de mortalidad para los años que involucra. En este sentido, puede inferirse que, de los cuatro países del Mercosur, solo Brasil la alcanza dentro del plazo establecido para su concreción. Los restantes países, en cambio, si bien la consiguen, lo hacen de manera tardía (para el año 2000 Argentina está a 1,2 puntos de concretarla;¹⁵ en tanto que Paraguay y Uruguay están a 7,5 y 0,8 puntos de diferencia, respectivamente, entre el valor deseado y el estimado para ese año).¹⁶

De manera análoga, se estima si los países alcanzan la Meta 2010 —que propone reducir el nivel de la mortalidad infantil de 2000 en una tercera parte— y la Meta 2015 —que propone reducir el nivel de la mortalidad infantil de 1990 en dos tercios—. Si se comparan los valores calculados por el CELADE con los niveles requeridos para alcanzarlas, se puede decir que, en mayor o menor medida, los cuatro países necesitan acelerar la caída de sus tasas a los fines de cumplir con las metas propuestas (tabla 3).

Para analizar la reducción de las diferencias se consideran, en primer lugar, las zonas geográficas de cada país: regiones en Argentina y Brasil y departamentos en Paraguay y Uruguay. Los países del Mercosur presentan diferencias en el desarrollo no solo entre ellos, sino también al interior de los mismos, por lo que es posible concebir que esas inequidades se reflejen en las posibilidades de supervivencia de los niños que habitan en cada unidad territorial. Una primera lectura del gráfico 2 permite inferir que, si bien los niveles de mortalidad infantil disminuyen considerablemente en el período 1990-2010 en cada una de las zonas geográficas, puede observarse que las diferencias entre ellas no se reducen en forma significativa.

15 Se necesita que la tasa llegue a 17,2 por mil nacidos vivos y la misma llega a 18,4, lo que se traduce en una reducción del 28,4%, inferior a la del 33,3% que se propone en la meta.

16 En Paraguay, se requiere alcanzar una mortalidad infantil inferior a 29,9 por mil nacidos vivos y se llega a 37,4, lo cual implica una reducción de un 16,4%; y en Uruguay se establece como meta que la mortalidad infantil no supere los 14,2 por mil nacidos vivos cuando se estima en 15, lo cual representa una reducción del 29,3%.

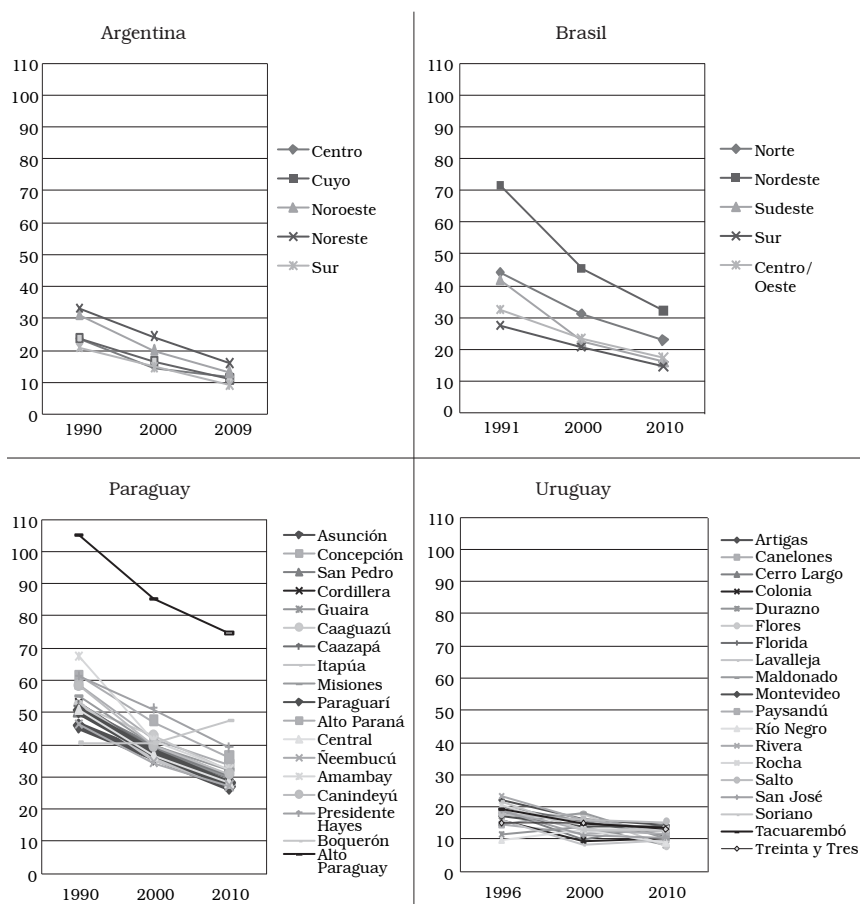
Tabla 3. Países del Mercosur: evolución de la tasa de mortalidad infantil y cumplimiento de las metas de reducción del nivel de la mortalidad infantil

<i>Año</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
1990	25,8	47,5	44,8	21,4
1995	23,1	38,3	41,1	17,9
2000	18,4	30,7	37,4	15
2005	14,2	25,5	33,8	13,8
2010	12,7	22	30,4	12,3
2015	11,4	18,7	27,3	10,9
META 2000	17,2	31,6	29,9	14,2
META 2010	12,3	20,5	24,9	10
META 2015	8,6	15,8	12,5	7,1
<i>¿Alcanza la meta?</i>				
META 2000 (33,3%)	NO (28,4%)	SÍ (34,9%)	NO (16,4%)	NO (29,3%)
META 2010 (33,3%)	NO (30,8%)	NO (28,1%)	NO (18,5%)	NO (17,8%)
META 2015 (66,6%)	NO (55,3%)	NO (60%)	NO (35,8%)	NO (48,5%)

Fuente: elaboración propia con base en datos publicados por el CELADE.

Por su parte, la tabla 4 cuantifica las diferencias entre la región de mayor y la de menor mortalidad infantil de manera absoluta y relativa. Si se analizan las brechas en términos absolutos, se puede concluir que en los cuatro países se observa una tendencia al descenso, de manera que se estaría dando cuenta de un progreso en el cumplimiento del principio de *igualdad y no discriminación*. Sin embargo, sería insuficiente en los casos de Argentina, Brasil y Paraguay para alcanzar la reducción del 50% que establece el Plan de Acción Regional. En efecto, en la década de los noventa, en Argentina la brecha se reduce 2,5 puntos (es decir, cerca del 20,3%, al pasar de 12,3 a 9,8 por mil nacidos vivos); en tanto que en Brasil disminuye casi 20 puntos (que se traduce en el 44%, al descender de 44,1 a 24,7 por mil nacidos vivos); y en Paraguay cae 13,8 puntos (pasa de 64,6 a 50,8 por mil nacidos vivos, lo que representa una reducción aproximada del 22% de su valor inicial).

Gráfico 2. Países del Mercosur: evolución de la mortalidad infantil según regiones/ departamentos. Por mil nacidos vivos. Período 1990-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos publicados por DEIS, IBGE, DGEEC e INE. Véase Anexo. Tablas 2, 3, 4 y 5.

Curioso y delicado es el caso de Uruguay, en el que la información disponible permite inferir que la meta se estaría alcanzando al registrarse un descenso de 3,9 puntos en el valor de la brecha entre los años 1996 y 2000 (de 13,8 a 9,9 por mil nacidos vivos, lo que se traduce en una reducción cercana al 30% para ese período). Sin embargo, la brecha disminuye, no como consecuencia de la caída más acelerada de la tasa en los departamentos de mayor mortalidad, sino

por el aumento de la misma en los departamentos de menor mortalidad, lo que implica una regresión y por lo tanto, un incumplimiento del principio de *avance y no retroceso*.

Con relación a la situación frente al cumplimiento de la meta del Plan de Acción de la CIPD, que establece eliminar las diferencias hacia el año 2010, a pesar del descenso paulatino que se registra en las brechas absolutas, los datos señalan que ninguno de los países lograría alcanzarla¹⁷ (tabla 4).

Tabla 4. Países del Mercosur: brechas en la mortalidad infantil según regiones/departamentos

Argentina				
<i>Año</i>	<i>Región de mayor mortalidad infantil</i>	<i>Región de menor mortalidad infantil</i>	<i>Diferencia</i>	
1990	Noreste 33,1	Sur 20,8	Absoluta 12,3	Relativa 1,59
2000	Noreste 24,3	Centro 14,5	Absoluta 9,8	Relativa 1,68
2009	Noreste 16	Sur 9,2	Absoluta 6,8	Relativa 1,74
Brasil				
<i>Año</i>	<i>Región de mayor mortalidad infantil</i>	<i>Región de menor mortalidad infantil</i>	<i>Diferencia</i>	
1991	Nordeste 71,5	Sur 27,4	Absoluta 44,1	Relativa 2,61
2000	45,2	20,5	24,7	2,20
2010	32,1	14,6	17,5	2,20
Paraguay				
<i>Año</i>	<i>Departamento de mayor mortalidad infantil</i>	<i>Departamento de menor mortalidad infantil</i>	<i>Diferencia</i>	
1990	Alto Paraguay 105,2	Boquerón 40,6	Absoluta 64,6	Relativa 2,59
2000	Alto Paraguay 85,3	Ñembucú 34,5	Absoluta 50,8	Relativa 2,47
2010	Alto Paraguay 74,7	Asunción 27	Absoluta 47,7	Relativa 2,77
Uruguay				
<i>Año</i>	<i>Departamento de mayor mortalidad infantil</i>	<i>Departamento de menor mortalidad infantil</i>	<i>Diferencia</i>	
1996	Rivera 23,5	Río Negro 9,7	Absoluta 13,8	Relativa 2,42
2000	Maldonado 18,3	Lavalleja 8,4	Absoluta 9,9	Relativa 2,18
2010	Salto 13,3	Flores 7,9	Absoluta 5,4	Relativa 1,68

Fuente: elaboración propia con base en datos publicados por DEIS, IBGE, DGEEC e INE.
Véase Anexo. Tablas 2, 3, 4 y 5.

17 Incluso, en el caso de Argentina, para la cual no se dispone de información para el año 2010, pero sí es posible observar la tendencia en la brecha.

Ahora bien, si la reducción de las brechas se analiza en términos relativos —a partir de la razón entre los niveles de mortalidad de las regiones de mayor y menor mortalidad—, los resultados son más alarmantes, e indican que no todos los países están reduciendo las disparidades a su interior. Más aún, a pesar de que algunos lo están logrando, ninguno de ellos concreta las metas.

En este sentido, tanto Brasil como Paraguay y Uruguay experimentan tendencias similares durante la década de los noventa, al reducirse la razón entre las regiones de mayor y menor mortalidad infantil. A partir del año 2000, comienzan a presentar diferencias en el comportamiento de las brechas. En efecto, en Brasil, la mortalidad infantil del nordeste equivale a 2,61 veces la del sur en 1991. Esto significa que por cada 10 niños que mueren en el sur, 26 mueren en el nordeste. En el año 2000 la razón alcanza un valor de 2,20, el cual permanece constante en 2010. En Paraguay, en cambio, si bien la brecha experimenta una caída entre 1990 y 2000 (en 1990, la mortalidad infantil de Alto Paraguay asciende a 2,59 veces la de Boquerón, en tanto que en 2000 la mortalidad de infantil de Alto Paraguay contiene 2,47 veces la de Ñeembucú), la misma se incrementa a 2,77 en 2010 (cuando nuevamente, Alto Paraguay, con la más alta tasa de mortalidad infantil, equivale a 2,77 veces la mortalidad de Asunción). Por último, en Uruguay, por cada 10 niños que mueren en el departamento Río Negro en 1996, mueren 24 en Rivera. En el año 2000, por cada 10 niños que mueren en Lavalleja, 22 mueren en Maldonado. Hacia el final del período considerado, la brecha continúa reduciéndose, ya que en 2010 por cada 10 niños que mueren en Flores, 17 mueren en Salto (tabla 4).

En Argentina, por su parte, lo que parece ser un descenso paulatino de las disparidades es en realidad un incremento en términos relativos. Así, en 1990 la razón entre la región noreste y el sur asciende a 1,59, es decir que mueren casi 16 niños en el noreste por cada 10 niños que mueren en el centro. En el 2000, si bien el nivel de la mortalidad es inferior, la brecha entre las regiones de mayor y menor mortalidad —noreste y centro, respectivamente— aumenta, al alcanzar la razón un valor de 1,68. En 2009, los aumentos continúan, al observarse una razón de 1,74 puntos entre las regiones noreste y sur (tabla 4).

La información disponible para Brasil y Paraguay posibilita realizar otros tipos de comparaciones entre sectores, tales como aquellos que resultan de las diferencias en la zona de residencia, el nivel educativo de la madre y la pertenencia étnica.¹⁸

El análisis de las disparidades en la mortalidad infantil según la zona de residencia (urbana y rural) aporta interesantes conclusiones (tabla 5). En Brasil, la diferencia absoluta entre el nivel de mortalidad infantil en la zona rural y el de la zona urbana experimenta un descenso de 3 puntos entre 1991 y 1996 (pasa de 25,9 a 22,9 por mil nacidos vivos). Este comportamiento, si bien implica una reducción cercana al 12% de las diferencias con respecto al inicio del periodo señalado, no permite el alcance de las metas planteadas en el Plan de Acción de la CIPD y en su adaptación para Latinoamérica y el Caribe.¹⁹ Por otra parte, si se observa la brecha en términos relativos, los resultados son menos alentadores puesto que, contrariamente a lo que se postula desde el marco de los derechos humanos, la misma sufre un incremento entre los años considerados (pasa de 1,32 a 1,54).

Tabla 5. Brasil y Paraguay: brechas en la mortalidad infantil según zona de residencia

Año	Zona de residencia		Diferencia	
	Urbana	Rural	Absoluta	Relativa
Brasil				
1991	81	106,9	25,9	1,32
1996	42,4	65,3	22,9	1,54
Paraguay				
1990	32,6	38,7	6,1	1,19
2004	28	31	3	1,11

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Indicadores para el Seguimiento del Programa de Acción de la CIPD, <www.cepal.org/celade>.

18 Se deriva de la aplicación de métodos indirectos sobre los resultados obtenidos en los censos de población, cuyos cuestionarios incluyen preguntas que dan cuenta del grupo social de pertenencia y a partir de las cuales el CELADE genera indicadores que, a diferencia de los que tienen como fuente de información a las estadísticas vitales, poseen la ventaja de utilizar tanto en el numerador como en el denominador a la misma población. En el caso de Argentina, el Censo de Población, Hogares y Viviendas de 2001 incorpora una pregunta referida a la presencia de descendientes de indígenas en el hogar, que se aplica solo a los fines de conformar un marco de referencia para la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas que se realiza durante el período 2004-2005. En este país, el censo de población del 2010 contempla dos preguntas referidas a la pertenencia étnica (dirigidas a captar descendientes de indígenas y afrodescendientes, respectivamente). Para Uruguay está previsto incorporar una pregunta de características similares en el censo de 2011.

19 Debe recordarse que se adopta el criterio de un descenso de un 5% anual. El periodo 1991-1996 abarca 5 años, por lo que se considera que la meta se alcanzaría con un descenso del 25% en ese lapso.

En cuanto a Paraguay, la brecha en términos absolutos también se reduce de forma significativa, aunque sin llegar al 70% que debiera decaer en función de los años para los cuales se dispone de información: en efecto la misma pasa de 6,1 a 3 por mil nacidos vivos entre 1990 y 2004, disminuyendo en consecuencia 3,1 puntos. A su vez, si la lectura se realiza en términos de la brecha relativa, teniendo en cuenta las mismas fechas, tampoco se cumple la meta (al pasar la misma de 1,19 a 1,11 se produce una caída que apenas supera el 40%) (tabla 5).

Como indicador de grupos sociales,²⁰ es posible realizar estimaciones según el nivel educativo de la madre. A partir de los valores presentados en la tabla 6, se corrobora que las posibilidades de sobrevivencia del niño se incrementan cuanto mayor es aquel. En el caso de Brasil, la brecha absoluta entre la mortalidad infantil asociada a madres con mayor nivel educativo (secundaria completa y más) y la mortalidad registrada entre madres de nivel educativo más bajo (sin instrucción) cae 29 puntos entre 1991 y 1996, pasando de 90,2 a 61,2 por mil nacidos vivos. Esto se traduce en una reducción cercana al 32%, por lo que se estaría superando la meta del 25% prevista entre esos años.

Si se analiza en términos relativos, la educación de la madre es quizás la característica que pone en evidencia las mayores brechas. En efecto, en 1991 mueren 36 niños de madres sin instrucción por cada 10 niños de madres con nivel secundario o más. En 1996, 29 niños de madres sin instrucción mueren por cada 10 niños de madres con nivel secundario o más. No obstante lo alarmante de esta lectura, esta reducción del 27% de las diferencias también implica el alcance de la meta relacionada al principio de igualdad y no discriminación (tabla 6).

Tabla 6. Brasil y Paraguay: brechas en la mortalidad infantil según nivel de instrucción de la madre

<i>Año</i>	<i>Nivel de instrucción</i>			<i>Diferencia</i>	
	<i>Sin instrucción</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria o más</i>	<i>Absoluta</i>	<i>Relativa</i>
Brasil					
1991	124,7	86,9	34,5	90,2	3,61
1996	93,2	58,1	32	61,2	2,91
Paraguay					
1990	52,2	39,1	22,9	29,3	2,28
1995	50	37	14	36	3,57

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Indicadores para el Seguimiento del Programa de Acción de la CIPD, <www.cepal.org/celade>.

20 Según la mención específica de la meta del Plan de Acción Regional.

En Paraguay, la tendencia es diferente, ya que la brecha en términos absolutos entre la mortalidad infantil de madres con mayor y menor nivel de instrucción se incrementa en 6,7 puntos entre 1990 y 1995, al pasar de 29,3 a 36 por mil nacidos vivos, lo que se traduce en un retroceso. De igual modo, se registra un aumento de la brecha relativa, al ascender su valor de 2,31 a 3,61 entre 1990 y 1995 (tabla 6).

Una mención especial merecen los pueblos indígenas, ya que su existencia otorga a la región su carácter distintivo. A pesar del poco reconocimiento logrado, son muchos los pueblos que habitan en los países de América del Sur, donde cada uno presenta rasgos característicos. Sin embargo, comparten como común denominador un contexto sociopolítico donde la discriminación étnica determina su situación de pobreza y exclusión (Oyarce, *et al.*, 2009).

Tabla 7. Brasil y Paraguay: brechas en la mortalidad infantil según grupo étnico

Brasil				
Año	Grupo étnico		Diferencia	
	Indígena	No indígena	Absoluta	Relativa
1991	61,1	39,4	21,7	1,55
1996	39,7	26,7	13	1,49
Paraguay				
Año	Grupo étnico		Diferencia	
	Indígena	No indígena	Absoluta	Relativa
1992	96,2	45,8	50,4	2,10
2002	78,5	37,7	40,8	2,08

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Indicadores para el Seguimiento del Programa de Acción de la CIPD, <www.cepal.org/celade>.

Nota: La población indígena se definió a partir del criterio de autoidentificación.

En el caso de Brasil, la brecha absoluta entre pueblos indígenas y no indígenas decrece cerca del 40% entre los años 1991 y 1996 (pasa de 21,7 a 13 por mil nacidos vivos), lo que indicaría un cumplimiento de la meta del Plan de Acción Regional. No ocurre lo mismo en términos relativos, ya que la reducción de la brecha en ese caso es tan solo del 11% (tabla 7).

En el caso de Paraguay, la brecha absoluta también registra un descenso (entre 1992 y 2002 pasa de 50,4 a 40,8 por mil nacidos vivos), que resulta insuficiente para cumplir con la reducción esperada del 50% entre los años para los cuales se dispone de información. Ocurre lo mismo en términos relativos, en donde la brecha registra una caída que no alcanza el 2% (tabla 7).

Conclusiones

Las muertes ocurridas en la infancia, en la medida en que son consecuencia de las (malas) condiciones en que las personas viven y de la inaccesibilidad a servicios de salud, representan la máxima expresión de violación al derecho a la salud y más aún, al derecho elemental a la vida. Tal es la importancia asignada a esta problemática en el mundo, que el objetivo de reducirla es planteado tanto en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 como en las conferencias internacionales celebradas con posterioridad a la misma. A ellas adhieren casi la totalidad de países, entre ellos, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Estos se reconocen como los principales responsables de proteger la vida y el desarrollo de los niños por lo que asumen el compromiso de reducir las defunciones durante el primer año de vida y las brechas entre sectores sociales.

En este marco, la mortalidad infantil manifiesta una tendencia decreciente desde 1990 en todos los países de la región, la cual se produce en correlato con la etapa de la transición demográfica por la que cada uno de ellos está atravesando. A pesar de que este descenso implica que dichos países están respetando el principio de *avance y no retroceso* —esencial en el marco de los derechos humanos— cuando se aborda el cumplimiento de las metas específicas establecidas en las conferencias, la situación dista de ser alentadora.

En efecto, de los cuatro países analizados, Brasil es el único que cumple en el plazo estipulado la meta fijada para el año 2000, en tanto que ninguno de ellos estaría en condiciones de conseguir las metas propuestas para fechas posteriores. Se presenta entonces un primer desafío que consiste en emprender acciones tendientes a acelerar la caída de los niveles de mortalidad infantil, prestando especial atención al exceso de mortalidad atribuido a causas prevenibles.

En cuanto a las metas vinculadas a la disminución de las brechas entre sectores sociales, y por ende al principio de *igualdad y no discriminación*, la situación es más preocupante. No solo porque las diferencias se mantienen en valores inaceptables (más allá de que en algunos casos la meta se cumpla), sino porque la disponibilidad de información que permitiría comprobar la diferencia entre sectores es limitada, principalmente en el caso de Argentina y Uruguay. La simple carencia de información que revele la problemática de la desigualdad ante la muerte constituye en sí misma un indicador de la escasa importancia que los países otorgan al tema.

Situación diferente es la de Brasil, ya que los esfuerzos integrados de diferentes agencias en los últimos años están permitiendo mejorar

considerablemente sus estadísticas, lo que contribuye a hacer visibles las diferencias entre sectores sociales. En este sentido, si bien en el artículo no se utilizan los datos de la RIPS y el DATASUS, se reconoce que dichas fuentes están logrando importantes progresos en la disponibilidad de información.

Por todo lo expuesto, y a pesar de los avances que se evidencian en algunos casos, en los países del Mercosur se debe insistir en reducir otra brecha: la que existe entre las «intenciones» —que se reflejan en la legislación de cada uno de ellos y en la adhesión a los compromisos internacionales—, y las «acciones» que los mismos ejecutan y sus logros efectivos, implementando estrategias que prioricen a los sectores más postergados mediante una eficaz selección de políticas económicas y sociales.

Con referencia a las intenciones, los cuatro países han suscripto a la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos han desarrollado marcos legales que incorporan el enfoque de derechos, incluyendo su garantía y exigibilidad. Sin embargo, aún son insuficientes los esfuerzos en desarrollar acciones que, más allá de buscar alcanzar los valores planteados a partir de las obligaciones contraídas ante los organismos internacionales, procuren mejorar la calidad de vida de los niños de hoy y de las generaciones futuras.

Asimismo, se debe reconocer que existen serias limitaciones para llevar a la práctica estas acciones. La falta casi generalizada de información relativa a la situación de salud de sectores más carenciados, sumada a la escasa disponibilidad de recursos económicos y personal capacitado, constituyen un contexto complejo a la hora de definir políticas sanitarias y evaluar los resultados.

Por último, queda pendiente, entre otras cuestiones, el abordaje de las defunciones según causas evitables y no evitables (y la consecuente determinación de la proporción de muertes injustas), el estudio de los determinantes sociales de la salud y su injerencia en la mortalidad infantil y la lectura de las políticas públicas a la luz de los principios que rigen los derechos humanos. Ocuparse de estas y otras cuestiones, contribuiría no solo al tratamiento de la problemática, sino también al hallazgo de posibles soluciones.

Anexo

Tabla 1. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay: evolución de la tasa de mortalidad infantil. Por mil nacidos vivos. Período 1990-2015

<i>Año</i>	<i>Argentina</i>		<i>Brasil</i>		<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>	
	<i>DEIS</i>	<i>CELADE</i>	<i>IBGE</i>	<i>CELADE</i>	<i>DGEEC/ CELADE</i>	<i>INE</i>	<i>CELADE</i>
1990	25,6	25,8	45,3	47,5	44,8	20,6	21,4
1995	22,2	23,1	38,6	38,3	41,1	19,6	17,9
2000	16,6	18,4	30,4	30,7	37,4	14,1	15
2005	13,3	14,2	25,9	25,5	33,8	12,7	13,8
2010	-	12,7	22,2	22	30,4	-	12,3
2015	-	11,4	18,9	18,7	27,3	-	10,9

Fuente: elaboración propia con base en datos de DEIS, IBGE, DGEEC, INE y CELADE.

Tabla 2. Argentina: evolución de la tasa de mortalidad infantil por región. Por mil nacidos vivos. Período 1990-2009

<i>Región</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2009</i>
Centro	23,6	14,5	11,7
Cuyo	23,7	16,5	11
Noroeste	31	19,8	13,1
Noreste	33,1	24,3	16
Sur	20,8	14,8	9,2

Fuente: elaboración propia con base en datos publicados por DEIS.

Tabla 3. Brasil: evolución de la tasa de mortalidad infantil por región. Por mil nacidos vivos. Período 1991-2010

<i>Región</i>	<i>1991</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
Norte	44,1	30,9	22,8
Nordeste	71,5	45,2	32,1
Sudeste	41,7	22,2	16,1
Sur	27,4	20,5	14,6
Centro-Oeste	32,4	23,3	17,3

Fuente: elaboración propia con base en datos publicados por IBGE.

**Tabla 4. Paraguay: evolución de la tasa de mortalidad infantil por departamento.
Por mil nacidos vivos. Período 1990-2010**

<i>Departamento</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
Asunción	45,9	36,1	27
Concepción	58,7	41,8	33,8
San Pedro	50,8	38,8	29,6
Cordillera	53,1	37,7	29,1
Guaira	52,5	38,1	29,9
Caaguazú	52,3	42,7	32,1
Caazapá	51,9	37,5	28,1
Itapúa	52	36,2	28,1
Misiones	55,2	39,9	32,2
Paraguarí	50,6	37,3	27,8
Alto Paraná	61,6	47,4	36,1
Central	50,9	36,6	28,3
Ñeembucú	46,4	34,5	27,2
Amambay	67,5	41,1	32,4
Canindeyú	58,5	39,7	30,9
Presidente Hayes	61,4	51,3	39,2
Boquerón	40,6	40,6	47,6
Alto Paraguay	105,2	85,3	74,7

Fuente: DGEEC.

**Tabla 5. Uruguay: evolución de la tasa de mortalidad infantil por departamento.
Por mil nacidos vivos. Período 1996-2010**

<i>Departamento</i>	<i>1996</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
Artigas	22,3	16,4	14,5
Canelones	14,7	11,9	12,6
Cerro Largo	18,9	10	14,5
Colonia	16	9,5	9,8
Durazno	11,4	14	8,3
Flores	17,3	17,9	7,9
Florida	20,2	15,6	11,2
Lavalleja	16,1	8,4	9,7
Maldonado	14,5	18,3	10,3
Montevideo	17,3	14,5	14,1
Paysandú	19	12,7	11,7
Río Negro	9,7	13	9
Rivera	23,5	15,6	13
Rocha	20,7	13,3	13,2
Salto	17,9	15,7	15,3
San José	19	11	10,5
Soriano	21,8	12,9	13
Tacuarembó	19,5	14,6	13,6
Treinta y tres	15,1	15,2	13,2

Fuente: INE.

Bibliografía

- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1996) *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al diseño de políticas y programas*, Santiago de Chile.
- (2005), «Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe», en *Serie Población y Desarrollo de la CEPAL* N° 58, Santiago de Chile.
- *Base de datos de estimaciones y proyecciones de población vigentes en el CELADE, Revisión 2008*, en <www.eclac.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm>, acceso 19 de agosto de 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Naciones, *Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo*, Santiago de Chile, en <www.eclac.org/_vti_bin/shtml.dll/celade/publica/lcg1920e/LC-G1920etodo.html/map>, acceso 15 de noviembre de 2008.
- Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, en <www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>, acceso 2 de mayo 2008.
- Departamento de Informática del Sistema Único del Ministerio de Salud de Brasil, *Indicadores de Salud*, en <www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0201> y <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>>, acceso 18 de octubre de 2010.
- Dirección de Estadística e Información del Ministerio de Salud de la Nación Argentina, *Anuarios 1990 a 2005*.
- DGEEC-CELADE (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de Paraguay-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2005) *Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050*, Fernando de la Mora, Paraguay.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de Paraguay) *Tasas de mortalidad infantil estimadas por departamento, años 1990, 2000 y 2005*.
- IBGE-UNFPA (2006), *Indicadores sociodemográficos prospectivos para o Brasil 1991-2030*, Rio de Janeiro, en <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/publicacao_UNFPA.pdf>, acceso 12 de julio 2010.
- INE (Instituto Nacional de Estadística de Uruguay) *Tasas de mortalidad infantil a partir de 1990*, en <<http://www.ine.gub.uy>>, acceso 23 de agosto de 2010.
- *Censos 2011: Material de Lectura para Aspirantes*, en <<http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>>, acceso 7 de junio de 2011.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina, *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*, en <<http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp>>, acceso 7 de junio de 2011.
- Naciones Unidas (1990) «Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño», Cumbre Mundial a favor de la infancia, Nueva York, en <www.unicef.org/wsc/declare.htm>, acceso 23 de enero de 2009.
- (2003) «El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos: hacia una comprensión colectiva entre las agencias de las Naciones Unidas» (5 pp.), Documento de trabajo, en <http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstanding_Sp.pdf>, acceso 15 de mayo de 2008.
- (2006) *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, OACDH, Ginebra, Suiza, en <www.unfpa.org/derechos/documents/hrba_faq_sp.pdf>, acceso 23 de mayo de 2008.
- Naciones Unidas - Centro de Información, «Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 5 al 13 de septiembre de 1994», en <www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/poblacion/icpd1994.htm>, acceso 24 de febrero de 2009.

- Nyamu-Musembi, C. y Cornwall, A. (2004) «What is the «rights-based approach» all about? Perspectives from international development agencies», IDS Working Paper 234, en <www.handicap-international.fr/bibliographiehandicap/3ApprocheDroit/Approches/RBAIds.pdf>, acceso 18 de mayo de 2008.
- Oyarce, A., Pedrero, M. y Ribotta, B. (2009) *Salud materno-infantil de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: una relectura desde el enfoque de derechos*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Plan de Acción para la aplicación de la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el decenio de 1990.*
- PNUD (2006), *Derechos Humanos y Objetivos de Desarrollo del Milenio. Establecimiento de una relación*, Oslo, en <http://www.undp.org/oslocentre/docs08/mdg_spanish_web.pdf>.
- Red Interagencial de Información para la Salud - Organización Panamericana de la Salud (2008) *Indicadores básicos para la salud de Brasil: conceptos y aplicaciones*, Brasilia, en <<http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/livroidb/2ed/indicadores.pdf>>, acceso 18 de octubre de 2010.

Los sistemas de indicadores sociodemográficos como instrumento para el monitoreo de los derechos humanos: el caso de Argentina¹

Alicia Mirta Maguid²

Resumen

El propósito central de este trabajo es ilustrar acerca de cómo los sistemas de indicadores sociales y demográficos que producen los institutos de estadística de varios países de América Latina pueden adaptarse para contribuir al seguimiento de la situación de los derechos humanos y al diseño de políticas sociales efectivas que tiendan a disminuir las inequidades y a la mejora de las condiciones de vida. Para ello se toma el caso de Argentina, donde el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) desarrolló hasta 2007 el Sistema Integrado de Estadísticas Sociodemográficas (SESD). Se analiza su enfoque, criterios metodológicos y cobertura temática para evaluar su potencialidad en la construcción de indicadores de derechos humanos. Luego se enfatiza y ejemplifica su utilidad para el monitoreo de varios derechos, económicos, sociales y culturales (DESC), así como para identificar desigualdades en el acceso de la población a ellos.

Palabras clave: Indicadores, derechos, desigualdad

Abstract

Sociodemographic indicators systems as a tool for monitoring human rights: the case of Argentina

The main purpose of this paper is to illustrate how the national statistical systems of sociodemographic indicators, produced by several Latin-Americans Statistical Institutes, could contribute to the monitoring of the implementation of human rights and to the design of effective policies and social actions that aim at diminishing the inequalities and improve the people's living conditions. The Argentinean case is taken, where the National Institute of Statistics and Censuses (INDEC) has been developing up 2007 the Integrated System of Sociodemographic Statistics (SESD). Its approach, its methodological criteria and subject coverage are discussed to evaluate their utility to provide indicators of human rights. Later, its potential for the monitoring of some economic, social and cultural rights is highlighted as well as its effectiveness for learning about the population's unequal access to them.

Key words: Indicators, rights, inequality

1 Nota del editor: este es el único trabajo que no deriva del IV Congreso de ALAP.

2 Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Centro de Estudios de Población (CENEP), Buenos Aires, Argentina, amaguid@yahoo.es

Introducción

El propósito central de este trabajo es ilustrar acerca de cómo los sistemas de indicadores sociales y demográficos que producen los institutos de Estadística de varios países de América Latina pueden adaptarse para contribuir al seguimiento de la situación de los derechos humanos, particularmente de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de mujeres y varones. De esta manera serían útiles para el diseño e implementación de las políticas sociales y de acciones tendientes a mejorar progresivamente el cumplimiento de los derechos, disminuir las desigualdades y mejorar las condiciones de vida de la población.

Aunque existen diferencias entre el enfoque de desarrollo —que fundamenta los indicadores sociales— y el enfoque de derechos humanos, la convergencia de ambas miradas en objetivos comunes, como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, su acceso universal a la salud, a la educación, al trabajo, a la protección social, entre otros, y la reducción de inequidad, permitirían aprovechar la experiencia en la construcción de indicadores sociodemográficos y maximizar la explotación de los sistemas estadísticos de los países para el monitoreo de los DESC.

Si bien ha habido avances muy significativos por un lado, desde el enfoque del desarrollo respecto a las metodologías e instrumentos de medición de los hechos sociales y del desarrollo y, por otro, desde el enfoque de derechos con relación al monitoreo del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, todavía no se ha logrado articular ambos espacios de manera que los organismos estadísticos produzcan indicadores comunes y válidos para las dos dimensiones, es decir que incorporen el enfoque de los derechos humanos a sus sistemas estadísticos.

La preocupación por diseñar y construir sistemas de indicadores sociodemográficos o socioeconómicos tiene una larga trayectoria internacional que se inicia a mediados del siglo XX y toma un importante impulso durante la década de los setenta con lo que Horn (1975) denomina «el movimiento de los indicadores» y la aparición de publicaciones pioneras en el Reino Unido, Francia y Estados Unidos.³ Los países latinoamericanos no son ajenos a estas inquietudes y desde mediados de la década de los noventa el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina refuerza esta línea de trabajo con el diseño y construcción del Sistema Integrado de Estadísticas

3 *Social Trends* (1970) en el Reino Unido; *Données Sociales* (1973) en Francia y *Social Indicators* (1973) en Estados Unidos.

Sociodemográficas (SESD). Su objetivo era brindar información relevante para la formulación de políticas sociales focalizadas, a través de indicadores para medir las desigualdades sociales e identificar a los grupos poblacionales y regiones más vulnerables, en el total país y para jurisdicciones como la provincia.

Aunque es más reciente, el desafío de definir indicadores que den cuenta del grado de cumplimiento de los derechos humanos ha tenido una rápida evolución y una importante producción en el mundo y en América Latina, en el contexto de la incorporación creciente de la problemática de los derechos humanos por parte de los organismos internacionales, de los Estados que los van incluyendo en sus agendas políticas y sociales en la mayoría de los países latinoamericanos, y por parte de organizaciones de la sociedad civil para ejercer su capacidad de control ciudadano.

Una dificultad propia del diseño de indicadores de derechos es la imprescindible interpretación previa del contenido y alcance de cada uno de los derechos establecidos en los tratados internacionales. Es decir, la operacionalización del concepto considerado en cada derecho para traducirlo en una medida estadística o en un indicador cualitativo que permita conocer cuán cerca o lejos se está de la meta establecida.

Desde inicios del milenio y hasta la actualidad, todos los documentos que desarrollan una propuesta con un marco conceptual y metodológico de la producción de los indicadores de derechos humanos,⁴ en especial para el seguimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), plantean la discusión acerca de las similitudes y diferencias entre los indicadores de derechos humanos y los indicadores socioeconómicos, así como su inevitable complementariedad.

Las diferencias aluden a que los indicadores socioeconómicos o sociodemográficos pretenden conocer la situación social en determinado momento y los cambios operados en determinados períodos a fin de medir los avances hacia metas y objetivos de desarrollo y, por su parte, los indicadores de derechos apuntan a evaluar el cumplimiento de los derechos establecidos en los tratados internacionales.

Respecto a las similitudes y complementariedad entre ambos, además de que comparten objetivos comunes, los dos sistemas de indicadores coinciden en resaltar la necesidad de desagregación de los indicadores de manera de mostrar las diferencias sociales y territoriales e identificar a los grupos más vulnerables.

4 En el punto 2 se describen las distintas propuestas conceptual-metodológicas para construir sistemas de indicadores socioeconómicos y las que apuntan a la elaboración de indicadores para medir el avance en el cumplimiento de los derechos humanos.

Cecchini (2010), después de analizar las relaciones entre los indicadores de derechos humanos y los socioeconómicos, concluye que es necesario aprovechar los sistemas de estadística existentes y la experiencia conceptual y metodológica en el campo de indicadores socioeconómicos para el monitoreo de los derechos humanos y en especial de los DESC. Como contrapartida, el enfoque de derechos, al considerar la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los mismos, impone una mirada del conjunto de los derechos y no solamente de cada indicador sectorial en particular, que puede enriquecer y aportar para un tratamiento más amplio e integrado de los indicadores socioeconómicos.

En ese sentido, Pautassi (2010: 8) agrega la urgencia de «transversalizar la medición de los derechos sociales al interior de las políticas públicas implementadas, de modo de no aislar un derecho en sí mismo, del contexto de las políticas que buscan garantizarlo». Lógicamente, el monitoreo de los DESC requiere no solo de indicadores cuantitativos —que caracterizan a los sistemas estadísticos— sino también de indicadores cualitativos de progreso y de otros no contemplados en los sistemas de indicadores sociodemográficos, tales como los que refieren al diseño e implementación de políticas públicas —especialmente las sociales— y a la consideración de los derechos en los procesos legislativo y judicial.

Vale la pena aclarar que este trabajo se limita a sugerir la potencialidad que tienen los sistemas de indicadores sociodemográficos de carácter cuantitativo para la vigilancia de algunos de los derechos económicos, sociales y culturales. El hecho de que muchos países ya tienen experiencia acumulada en la construcción de estos sistemas podría aprovecharse para que el diseño incorpore más vigorosamente la mirada de los derechos humanos.

En el segundo apartado se presenta una reseña de los antecedentes en materia de indicadores socioeconómicos y para el monitoreo de los derechos humanos.

Luego, y con el objetivo de contextualizar la selección de indicadores que podrían mostrar el grado de cumplimiento de varias dimensiones de los derechos humanos, se describe en primer lugar el marco conceptual y metodológico que sustenta el «Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos» (Naciones Unidas. ACNUDH) de 2008. Asimismo, se presentan las bases conceptuales y los criterios metodológicos adoptados por el Sistema Integrado de Estadísticas Sociodemográficas de Argentina (SESD) para que los indicadores permitan identificar las inequidades y resaltar la situación de los grupos poblacionales más postergados, con un enfoque de género que atraviese todo el sistema.

En el cuarto punto se expone el alcance y contenido del SESD que desarrolló el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos entre 1995 y 2007 señalando las áreas temáticas que podrían aportar al seguimiento de varios derechos económicos, sociales y culturales. Se especifican las variables de corte necesarias para visualizar las diferencias entre distintos grupos sociales, regiones geográficas y poblaciones con derechos específicos como los niños y adolescentes, los migrantes, los pueblos originarios y los afrodescendientes.

A continuación, se ejemplifica su potencialidad para el monitoreo de los DESC, así como para conocer las desigualdades en el acceso a los beneficios del desarrollo, a través del análisis de resultados de varios indicadores seleccionados. Finalmente, se resumen las deficiencias y los requerimientos de información para incorporar la perspectiva de los derechos humanos en los sistemas de indicadores sociodemográficos de nuestros países.

Breve reseña de antecedentes en materia de indicadores socioeconómicos y para el monitoreo de los derechos humanos

La idea de desarrollar sistemas de indicadores sociodemográficos tiene una larga trayectoria internacional. Ya en 1954 las Naciones Unidas publicaron el «Informe sobre la definición y medición internacional del nivel de vida» que reflejaba su preocupación por medir el grado de desarrollo, los niveles de vida y las condiciones sociales asociadas con ellos. Durante los años sesenta y setenta se desarrollaron muchos documentos que muestran un avance significativo para el diseño e implementación de sistemas integrados que podrían aplicarse en la mayoría de los países con criterios homogéneos para garantizar la comparabilidad internacional.⁵ De acuerdo a Maguid, Moreno y otros (1997) esta línea de trabajo pretendía establecer un sistema de contabilidad social análogo al de las cuentas nacionales —referido a la medición del comportamiento de la economía—, que se aplicara en los países con criterios homogéneos para posibilitar la comparabilidad internacional. La importancia que los organismos de Naciones Unidas le dieron a esta cuestión se expresa según Horn (1975) en lo que denomina «el movimiento de los indicadores». Este rasgo se iría fortaleciendo en los setenta también en los países con la aparición de publicaciones pioneras como *Social Trens* en el Reino Unido en 1970; en Francia, *Données Sociales* en 1973 y en Estados Unidos en

5 Véase Naciones Unidas, 1954, 1978, 1979 y 1989.

el mismo año se difunde *Social Indicators*, las que se siguieron publicando regularmente hasta el presente.

En varios países latinoamericanos surgieron inquietudes análogas como consecuencia del citado movimiento de los indicadores. En Argentina, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) comenzó a plantearse ya en 1971 los objetivos y contenidos de un sistema de este tipo, desarrollo que se vio interrumpido por la instauración de la dictadura militar de 1976 a 1984. Con posterioridad se retomó esta línea de trabajo y se crea la serie de publicaciones *Situación y evolución social*.

Durante 1995 se realizó un gran esfuerzo para rediseñar el Sistema Integrado de Estadísticas Sociodemográficas (SESD)⁶ de manera que permitiera brindar en forma adecuada, continua y oportuna, información relevante para la formulación de políticas sociales focalizadas, a través de indicadores para medir las desigualdades sociales e identificar a los grupos poblacionales y regiones más vulnerables, en el total país y para jurisdicciones como la provincia y el departamento. Así, la publicación *Rediseño del sistema de indicadores sociodemográficos* (véase Maguid, Moreno y otros, 1997), contenía los criterios conceptuales y metodológicos que articulan el sistema y contemplaba un amplio conjunto de indicadores organizados por áreas temáticas: dinámica y estructura de la población, características de los hogares y las familias, vivienda y saneamiento básico, educación, salud, actividad económica y trabajo, ingresos, seguridad social, seguridad pública, participación ciudadana, tiempo libre, condiciones de vida y pobreza, situación de las mujeres, de los niños y adolescentes, de los jóvenes y de los adultos mayores. Los resultados se difundieron a través de distintas publicaciones (INDEC, 1995, INDEC 1997, INDEC 1998, INDEC 1999, INDEC 1996-2000). Lamentablemente, a partir de principios de 2007 el Instituto de Estadística fue intervenido y se suspendió la producción de estos indicadores.

Más recientemente, la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desarrolló una serie de documentos tendientes a incentivar el consenso alrededor de un conjunto de indicadores comparables internacionalmente para el monitoreo y el seguimiento del desarrollo social en América Latina. Los avances de este Proyecto⁷ se concretan

6 La autora fue directora de Estadísticas Sectoriales del INDEC, área responsable del diseño e implementación del SESD, entre 1995 y 2007.

7 Proyecto Red de Instituciones y Expertos en Estadísticas Sociales y de Medio Am-

en la publicación de Cecchini (2005) *Propuesta para un compendio latinoamericano de indicadores sociales*. En el mismo se propone una batería de indicadores organizada en áreas temáticas: bienestar, trabajo, educación, salud, vivienda y servicios básicos, género y, como marco contextual, las áreas de población y de economía. La cobertura temática y los criterios metodológicos son bastante similares a los adoptados por el SESD de Argentina.

Por su parte, la preocupación por contar con metodologías e indicadores apropiados para el monitoreo del progreso en materia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) se ha reflejado en significativos avances en el desarrollo de indicadores específicos para medir el grado de cumplimiento de estos derechos y su articulación con las políticas públicas.

Conviene señalar que es a partir de la década de los noventa que comienza a incorporarse la perspectiva de los derechos humanos en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas y, en la Cumbre del Milenio de septiembre del año 2000 se acuerdan «los Objetivos de Desarrollo del Milenio» (ODM) para combatir la pobreza, el hambre, el analfabetismo, la discriminación contra la mujer, las enfermedades y la degradación del ambiente. El monitoreo del alcance de estos objetivos requiere la definición y elaboración de una serie de indicadores correspondientes a cada meta.

También en ese año por primera vez el Informe de Desarrollo Humano 2000, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2000), está dedicado a los derechos humanos y el desarrollo humano. En el capítulo V «Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos» se proponen una serie de criterios conceptuales y metodológicos para la creación de indicadores sobre los derechos, enfatizando la necesidad de armonizarlos con los indicadores estadísticos de desarrollo, que pueden convertirse en una herramienta poderosa para luchar por los derechos humanos.

En 2005 se produce un avance sustantivo en la discusión sobre indicadores de derechos humanos con la realización de la Reunión de Expertos en Indicadores de Derechos Humanos, organizada por el Instituto para los Derechos Humanos de la Åbo Akademi University, en Åbo/Turko, Finlandia (*Report of Turku Expert Meeting on Human Rights Indicators & Nordie Network*, 2005).

biente (REDESA) cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de los países latinoamericanos y del Caribe para producir estadísticas sociales y ambientales que alimenten una mejor formulación y seguimiento de las políticas de desarrollo, fortaleciendo la coordinación entre los países de la región.

Las conclusiones y los documentos presentados por los expertos, particularmente el de Malhotra y Fasel (2005), sentaron las bases del marco conceptual y de los criterios a considerar para la identificación y diseño de indicadores adecuados, tanto cuantitativos como cualitativos, para la evaluación del cumplimiento de los tratados de derechos humanos. Uno de los aportes relevantes a la discusión fue la propuesta de categorizar a los indicadores en *estructurales*, de *proceso* y de *resultados*, clasificación que fue adoptada por los desarrollos posteriores de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En 2006, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Naciones Unidas, ACNUDH, 2006) presenta el «Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos» que luego es ampliado y mejor sistematizado en 2008 con el «Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos». Allí se expone el marco conceptual-metodológico para los indicadores cuantitativos, señalando la necesidad de que los mismos se desagreguen para evidenciar las diferencias o la discriminación «de acuerdo al sexo, la discapacidad, el origen étnico, la religión, el idioma, condición social o la identidad regional de las personas» (Naciones Unidas, ACNUDH, 2008: 8). También indica la conveniencia de utilizar dos tipos de fuentes de datos complementarias: por un lado, las estadísticas socioeconómicas y otras administrativas y, por otro, los datos sobre hechos de violaciones de los derechos humanos, estableciendo criterios explícitos de selección de los indicadores y teniendo en cuenta el contexto nacional. En el Anexo se ejemplifica una lista de indicadores correspondientes al derecho a la vida, a la libertad, a una alimentación adecuada, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a no ser sometido a la tortura, a participar en los asuntos públicos, a la educación, a la vivienda adecuada, a la seguridad social, al trabajo, a la libertad de expresión y a un juicio justo, especificando a qué tratados internacionales pertenecen y clasificándolos de acuerdo a distintos atributos de cada derecho y a su carácter de estructurales, de proceso o de resultado.

Con relación a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC o derechos sociales), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) elaboró el documento «Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales», y presentado ante la OEA en julio 2008, que procura ofrecer a los Estados Parte, a la sociedad civil y a los demás organismos del Siste-

ma Interamericano una guía base para la elaboración de los informes periódicos previstos por el Protocolo de San Salvador⁸ y a la vez, un instrumento para la verificación del cumplimiento de sus obligaciones por parte de los Estados.

Este documento es uno de los primeros directamente referidos a estos derechos y desarrolla lineamientos que vale la pena destacar: a) el principio de progresividad de los DESC que refiere a que su realización requiere un proceso progresivo de avance hacia el logro de una meta; la especificidad de los indicadores de derechos humanos que deben distinguirse conceptualmente de los indicadores socioeconómicos —que habitualmente producen los organismos estadísticos— aunque se complementen; b) la necesidad de complementar los indicadores cuantitativos con «señales de progreso cualitativas»; c) la definición de tres tipos de indicadores adoptados por los Informes de Naciones Unidas de 2006 y 2008; d) la distinción de tres categorías —la recepción del derecho en el sistema legal, en las instituciones y en las políticas públicas, las capacidades estatales y el contexto financiero básico— para cada tipo de indicador —estructural, de proceso y de resultado— y e) la incorporación de indicadores sobre temas transversales como la igualdad, el acceso a la Justicia y el acceso a la información y participación.

Además de presentar una iniciativa concreta de indicadores estructurales, de proceso y de resultado sobre estos temas transversales, se ejemplifica cómo se aplicaría la metodología propuesta en el caso del derecho a la salud y del derecho a la seguridad social, aclarando que se trata de una primera etapa y que los lineamientos procuran ser lo suficientemente flexibles para permitir su ajuste y adaptación a los contextos regionales y nacionales.

Todo este proceso, de acuerdo a Pautassi (2010), fue acompañado por el trabajo constante de los Comités de los Pactos y Tratados internacionales sobre derechos humanos, los relatores especiales para cada uno de los derechos, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, la Declaración del Milenio en 2000 y la sanción del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (FPIDESC) en diciembre de 2008.

En el contexto de una incorporación creciente de la problemática de los derechos humanos a las agendas políticas y sociales de la

8 El Protocolo de San Salvador, que designa al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, indica en su artículo 19 que los Estados Parte deberán elaborar informes periódicos respecto a las medidas progresivas adoptadas para asegurar el debido respeto por los derechos.

mayoría de los países latinoamericanos, de una firme toma de conciencia por parte de la sociedad civil y de la acción de control ciudadano que ejercen diversos organismos no gubernamentales, también ha aumentado la demanda de instrumentos sólidos que permitan dar seguimiento al cumplimiento de los derechos a partir de información confiable, adecuada y oportuna.

El sistema de indicadores sociodemográficos de Argentina (SESD) desde la perspectiva de los derechos humanos⁹

Interesa conocer en qué medida el marco conceptual y metodológico del SESD, los indicadores cuantitativos que lo conforman y las fuentes estadísticas utilizadas para calcularlos, son compatibles y adecuados para alimentar un sistema de indicadores sobre derechos humanos. Dada la complejidad y extensión de ambos sistemas en este ejercicio se seleccionan únicamente algunos de los derechos económicos, sociales y culturales para los cuales podrían obtenerse indicadores cuantitativos de los sistemas de indicadores sociodemográficos o también denominados socioeconómicos, tomando el caso de Argentina.

Bases conceptuales y criterios metodológicos de los indicadores de derechos humanos

El reconocimiento de la necesidad de promover y proteger los derechos humanos tuvo su expresión internacional más contundente con la *Declaración Universal de Derechos Humanos* aprobada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Luego surgen otros instrumentos internacionales de derechos humanos que amplían y agrupan los derechos de acuerdo a su carácter o los particularizan para grupos poblacionales específicos.¹⁰ La Organización de Estados Americanos (OEA) ha aprobado adicionalmente otros tratados y protocolos que reafirman los anteriores para el escenario americano o que agregan temáticas específicas.¹¹ Lo ante-

9 Una parte de este apartado fue presentado por la autora en la Conferencia Internacional sobre Statistics, Development and Human Rights, organizada por la International Association for Official Statistics (IAOS) en septiembre del 2000.

10 Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos y Sociales; Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

11 Entre otros pueden señalarse: la Convención Americana sobre Derechos Humanos o

rior da muestra de la complejidad y diversidad de los tratados y de la cantidad de derechos que se requiere monitorear.

El «Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos», elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Naciones Unidas, ACNUDH, 2008) parte de la Declaración Universal y de los tratados internacionales básicos de derechos humanos, considerando las observaciones generales de los Comités correspondientes a los distintos tratados, para interpretar el contenido normativo de doce derechos humanos para los que se proponen indicadores, aclarando que será necesario continuar completando la propuesta para que exprese mejor los intereses específicos de cada tratado.

Los derechos seleccionados son: 1) el derecho a la vida, 2) el derecho a la libertad y a la seguridad personal, 3) el derecho a participar en los asuntos públicos, 4) el derecho a no ser sometido a tortura ni tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 5) el derecho a la libertad de opinión y de expresión, 6) el derecho a un juicio con las debidas garantías, 7) el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, 8) el derecho a una alimentación adecuada, 9) el derecho a una vivienda adecuada, 10) el derecho a la educación, 11) el derecho a la seguridad social y 12) el derecho al trabajo.

El marco conceptual y metodológico considera varios requisitos que se resumen a continuación:

- *Atributos de cada derecho*: Es necesario interpretar el texto de la norma jurídica para cada derecho humano a fin de traducirlo en un número limitado de atributos propios del mismo, que a su vez permitan determinar los indicadores adecuados para vigilar el cumplimiento de ese derecho. Es decir, propone definir *los atributos* que mejor reflejen el contenido normativo de los derechos. Por ejemplo, para el derecho a la vida se determinan cuatro atributos: «privación arbitraria de la vida», «desaparición de personas», «salud y nutrición» y «pena de muerte». Para el derecho a la salud los atributos elegidos son: «la salud sexual y reproductiva», «la mortalidad infantil y la atención de la salud», «el entorno natural y de trabajo», «la prevención, tratamiento y control de enfermedades» y «la accesibilidad a los centros de salud y a los medicamentos esenciales».

Pacto de San José de Costa Rica; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador); el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de las Personas; el Proyecto de Declaración Interamericana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El marco supone decisiones en cuanto a qué indicadores se elegirán para cada atributo y cada derecho, aunque no necesariamente sean mutuamente excluyentes ya que pueden corresponder a más de un derecho. Como puede observarse el *atributo relativo a «salud y nutrición»* del derecho a la vida se intersecta con el *atributo «la mortalidad infantil y la atención de la salud»* del derecho a la salud. Así, por ejemplo, se propone como indicador de resultado del derecho a la vida «la tasa de mortalidad infantil» y «la esperanza de vida al nacer» que también son indicadores propios del derecho a la salud.

- *Tipos de indicadores.* Otro requisito fundamental de marco es que los indicadores pudieran mostrar tanto el compromiso de las entidades responsables respecto a las normas de derechos humanos, como los esfuerzos emprendidos para hacer realidad ese compromiso y los resultados de esos esfuerzos en el tiempo. Para ello se adoptó la clasificación de los indicadores distinguiendo los estructurales, de proceso y de resultados que reflejan respectivamente los tres requisitos. Mediante la determinación de indicadores estructurales, de proceso y de resultados para cada uno de los atributos de un derecho humano es posible proceder a una evaluación de las medidas adoptadas por los Estados Parte para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Los *indicadores estructurales* son aquellos que reflejan la ratificación y adopción de los instrumentos jurídicos, los compromisos del Estado y la existencia de mecanismos institucionales básicos para facilitar la realización del derecho humano en cuestión. Los *indicadores de proceso* se refieren a los instrumentos de política de Estado —Programas públicos e intervenciones concretas— que el Estado adopta para concretar su compromiso con alcanzar los resultados que supone cada derecho. Finalmente, los *indicadores de resultado* muestran logros individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de los derechos humanos en un contexto determinado.

- *Transversalidad.* Los indicadores elegidos tienen que expresar las normas y los principios transversales de los derechos humanos como su *universalidad que alude a la no discriminación y la igualdad de la población frente a cada derecho*, para lo cual tienen que ser desagregados para identificar la situación de los grupos más vulnerables; su *indivisibilidad* con relación a la necesidad de contemplar a todo el espectro de indicadores y no cada grupo sectorial por separado y su *interdependencia*, que alude a que los indicadores están relacionados entre sí.
- *Calidad y confiabilidad.* Los indicadores cuantitativos deben definirse conceptual y operacionalmente, ser pertinentes y oportunos,

válidos y fiables, calcularse a partir de fuentes confiables y poder utilizarse regularmente. Se reconoce la conveniencia de basarse en dos fuentes complementarias de datos: las estadísticas socioeconómicas y registros administrativos y los datos fácticos de violaciones de los derechos humanos. Las primeras tienen fuentes confiables y válidas como los censos, las encuestas a hogares y los registros de hechos vitales, que aseguran la homogeneidad de criterios metodológicos. Por su parte los datos fácticos refieren casi siempre a información sobre casos denunciados de violaciones a los derechos humanos.

- *El contexto.* Es necesario considerar la pertinencia contextual de los indicadores ya que los países y dentro de ellos las regiones tienen distintos niveles de desarrollo y de logro respecto a los derechos humanos. Para ello hay que lograr un armonía entre los indicadores de pertinencia universal y los que se adaptan a un contexto específico.

Como señala Pautassi (2010) es necesario complementar a los indicadores de derechos cuantitativos, con indicadores de carácter cualitativo que muestren las señales de progreso, tema que excede los propósitos de este trabajo.

Bases conceptuales y criterios metodológicos del SESD y su vinculación con los indicadores de derechos humanos

Interesa ahora indagar en qué medida el marco del SESD y sus requisitos responden a los establecidos para los indicadores de derechos humanos. Hay que tener presente que este sistema podría ser útil respecto a los indicadores cuantitativos «de proceso» y, especialmente, «de resultados».

El objetivo central del sistema es contar con un conjunto de indicadores que refleje de manera adecuada, oportuna y permanente la situación social del país en su conjunto y de las unidades geográficas que lo componen a fin de proveer insumos para el diagnóstico y seguimiento de los cambios que se producen en la realidad social.

Pero para que esta información sea útil para la toma de decisiones destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población es necesario que permita reconocer la complejidad y heterogeneidad de la realidad social, es decir, que permita identificar las zonas y subpoblaciones más postergadas y compararlas con los grupos en mejor situación a fin de evaluar la distancia que necesitan recorrer para superar su retraso relativo.

En ese sentido, los indicadores que lo integran se seleccionaron respondiendo al criterio de que fueran pertinentes y relevantes para

reflejar, mediante medidas estadísticas apropiadas —porcentajes, tasas, índices, brechas— los fenómenos que permiten describir y comprender diferentes dimensiones de la realidad social y las tendencias del conjunto de la población y de diversos grupos sociales específicos en un ámbito territorial determinado, a fin de contar con insumos para las políticas sociales. Es decir, que posibilitaran contrastar la situación de los distintos grupos sociales para conocer la distancia a recorrer para superar las inequidades detectadas, teniendo en cuenta los derechos económicos, sociales y culturales a los que debería acceder toda la población.

Por otra parte, para que estos indicadores constituyan un sistema es necesario que estén interconectados entre sí; el concepto de sistema descansa en la idea de conexión; no es un conjunto de indicadores aislados, sino unidos por alguna forma metódica de interacción o interdependencia. Por ello, es imprescindible definir como punto de partida una serie de criterios comunes que guíen la selección de los indicadores y que existan definiciones y clasificaciones comunes, tanto con relación a las variables o características investigadas como a las unidades de análisis y a las áreas geográficas consideradas. Así, los indicadores, aunque se basen en información proveniente de distintas fuentes estadísticas, deben ser comparables entre provincias, regiones y grupos poblacionales observados.

Por último, se requiere que el sistema sea «completo y dinámico». Esto alude a que todos los aspectos importantes desde el punto de vista social deberían incorporarse, y la dinámica del sistema, si quiere reflejar la realidad, debe ser lo suficientemente flexible para permitir su actualización en función de la aparición de nuevos fenómenos o de metodologías para medir más adecuadamente los hechos sociales.

Además, para conocer la situación y evolución social de las personas —que constituyen el interés primordial del SESD— es necesario utilizar distintos niveles de análisis: no solo el de los individuos, sino también el de las familias, los hogares y otros grupos poblacionales de interés para las políticas sociales. Todos estos requisitos se han tenido en cuenta para el diseño del SESD y obligan a desarrollar la tarea en forma sistemática y gradual, de manera de ir avanzando progresivamente en la incorporación de nuevos aspectos y en el nivel de desagregación de los indicadores.

Tendiendo en cuenta estas precisiones y a partir de la experiencia acumulada, de la revisión de los antecedentes nacionales e internacionales y de la consulta con especialistas, productores y usuarios de información sociodemográfica, se contemplaron básicamente tres

criterios que sirvieron como guía para definir el alcance temático del sistema y los indicadores que lo componen:

- a. *El criterio de la focalización*: contar con indicadores que permitan mostrar la situación de los grupos poblacionales y áreas territoriales más vulnerables. Esta decisión se refleja en el cálculo de indicadores, en cada área temática, de manera desagregada para distintos segmentos sociales y territoriales específicos y en la inclusión de nueva áreas sobre «condiciones de vida y pobreza», «situación de la mujer», «niños y adolescentes» «jóvenes» y «adultos mayores». Esto permitiría evaluar el acceso a distintos derechos humanos por parte de subpoblaciones específicas. Conviene señalar que un nuevo rediseño debería incorporar a otros grupos poblacionales desprotegidos como los migrantes, los discapacitados, los pueblos originarios y los afrodescendientes.
- b. *El criterio de la disparidad*: contar con indicadores desagregados a fin de que posibiliten conocer la brecha o distancia que separa a los diferentes sectores sociales y poblacionales en el total del país y en cada jurisdicción; la heterogeneidad entre los ámbitos rural y urbano y entre provincias. Para ello, se utilizan «variables de corte» seleccionadas como *proxí* de las condiciones de vida, tales como la condición de pobreza, el nivel de educación alcanzado, el quintil de ingreso per cápita del hogar, el tipo de hogar —monoparentales y con núcleo completo—, entre otras. La desagregación por sexo, grupos de edad, y cuando es posible, por tipo de área de residencia urbana o rural, atraviesa todo el sistema. Nótese que este criterio es fundamental para apreciar en qué medida la vigencia de los derechos sociales cubre a todos y a todas.
- c. *El criterio de las metas y convenciones internacionales*: contar con indicadores para monitorear el progreso con relación a los objetivos y metas establecidas en las Conferencias y Convenciones internacionales, particularmente aquellas del ámbito de los organismos de las Naciones Unidas, con las que el país se ha comprometido.

Como se dijo, el marco del SESD puede adecuarse al establecido para los indicadores de derechos humanos y de los DESC de carácter cuantitativo y relativos a las dimensiones «de proceso» y fundamentalmente «de resultado», más allá de los atributos que se distinguen para cada derecho observado. Hecha esta salvedad, el siguiente esquema permite visualizar la concordancia entre los restantes requisitos planteados para los indicadores de derechos humanos y los que sustentan al SESD.

Recuadro 1. Concordancia entre indicadores

<i>Requisito indicadores de derechos</i>	<i>SESD</i>
<i>Tranversalidad</i>	
No discriminación e igualdad frente a cada derecho	El criterio de la focalización y el criterio de la disparidad.
Indivisibilidad e interdependencia de los derechos	Los requisitos de interconexión entre los indicadores y de que sea completo y dinámico.
<i>Calidad y confiabilidad</i>	
	El requisito de que los indicadores sean pertinentes y relevantes.
<i>Fuentes apropiadas</i>	
	Las fuentes son las mismas con relación a la mayoría de los indicadores cuantitativos de derechos.
<i>Indicadores para derechos de los distintos tratados</i>	
	El criterio de las metas y convenciones internacionales.

Fuente: elaboración propia.

A pesar de que en el momento en que se realizó el rediseño del SESD la inclusión de la perspectiva de los derechos humanos no estaba explicitada, hay que destacar que la aplicación de estos criterios permiten disponer de una serie de indicadores para aproximarse a la situación de los derechos humanos, en particular a los derechos económicos, sociales y culturales, tales como el acceso a la vivienda y saneamiento, a la salud, a la educación y a condiciones adecuadas de empleo así como a condiciones de vida dignas.

Alcance y contenido del SESD en el marco de las estadísticas sobre derechos humanos

Dada la complejidad y extensión del SESD se decidió dividirlo en áreas y sub-áreas temáticas, clasificando cada indicador en una de ellas más allá de que, en algunos casos, pudiera pertenecer a una o más áreas. En el recuadro 1 se presenta el alcance general de cada área temática, con relación a distintas dimensiones de la realidad social, señalando su pertinencia para abordar la situación respecto a los DESC, y proponiendo las desagregaciones y brechas que habría que estimar para conocer si efectivamente son universales o existen grupos sociales de menor educación e ingresos que todavía no pueden acceder a ellos.

Recuadro 2. El contenido del SESD desde la perspectiva de los derechos humanos

<i>Áreas contextuales que atraviesan todo el sistema</i>	
<i>Dinámica y estructura de la población</i>	<p>El volumen, el ritmo de crecimiento de la población y su composición constituyen factores estrechamente interrelacionados entre sí, pero que también van a condicionar todos los demás hechos sociales. Por ejemplo, la magnitud de la población demandante de distintos programas de salud, de distintos niveles de educación, de seguridad social, de vivienda y el volumen de oferta de trabajo para la que se requiere empleo, van a depender de la dinámica demográfica.</p> <p>Los principales indicadores considerados aluden a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La dinámica del crecimiento pasado y futuro de la población y a sus componentes: la natalidad —condicionada por los niveles de fecundidad—, la mortalidad y las migraciones. • La composición por sexo y edad y particularmente el problema del envejecimiento poblacional. • La distribución espacial de la población y el proceso de urbanización. • La migración interna e internacional.
<i>Familia y hogares</i>	<p>Los indicadores incluidos procuran reflejar las características y transformaciones operadas en el tipo y composición de los hogares y las familias, asumiendo que es en estos ámbitos donde se perfilan las estrategias de vida de las personas. Se consideran aspectos relativos a la formación y disolución de las uniones, al tipo de hogares y de familias, al ciclo de vida familiar y a la presencia de núcleos conyugales incompletos o familias monoparentales. Se procura asimismo identificar a los hogares en situaciones vulnerables ya sea por características propias del hogar o de sus jefes y por la presencia de niños, adolescentes o ancianos en situaciones desfavorables.</p>
<i>Áreas vinculadas con los derechos económicos, sociales y culturales</i>	
<i>Vivienda y hábitat</i>	<p>En esta temática se incluyen indicadores que muestran la presencia relativa de los distintos tipos de viviendas particulares y de los hogares y población residente en ellos; a las modalidades de tenencia de la vivienda; al acceso a los servicios básicos —agua potable y cloaca— y a la disponibilidad de otros servicios en la vivienda. Se procura identificar a los hogares que habitan viviendas deficitarias o que no tienen cubiertos los servicios de saneamiento básico.</p> <p><i>Incluye indicadores que expresan la situación respecto a condiciones de vivienda adecuadas, establecido en el derecho a un nivel de vida adecuado</i> (Artículo 25 de la Declaración Universal y Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PDESC).</p>
<i>Salud</i>	<p>Los problemas relativos a la salud y al acceso a la atención médica de la población tratan de reflejarse a través de un conjunto de indicadores relativos a los niveles de mortalidad: esperanza de vida al nacer y a edades específicas, niveles y causas de muerte por sexo y edades, con especial atención en la mortalidad infantil. Con relación a la natalidad, además de los niveles de fecundidad, se presentan los nacimientos con bajo peso o de madres en situaciones de riesgo. Las características de la morbilidad se consideran a partir del registro de enfermedades de denuncia obligatoria, en particular la información referente a incidencia del VIH. También se incluyen indicadores sobre la disponibilidad de recursos hospitalarios y la cobertura de los programas de vacunación.</p> <p>La ausencia de cobertura de salud —mediante obras sociales, mutuales o sistemas pre-pagos— es otro aspecto importante para identificar grupos poblacionales y áreas en situaciones de riesgo.</p> <p><i>La mortalidad infantil —total, neo y postneonatal—, la probabilidad de morir en los primeros años de la vida y la esperanza de vida al nacer son indicadores que expresan el derecho a la salud y también el derecho a la vida. Por su parte, la cobertura de salud alude directamente al derecho a la salud.</i> (Artículo 3.º y Artículo 25 de la Declaración Universal y Artículo 12 del PDESC).</p>

Educación	<p>Aquí se contemplan indicadores relativos a la cobertura del sistema educativo y a sus resultados, a los recursos humanos y físicos con que cuenta. Así se considera el acceso de los niños en edad escolar, de los adolescentes y de los jóvenes al sistema educativo, la permanencia, el rezago y la promoción de los estudiantes de acuerdo a la edad esperada en cada nivel educacional. La vinculación entre la población demandante de educación formal, en cada grupo de edad pertinente, y la que efectivamente asiste a establecimientos educativos, de cada nivel, da cuenta de la cobertura del sistema educativo.</p> <p>Por su parte, el nivel de instrucción alcanzado por la población refleja no solo el acceso anterior a la educación, sino también el perfil de los recursos humanos de nuestra sociedad y, especialmente, de los que participan en el mercado de trabajo.</p> <p><i>Las tasas de asistencia escolar y el nivel de educación alcanzado son indicadores que dan cuenta del derecho a la educación en el presente y en el pasado respectivamente.</i> (Artículo 26 de la Declaración Universal y Artículo 13 del PDESC).</p>
Trabajo	<p>Incluye indicadores sobre la dinámica y estructura del mercado de trabajo. Así, se consideran los niveles de actividad, de empleo, desempleo y subempleo procurando mostrar no solamente su evolución en el pasado reciente sino también las diferencias existentes entre distintos grupos poblacionales y ámbitos geográficos.</p> <p>Otra serie de indicadores dan cuenta de la estructura del empleo y de las modalidades de inserción de los ocupados de acuerdo a la rama de actividad y el tamaño de los establecimientos, la categoría ocupacional, la calificación ocupacional, entre otras características, identificando las situaciones de precariedad laboral y subcalificación.</p> <p>Se enfatiza la identificación de los grupos más afectados por el desempleo o por condiciones inadecuadas de empleo. Para ello los indicadores correspondientes se calculan por grupos de edad y sexo, por nivel de educación, por posición en el hogar y por nivel de pobreza del hogar.</p> <p><i>La desigualdad en las posibilidades de acceso al trabajo y a condiciones de empleo adecuadas reflejan en qué medida se cumple el derecho al trabajo y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.</i> (Artículo 23 de la Declaración Universal y Artículos 6.° del PDESC).</p>
Ingresos	<p>Aquí se presentan indicadores sobre los ingresos individuales y sobre el ingreso per cápita de los hogares que permiten aproximarse al conocimiento de cómo se distribuyen los ingresos totales de una sociedad entre su población.</p> <p>Asimismo, se muestra la asociación entre el nivel de ingresos individual y el nivel de educación alcanzado.</p> <p><i>Estos indicadores permiten aproximarse al derecho a un nivel de vida adecuado y conocer la inequidad en la distribución de los ingresos.</i> (Artículo 25 de la Declaración Universal y Artículo 7.° del PDESC).</p>
Condiciones de vida	<p>Pretende dar cuenta de la incidencia de la pobreza, reconociendo sus distintos tipos, pero también de otras situaciones de vulnerabilidad que no son captadas cuando se aplican únicamente los métodos destinados a medir la pobreza.</p> <p>En ese sentido, además de reconocer a los denominados «pobres estructurales», que no tienen satisfechas sus necesidades básicas (NBI)* y a los «pobres por ingreso», que residen en hogares cuyo ingreso no es suficiente para cubrir los gastos de alimentación y de servicios; se incorporan otros indicadores que permiten identificar hogares e individuos en condiciones de vida desfavorables, que los hacen vulnerables o potencialmente vulnerables y que también serían objeto de políticas sociales.</p> <p><i>Este conjunto de indicadores es de suma importancia para reflejar en qué medida el nivel de vida de las personas es adecuado.</i> (Artículo 25 de la Declaración Universal y Artículo 11 del PDESC).</p>

* A partir del Censo de Población, Vivienda y Hogares de 2001 se calcula un índice más completo denominado «Índice de Privación Material de los Hogares» (IPMH) que considera, al igual que el de NBI, la carencia de recursos materiales, pero agrega la carencia de recursos patrimoniales.

Esta área examina la situación de las mujeres y las desigualdades de género en distintas dimensiones de la realidad social: en el ámbito familiar la jefatura de los hogares; en el mercado de trabajo la participación femenina y sus niveles de desocupación y subempleo, la modalidades de inserción ocupacional, los ingresos y la participación femenina en cargos jerárquicos; en el ámbito público la cuota femenina en el parlamento y en el poder ejecutivo y legislativo.

Pero además interesa mostrar la heterogeneidad que existe también entre las propias mujeres de distintos grupos sociales o áreas geográficas.

Por ello, los indicadores que se presentan responden a tres tipos de objetivos:

1. Proporcionar indicadores de «brecha de género» y de «presencia femenina» que reflejan la disparidad entre varones y mujeres.
2. Proporcionar indicadores que permitan seguir la evolución de la situación de las mujeres en *dimensiones y variables que son específicas de las mujeres* como, por ejemplo, la mortalidad materna y aspectos de la salud reproductiva.
3. Proporcionar indicadores «de brecha social» que den cuenta de la situación particular de las mujeres que pertenecen a grupos vulnerables y poner de manifiesto, en este caso, las disparidades entre mujeres con distintas características sociales, tales como el nivel de instrucción o la situación de pobreza.

Además de los indicadores de esta área, en todo el resto de las áreas temáticas se desagregan los indicadores por sexo, lo que permite establecer los avances o retrocesos respecto a los derechos de igualdad entre géneros, que se explicitan en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Para cada subconjunto se incorporan indicadores que permiten conocer la situación del grupo de manera global o distinguiendo dentro de ellos a los que se encuentran en situaciones particularmente difíciles o riesgosas para su desarrollo adecuado.

Para fines estadísticos se define cada grupo en función de la edad:

- Niños y adolescentes: personas de 0 a 17 años.
- Jóvenes: personas de 18 a 29 años.
- Adultos mayores: personas de 60 años y más.

Al interior de cada grupo se distinguen varios tramos de edad vinculados, en cada caso, con etapas diferentes del ciclo de vida.

Los indicadores permiten monitorear los derechos establecidos en la Convención sobre Derechos del Niño, tales como el derecho a la vida, al bienestar, a la educación y a la salud.

Dado que el sistema se diseñó en 1996 sería necesario su ajuste y ampliación incorporando los grupos poblacionales señalados.

Otras áreas temáticas, como seguridad y protección social, seguridad pública, participación ciudadana y tiempo libre también se incluyen en el SESD y podrían brindar, por ejemplo, algunos indicadores pertinentes para vigilar el cumplimiento del derecho a la seguridad social, a la vida, a la participación en la vida cultural y al acceso a la justicia.

En el recuadro 2 se sugieren algunas de las desagregaciones geográficas, poblacionales y sociales con que convendría estimar los indicadores para que resulten útiles para el monitoreo del cumplimiento universal de los derechos humanos y, su contrapartida, la detección de desigualdades. No pretende ser exhaustiva sino más bien ejemplificadora.

Recuadro 3. Posibles desagregaciones de indicadores

<i>Diferencias o inequidad según:</i>	<i>Nivel de desagregación o variables de corte</i>	<i>Brechas (cociente entre porcentajes, tasas o índices)</i>
Ámbito territorial	Total país	Brecha rural/urbano
	Rural-urbano Jurisdicción	Brecha entre cada jurisdicción respecto a promedio nacional. Entre jurisdicción con la mejor y peor situación.
Género	Ambos sexos	Brecha de género
	Varones Mujeres	Brecha social entre las mujeres.
Grupos sociales	Nivel de educación alcanzado.	Brecha entre nivel de educación más alto y más bajo.
	Estrato socio-ocupacional.	Brecha entre estrato socio-ocupacional más alto y más bajo.
	Quintil de ingreso per cápita del hogar	Brecha entre pobres y no pobres según línea de pobreza.
	Línea de Pobreza: bajo y sobre la línea	Brecha de acuerdo a quintil de ingreso per cápita del hogar.
	Población con y sin necesidades básicas insatisfechas o con IPMH*	Brecha entre población con NBI y no NBI o entre población con algún indicador de privación y sin ningún indicador de privación (IPMH).
Grupos poblacionales	Niños y adolescentes Jóvenes Adultos mayores	Brecha de género y brecha social al interior de cada grupo etario.
	<i>A incorporar:</i> <i>Inmigrantes</i> → <i>Pertencientes a pueblos originarios</i> → <i>Afrodescendientes</i> → <i>Discapacitados</i> →	Brechas de acuerdo a condición migratoria, a condición étnica y a condición de discapacidad.

* El Índice de Privación Material de los Hogares clasifica a los hogares según su situación de privación material considerando dos dimensiones: patrimonial —que tiene en cuenta las condiciones habitacionales— y de recursos corrientes —que considera la capacidad económica del hogar—.

La información que alimenta al sistema proviene de fuentes de datos habitualmente elaboradas por los institutos de estadística y de los registros sectoriales. En el caso argentino, de los Censos de Población, Hogares y Vivienda, de la Encuesta Permanente de Hogares, de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares, de la Encuesta de Condiciones de Vida, Encuestas especiales, por ejemplo, sobre Trabajo Infantil, Salud y Nutrición y de los registros sectoriales a nivel nacional y provincial.

El sistema de indicadores sociodemográficos para el monitoreo de los derechos económicos, sociales y culturales: ejemplos de la persistencia de inequidades

Con el propósito de ilustrar el potencial analítico que tienen los sistemas de indicadores sociodemográficos y, en este caso del SESD, para evaluar la situación de varios derechos económicos, sociales y culturales, se seleccionó un conjunto de indicadores concernientes al derecho a la vida, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a la educación y al trabajo. Los mismos se desagregaron por área geográfica, sexo, grupos etarios y características sociales para mostrar las profundas diferencias que todavía persisten entre distintos sectores de la sociedad argentina, es decir que no toda la población tiene iguales oportunidades de acceder a estos derechos fundamentales.

Argentina se localiza entre los países considerados como de desarrollo humano alto, manteniendo la posición 46 en el *ranking* mundial de 167 naciones (PNUD, 2010). Esta posición se logra gracias a que los indicadores que conforman el índice son relativamente favorables a nivel nacional. No obstante, los progresos alcanzados respecto al ejercicio de los derechos observados no están regularmente distribuidos entre toda la población.

Conviene señalar que para todos los indicadores es elevado el número de jurisdicciones que están en la peor situación y que se distancian de la media del país y que la presentada con el valor más desfavorable frecuentemente difiere poco de otras que también tienen las peores condiciones.

Como muestra el cuadro 1, el indicador referido al *derecho a la vivienda* adecuada, el porcentaje de personas sin acceso a saneamiento adecuado denota una marcada heterogeneidad territorial y social.¹²

12 El porcentaje de población con acceso a agua potable y saneamiento está considerado tanto en el derecho a un nivel de vida adecuado, en su componente de derecho a una

En 2001, más de dos tercios de la población del conjunto del país carecía de alguno de los servicios básicos de saneamiento: o de agua potable o de baño con descarga a red de cloacas o ambas situaciones. En la provincia en peor situación, el porcentaje se eleva al 62%, casi 15 veces más alto que el correspondiente a la ciudad de Buenos Aires. Aunque no aparecen desigualdades de género sí resaltan las que existen entre grupos etarios, siendo los niños y adolescentes los que padecen esta falta en mayor proporción.

El acceso a estos servicios difiere marcadamente con el nivel de educación —indicador *proxi* al nivel social—, entre los que no llegaron a completar el nivel secundario esta carencia involucra al 49% frente a solo un 10% de los más educados.

El déficit en la disponibilidad de desagüe a la red de cloacas es más pronunciado que el relativo al agua potable, aunque en la provincia más deficitaria ambas privaciones son muy elevadas (véase gráfico 1).

Luego se presentan dos indicadores: el *índice de privación material de los hogares (IPMH)*, que resume la no satisfacción de necesidades básicas —similar al NBI— y agrega la privación de recursos económicos y la *distribución del ingreso per cápita del hogar* que muestra claramente el grado de inequidad en la distribución del ingreso. Aunque no están explicitados en la lista contenida en el «Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos» (Naciones Unidas, ACNUDH, 2008), se considera que condicionan directamente las posibilidades de ejercer el derecho a condiciones de vida adecuadas en todos sus componentes.

El IPMH indica que una cuota muy alta, el 46% de la población, sufre alguna situación de privación material, siendo alarmante la correspondiente a la provincia en peor situación (Formosa) donde se eleva al 75%, cinco veces mayor que la referida a la capital del país.

Una vez más, los niños y adolescentes y los menos educados son los grupos más desprotegidos: entre los primeros el 59% tiene algún tipo de privación y entre los menos educados casi la mitad. Conviene destacar que la presencia de los que tienen menos de 18 años de edad es mayoritaria entre la población que sufre algún tipo de privación material; como muestra el gráfico 2 ellos constituyen el 43% de los más vulnerables.

vivienda adoptado por el «Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos» (Naciones Unidas, ACNUDH, 2008) en su atributo «accesibilidad a servicios», como en el derecho a la vida, en su atributo «salud y nutrición».

Cuadro 1. Argentina: indicadores sobre el derecho a una vivienda adecuada y condiciones de vida adecuadas. Brechas territoriales, poblacionales y sociales (1), 2001 y 2006

Indicador	Desigualdad territorial (2)		Desigualdad poblacional				Desigualdad social								
	Provincia		Sexo	Grupos poblacionales (3)		Grupos sociales (4)									
	Mejor	Peor		Varones	Mujeres		Niños y adolescentes	Jóvenes Adultos mayores	Nivel de educación (25 años y más)						
Total país															
Acceso a saneamiento sin agua y/o cloaca (5)	34,6	4,2	62,4	14,9	36,1	33,3	1,1	43,4	35,4	29,9	23,2	8,6	41,3	4,8	
% con algún tipo de privación IPMH (6)	45,9	14,5	75,4	5,2	47,1	44,7	1,1	58,7	47,2	38,9	28,7	9,9	48,6	4,9	
Población según Ingreso per cápita del hogar (7)															
% Población en Quintil más bajo	28,5	///	///	///	28,4	28,5	1,0	43,8	25,2	22,8	13,6	6,5	37,8	5,8	
% Población en Quintil más alto	13,8	///	///	///	13,9	13,7	1,0	6,2	14,7	18,4	17,7	37,5	6,1	6,1	

(1) Brechas calculadas con el cociente entre el valor mayor y menor de manera que siempre es \geq que 1 y expresa cuánto mayor es la proporción de población en la peor situación.

(2) Argentina está compuesta por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

(3) Niños y Adolescentes: 0 a 17 años; Jóvenes: 18 a 29 años; Adultos: 30 a 59 años y Adultos mayores: 60 años y más.

(4) Nivel de educación alto: superior/universitario completo e incompleto. Nivel de educación bajo: hasta secundario incompleto.

(5) % de población en viviendas que no disponen de agua potable y/o no disponen de retrete con descarga a red cloacal.

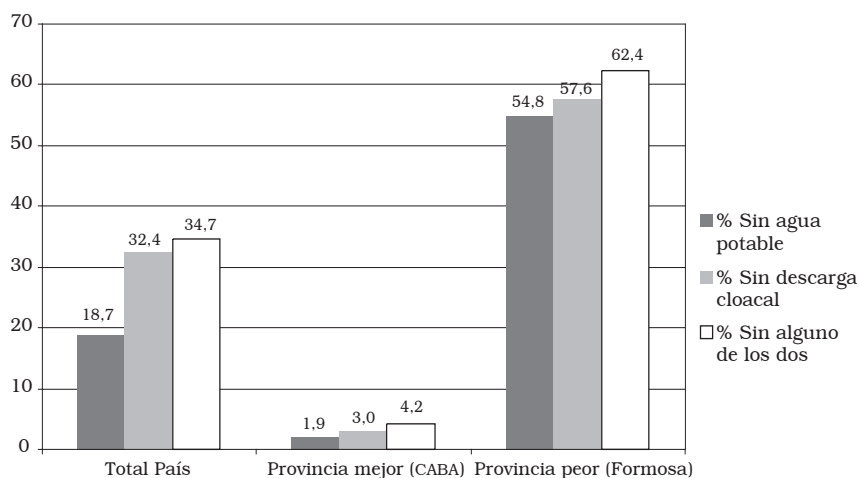
(6) % de población que tiene algún tipo de privación material y/o patrimonial. Ver definición de IPMH en Recuadro 2.

(7) corresponde al 2do semestre de 2006. % en Quintil más bajo: % de la población total que vive en hogares que se ubican en el 20% más bajo de ingresos per cápita del hogar y, % en Quintil más alto: % de la población total que vive en hogares que se ubican en el 20% más alto de ingresos per cápita del hogar.

Fuente: elaboración propia con base en INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001; INDEC, página Web <www.indec.mecon.gov.ar>.

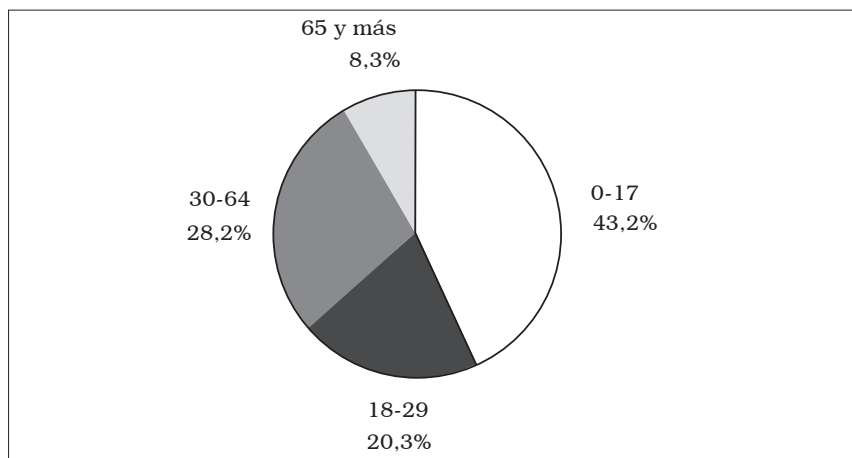
Sistema de Indicadores Sociodemográficos y Encuesta Permanente de Hogares, 2006.

Gráfico 1. Argentina: porcentaje de población que reside en viviendas sin agua potable, sin descarga cloacal y sin alguno de los dos servicios, 2001



Fuente: elaboración propia con base en INDEC, Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares, 2001.

Gráfico 2. Argentina: composición por edades de la población con algún tipo de privación. Total país, 2001



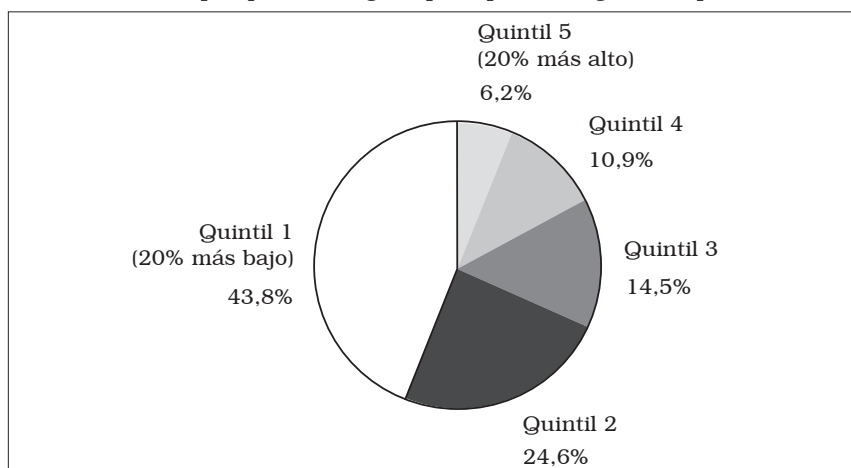
Fuente: elaboración propia con base en INDEC, Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares, 2001.

Con relación a la distribución de la población de acuerdo al quintil de ingreso per cápita de los hogares, el cuadro 1 muestra que el 29%

vive en hogares que perciben el 20% más bajo de ingresos y que este porcentaje se eleva a 44% entre los de menor edad y al 38% entre los menos educados. La brecha educativa es alta ya que la proporción más pobre entre los que tienen baja educación es seis veces mayor que la de los hogares con alta educación.

La situación de un grupo de especial interés como son los niños y adolescentes, para quienes se definieron derechos específicos, se puede apreciar en el gráfico 3 donde se presenta su distribución de acuerdo al quintil de ingresos al que pertenecen los hogares en donde residen. El 44% de ellos vive en los hogares más pobres, frente a solo un 6% en los de mayores ingresos.

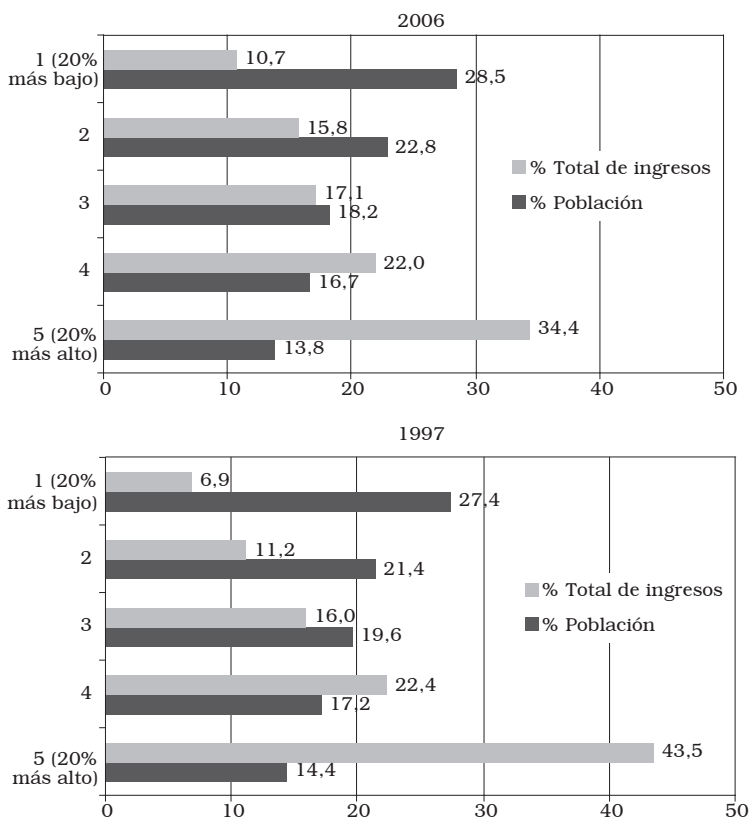
Gráfico 3. Argentina: distribución de los niños y adolescentes (0 a 17 años) por quintil de ingreso per cápita del hogar. Total país, 2006



Fuente: elaboración propia con base en INDEC, Encuesta Permanente de Hogares 2006.

La desigualdad en la distribución del ingreso puede visualizarse más claramente cuando se compara la proporción de población perteneciente a cada quintil con la proporción de ingresos que le corresponde, como aparece en el gráfico 4.

Gráfico 4. Argentina: distribución de la población y de los ingresos por quintil de ingresos per cápita del hogar. Total Aglomerados, 1997 y 2006



Fuente: elaboración propia con base en INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, 1997 y 2006.

En 2006, el 20% de los hogares con mayor ingreso per cápita que concierne a solo el 14% de la población absorbe el 34% de los ingresos. En el otro extremo, a los hogares más pobres les corresponde una cuota tres veces menor, el 11% de los ingresos, adquiriendo más gravedad esta situación si se tiene en cuenta que en ellos reside el 29% de las personas y el 44% de los niños y adolescentes.

No obstante, y como denota el mismo gráfico, se han producido avances en la distribución del ingreso respecto a la década anterior: en 1997 la desigualdad era más marcada, particularmente entre los extremos de la escala. En ese año, el 14% de los más ricos se apro-

piaba del 44% de los ingresos frente a un mínimo 7% por parte de los más pobres. Nótese que la distribución de la población se ha mantenido prácticamente similar y es la distribución de ingresos la que ha mejorado.

Los indicadores relativos al derecho a la vida y a la salud se presentan en el cuadro 2. Conviene señalar que *la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer* son indicadores de resultados incluidos en el atributo «salud y nutrición» del derecho a la vida y que también están considerados en el *derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, la primera como indicador del atributo «mortalidad infantil y atención de la salud» y la esperanza de vida como indicador en los atributos «prevención, tratamiento y control de las enfermedades y «accesibilidad a los centros de salud y a los medicamentos esenciales». Por su parte, *el porcentaje de población sin cobertura de salud* es un indicador del *derecho a la salud*, en su atributo «accesibilidad a los centros de salud y a los medicamentos esenciales».

La población que vive en el Chaco —provincia del nordeste— tiene casi seis años menos de esperanza de vida que la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), mostrándose la desigualdad territorial en el derecho a la vida. Las mujeres, como sucede en todos los países, gozan en promedio de una vida más prolongada, con más de siete años de ventaja.

Una de las desigualdades más marcadas aparece en el derecho a la vida expresado por la tasa de mortalidad infantil. El valor de la misma es tres veces más alta en Formosa que en la ciudad de Buenos Aires y la misma brecha se presenta de acuerdo al nivel de educación de las madres, siendo más marcada en la mortalidad postneonatal —seis veces más entre las que tienen baja educación— que es justamente la más viable de reducir ya que en general se debe a causas evitables.

Vale la pena mostrar, en el gráfico 5, los resultados de un estudio sobre las diferencias geográficas y sociales en la probabilidad de morir antes de los dos años de vida, calculada mediante métodos indirectos, aunque el mismo refiere a 1991 porque no hay estimaciones más actualizadas. Aquí, el tipo de área rural o urbana, la disponibilidad de agua potable, la condición de pobreza de los hogares y la tenencia de cobertura de salud juegan un rol importante en las posibilidades que tienen los niños de morir antes de cumplir dos años: esta probabilidad es entre un 60% y un 40% superior entre los que viven en áreas rurales, en hogares con necesidades básicas insatisfechas (pobreza en el gráfico) y entre los que carecen de agua potable o de cobertura de salud.

Cuadro 2. Argentina: indicadores sobre el derecho a la vida y a la salud. Brechas (1). 2001

Indicador	Desigualdad territorial (2)		Desigualdad poblacional					Desigualdad social						
	Total país	Provincia	Sexo	Grupos poblacionales (3)			Grupos sociales							
	Mejor	Peor	Brecha	Varones	Mujeres	Brecha de género	Niños y adolescentes	Jóvenes	Adultos	Adultos mayores	Nivel de educación de la madre (4)	Alto	Bajo	Brecha
Derecho a la vida														
Tasa de mortalidad infantil 2006	12,9	8,3	24,2	2,9	s/d	s/d	s/d	///	///	///	///	6,1	17,7	2,9
Neonatal (2/3 de las muertes)	8,5	5,2	17,4	3,3	s/d	s/d	s/d	///	///	///	///	4,6	10,2	2,2
Postneonatal (1/3 de las muertes)	4,4	2,7	6,8	2,5	s/d	s/d	s/d	///	///	///	///	1,3	7,4	5,7
Esperanza de vida al nacer 2000/2001	73,77	75,91	69,97	5,94	70,04	77,54	7,50	///	///	///	///	s/d	s/d	s/d
Acceso a la salud														
% sin cobertura	51,9	26,2	65,8	2,5	50,2	46,1	1,1	55,0	57,1	45,5	23,6	Sin IPMH	29,0	2,4
												Con IPMH	70,6	2,4

(1) Brechas calculadas como el cociente entre el valor mayor y menor de manera que siempre es \geq que 1 y expresa cuánto mayor es la proporción de población en la peor o mejor situación.

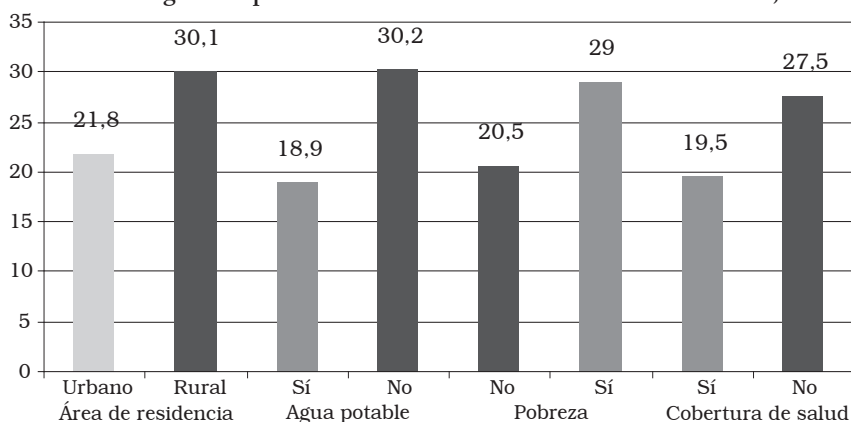
(2) y (3) Idem cuadro 1.

(4) Es el promedio de años de escolaridad aprobados por los miembros de 25 años y más del hogar; Bajo: De 7 a 11,99 años de escolaridad, Alto: 12 y más años de escolaridad.

Fuente: elaboración propia con base en INDEC, procesamiento especiales del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y página Web <www.indec.mecon.gov.ar>. Sistema de Indicadores Sociodemográficos. INDEC.

En el mismo cuadro se visualiza que no todos tienen el mismo acceso a la salud: los que viven en provincias atrasadas y los que tienen algún tipo de privación presentan cuotas sin cobertura que más que duplican a los que están en mejor situación. Aunque los varones presentan ventajas respecto a las mujeres, las diferencias de género no son marcadas; sí lo son las que existen entre grupos en distintas etapas del ciclo de vida: niños, adolescentes y jóvenes son los más desprotegidos mientras que los adultos mayores tienen una amplia cobertura gracias a que en Argentina existe un programa especial de servicios de salud para los jubilados y pensionados.

Gráfico 5. Argentina: probabilidad de morir antes de los dos años de vida, 1991



Fuente: «La mortalidad en los primeros años de la vida», Argentina 1991, Dirección de Estadísticas Sectoriales, INDEC, inédito.

Respecto al goce del derecho a la educación, se presentan en el cuadro 3 indicadores de proceso y resultado que corresponden a los atributos «educación primaria universal» y «accesibilidad a la educación secundaria y superior».

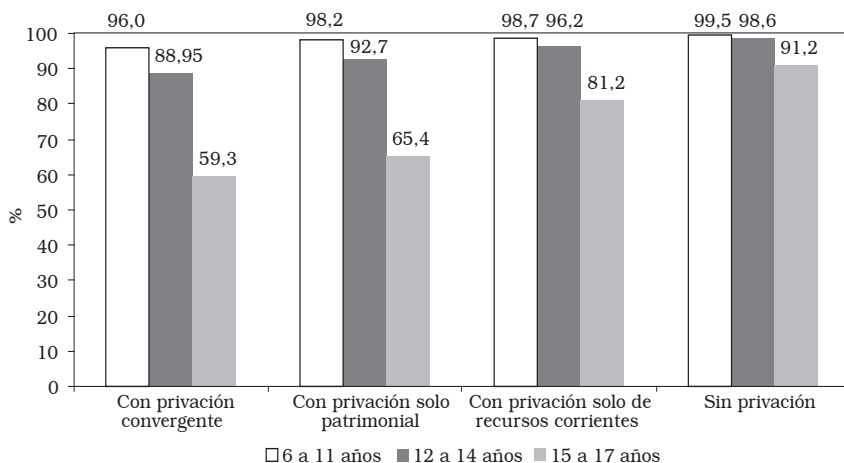
Las tasas de asistencia escolar de los grupos de edad correspondientes al nivel primario (6-11 años), primero y segundo ciclo del secundario (12-14 años y 15-17 años) muestran que la educación primaria es casi universal y que la desigualdad aumenta a medida que se asciende en la estructura educativa. Así, la tasa de asistencia de los adolescentes de 15 a 17 años que residen en Santa Cruz y de aquellos que viven en hogares con clima educacional alto es entre 60 y 50% más alta que los que viven en Santiago del Estero y que la tasa de los que pertenecen a hogares cuyos miembros no superan los 7 años de esco-

laridad respectivamente. La misma tendencia se observa en el gráfico 6 en función del tipo de privación material del hogar.

La tasa de analfabetismo y el nivel de educación alcanzado reflejan los resultados de la educación, es decir el acceso de las generaciones anteriores a la misma. En el conjunto del país es muy reducido el porcentaje de población de 10 años y más que no sabe leer y/o escribir, pero la disparidad de acuerdo a la provincia de residencia es muy elevada; interesa destacar que la cuota de analfabetos asciende a medida que aumenta la edad —siendo la más alta entre los adultos mayores— mostrando que las nuevas generaciones han tenido un mayor acceso a la educación que sus predecesores.

En cuanto al nivel educativo, el total del país muestra que casi dos tercios de la población no llegó a completar la educación secundaria, lo que actualmente constituye una limitación importante para acceder al empleo, mientras que se polarizan las cuotas en el nivel más bajo y más alto con alrededor del 20% en ambos. La brecha territorial más significativa surge entre los que tienen hasta primaria incompleta —aunque en el otro extremo no deja de ser relevante— y cuando se considera el índice de privación material de los hogares. En este último caso, la posibilidad de acceder a la educación superior o universitaria es cinco veces más alta entre los que no tienen privaciones materiales.

Gráfico 6. Argentina: porcentaje de población que asiste por índice de privación material de los hogares y edad. Total país. 2001



Nota: Privación convergente: privación patrimonial y de recursos corrientes simultáneamente.

Fuente: elaboración propia con base en INDEC, Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares 2001.

Cuadro 3. Argentina: indicadores sobre el derecho a la educación. Brechas territoriales, poblacionales y sociales (1), 2001

Indicador	Desigualdad territorial (2)		Sexo			Desigualdad poblacional			Desigualdad social					
	Total país	Provincia	Mejor	Peor	Brecha de género	Varones	Mujeres	Niños y adolescentes	Jóvenes	Adultos mayores	Grupos sociales	Clima educacional del hogar (4)	Alto	Bajo
Derecho a la educación lasas de asistencia escolar 6-11 años	98,3	96,0	99,5	96,0	1,0			///	///	///		99,6	96,1	1,0
		Chaco	Santa Cruz											
12-14 años	93,6	83,3	98,3	83,3	1,2			///	///	///		99,2	89,6	1,1
		Sgo.del Estero	Santa Cruz											
15-17 años	74,2	55,1	86,9	55,1	1,6			///	///	///		96,5	62,8	1,5
		Sgo.del Estero	Santa Cruz											
Tasa de analfabetismo (10 años y más)	2,6	8,0	0,5	8,0	16,0	2,6	2,6	1,0	1,2	3,3	6,2	s/d	s/d	s/d
		Chaco	CABA											
Nivel de educación alcanzado (25 años y más)	100,0					100,0	100,0					Sin IPMH	Con IPMH	Brecha
Hasta primaria incompleta	20,9	39,0	6,6	39,0	5,9	20,5	21,3	1,0				100,0	100,0	
		Chaco	CABA									12,4	35,6	2,9
Primaria completa y secundaria incompleta	44,7	///	///	///	///	47,0	42,7	0,9				41,0	51,1	0,8
Secundaria completa	15,4	///	///	///	///	15,2	15,6	1,0				19,6	8,2	2,4
Superior/Universitaria	19,0	12,4	38,6	12,4	3,1	17,3	20,4	1,2				27,0	5,1	5,3
		Misiones	CABA											

(1) Brechas calculadas con el cociente entre el valor mayor y menor de manera que siempre es ≥ 1 y expresa cuánto mayor es la proporción de población en la peor o mejor situación.

(2) y (3) Ídem cuadro 1.

(4) Es el promedio de años de escolaridad aprobados por los miembros de 25 años y más del hogar; Bajo: De 7 a 11,99 años de escolaridad; Alto: 12 y más años de escolaridad. Fuente: elaboración propia con base en INDEC, procesamientos especiales del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y página Web <www.indec.mecon.gov.ar>. Sistema de Indicadores Sociodemográficos: INDEC.

La constatación de que el acceso al mercado de trabajo y en condiciones adecuadas de empleo todavía no es igualitario se ejemplifica con algunos indicadores de resultado que corresponden al atributo «acceso al trabajo decente y productivo» del derecho al trabajo y que se presentan en el cuadro 4.

Cuadro 4. Argentina: indicadores de derecho al trabajo y al empleo adecuado. Total aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2006

<i>Indicador</i>	<i>Tasas población 14 años y más</i>			<i>% de asalariados precarios*</i>
	<i>Actividad</i>	<i>Desocupación</i>	<i>Subempleo</i>	
Total	60,4	9,5	11,0	43,1
Varones	73,7	7,8	8,6	39,2
Mujeres	48,9	11,7	14,1	48,0
Grupos de edad				
14- 24	42,4	23,4	12,1	65,0
25-34	80,1	7,8	9,6	40,9
35-49	81,9	5,5	11,2	35,2
50 y más	46,7	6,1	11,3	39,5
Nivel de educación alcanzado				
Hasta primaria incompleta	43,4	9,9	17,3	71,2
Primaria completa y secundaria incompleta	51,8	10,5	13,9	58,1
Secundaria completa	71,5	11,1	8,3	35,6
Universitaria incompleta y completa	73,4	7,1	8,0	25,7
Quintil de ingreso per cápita del hogar				
1. ^{er} quintil (20% mas bajo)	53,7	17,8	20,4	79,0
5. ^{to} quintil (20% mas alto)	74,1	2,3	4,0	18,3

* Asalariados sin descuento jubilatorio.

Fuente: elaboración propia con base en INDEC; Encuesta permanente de Hogares. Segundo semestre 2006.

Las mujeres, los jóvenes, los menos educados y los más pobres sufren con mayor intensidad la desocupación, el subempleo y la precariedad laboral, definida como una inserción inestable y endeble en el mercado de trabajo.¹³

Las diferencias de género son más marcadas en las tasas de desocupación y de subempleo; la brecha según la edad es más pronunciada respecto a la desocupación y a la proporción que trabaja en

13 Se toma como trabajadores precarios o no registrados a los asalariados a los que no se les efectúa descuento jubilatorio. Se ha comprobado que esta situación está fuertemente asociada con la carencia de otros derechos laborales, como vacaciones, aguinaldo, licencia por enfermedad, entre otros aspectos.

condiciones precarias: entre los más jóvenes la incidencia de la desocupación cuadriplica a la correspondiente a los que superan los 35 años y la de la precariedad la duplica.

La educación adquirida condiciona también fuertemente la participación laboral, la desocupación y, especialmente, el subempleo y la precariedad. Pero la inequidad más notable se produce en función del nivel económico del hogar: los que pertenecen a hogares ubicados entre el 20% más pobre denotan cuotas ocho veces más altas de desocupación y cuatro veces mayor de subempleo y precariedad que las concernientes a los más ricos. Este resultado es lógico ya que el nivel de ingresos está condicionado por la vinculación y formas de inserción en el mercado de trabajo.

Conclusiones y requerimientos futuros

El hecho de que los institutos o direcciones de estadística de varios países de América Latina desarrollen, o estén planificando hacerlo, sistemas de indicadores sociodemográficos, constituye un avance para incorporar el enfoque de los derechos humanos a sus estadísticas.

Se ha tratado de ilustrar con algunos ejemplos, cómo muchos indicadores que habitualmente calculan los países pueden utilizarse para el monitoreo de los derechos siempre que se estimen con variables de corte que permitan identificar la inequidad y a los grupos poblacionales más postergados.

Como se vio, los indicadores de derechos humanos tienen bastante similitud con los indicadores de desarrollo, que contienen los sistemas de indicadores socioeconómicos. Pero como señala Abramovich (2008), los indicadores de derechos dan mayor importancia a temáticas que no cubren los enfoques de desarrollo, como las capacidades institucionales de los sistemas de justicia, el grado de reconocimiento de los derechos en los sistemas jurídicos nacionales, los problemas estructurales que favorecen o desfavorecen el disfrute efectivo de algunos derechos o que ellos alcancen también a los grupos y sectores sociales más desfavorecidos.

Concordando con Pautassi (2010), el campo de la medición de los DESC todavía está en construcción, ya que aún no se ha logrado el desarrollo suficiente de los indicadores de derechos humanos ni de su interrelación con indicadores socioeconómicos, a pesar de que existen valiosos antecedentes al respecto.

Para incorporar la perspectiva de derechos a los sistemas de indicadores sociodemográficos o socioeconómicos se considera apropiado

encarar dos líneas de trabajo. En primer lugar, se requiere ajustar la operacionalización, en términos de indicadores o medidas estadísticas, de los derechos establecidos en las distintas convenciones y tratados internacionales sobre derechos humanos y sobre los derechos de grupos específicos, como los niños y adolescentes, las mujeres, los migrantes, las minorías étnicas, los discapacitados, entre otros. Asimismo, identificar las fuentes de datos apropiadas para el cálculo de los indicadores. En ese sentido, los institutos de estadística tendrían que fortalecer el trabajo conjunto con los organismos sectoriales y provinciales que producen estadísticas.

En segundo lugar, es necesario superar los vacíos de información estadística que existen con relación a temas como el aborto, la violencia doméstica, el maltrato infantil, la trata de personas, el abuso policial, el derecho de las personas a la identidad y a la justicia y la discriminación respecto a minorías poblacionales, entre otros aspectos. La ausencia de información puede ser total o parcial o simplemente no estar sistematizada para su uso estadístico. En este caso, la sistematización y homogeneización de los datos primarios que recogen los organismos gubernamentales y no gubernamentales es ineludible a fin de producir datos comparables a nivel nacional, que puedan ser luego contabilizados y procesados para producir indicadores.

Conviene señalar que el esfuerzo de los institutos o direcciones de Estadística de los países para desarrollar un sistema de indicadores que permita el seguimiento del cumplimiento de los derechos humanos, particularmente los económicos, sociales y culturales, necesariamente será a largo plazo ya que es fundamental la capacitación de los involucrados en todas y cada una de las etapas del proceso de generación del dato estadístico: desde los que levantan el dato hasta los que los procesan y finalmente los interpretan.

Asimismo, se requiere no solamente la asistencia técnica sino también de recursos económicos para equipar a los organismos estadísticos en todas las jurisdicciones de un país y para que incorporen el personal técnico apropiado.

Finalmente, es necesario el apoyo de los organismos internacionales para encarar esta ardua tarea y garantizar la comparabilidad internacional de un conjunto similar de indicadores y que su producción sea sostenible en el tiempo.

Bibliografía

- Åbo Akademi University (2005) *Report of Turku Expert Meeting on Human Rights Indicators & Nordie Network*, Finlandia, Åbo/Turku.
- Abramovich, Víctor (2008) Presentación ante la Comisión de Asuntos Jurídicos de la OEA del Documento «Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales», en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.) *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Cecchini, Simone (2005) *Propuesta para un compendio latinoamericano de indicadores sociales*. Serie estudios estadísticos y prospectivos, n.º 41. Unidad de Estadísticas Sociales, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2010) «Indicadores sociales y de derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas» en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.) *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008) *Lineamientos para la elaboración de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA Documentos Oficiales, OEA/Ser.L/V/II.132. Doc 14.
- Horn, R. V. (1975) «Indicadores sociales para planificar y analizar el desarrollo» en *Revista Internacional del Trabajo 91*, Ginebra, OIT.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1995) *Situación y evolución social. Síntesis 3*, Buenos Aires.
- (1997) *Situación y Evolución Social. Rediseño del Sistema de Indicadores Sociodemográficos*, Buenos Aires.
- (1999) *Situación y evolución social. Síntesis 4*, Tomos I y II, Buenos Aires.
- (1996-2000) *Situación y evolución social provincial*, Buenos Aires.
- INDEC-SIEMPRO (Instituto Nacional de Estadística y Censos-Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (1998) «La mortalidad infantil en los primeros años de la vida: áreas y grupos sociales en situaciones de riesgo», inédito, Buenos Aires.
- Hunt, Paul (2006) *Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Comisión de Derechos Humanos, Doc E/CN.4/2006/48.
- Landman, Todd (2005) «The Scope of Human Rights: From Background Concepts to Indicators» *Turku Expert Meeting on Human Rights Indicators & Nordie Network*, Åbo Akademi University, Åbo /Turku, Finlandia.
- Maguid, Alicia, Moreno, Martín y otros (1997) *Situación y evolución social. Rediseño del sistema de indicadores sociodemográficos*, Argentina, INDEC.
- Maguid, Alicia (2000a) «Contribution of the National Sociodemographic Indicators System to the measurement of human development, economic and social rights implementation: the case of Argentina» en *Statistics, Development and Human Rights. IAOS Conference*, International Association for Official Statistics (IAOS) / International Statistical Institute (ISI)/Swiss Federal Statistical Office / Swiss Development and Co-operation Agency and Eurostat. Montreux, Suiza, Página Web <www.iaos2000.admin.ch/>.
- (2000b) «El Sistema de Indicadores Sociales de Argentina» en *Indicadores sobre Desarrollo Social*, Taller del Programa de Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida (MECOVI), Santiago de Chile, CEPAL.

- Malhotra, Rajeev y Fasel, Nicolas (2005) «Quantitative Human Rights Indicators: A survey of major initiatives», *Turku Expert Meeting on Human Rights Indicators & Nordic Network*, Åbo Akademi University, Åbo/Turku, Finlandia.
- Naciones Unidas (1954) *Informe sobre la definición y medición internacional del nivel de vida*, Nueva York.
- (1975) *Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas*, Estudios de Métodos, Serie F, n.º 18, Nueva York.
- Naciones Unidas (1978) *Indicadores sociales: directrices preliminares y series administrativas*, Serie M. n.º 63, Nueva York.
- (1979) *Principios y métodos para el mejoramiento de las estadísticas sociales en los países en desarrollo*, Estudios de Métodos, Serie F, n.º 25, Nueva York.
- (1989) *Manual de indicadores sociales*, Estudios de Métodos, Serie F, n.º 49, Nueva York.
- ACNUDH (2006) *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*. Documentos internacionales de Derechos Humanos, HRI/MC/2006/7, Ginebra.
- (2008) *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. Documentos internacionales de Derechos Humanos, HRI/MC/2008/3. Ginebra.
- Pautassi, Laura (2010) «Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición» en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.) *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000) *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y Desarrollo Humano*, Nueva York, Mundi.
- (2010) *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Ediciones del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Nueva York.
- United Nations (1954) *Report on the international definition and measurement of standards and levels of living*, Nueva York.

Crisis económica y migración internacional: la centralidad de los derechos humanos en América Latina y el Caribe

Jorge Martínez Pizarro¹

Leandro Reboiras Finardi²

Magdalena Soffia Contrucci³

Resumen

Se analizan antecedentes e ideas sobre la crisis económica y financiera internacional y sus efectos en la migración internacional de latinoamericanos y caribeños. Se manejan tres hipótesis: a) tanto la agenda sobre la migración como la cooperación internacional en la materia venían deteriorándose desde antes de que estallara la crisis en su más plena expresión recesiva; b) el aumento de las visiones alarmistas en la opinión pública respecto al retorno masivo de migrantes y al desplome de las remesas, no se condice con la evidencia disponible; y c) en situaciones de retracción económica e incertidumbre general, los trabajadores migrantes ven más erosionados sus derechos, tornándose una población altamente vulnerable, que plantea nuevos riesgos y obstáculos en relación con la histórica aspiración de la defensa y promoción de sus derechos humanos. La crisis plantea desafíos para retomar una agenda migratoria cuya centralidad esté dada por una perspectiva de derechos humanos que trascienda las coyunturas económicas y que se instale como eje rector de su tratamiento.

Palabras clave: crisis económica, migración internacional, derechos humanos, América Latina.

Abstract

Economic crisis and international migration: the centrality of human rights in Latin America and the Caribbean

This document analyzes the current international economic and financial crisis and its effects on international migration of Latin American and Caribbean people. Three hypotheses are presented: a) both the agenda on migration and international cooperation on the topic had been deteriorated even before the crisis broke out at its most recessive time; b) the increase of alarmist visions in the public opinion regarding the large-scale return of migrants and the fall in remittances is not consistent with the available evidence; c) in situations of economic retraction and general uncertainty, migrant workers see their rights undermined, turning into a highly vulnerable population that poses new risks and opportunities regarding the historic aspiration for the defense and promotion of their human rights. The crisis presents challenges aimed to retake a migratory agenda whose core issue should focus on a human rights perspective that goes beyond economic circumstances and establishes itself as the drive for its treatment.

Key words: economic crisis, international migration, human rights, Latin America.

-
- 1 Investigador del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE-División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, jorge.martinez@cepal.org
 - 2 Investigador del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE-División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, leandro.reboiras@cepal.org
 - 3 Investigadora del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE-División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, magdalena.soffia@cepal.org

Introducción

Hasta por lo menos los inicios de 2010, la migración internacional ha sido uno de los temas centrales en el examen de las consecuencias de la actual recesión mundial. La evaluación y la discusión sobre los desafíos y oportunidades que plantea esta crisis global en relación con la migración internacional y la agenda del desarrollo a mediano y largo plazo son aún incipientes, además de estar dominadas por su naturaleza coyuntural que les imprime necesariamente un carácter exploratorio. Pensamos que para América Latina y el Caribe hay que situar el debate en estos plazos —sin descuidar las urgencias— y en sus especificidades nacionales, evitando generalizaciones a partir de la realidad de otras regiones en desarrollo. Por sobre todo, hay que preservar la visión desde los derechos humanos como eje rector e intransable de la discusión de la gobernabilidad migratoria. Así, la crisis es una oportunidad para reforzar posturas, echar nuevas miradas sobre diversas dimensiones de la migración contemporánea y poner de relieve viejos asuntos de interés y soluciones pendientes.

Planteamos tres hipótesis en torno a las relaciones entre crisis y migración. La primera sostiene que tanto la agenda sobre la migración como la cooperación internacional en la materia venían deteriorándose profundamente desde antes de que estallara la crisis en su más plena expresión recesiva. Esto retrata una paradoja: cuantos más avances formales se han venido dando en el tratamiento de los temas migratorios, más retrocesos se detectan en la construcción multilateral de la agenda migratoria, lo que se refleja en un empobrecimiento del diálogo y la cooperación y, en especial, en la escasa capacidad de muchos gobiernos e instituciones para hacer frente a la crisis desde sus primeros síntomas. La segunda hipótesis se refiere al recrudecimiento de visiones alarmistas en la opinión pública de muchos países receptores de migrantes, que alentadas por algunos medios de comunicación, no se condicen con el impacto conocido y con la poca evidencia disponible hasta el momento. En este contexto de alarma social e inseguridad respecto del futuro ha tendido a aumentar la percepción de desconfianza hacia la inmigración, y de allí el interés por discutir esta conjetura. En este marco, la tercera hipótesis sostiene que, como lo sugiere la historia, en situaciones de retracción económica e incertidumbre generalizada los trabajadores migrantes ven más erosionados sus derechos, tornándose una población altamente vulnerable. En una época de grandes transformaciones, esta situación plantea nuevos riesgos y desafíos para la defensa y promoción de sus derechos humanos.

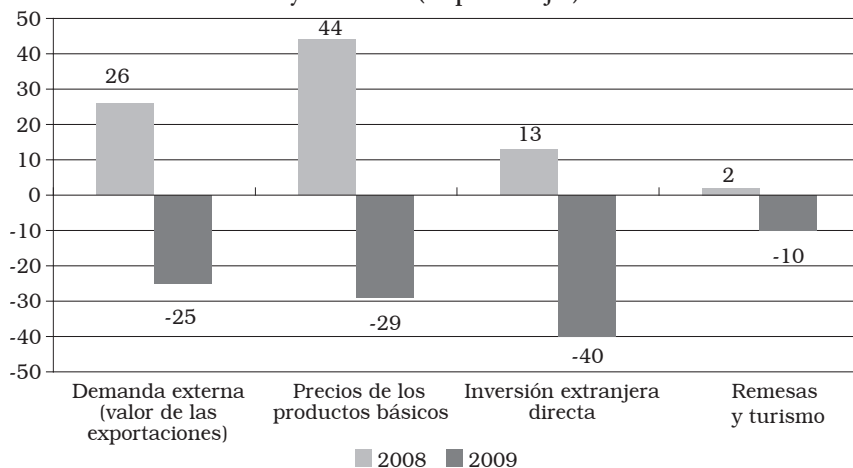
La crisis en el contexto internacional y la visión de la CEPAL

Todas las regiones del mundo se perjudicaron con la crisis financiera y económica. Si bien se generó en los países industrializados, acabó azotando los sistemas financieros de todos los países con economías emergentes e impactó rápidamente sobre los mercados globales de bienes y de trabajo. Las cifras estimadas para 2009 revelaron un crecimiento negativo del PIB mundial equivalente al 2% y una pérdida de al menos 30 millones de trabajos entre 2007 y 2009 (Naciones Unidas, 2010). En efecto, la recesión ha significado la interrupción de más de seis años consecutivos de crecimiento económico y de logros en los indicadores sociales más importantes de la región.

Sobre una América Latina mucho más inserta en la economía internacional, la crisis se propagó al cabo de poco tiempo, principalmente a través de cuatro vías: a) el comercio, b) los precios de los productos básicos, c) la inversión extranjera directa y d) las remesas y el turismo (Kacef y Jiménez, 2009). El gráfico 1 muestra que durante la primera parte de 2009 se registraron efectos negativos en estos cuatro ámbitos de forma simultánea.

Los expertos afirman que, en el caso de América Latina, el impacto más fuerte de la crisis se produjo a través del comercio (Kacef y Jiménez, 2009). En este ámbito, cayeron los volúmenes y los valores tanto de las exportaciones como de las importaciones, se redujo la demanda externa, disminuyeron los precios de los productos básicos y también empeoraron las expectativas de consumidores y productores, perdiendo dinamismo la demanda interna —tanto del consumo privado como de la inversión—, disminuyeron los flujos de inversión extranjera directa y se desaceleraron el envío de remesas y la actividad turística.

Gráfico 1. América Latina, 2008-2009: variaciones en la demanda externa, los precios de los productos básicos, la inversión extranjera directa, las remesas y el turismo (en porcentajes)



Fuente: Alicia Bárcena, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional*, presentación de la publicación realizada por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, Santiago, CEPAL, 2009, sobre la base de información oficial.

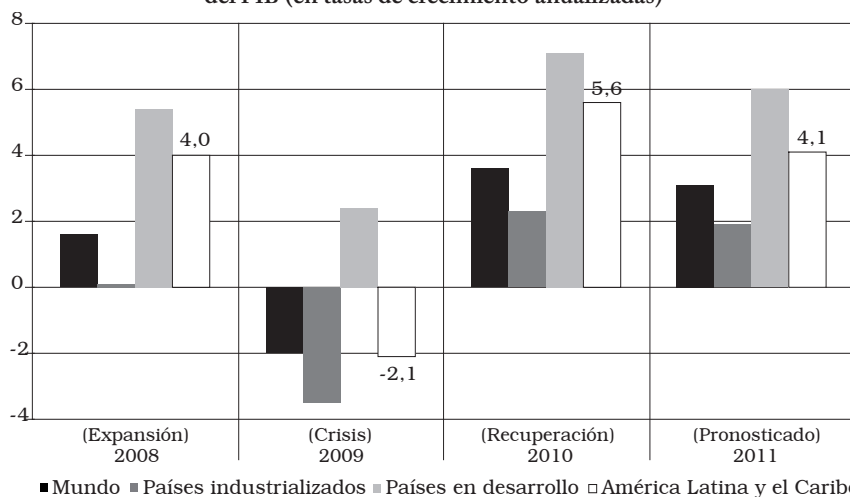
La crisis provocó retrocesos importantes en varios indicadores sociales en la región. Por ejemplo, el desempleo regional alcanzó el 8,3% en 2009 según estimaciones preliminares de la CEPAL (Bárcena, 2009b), después de haberse reducido del 11% en 2003 al 7,5% en 2008. Aunque ya desde la segunda mitad de 2009 el desempleo ya había comenzado a disminuir nuevamente, bordeando el 7,6% (CEPAL, 2010), es esperable que la calidad del empleo se haya deteriorado y que haya aumentado la informalidad, con lo cual aumentarían la pobreza y la indigencia, después de haberse reducido del 44% al 34% en el quinquenio 2002-2007 (Kacef y Jiménez, 2009; Bárcena, 2009a). En general, la riqueza de la región disminuyó alcanzando un crecimiento negativo del 2,1% en 2009 (véase gráfico 2). En consecuencia, se han intensificado los síntomas de «desamparo, impotencia, injusticia, y una merma en el sentido de pertenencia, particularmente para los jóvenes» (Bárcena, 2009a: 6).

El contexto actual identificado por la CEPAL es que América Latina y El Caribe —aunque con situaciones heterogéneas entre las subregiones— se recupera y vuelve a crecer, consolidando la recuperación que empezó desde mediados de 2009. Por otra parte, existen «persistentes dudas acerca de cuán sólida es la recuperación de las economías más

avanzadas» (CEPAL, 2010: 10). Lo que es más claro es que la región no ha salido inmune de esta crisis, y que ni la caída ni la recuperación dependen sustancialmente de América Latina, tal como lo expresaba la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL: «de esta crisis no somos responsables, sino simplemente víctimas» (Bárcena, 2009a: 2). A pesar de ello, hay consenso sobre la necesidad de adoptar prontas medidas contracíclicas que permitan hacer frente a la coyuntura en el corto plazo, al mismo tiempo que definir una estrategia de desarrollo en el largo plazo. A partir de esta motivación, la CEPAL ha dedicado un importante espacio al análisis de los efectos reales y financieros de la crisis económica sobre la región, planteándola como una oportunidad de crecimiento. La hipótesis general es que la actual crisis de los sistemas financieros es la punta del iceberg de una crisis estructural que venía dándose hace años: la «crisis de un modelo de desarrollo» basada en la autorregulación de los mercados, con una baja capacidad de los Estados para fiscalizar, redistribuir y regular, y con una falta de inclusión y universalismo en la protección social (Bárcena, 2009a).

Por consiguiente, a partir de la actual crisis financiera y económica se han puesto sobre la mesa no solo problemas endémicos de tipo económico sino también social y ambiental, que merecen ser revisitados con miras a un nuevo modelo de desarrollo sostenible.

Gráfico 2. Mundo, regiones y países seleccionados, 2008-2011: tasa de crecimiento del PIB (en tasas de crecimiento anualizadas)



Fuente: Naciones Unidas, *World Economic Situation and Prospects 2011*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, diciembre de 2010.

Previo deterioro de la agenda migratoria y la cooperación internacional

En la agenda sobre la migración internacional se venían registrando algunos avances formales importantes en los años precedentes a la crisis, pero también se identificaban retrocesos significativos, bajo la forma de rigidez, profundización de las asimetrías y omisiones temáticas en el tratamiento y la construcción de la agenda. Las consecuencias de la actual crisis económica global son indicio de estas cuestiones críticas.

Es indiscutible que en los últimos años se registró una intensa actividad en torno a los temas que componen la agenda migratoria contemporánea, alimentada por el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas (2006), la constitución del Foro Global sobre Migración y Desarrollo, con respectivas reuniones en Bruselas (2007), Manila (2008) y Atenas (2009), y a nivel bi-regional la constitución del FIBEMYD (Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo) en Cuenca (2008), hasta la irrupción de numerosas iniciativas intergubernamentales, agenciales, académicas y de la sociedad civil.

Los asuntos migratorios en su relación con el desarrollo vienen planteándose en muchos encuentros mundiales y regionales de diversa índole (seguimiento de cumbres, comercio, desarrollo, derechos humanos), donde los países de la región han tenido, en algunos casos, un papel relevante. Una de las expresiones más visibles en este sentido es la ratificación que han hecho 13 países latinoamericanos de la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, quedando pendiente la evaluación de las medidas efectivamente adoptadas para la protección de sus derechos allí donde fue ratificada.

Ninguna de estas iniciativas y acciones ha sido capaz de dar respuestas a los hechos mencionados en las hipótesis descritas al inicio. Sin embargo, es destacable que todas aboguen en favor de la idea de reforzar toda forma de diálogo y cooperación y someterla a constantes evaluaciones.

La crisis ha traído el imperativo de discutir sobre la paradoja de que mientras más avances formales se hacen para incluir la migración en las agendas de la cooperación internacional, nuevas y mayores problemáticas se identifican en torno a los procesos migratorios.

Divergencias en torno a las visiones alarmistas de la crisis y sus implicancias reales en la migración

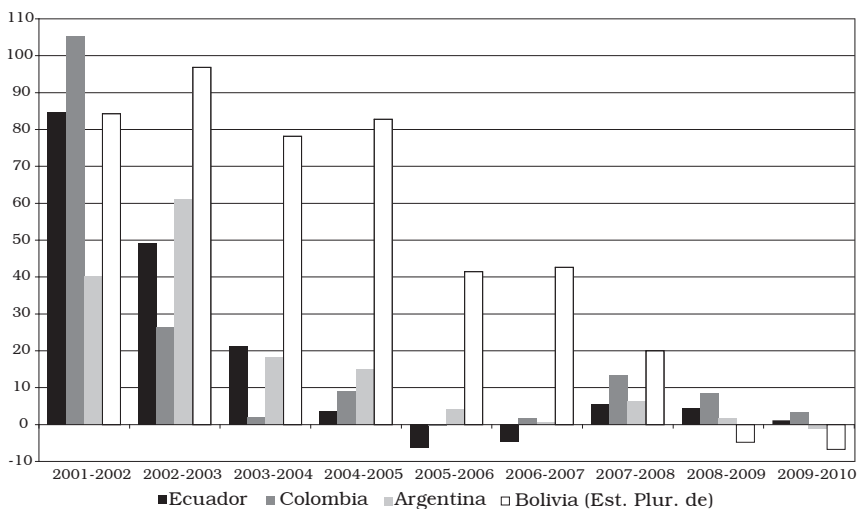
La crisis económica internacional puso de manifiesto las cambiantes percepciones sobre el papel y la contribución de los migrantes en las sociedades receptoras. Detectamos que las visiones alarmistas sobre los efectos de la crisis también pueden llegar a magnificar su incidencia sobre los flujos migratorios, conjeturando sobre descensos dramáticos de la movilidad internacional o, incluso, retornos masivos a los países de origen y desplome de las remesas. Las evidencias disponibles hasta el momento echan por tierra esas presunciones —poco fundamentadas, además— y obligan a un análisis más cauteloso.

Flujos y retorno

Desde que comenzó la crisis se ha conjeturado mucho sobre una reducción marcada del flujo de inmigrantes admitidos en diversos países, especialmente los que constituyen destinos tradicionales. El ingreso efectivamente parece haber disminuido, pero estos flujos no han desaparecido.

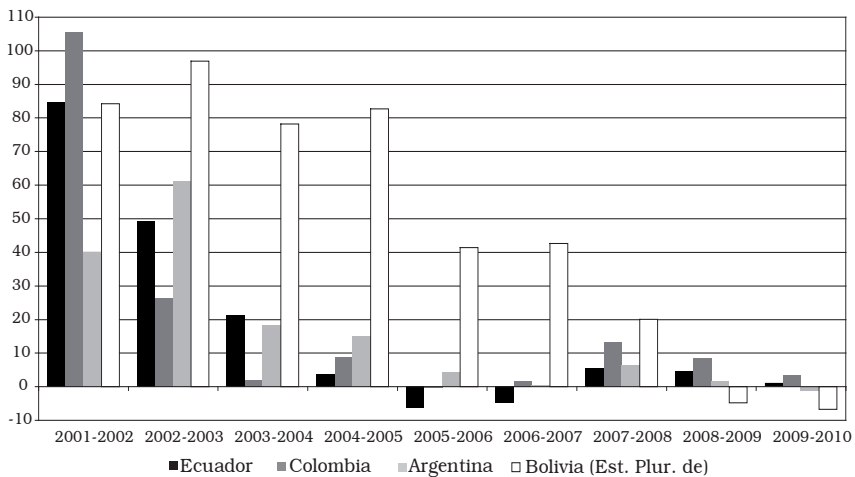
Según los resultados definitivos del empadronamiento municipal del Instituto Nacional de Estadística de España (INE), entre 2008 y 2009 el *stock* de inmigrantes en este país (todos los nacidos en el extranjero, incluidos aquellos de nacionalidad española adquirida) se incrementó en un 7%, y solo un 2,1% en el período siguiente, los menores aumentos de la década (véase gráfico 3). En el caso de los inmigrantes nacidos en América Latina la tendencia se repite y las disminuciones parecen ser mucho más agudas, llegando a valores negativos en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia en el período 2008-2009, situación que se arrastra para el período 2009-2010, ahora incluso en el caso de Argentina (véase gráfico 4). Con todo, las imágenes indican que esta desaceleración venía produciéndose incluso antes de que estallara la crisis.

Gráfico 3. España, 2000-2010: variación anual del stock de inmigrantes, según región de nacimiento (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia basada en datos del Padrón Municipal Continuo de Habitantes, 2000-2010, INE, España.

Gráfico 4. España, 2000-2010: variación anual del stock de inmigrantes según país de nacimiento (en porcentajes)

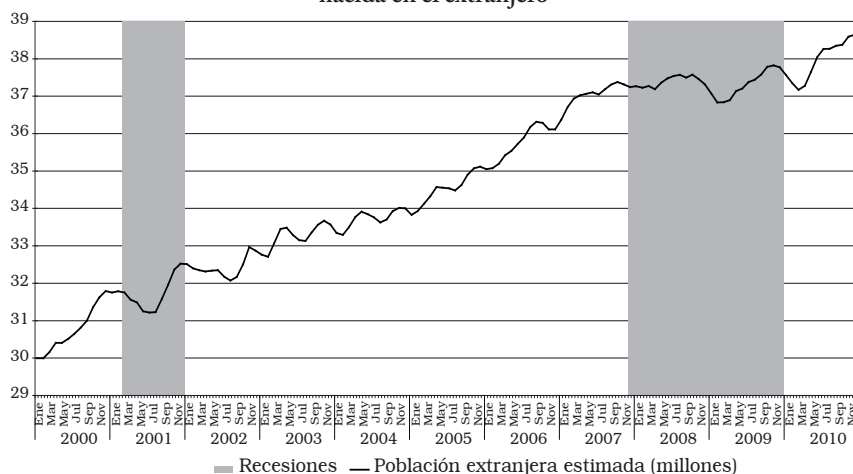


Fuente: elaboración propia basada en datos del Padrón Municipal Continuo de Habitantes, 2000-2010, INE, España.

En los Estados Unidos también se observa una estabilización en el crecimiento de la población inmigrante desde finales de 2007, particularmente debido al estancamiento del flujo de indocumentados que venía detectándose desde 2006 (Papademetriou y Terrazas, 2009). Por otra parte, el gráfico 5 muestra que la caída de casi un millón de inmigrantes que comenzó a registrarse en este país desde mediados de 2008 tiene una clara incidencia de estacionalidad, pues el *stock* volvió a crecer hacia comienzos de 2009, aun en plena vigencia de los síntomas agudos de la crisis, y continuó aumentando hacia la segunda mitad de 2010.

Los datos estarían confirmando entonces una desaceleración de la migración internacional latinoamericana, pero de ninguna manera es posible concluir de ello que la crisis económica se ha convertido en un impedimento decisivo para la migración, al menos desde América Latina y el Caribe.

Gráfico 5. Estados Unidos, 2000-2010: estimación mensual de la población nacida en el extranjero



Fuente: D. G. Papademetriou y A. Terrazas, *Immigrants in the United States and the Current Economic Crisis*, Migration Information Source, MPI, 2009. Datos de la Current Population Survey (CPS), enero de 2000 a diciembre de 2010. Los datos para julio de 2010 en adelante son actualizaciones propias basadas en la CPS. Nota: Las estimaciones están basadas en un promedio móvil de tres meses.

Al mismo tiempo, otra presunción identificada a partir del escenario de crisis se refiere a un hipotético retorno masivo de los migrantes a sus países de origen, lo que acontecería debido a la dificultad que enfrentarían muchos de ellos para capear las fuertes adversidades experimentadas y por la merma de sus posibilidades de trabajo en los lugares

de destino. Esta asociación puede tener algún asidero en la realidad, pues a la fecha se ha constatado un cierto aumento en el regreso de los migrantes a los países de la región. Sin embargo, lo más destacable es que tal regreso masivo no se ha registrado efectivamente. Por el contrario, ha sido muy limitado y, definitivamente, permite afirmar que el retorno sigue siendo un proceso eminentemente selectivo.⁴

Desde su entrada en vigor hasta noviembre de 2009, el Plan de Retorno Voluntario instrumentado por España, por el cual se facilita el regreso de los migrantes desempleados a sus países de origen, acogió 8.724 solicitudes directas, a las que se agregan 1.581 beneficiarios indirectos (familiares acompañantes). En suma, un 10% de la población beneficiaria potencial (España, MTIN, 2009).⁵ Aunque el Ministerio del Trabajo e Inmigración de España ha evaluado positivamente los resultados del programa, esto genera interrogantes no resueltas sobre los mecanismos que deben acompañar el retorno y sobre el comportamiento de los migrantes en tiempos de crisis.

El balance hasta el momento muestra que la participación en los programas de retorno asistido ha sido muy limitada, como pareciera haber ocurrido en otros períodos postcrisis en la historia. Ahora bien, aun cuando ya se ha ido despejando la percepción de un retorno masivo, es válido plantearse por qué, si las condiciones económicas en los países de destino se vuelven difíciles, muchos migrantes no deciden, en consecuencia, volver a sus países aun teniendo las facilidades económicas para hacerlo. Numerosos investigadores pueden tener clara la explicación, pero este no es necesariamente el caso de quienes toman decisiones y de quienes tienen responsabilidades públicas con la migración internacional. Al respecto, se sostiene que los migrantes tendrían una alta capacidad para hacer frente a la adversidad y una tendencia a agotar todas las posibilidades en el lugar de destino antes de volver al país de origen (Meins, 2009).

Existe bastante consenso entre los investigadores sobre la improbabilidad de un retorno masivo, por varios motivos. Por una parte, la decisión del retorno está condicionada por los altos costos económicos involucrados en todo viaje y también por las dificultades para un ulterior

4 También la idea que los ahorros serían mejor gastados donde los precios son menores estaría dando pie a la hipótesis del retorno masivo (Ruiz, 2008). Pero este no parece ser el caso para los migrantes de América Latina y el Caribe, y no lo fue tampoco durante otras recesiones.

5 Por países, los latinoamericanos continúan siendo los principales demandantes, con el 91% del total de solicitudes recibidas. En particular se destacan los ecuatorianos, con 3.839 beneficiarios (44%); los colombianos, con 1.570 (18%); los argentinos, con 846 (9,7%); los peruanos, con 750 (8,6%); los brasileños, con 462 (5,3%), y en menor medida los chilenos, con 358 (4,1%), y los uruguayos, con 314 (3,6%) (España, MTIN, 2009).

regreso al país de destino. Por otra parte, también se hace difícil regresar cuando ya se ha logrado cierto nivel de integración y se cuenta con alguna inversión inmobiliaria o de otro tipo, sobre todo si se ha adquirido con años de esfuerzo. En efecto, el estatus migratorio alcanzado es motivo suficiente para no querer perder logros, también la formación de vínculos (familiares, afectivos) y el arraigo de los hijos, todas razones de peso para no retornar a pesar de la situación desfavorable por la que pueda estar pasando el país de destino (Meins, 2009; Alarcón y otros, 2008).

A todo ello cabría agregar los altos niveles de desempleo que persisten en los países de origen y las obligaciones económicas que se mantienen con los familiares mediante el envío de remesas, factores que también condicionan la decisión de volver. En otros términos, las enormes asimetrías en el desarrollo siguen alentando la migración y desestimulando el regreso.

De allí que el retorno debe verse como un proceso selectivo más relacionado con los rezagos del desarrollo económico, social y político de los países de origen y con la facilidad de circulación que con la condición económica de los países receptores (Papademetriou y Terrazas, 2009). Mientras las brechas entre los países en desarrollo y los desarrollados continúen, es dable pensar que no habrá motivos suficientes para que las personas dejen de migrar o bien regresen a sus países.

Los programas nacionales para apoyar el retorno no han sido, además, una actividad consistente en los países de América Latina y el Caribe, si bien hay experiencias en el tiempo. Lo que han dejado a la vista esos hechos es la dificultad para sostener programas de apoyo al retornado, que incluyan el impulso a su reinstalación y la concesión de garantías para volver y ejercer sus derechos. En otros términos, al no existir cambios significativos en las oportunidades que ofrecen los países de origen, las personas continuarán migrando y las que ya están establecidas en el exterior no regresarán masivamente por una caída económica que, en el fondo, se piensa pasajera, aun cuando quedarse signifique para muchos asumir otros costos y nuevos sacrificios.

Las opiniones «anti-inmigrantes» y la inquietante perspectiva del *trade-off* «*numbers versus rights*»

El resurgimiento de opiniones anti-inmigrantes de diverso alcance y difusión social ha sido muy pernicioso. Las actitudes de discriminación y xenofobia en diferentes medios nunca están ausentes, pero suelen ser características de tiempos de incertidumbre y han emergido entre la población de algunos países donde se verían amenazados los espacios y oportunidades laborales para los trabajadores locales. Se despiertan

así conductas de rechazo al inmigrante que parecen estar más controladas en momentos de estabilidad económica, y emergen actitudes que amenazan la convivencia y la cohesión social en los países receptores. Resurge con mayor fuerza la idea de que los migrantes les quitan el trabajo a los nativos y sobrecargan el sistema de bienestar (Papademetriou y Terrazas, 2009). Es por ello que algunos sectores de la opinión pública tienden a presionar a favor de medidas restrictivas de la migración, pues su percepción es que los inmigrantes ejercen una competencia desleal en el mercado del trabajo (Martín y Lowell, 2009), lo que en realidad es una antigua figura que recobra vida característicamente en cada época de crisis, se trate o no de países desarrollados.

Dada la reacción de algunos gobiernos en el endurecimiento de sus políticas migratorias y en el fortalecimiento de los controles fronterizos, resalta la desprotección de los migrantes y la falta de respuesta a su problemática. Un nuevo estímulo para discutir sobre las agendas migratorias lo provee el renovado impulso a perspectivas de análisis basadas en el enfoque del *trade-off number versus rights*. Se argumenta (Ruhs, 2009), que los países históricamente deciden tres cuestiones cruciales en lo que respecta a sus políticas de inmigración:

1. cómo regular el número de inmigrantes admitidos,
2. sobre qué criterio seleccionar a los migrantes, y
3. qué derechos garantizarles una vez admitidos.

Según los defensores de esta perspectiva (Ruhs y Martín, 2008; Martín, 2009b; Ruhs, 2009), que se presume estará en el centro de los próximos debates, habría tres razones económicas por las que existe un *trade-off* entre el número de inmigrantes aceptado y los derechos que se les garantizan:

- a. la alta oferta y las características de la mano de obra migrante de baja calificación estimularían a los empleadores para contratar a un gran número de ellos, comprometiendo sus derechos y salarios;
- b. el alto impacto fiscal neto de la inmigración, en tanto los migrantes de baja calificación en empleos de bajos salarios y en países de altos ingresos pagarían menos impuestos, pero consumirían más servicios y beneficios públicos, y
- c. los países de altos ingresos pueden beneficiarse de la admisión de migrantes poco calificados con carácter temporal y restringir el empleo en ciertos sectores y ocupaciones, a fin de maximizar los beneficios económicos para los residentes actuales.

La discusión de los *trade-off number versus rights* despierta mucho interés y se hará necesaria por su muy probable influencia en las políticas migratorias. Algunos analistas están planteando su *pertinen-*

cia crítica (Abella, 2008) o bien su cuestionamiento frontal. En este último caso, Wickramasekara (2008), por ejemplo, argumenta que la idea de que los países de origen acepten expandir el empleo para sus poblaciones mediante el recurso de la emigración internacional, consintiendo restricciones en el ejercicio de sus derechos, es moralmente inaceptable y vulnera el derecho internacional: «All migrant workers have basic rights as human beings and workers which cannot be traded-off» (Wickramasekara, 2008, citado en Ruhs, 2009: 40).

Incluso otros investigadores han indagado en la validez empírica de esta presunción sobre un conjunto de bases de datos disponibles, encontrando que no existe dicha relación entre el número de inmigrantes admitidos en un país y la cantidad o calidad de derechos que le son concedidos. Después de examinar las medidas de correlación entre ambas variables, realizar un análisis de regresión y aplicar técnicas de variable instrumental, Cummins y Rodríguez (2009) no encontraron evidencia a favor de la hipótesis del *trade-off*. De hecho, las magnitudes de las correlaciones obtenidas en su estudio sugieren una relación muy pequeña, que en la mayoría de los casos resulta ser positiva en vez de negativa.

En el marco del Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD), en su tres versiones, se ha revisado la forma en que se ha venido abordando el dilema entre el número de inmigrantes y los derechos concedidos. El último FGMD, celebrado en Atenas en 2009, parece desviar el debate del *trade-off* hacia la discusión sobre la responsabilidad que compete a los países de origen sobre la preparación y capacitación de sus emigrados antes de partir y la reintegración en la sociedad de origen al momento del regreso. Particularmente en la segunda mesa de discusiones del foro, se buscó identificar las políticas que garantizan los derechos de los migrantes durante todo el tiempo que residan en el país receptor hasta su eventual regreso al país de origen. En esto, los expertos coincidieron en que los migrantes temporales o estacionales suelen tener menos acceso a los derechos y servicios que aquellos que gozan los migrantes permanentes, pero que la migración menos calificada y temporal trae enormes y más visibles beneficios para los países en desarrollo. También se señaló que reducir los costos y riesgos de la migración en el país de origen puede preparar el camino para una vida más segura y protegida en el extranjero. Sin perjuicio de que la corresponsabilidad de los países para hacer la migración un proceso más seguro es una idea generalmente aceptable y necesaria de seguir en el debate y así ser incluida en las agendas de política internacionales, pareciera que en las discusiones del último foro se escabulle el eje central del debate sobre el *trade-off*, es decir, las posibilidades de concederles o

no una adecuada protección a los derechos de los migrantes en los países de destino, sin importar la magnitud de su presencia.

Es generalizada la idea de que el envío de trabajadores al exterior puede resultar en una ganancia para los migrantes, los países de origen y los de destino; sin embargo, los foros realizados sobre migración y desarrollo han dejado entrever dos extremos de política, ninguno de los cuales ofrece soluciones muy duraderas (Martin y Abella, 2009). Por una parte, muchos economistas y organizaciones internacionales abogan porque un mayor número de migrantes se movilice desde países con bajos salarios hacia aquellos en los que son altos, reduciendo la pobreza y acelerando el desarrollo en ambos lugares, para lo que debería priorizarse la apertura de más canales legales de migración. La mayoría de las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos de países en desarrollo, por otra parte, defienden la postura de privilegiar la protección de los derechos de los migrantes, cualquiera sea el escenario migratorio.

En este sentido, algunos investigadores (Ruhs, 2009; Martin, Abella y Kuptsch, 2006) plantean que una gestión migratoria eficaz será la que evalúe de manera «honesta» los diversos *trade-offs* que inherentemente se asocian a la migración. Uno de ellos es que el número de migrantes admitidos tiende a caer en la medida que el trato se torna más igualitario y aumentan los derechos concedidos.

Es un hecho que hoy en día el empleo de los migrantes crece con mucha más rapidez en la irregularidad, lo que origina un importante desafío para los gobiernos y las organizaciones internacionales:

¿debería tratarse de poner a los migrantes irregulares y sus trabajos dentro de canales legales y establecidos intensificando el control y teniendo programas de regularización, o hay que aceptar un mercado de trabajo y una sociedad superpuesta en donde los derechos y condiciones de los migrantes varían con el estatus legal y otros factores? (Martin, Abella y Kuptsch, 2006: 167).

Como se ve, hay quienes convienen que efectivamente existe una relación entre números y derechos, enfatizando que la igualdad salarial entre los países probablemente disminuiría el número de trabajadores migrantes, porque la liberalización del comercio y la baja de precios a nivel mundial, la mecanización y otros cambios en la productividad reducirían su demanda. Por otra parte, muchos rechazarán la existencia de un *trade-off*, pues creen firmemente que puede existir un único mercado de trabajo, un solo conjunto de derechos y privilegios, y que todos los migrantes —con independencia de su estatus legal— deben disfrutar de los derechos humanos y las protecciones laborales fundamentales, como el salario mínimo (Martin, Abella y Kuptsch, 2006).

No existe una manera fácil de equilibrar la concesión de derechos y el número de migrantes. Sin embargo, autores como Ruhs (2009) o Martin y Abella (2009) señalan que se debe estar consciente de la existencia de estos *trade-offs*, y que en materia de migración y desarrollo «lo perfecto puede ser enemigo de lo bueno». Otros autores han sido más tajantes en afirmar que «cuando los migrantes son capaces de ejercer sus derechos, son capaces de contribuir al desarrollo» (Martin y Abimourched, 2009). El tema no es fácil de resolver si efectivamente se aspira a privilegiar la perspectiva de los derechos en la gestión de la migración internacional. Parece ser necesaria una discusión más profunda sobre el sentido de estos debates y a dónde se quiere llegar. Lo que es bien sabido es que muchos analistas del primer mundo no han sido habituales promotores del enfoque de los derechos, por lo que su acercamiento, si es verdadero, puede representar una oportunidad impensada (c).

Para Susan Martin y Rola Abimourched (2009), el dilema del *trade-off numbers vs. rights* que algunos Estados entrevén a la hora de diseñar sus políticas de migración, representa uno de los principales obstáculos políticos a la ratificación de la Convención para la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares. Según los autores, ello lleva a suponer que el problema en la defensa de los derechos humanos básicos de los migrantes no radica en la falta de un marco normativo internacional fuerte, sino más bien en la considerable discrecionalidad de los Estados para determinar cómo se aplicarán esas normas. En efecto, existe un amplio marco de normas internacionales en este campo, pero la implementación de estos estándares al nivel nacional es débil. Y mientras permanezcan en la balanza este tipo de dilemas, «es poco probable que un número significativo de países de destino ratifiquen la Convención, al menos en un futuro inmediato» (Martin y Abimourched, 2009:125).

Remesas en la región: desaceleración, pero no desplome

Si la migración internacional ha sido uno de los temas centrales en el examen de las consecuencias de la actual recesión mundial, las remesas representan el núcleo de estas inquietudes. La experiencia de los países latinoamericanos constituye una muestra elocuente en sentido opuesto a lo que sostenían algunas presunciones tempranas sobre una inmediata y profunda disminución de estos recursos como consecuencia de la crisis. Tales hipótesis no se han correspondido con las evidencias recogidas hasta el momento en el comportamiento de los flujos de remesas. Desde luego, hay elementos que abonan las preocupaciones

sobre estos impactos, pero parecieran necesitarse mayor discusión, interpretaciones adecuadas y evaluaciones rigurosas, todo lo cual escasea (Martínez, Reboiras y Soffia, 2009).

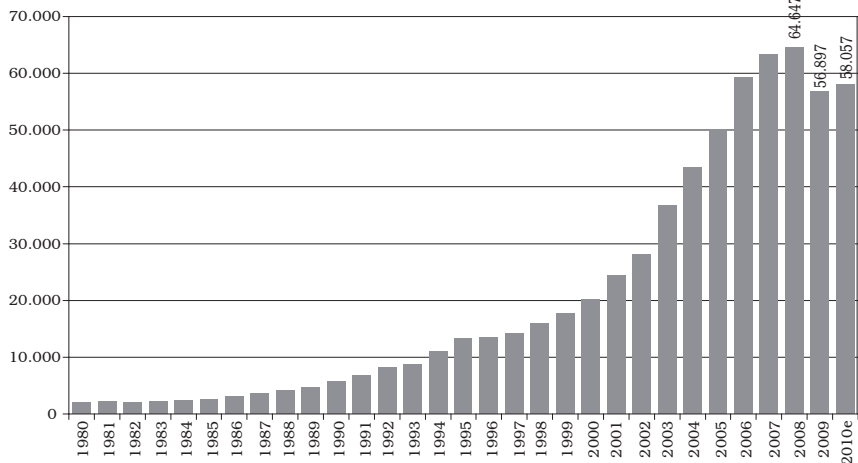
No existen dudas de que en la región las remesas han alcanzado un impacto macroeconómico significativo en términos del volumen de los flujos. Las estimaciones del Banco Mundial establecen que ha habido un aumento paulatino desde la década de los ochenta, hasta llegar a más de 60.000 millones de dólares en 2008 para luego disminuir levemente en 2009 (véase gráfico 6). Aunque suele cuestionarse la idea de que estos flujos promueven el desarrollo de manera directa y existen muchas aristas sobre sus impactos (Martínez, 2008), la importancia de una caída de las remesas en la región es real y merece toda la atención (Orozco, 2009). En tal sentido, una disminución es preocupante, porque se destaca su relevancia en los siguientes términos:

- a. las remesas se han convertido en una fuente estable de ahorros, permitiendo mantener las reservas en moneda extranjera y constituyendo la fuente más importante de ingresos en algunos países como Guyana, Honduras, Haití, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Guatemala y la República Dominicana, donde en 2009 todavía representaban desde un 7% a un 13% del PIB, según el Banco Mundial (véase gráfico 7);
- b. generan efectos sobre la tasa de crecimiento nacional, sobre todo en los países más pequeños; y
- c. tienen o pueden tener un impacto distributivo en la economía nacional.

Aunque muchos de estos asertos podrían ser discutidos en cada situación nacional, en el actual escenario de crisis económica mundial, las cifras manejadas por las agencias especializadas como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestran que el comportamiento de las remesas hacia los países de América Latina ha seguido siendo fluctuante y que, si bien a partir del tercer trimestre de 2008 se produjo un descenso importante en los volúmenes hacia los principales países receptores, no se observó un fenómeno de *desplome*.

En efecto, el Banco Mundial constató que desde 2007 a 2008 los flujos de remesas a nivel mundial mostraron un fuerte carácter contracíclico, manteniendo los niveles a pesar de la aguda caída de los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo. Fue recién en 2009 que se registraron las primeras tasas negativas de crecimiento y los volúmenes disminuyeron levemente en todas las regiones del mundo. En el caso de la región, se dice que fue una de las más afectadas porque la desaceleración fue drástica y comenzó más temprano (en 2008 la tasa de crecimiento fue de apenas 2,2%, la más baja del mundo).

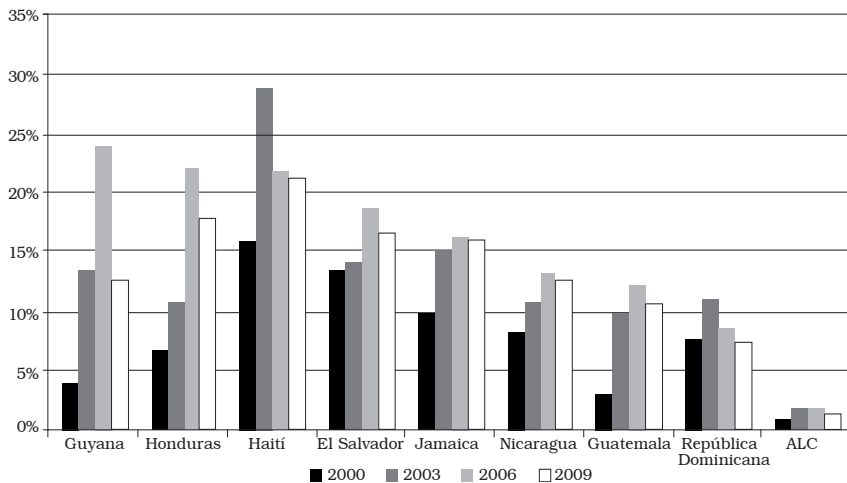
Gráfico 6. América Latina y el Caribe, 1980-2010: evolución de las remesas a precios corrientes (en millones de dólares)



Nota: e = estimado.

Fuente: elaboración propia basada en estimaciones del Banco Mundial a partir del International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

Gráfico 7. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2000, 2003, 2006 y 2009: impacto relativo de las remesas sobre el PIB nominal (en millones de dólares)



Fuente: World Bank database on World Development Indicators, Key Development Data & Statistics, septiembre de 2009, [en línea] <http://www.worldbank.org/>.

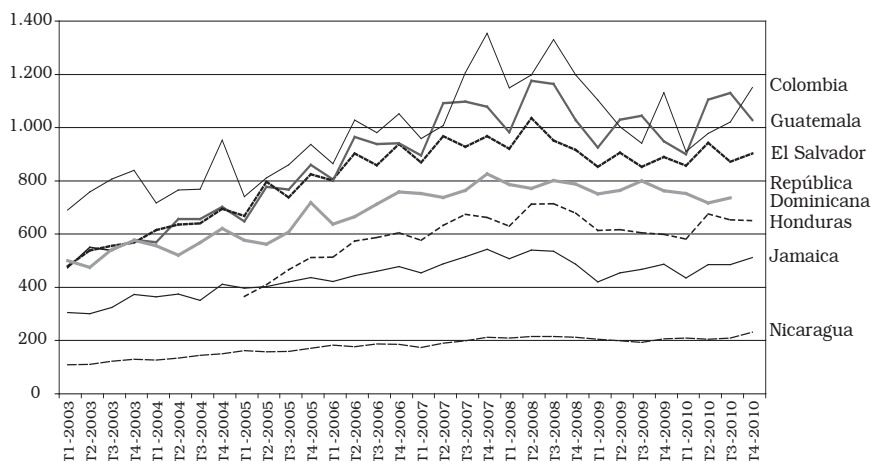
La información disponible indica que si bien hubo una baja de los flujos durante 2009 se debe ser prudente en los análisis de los impactos de la crisis sobre las remesas, y ello al menos por dos razones: primero, porque existe una clara incidencia de la estacionalidad en las fluctuaciones y variaciones porcentuales negativas que puedan registrarse año a año en los principales países receptores de la región (véanse los gráficos 8 y 9). Segundo, porque existen otros factores incidentes muy irregulares como las tasas cambiarias. Así, a pesar de la disminución de los volúmenes recibidos en dólares, el efecto sobre el consumo en algunos países se ha visto amortiguado por la depreciación de la moneda local, aumentando el poder adquisitivo de los hogares que reciben los recursos, lo que representa un tema para analizar y en ningún caso descuidar. En México, por ejemplo, el flujo acumulado de 12 meses a febrero de 2010 mostró una reducción en dólares de 17% respecto de lo acumulado a febrero de 2009, pero la depreciación del peso mexicano aminoró esa caída a un 8% en términos de pesos (Ordaz, 2010b). Así mismo, en países como Perú y Ecuador, que tienen grandes comunidades de emigrados en la península ibérica, los ingresos por remesas medidos en dólares se vieron aumentados por las fluctuaciones entre el euro y el dólar, lo que compensó la caída en el volumen de remesas enviadas (Maldonado *et al.*, 2010).

Además, algunas opiniones de analistas señalan que las remesas podrían ser más resilientes a la crisis económica, comparadas con el flujo de migrantes, principalmente porque:

- a. las remesas son enviadas por un flujo acumulado de migrantes y no solo por los nuevos, lo que explica su persistencia en el tiempo;
- b. las remesas representan una pequeña parte de los ingresos de los emisores;
- c. es probable que, como estrategia alternativa, los mismos migrantes que no han decidido retornar continúen enviando remesas (Ratha y Mohapatra, 2009).

Con todo, las agencias especializadas registraron que los volúmenes recibidos por la región continuaron declinando en 2009. A nivel regional, los inmigrantes latinoamericanos remitieron casi 8 mil millones de dólares menos en 2009 con relación a los 65 mil millones que enviaron en 2008, es decir, una caída de 12% (Banco Mundial, 2010). Lo claro es que la merma se ha debido a la pérdida de trabajos, la baja de los salarios y a la disminución de los flujos de inmigración, incluidas las continuas deportaciones de inmigrantes (Orozco y Ferro, 2009).

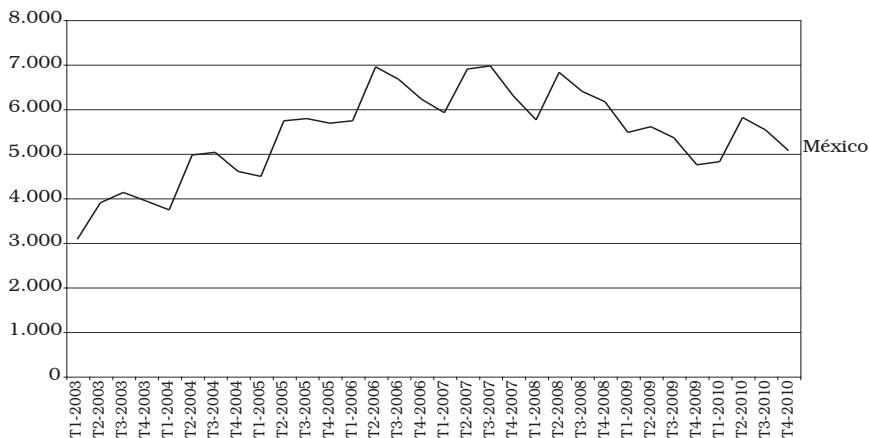
Gráfico 8. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2003-2010: evolución trimestral de las remesas recibidas (en millones de dólares)



Nota: T = trimestre.

Fuente: elaboración propia basada en datos del Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank, [en línea], <http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>, actualizado al 31 de diciembre de 2010.

Gráfico 9. México, 2003-2010: evolución trimestral de las remesas recibidas (en millones de dólares)



Nota: T = trimestre.

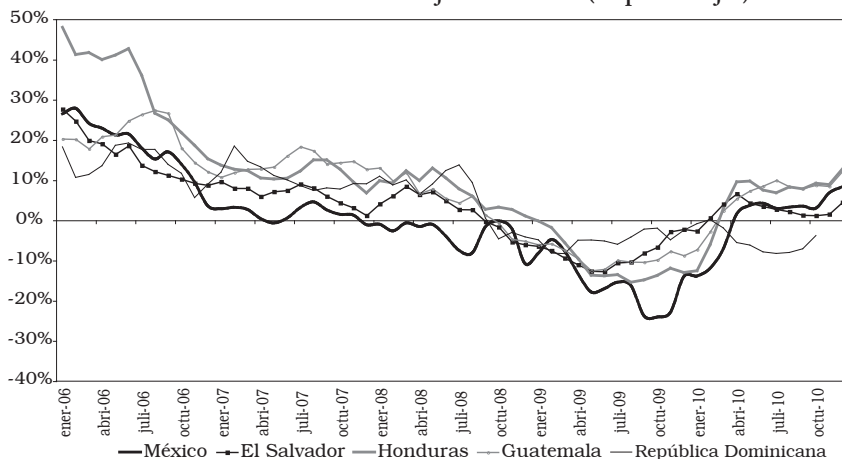
Fuente: elaboración propia basada en datos del Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank, [en línea], <http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>, actualizado al 31 de diciembre de 2010.

En un plazo mayor, sin embargo, el Banco Mundial y el BID han evidenciado que los flujos ya habrían llegado al límite de la baja y se ha dado paso a una cierta estabilización en el crecimiento de los flujos durante 2010, proceso que se vislumbra continuará hacia lo que queda de 2011 (véanse gráficos 10 y 11). Con todo, afirman que la recuperación a los niveles previos de la crisis debiese ser más improbable en el corto plazo, debido a la debilidad de la actividad económica en los principales países de destino de los emigrados latinoamericanos y caribeños como Estados Unidos, España y Japón (Maldonado *et al.*, 2010).

En suma, que las remesas no se hayan desplomado pone en evidencia que los migrantes han tratado de hacer frente a la crisis mediante el uso de sus ahorros, economizando en otros gastos y buscando nuevos o segundos puestos de trabajo. La evidencia pasada sugiere que los migrantes despliegan múltiples estrategias en lugar de abstenerse de enviar dinero a sus familias en el país de origen (MFIC, 2009), ya que, recordando una línea de interpretación teórica, las remesas se conciben esencialmente como una obligación familiar destinada mayoritariamente a cubrir gastos diarios, y «no siguen un modelo de beneficios» (Meins, 2008).

Sin embargo, en la medida en que continúen disminuyendo los salarios, también lo harán los ahorros y las reservas de ingresos, lo que acota las oportunidades de compensar las pérdidas, a la vez que torna difícil seguir utilizando los ahorros para mantener estables los niveles de envío de remesas (Orozco, 2009). Todo esto no solo demuestra que las economías estadounidense y española —sobre todo en lo que respecta a los indicadores de empleo— serán fundamentales para la recuperación del flujo de remesas hacia América Latina y el Caribe, sino también, que es pertinente asumir las inquietudes sobre las tendencias de las remesas desde una perspectiva menos cortoplacista.

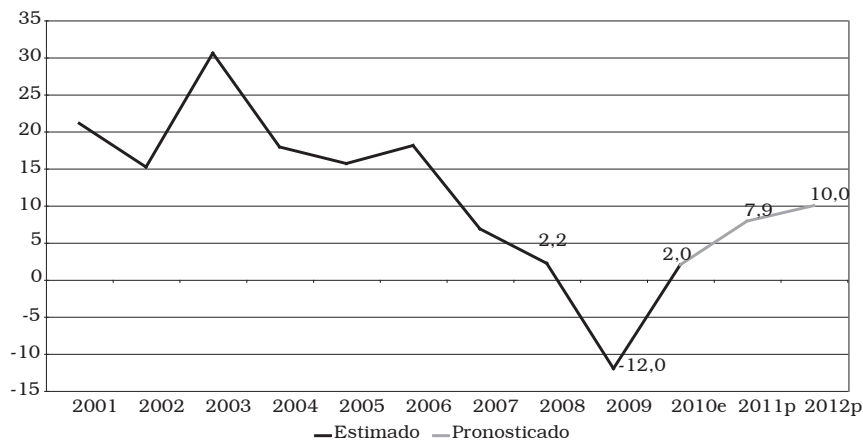
Gráfico 10. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2006-2010: crecimiento interanual de los flujos de remesas (en porcentajes)



Nota: las estimaciones están basadas en un promedio móvil de tres meses.

Fuente: D.Ratha, S.Mohapatray A.Silwal, «Outlook for remittance flows 2010-11», *Migration and Development Brief*, 12, World Bank, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, 2010. Basado en información de los bancos centrales de los respectivos países. Los datos correspondientes al año 2010 fueron actualizados por los autores.

Gráfico 11. América Latina y el Caribe, 2001-2012: tasa de crecimiento de los flujos de remesas y pronósticos para 2011-2012 (en porcentajes)



Nota: e = estimado; p = pronosticado.

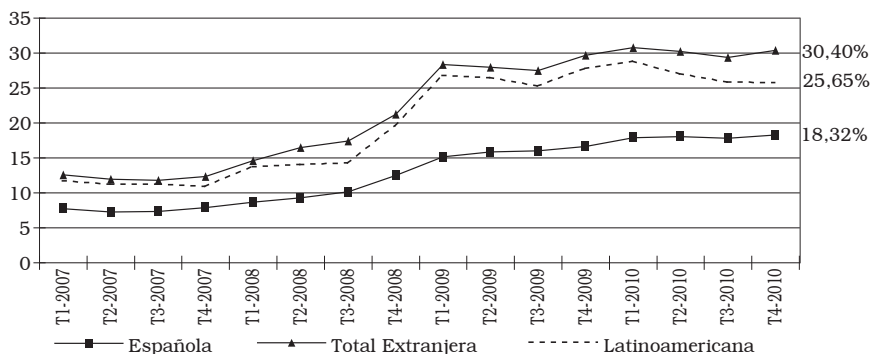
Fuente: elaboración propia sobre datos publicados en D. Ratha, S. Mohapatra y A. Silwal, «Outlook for remittance flows 2010-11», *Migration and Development Brief*, 12, World Bank, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, 2010. Basado en datos del IMF Balance of Payments Statistics Yearbook 2009 y datos publicados por los bancos centrales, oficinas nacionales de estadísticas y sucursales nacionales del Banco Mundial.

Mayor vulnerabilidad de los trabajadores migrantes

La crisis acentuó las condiciones de vulnerabilidad que siempre se han asociado a parte importante y persistente de la migración latinoamericana y caribeña. En general, la recesión ha afectado al conjunto de la fuerza laboral; sin embargo, los trabajadores migrantes fueron golpeados con más fuerza en los países desarrollados (Orozco, 2009), principalmente por el desempleo y la disminución de los salarios, que se han concentrado en los sectores de la construcción, los servicios financieros, la manufactura, los servicios de transporte y el turismo, áreas en las que se emplean mayoritariamente en países como los Estados Unidos (Martin, 2009a; Meins, 2009; Pereira, 2009).

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el aumento de los despidos directos de inmigrantes ha sido proporcionalmente mayor que el de los nacionales. Desde 2008 la tasa de desempleo en España empezó a aumentar paulatinamente. Durante todo el año 2010 ha llegado a bordear el 30% en el caso de los extranjeros, frente al 16,6% para el total de los españoles; ambas, de las más altas de la Unión Europea (véase gráfico 12). Ello se debe a que el modelo de crecimiento económico español tiene una alta dependencia de la construcción (Orozco, 2009). En el caso de los Estados Unidos, el gráfico 13 muestra que la pérdida de empleos también ha sido más severa para los inmigrantes que para los nativos desde el último trimestre de 2007. En particular, la tasa de desempleo de los inmigrantes latinos en este país casi se triplicó entre el tercer trimestre de 2007 e inicios de 2010, pasando del 4,8% al 13,4%, respectivamente.

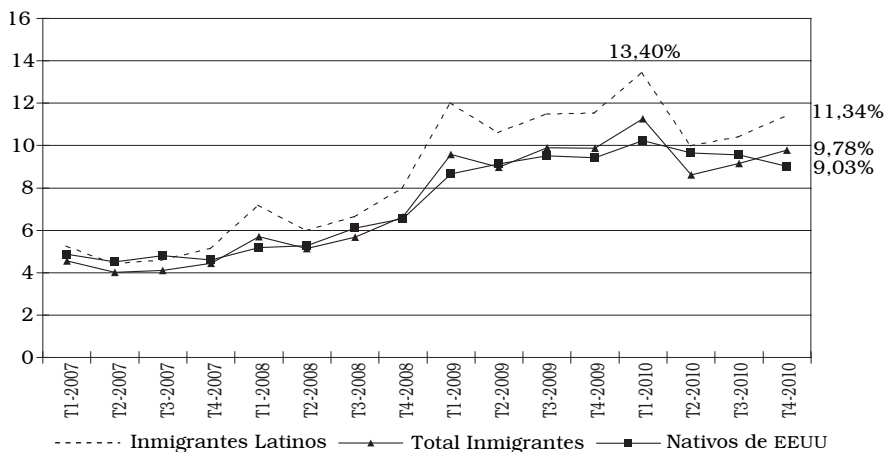
Gráfico 12. España, 2007-2010: tasa de desempleo trimestral según nacionalidad española, total extranjera y latinoamericana (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Población Activa, publicados en el INE de España, [en línea], <<http://www.ine.es/jaxiBD/menu.do?L=0&dvi=EPA&chis=1 &type=db>>.

Hacia mediados de 2010, en Estados Unidos algunos de estos indicadores económicos se mantenían altos pero comenzaron a estabilizarse levemente, lo que podría explicar parte de las mejoras que tuvo el comportamiento de las remesas desde entonces, tal como había sido sugerido por Ordaz (2010a). De cualquier modo, según Naciones Unidas (2010), tomará más que unos pocos años para que la tasa de desempleo en los Estados Unidos caiga a su nivel pre-crisis. En el caso de otros destinos principales de los migrantes latinoamericanos, como Europa, las tasas de desempleo continúan sin dar señales claras de recuperación. Asimismo, en Japón, la mejora del mercado laboral fue marginal durante 2010, y se espera que la tasa de desempleo se mantenga sobre el 5% en 2011 (Naciones Unidas, 2010).

Gráfico 13. Estados Unidos, 2007-2010: tasa de desempleo trimestral del total de inmigrantes, migrantes latinos y nativos (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Current Population Survey (CPS).

La mayoría de los migrantes concentra las características demográficas de los trabajadores más vulnerables durante las recesiones, tales como su mayor juventud, el ingreso reciente a la fuerza laboral y los bajos niveles de educación en comparación con la población nativa.

Con respecto a las mujeres, no es clara la tendencia al desempleo en sus sectores tradicionales de trabajo, al menos los datos no desagregados dificultan la apreciación de este aspecto. Pero, sin duda, muchas podrían verse obligadas a emplearse en cualquier condición. Algunos investigadores del ámbito del género plantean que las ma-

yores brechas laborales en desmedro de las mujeres se registran en períodos de bienestar económico, mientras que en etapas de crisis la informalidad aumenta sobre todo en el grupo de los hombres, cuyos niveles acaban igualándose a los de las mujeres en sus condiciones de precariedad. Sobre este hecho, se podría presumir que la actual crisis no ha afectado más a las mujeres migrantes que a los hombres o, lo que es lo mismo, continúan con su situación laboral habitualmente desmejorada.

La vulnerabilidad de los migrantes asociada a la crisis, incluyendo un largo período de recuperación, se expresaría en el hecho que, alejada la posibilidad del retorno, resulta imperativo mantener o buscar un empleo, lo que los convierte en personas más susceptibles de sufrir el menoscabo de sus derechos laborales. Ante ello, se ven forzados a aceptar peores condiciones de trabajo, incluyendo recortes salariales para mantener sus puestos (Pereira, 2009; Khan, Abimourched y Oana, 2009). Y para los que buscan empleo, el tiempo puede presionarlos a consentir, de igual modo, condiciones de trabajo peligrosas o informales (Papademetriou y Terrazas, 2009), incluso acrecentando el riesgo de tráfico humano (Fix y otros, 2009). De allí que en tiempos de crisis algunos opten por reubicarse geográficamente en busca de mejores oportunidades (Pereira, 2009).

Por otra parte, es muy sabido que los migrantes manifiestan una gran adaptabilidad a las condiciones cambiantes del mercado de trabajo, mostrando una mayor disposición que los trabajadores nativos a cambiar sus sectores laborales o a moverse a otros lugares de residencia. Esta flexibilidad permite agotar diferentes alternativas antes de llegar a la decisión del retorno a los países de origen. Adicionalmente, vale tener en consideración que aunque la recuperación del empleo ha sido más rápida en los países en vías de desarrollo, el impacto agregado en el desempleo ha sido suavizado por la absorción de muchos trabajadores en el sector informal (Naciones Unidas, 2010).

En este contexto, la crisis plantea la necesidad de reforzar la atención sobre la vulnerabilidad de los migrantes de la región y garantizar sus derechos en una etapa de recuperación económica, para que no se agraven aún más las condiciones de por sí precarias en las que normalmente vive una parte importante de esta población.

Consideraciones finales: lo que plantea la crisis en relación con la migración internacional es profundo

Más allá de la coyuntura, la crisis financiera y económica global es una ocasión para repensar la agenda migratoria y advertir sobre la necesidad de reforzar la vigilancia en torno a la protección de los trabajadores migrantes y sus familias. Ahora bien, hay temas que por su especificidad deben analizarse cautelosamente. Investigar los impactos de la disminución de las remesas en los hogares perceptores, por ejemplo, supone definir cuáles de ellos son más vulnerables a su caída y evaluar si esta disminución significa necesariamente más pobreza. Al igual que con los flujos de migrantes, analizar el impacto de la crisis sobre los flujos de remesas plantea la exigencia de contar con información actualizada e indicadores homologables entre las distintas fuentes especializadas. Es sabido que

la obtención de datos precisos sobre el volumen de los flujos de las remesas es muy difícil ya que muchas transferencias todavía se producen de manera informal. Incluso cuando los fondos se transfieren a través de canales oficiales —tales como cuentas bancarias, internet, tarjetas de crédito o teléfonos— los mecanismos para la medición de estos flujos son débiles (Orozco y Ferro, 2009).

Desde otra arista, hay que ser enfáticos en reconocer el imperativo de poner especial atención en la vulnerabilidad de los migrantes y en la garantía de sus derechos. Algunos hechos parecen apuntar a que, si bien la discriminación y xenofobia recrudecen en épocas de crisis, en países desarrollados este tipo de manifestaciones y prejuicios anti-inmigración no constituirían fenómenos aislados, acotados solamente a los períodos de recesión e inestabilidad económica. Ellos se ven reflejados, incluso, en los programas y ofertas electorales de grupos políticos o, directamente, en la adopción de algunas normativas que son claramente criminalizadoras de la inmigración (la Ley de Arizona y otras que le han seguido son ejemplos emblemáticos del último tiempo). A la luz de la experiencia de los últimos años, cabe el cuestionamiento sobre si el desarrollo económico conlleva necesariamente una mayor apertura y predisposición social a la diversidad.

En este escenario, la propuesta de retomar y repensar la agenda de la migración internacional no surge solo de los efectos de la crisis: las premisas que se han discutido acá dan pie para desechar todo intento de omitir las falencias de la cooperación en los últimos años. Por eso, al pensar en una genuina agenda migratoria contemporánea, cabe preguntarse antes: ¿cuál agenda? Nuestra respuesta no podría ser otra que aquella en la que se encare decididamente la vulnerabilidad migratoria.

Bibliografía

- Abella, Manolo (2008) «Migration, Development and Human Rights: an Overview of the Issues», documento preparado para el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD) Manila, [en línea], <<http://www.gfmd2008.org/images/cs-papers/abella%20overview%20migration,%20development%20and%20rights%20civil%20so.pdf>>.
- Alarcón, Rafael; Rodolfo Cruz; Alejandro Díaz-Bautista; Gabriel González-König; Antonio Izquierdo; Guillermo Yrizar y René Zenteno (2008) «La crisis financiera en Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana», *Documento de Coyuntura*, Colegio de la Frontera Norte (COLEF) [en línea], <<http://www.colef.mx/coyuntura/crisisfinanciera.pdf>>.
- Banco Mundial (2010), "Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance, and Growth", Washington D.C., [en línea], <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GEPEXT/EX TGEP20100,,menuPK:6665259~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:6665253,00.html>>.
- Bárcena, Alicia (2009a) «La política en tiempos de crisis», palabras de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, en el Seminario Iberoamericano sobre Políticas Sociales en Tiempos de Crisis, Asunción, 6 de agosto.
- (2009b) «Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional», presentación realizada por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Santiago, 25 de agosto, [en línea], <<http://www.eclac.cl/noticias/paginas/8/33638/2009-570-PPT-PIE-2009.pdf>>.
- (2009c) «Malas noticias para los hogares pobres», columna de opinión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Santiago, 30 de septiembre, [en línea], <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/columnas/7/36647/P36647.xml&xsl=/prensa/tpl/p8f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xslt>>.
- (2008) «Presentación», en *I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- CELADE-CEPAL (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009) «Crisis financiera y migración internacional», documento interno presentado en el *Ciclo de charlas: retos y oportunidades de la crisis*, 13 de agosto, Santiago, inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010 (LC/G.2480-P) Santiago, CEPAL.
- CEPAL-OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo) (2009) «Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas», *Boletín CEPAL/OIT Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 2, septiembre, [en línea], <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/37293/2009-638-Boletin_CEPAL-OIT-WEB.pdf>.
- Cummins, Matthew y Francisco Rodríguez (2009) «Is There a Numbers vs. Rights Trade-off in Immigration Policy? What the Data Say», *Human Development Research Paper 2009/21*, United Nations Development Programme (UNDP).
- España, INE (Instituto Nacional de Estadística) (2009) «Avance del Padrón municipal a 1 de enero de 2009. Datos provisionales», en *Notas de Prensa*, 3 de junio, España, MTIN (Ministerio de Trabajo en Inmigración) (2009) Gabinete de Prensa, en el Buscador de noticias del Ministerio, Sección Laboral, [en línea], <<http://www.tti.mtin.es/periodico/perhisto/HistoBase.asp>>.
- Fix, Michael; Demetrius G. Papademetrius; Jeanne Batalova; Aaron Terrazas; Serena Yi-Ying Lin y Michelle Mittelstadt (2009) *Migration and the Global Recession*, Washington, D.C., Migration Policy Institute.

- Kacéf, Osvaldo y Juan Pablo Jiménez (comps.) (2009) *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, colección Documentos de Proyecto, n.º 275 (LC/W.275) Santiago, CEPAL, [en línea], <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/37116/Políticas_Macroeconomicas_W275.pdf>.
- Khan, Azfar; Rola Abimourched y Ruxandra Oana Ciobanu (2009) *The global economic crisis and the impact on migrant workers*, OIT, [en línea], <<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financiacrisis/download/khan.pdf>>.
- Maldonado, René; Natasha Bajuk y Gregory Watson (2010) «Las Remesas a América Latina y el Caribe durante el 2009: Los Efectos de la Crisis Financiera Global», Washington, D.C., Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martin, Philip (2009a) «The recession and migration: alternative escenarios», *Working Papers*, 13, International Migration Institute (IMI) University of Oxford, [en línea], <<http://www.imi.ox.ac.uk/news-store/working-paper-13-the-recession-and-migration-alternative-scenarios>>.
- (2009b) «International Labor Migration: The Numbers-Rights Dilemma», trabajo presentado en *Global Mobility Regimes Conference*, 27 y 28 de abril, Nueva York, [en línea], <<http://www.globalmobility.info/pdfs/PMartin.pdf>>.
- y Manolo Abella (2009) «Migration and development: the elusive link at the GFMD», *International Migration Review*, Vol. 43, N.º 2, Summer, Nueva York, Center for Migration Studies.
- y Christiane Kuptsch (2006) *Managing Labor Migration in the Twenty-first Century*, New Haven and London, Yale University Press, [en línea], <<http://yalepress.yale.edu/yupbooks/book.asp?isbn=9780300109047>>.
- Martin, Susan y Rola Abimourched (2009) «Migrant rights: international law and national action», *International Migration*, Vol. 47, N.º 5, December, Washington, D.C., International Organization for Migration.
- Martin, Susan y B. Lindsay Lowell (2009) «Slowing Economic Growth and Future Impacts on Migration, and Migrants», *Memoria de la sesión anual del Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes incluyendo a los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, OEA, Programa de Migración y Desarrollo, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, Institute for the Study of International Migration, Georgetown University.
- Martínez, Jorge (ed.) (2008) *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Libros de la CEPAL, n.º 97 (LC/G.2358-P) Santiago, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.08.II.G.5.
- Martínez, Jorge; Leandro Reboiras y Magdalena Soffia (2009) «Los derechos concedidos: crisis económica mundial y migración internacional», *Serie Población y Desarrollo*, N.º 89 (LC/L.3164-P), Santiago, CEPAL.
- Meins, Robert (2009) *Las remesas en tiempos de inestabilidad financiera: impacto de la crisis financiera en las remesas a América latina y El Caribe*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank (IDB) FOMIN, [en línea], <<http://idb-docs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1913744>>.
- (2008) en Allison Fritz, «Economic crisis just one of many intersecting variables determining remittance trends», *Inter-American Dialogue*, <<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1655>>.
- MFIC (Microfinance International Corporation) (2009) «Are Remittances Still Resilient? Exploring the Impact of the Global Economic Downturn on Migration and Remittances», *Microfinance After Hours Seminar Series*, 31, United States Agency for International Development (USAID).
- Naciones Unidas (2010) *World Economic Situation and Prospects 2011*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, diciembre de 2010.

- Ordaz, Juan Luis (2010a) «Migración: Agosto, cuarto mes en el año en que las remesas muestran una variación positiva, confirman la recuperación», *México, Observatorio Económico*, BBVA Research del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA) y BBVA Bancomer. S. A., [en línea], <http://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/101001_MigracionMexico_16_tcm346-233741.pdf?ts=12102010>
- (2010b) «A pesar de que las remesas siguieron cayendo en el mes de febrero, aparecen síntomas positivos de que podrían detener su caída en los siguientes meses», *México, Observatorio Migración*, Servicio de Estudios Económicos BBVA, [en línea], <http://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/100405_ObsMigraMexico_10_tcm346-218175.pdf?ts=12102010>.
- Orozco, Manuel (2009) *Migración y remesas en los tiempos de recesión: efectos sobre las economías de América Latina y el Caribe*, Caracas, Inter-American Dialogue, Secretaría Permanente del SELA, [en línea], <http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCs/SRed/2009/05/T023600003460-0-Recesion_global_migracion_y_remesas.pdf>.
- Orozco, Manuel y Ana Ferro (eds.) (2009) «Worldwide Trends in International Remittances», *Migrant Remittances Newsletter*, Vol. 6, 1, USAID's Microenterprise Development Office y DFID (Department for International Development) [en línea], <http://www.microlinks.org/ev.php?ID=13069_201&ID2=DO_TOPIC>.
- Papademetriou, Demetrios G. y Aaron Terrazas (2009) «Immigrants in the United States and the Current Economic Crisis», *Migration Information Source*, Migration Policy Institute (MPI) [en línea], <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=723>>.
- Pereira, Armand (2009) «La crisis financiera global y su impacto sobre las tendencias migratorias futuras», *Memoria de la sesión anual del Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes incluyendo a los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, Washington, D.C., OEA/OIT.
- Ratha, Dilip y Sanket Mohapatra (2009) «Revised Outlook for Remittance Flows 2009-2011: Remittances expected to fall by 5 to 8 percent in 2009», *Migration and Development Brief*, 9, World Bank, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, [en línea], <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/MD_Brief9_Mar2009.pdf>.
- (2003) «Worker's remittances: an important and stable source of external development finance», *Global Development Finance 2003. Striving for Stability in Development Finance*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ratha, Dilip; Sanket Mohapatra y Ani Silwal (2010) «Outlook for Remittance Flows 2010-2011: Remittances flows to developing countries remained resilient in 2009», *Migration and Development Brief*, 10, World Bank, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, [en línea], <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/Migration&DevelopmentBrief12.pdf>>.
- Ruhs, Martin (2009) «Migrant Rights, Immigration Policy and Human Development», *Human Development Research Paper 2009/23*, United Nations Development Programme (UNDP) [en línea], <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_23.pdf>.
- y Phillip Martin (2008) «Numbers vs. Rights: Trade-offs and Guest Worker Programs», *International Migration Review*, vol. 42, 1, pp. 249-265, [en línea], <<http://www3.interscience.wiley.com.ezproxy.library.tufts.edu/cgi-bin/fulltext/119400394/PDFSTART>>.
- Ruiz, Erika (2008) «Desencuentros migratorios eurolatinoamericanos: un dilema estructural», en CELARE (ed.) *V Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago, CELARE.
- Wickramasekara, P. (2008) «Globalization, International Labour Migration and the Rights of Migrant Workers», *Third World Quarterly* 29(7) pp. 1247-1264.

Integración en desventaja: los inmigrantes mexicanos en Los Ángeles al inicio del siglo XXI¹

Telésforo Ramírez-García²

Rafael Alarcón³

Resumen

Los inmigrantes mexicanos constituyen un tercio de todos los inmigrantes en Estados Unidos, sin embargo, debido a su alto porcentaje de personas indocumentadas y su fuerte apego a México, existe la preocupación sobre su integración en la sociedad estadounidense. Este artículo tiene como objetivo central analizar la integración social y económica de los inmigrantes mexicanos en la zona metropolitana de Los Ángeles, usando datos de la American Community Survey (ACS) de 2007, desde una perspectiva comparativa. Los resultados muestran que los inmigrantes mexicanos presentan un patrón de integración en desventaja debido a su baja escolaridad y a los bajos niveles en el dominio del idioma inglés, naturalización y como propietarios de viviendas. Asimismo, el estudio revela que la mayor parte de los inmigrantes mexicanos se inserta en ocupaciones poco calificadas que no ofrecen prestaciones y que están sujetas a sistemas de subcontratación y otras formas de precariedad laboral.

Palabras clave: migración internacional, integración, asimilación, mexicanos, Los Ángeles

Abstract

Integration in disadvantage: Mexican immigrants in Los Angeles at the beginning of the 21st Century

Mexican immigrants constitute one third of all immigrants in the United States, however, due to their high percentage of undocumented persons and strong attachment to Mexico, their integration into U.S. society has become a very important concern. The main objective of this article is to analyze the social and economic integration of Mexican immigrants in the Los Angeles metropolitan region, using data from the 2007 American Community Survey from a comparative perspective. The findings show that Mexican immigrants have a disadvantageous integration pattern due to their low educational attainment and low levels of English proficiency, naturalization and home ownership. Similarly, the study reveals that most Mexican immigrants have low skill occupations that offer no benefits and that are subject to subcontracting systems and other forms of labor precariousness.

Key words: international migration, integration, assimilation, Mexicans, Los Angeles

-
- 1 Este trabajo es parte del proyecto de investigación «Integrándose a la ciudad: factores sociodemográficos y políticas urbanas en la incorporación de los inmigrantes mexicanos en Los Ángeles», que cuenta con financiamiento de la Fundación BBVA, y que estuvo a cargo del doctor Rafael Alarcón, la doctora Olga Odgers y el doctor Luis Escala Rabadán del Departamento de Estudios Socioeconómicos y Migración Internacional del Consejo Nacional de Población (CONAPO), México, tel33@gmail.com
 - 2 Director del área de Estudios Socioeconómicos y Migración Internacional del Consejo Nacional de Población (CONAPO), México, tel33@gmail.com
 - 3 Profesor Investigador de El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, ralarcon@colef.mx

Introducción

A pesar de que en años recientes se observa una mayor dispersión en los lugares de concentración de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, el área metropolitana de Los Ángeles sigue siendo su destino más importante. De acuerdo con datos del censo estadounidense, en 2007, la región angelina contaba con una población de 17,7 millones de habitantes, de los cuales 5,7 millones habían nacido en el extranjero. De este grupo, la mayor parte, más de 3,5 millones, eran de origen latinoamericano y de ellos poco más de 2,6 millones eran mexicanos, aunque si se toma en cuenta la población de origen mexicano nacida en ese país, su número aumenta a poco más de 6 millones. Estas cifras colocan a los mexicanos como el grupo de mayor población inmigrante, e incluso, muy por encima de los europeos, asiáticos y otros inmigrantes provenientes de América Latina.

El predominio de los mexicanos frente a otros grupos étnicos, puede explicarse porque históricamente esta fue una ciudad mexicana antes de la guerra entre México y Estados Unidos de 1847, pero también por la proximidad geográfica con México que facilita los desplazamientos migratorios, ya que la ciudad de Los Ángeles está situada a solo 200 kilómetros de la ciudad de Tijuana en la frontera México-Estados Unidos. Asimismo, la economía angelina ha ejercido una atracción laboral insaciable a lo largo de todo un siglo y las políticas de inmigración de Estados Unidos han fomentado el establecimiento de la población inmigrante mexicana. Sin embargo, aunque son el grupo étnico mayoritario y con mayores niveles de participación económica, los mexicanos enfrentan mayores obstáculos para integrarse socioeconómicamente a la sociedad estadounidense comparados con otros migrantes. Así lo reflejan sus bajos niveles de educación, manejo del idioma inglés, naturalización y propiedad de la vivienda, y su alta concentración en empleos de baja calificación en el mercado laboral estadounidense.

El presente artículo tiene como objeto analizar la integración social y económica de los inmigrantes mexicanos en esta metrópoli que ha sido definida como una «ciudad-región global» (Scott, 2001). Para el análisis se utilizan datos de la American Community Survey (ACS, por sus siglas en inglés), que es una encuesta que la oficina del Censo de Estados Unidos realiza anualmente en cada condado, área indígena norteamericana y nativa de Alaska, así como en territorio autónomo hawaiano. El tamaño de la muestra de la ACS es de tres millones de viviendas, las cuales se encuentran distribuidas en todo el país. La información contenida en la encuesta permite obtener información

demográfica, económica y social de la población y viviendas de todas las comunidades de Estados Unidos con representatividad estadística a nivel nacional, estatal, zonas metropolitanas y condados.

El documento está organizado en tres grandes apartados y uno más dedicado a las conclusiones. En el primero de ellos se presenta una breve pero somera descripción teórica sobre los conceptos y teorías que han sido utilizados comúnmente en la literatura para analizar la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Seguidamente se presenta un panorama general sobre la magnitud y características de la población inmigrante mexicana en la región de Los Ángeles, California. En el tercer apartado, se analiza el grado de integración económica y social de los inmigrantes mexicanos, mediante el análisis de varios indicadores socioeconómicos tales como: manejo del idioma inglés, adopción de la ciudadanía estadounidense, nivel de escolaridad, participación económica y condiciones laborales. Asimismo, se destacan algunos aspectos referentes a la propiedad de vivienda y arreglos residenciales.

Perspectivas teóricas sobre la integración de los inmigrantes

La integración de los inmigrantes y su descendencia a las sociedades de acogida ha sido tema de preocupación en la agenda académica y política en casi todos los países del mundo. Al respecto, se ha producido una serie de conceptos y desarrollos teóricos como la *asimilación*, el *melting pot*, el *pluralismo cultural* y hasta en el *transnacionalismo* para explicar los procesos de integración de los inmigrantes y sus descendientes a la sociedad de acogida (Gordon, 1964; Portes y Borocs, 1989; Alba y Nee, 1999; Portes y Zhou, 1993; Bajo, 2000; Waters y Jiménez, 2005; García, 2006; entre otros).

La perspectiva asimilacionista ha dominado en la literatura estadounidense sobre la integración de los inmigrantes desde comienzos del siglo XX. El término de asimilación social, como tal, fue acuñado por Robert Park y sus colegas de la escuela de Chicago, en los años veinte, quienes lo definen como el proceso por el cual las personas de distintos orígenes raciales y diferentes herencias culturales, que ocupan un mismo territorio, logran una solidaridad cultural suficiente para sostener al menos una existencia nacional (Park, 1930). En el marco de esta acepción teórica, se desarrollaron diversas investigaciones que tenían como propósito estudiar los procesos de asimilación de los diferentes grupos de inmigrantes procedentes de Europa que llegaron a Estados Unidos a inicios del siglo XX (Alba y Nee, 2003).

Sin embargo, su divulgación entre la comunidad científica propició que algunos académicos lo ampliaran, ajustaran y se apropiaran del término despojándolo de su significado original.

Por ejemplo, Warner y Srole (1945) en su trabajo sobre los sistemas sociales de los grupos étnicos en Estados Unidos, apoyados en el concepto original de Park (1930), introdujeron el término de «asimilación lineal», para explicar el proceso por el cual los grupos minoritarios se desprendían de sus rasgos culturales, religiosos y lingüísticos, para aprender después los rasgos superiores de la cultura blanco-protestante. Sin embargo, el término de «asimilación lineal» de Warner y Srole fue ampliamente criticado por describir el proceso de asimilación como una escalera racial-cultural, por la cual los inmigrantes tenían que avanzar hasta alcanzar la cima donde se ubican los blanco-anglo-protestantes; es decir, acercarse a la cultura legítima. Se cuestionaba además el hecho de considerar el proceso de asimilación como algo lineal y aditivo; como algo inevitable, y dar por hecho que los inmigrantes quieren asimilarse (Alba y Nee, 1999).

La crítica más radical al concepto de asimilación lineal vino de Gordon (1964), en su obra *Assimilation in American Life*, que ganó en claridad al presentar una visión multidimensional del proceso de asimilación, a través de una tipología del fenómeno que intentaba reflejar toda su complejidad. Según este autor, existen tres momentos a través de los cuales los inmigrantes logran integrarse por completo a la sociedad de llegada: la aculturación, la asimilación estructural y la formación de una identidad común. La primera hace referencia a la adopción de patrones culturales de la sociedad receptora por parte de los inmigrantes, tales como el idioma, la forma de vestir y otros estilos de vida. La asimilación estructural está relacionada con el hecho de que los grupos minoritarios se interrelacionan con la población nativa a través del trabajo, escuela, matrimonio y amistad de modo que las diferencias étnicas desaparezcan. Finalmente, la interacción de los dos grupos con el paso del tiempo puede dar lugar al establecimiento de una identidad común.

De acuerdo con Gordon el término de asimilación lineal había sido útil en su momento, como explicación a lo ocurrido con los primeros inmigrantes europeos que llegaron a Estados Unidos, pero era insuficiente para analizar los procesos de asimilación de los inmigrantes provenientes de Asia, América Latina y El Caribe. Al respecto, Bajo (2000), señala que ni los propios estadounidenses han rechazado totalmente su identidad étnica. Los judíos parecen apostar por seguir siendo judíos, aunque están estructuralmente asimilados en los más altos niveles profesionales. Y los afroamericanos, desde los tiempos de la esclavitud, no se han asimilado del todo, como se había predicho.

La mayor diversidad y orígenes de los flujos migratorios a Estados Unidos demandó la necesidad entre los investigadores de re-pensar el término de asimilación para analizar la incorporación de los inmigrantes a la sociedad americana. Los resultados de algunos estudios como el de Portes (1984) y el de Gibson (1988) mostraron que los inmigrantes en Estados Unidos tendían a establecerse en determinadas áreas o regiones, a preservar su lengua, su religión y sus costumbres, sin necesidad de olvidarse de su cultura; pero al mismo tiempo aprendían el idioma inglés como lengua para la comunicación general y participaban en la vida económica y política del país. Esto sugería que los inmigrantes y sus descendientes no seguían una forma única de asimilarse a la sociedad estadounidense, sino diversas en función de distintos factores y ámbitos socioculturales.

En este sentido, Alba y Nee (1999) mencionan que la asimilación y/o integración de los inmigrantes en las sociedades de llegada no debe ser vista como un todo que se puede aplicar a un conjunto heterogéneo de individuos, ya que es multidimensional y puede ser observada en varias formas: socioeconómica (ocupación e ingresos), cultural, lingüística, espacial y política. Portes y Boroccs (1989) argumentan que los inmigrantes no siguen una forma única de asimilación, ya que existe una gran diversidad de modos de incorporación a los países avanzados que resultan de la combinación de las condiciones de salida de los migrantes, sus orígenes de clase y los contextos de recepción en el país de destino. También Farley y Alba (2002) nos advierten que existe entre los inmigrantes una asimilación segmentada, es decir, un grupo de individuos que se adapta de forma más o menos «exitosa» a la sociedad estadounidense, mientras que otros no lo hacen.

Contrario a muchas de las corrientes teóricas sobre la asimilación lineal, el modelo teórico conocido como «proceso de asimilación segmentada» no asume que la misma es inevitable y tan siquiera irreversible, sino que es el resultado de un contingente de acciones provenientes del efecto acumulativo de opciones individuales, así como de la acción colectiva de estos grupos, y que ocurre en diversas formas dentro, entre y a través de los mismos en su relación con la población nativa (Portes y Zhou, 1993; Portes y Rumbaut, 2001; Alba y Nee, 1999 y 2003). El concepto de asimilación segmentada fue introducido, por primera vez, por Portes y Zhou (1993), y desarrollado por Portes y Rumbaut (2001), para enfatizar en las barreras y desafíos que enfrentaban los hijos de los inmigrantes (segunda generación) para adaptarse a la vida estadounidense.

En palabras de Portes y Rumbaut, la principal limitante que presenta el enfoque de la asimilación segmentada es poder ubicar aque-

llos factores económicos, sociales y políticos, tanto de la comunidad de origen y de destino, que influyen en dichos procesos. Aunque en sus análisis presentan varios ejemplos de los factores que afectan las trayectorias o modelos de asimilación seguidos por los hijos de inmigrantes, concluyen que la discriminación constituye el mayor obstáculo y sugieren que existe una tendencia a la etnización de los descendientes hacia las categorías de sus progenitores. Es decir, existe una tendencia a estereotipar a los inmigrantes según pertenencia étnica. Shibutany y Kwan (1965, citados por Alba y Nee, 2003) señalan que la forma en que los inmigrantes son tratados en la sociedad de acogida no depende de lo que se es como persona, sino de la forma en que la sociedad define al grupo al cual supone su pertenencia. Es decir, las personas son juzgadas de acuerdo con sus semejanzas y diferencias étnicas, que dan lugar a distancias sociales entre grupos y la población dominante.

Sin duda, los planteamientos de la teoría segmentada son importantes de considerar en el análisis de la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida, ya que destaca la existencia de distintos aspectos socioeconómicos que pueden influir de manera directa en dicho proceso. En el caso específico de la migración mexicana a Estados Unidos, su historicidad, circularidad, masividad y continuidad a lo largo de todo un siglo, «le imprimen a los procesos de integración económica y social de los mexicanos a la sociedad estadounidense rasgos particulares respecto de los presentados por otros inmigrantes o grupos étnicos» (Giorguli y Leite, 2010: 356). La vecindad también ha jugado un papel importante en dicho proceso, al permitir un flujo continuo de personas, ideas y valores entre ambos países, de manera que la comunidad mexicana en Estados Unidos tiene condiciones aún más favorables para mantener un contacto continuo con sus familiares y paisanos en el origen. Esto puede influir en una asimilación positiva como sucedió con los primeros inmigrantes europeos que fundaron la nación estadounidense.

Antecedentes de la migración mexicana a la zona metropolitana de Los Ángeles

Los Ángeles, California, ha sido el destino principal de la migración mexicana en Estados Unidos desde mediados del siglo XX. Desde entonces, aunque el volumen de la población mexicana era bajo, en comparación con la población nativa blanca y otros grupos étnicos, su participación ha ido evolucionando paralelamente con los procesos socioeconómicos y políticos generados en ambos lados de la frontera. Durand y Massey (2003: 47), identifican cinco fases de la migración

mexicana a Estados Unidos, «con una duración aproximada de 20 a 22 años cada una», a partir de las cuales es posible destacar el arribo, continuidad y predominio de los mexicanos en esta región estadounidense: 1) la fase del «enganche», 2) las «deportaciones masivas», 3) el «Programa Bracero», 4) la era de los «indocumentados», y 5) la etapa de la legalización y la migración clandestina.

Durante la primera fase conocida como el «enganche» (1900-1929), la participación de Estados Unidos en la primera guerra mundial (1914-1918) restringió la llegada de nuevos inmigrantes europeos, y demandó la contratación de mano de obra mexicana. Esos años, empresarios del sur de California se dirigieron al norte y occidente de México para contratar trabajadores para laborar en la minería, el ferrocarril y la agricultura (Ibarra, 2005). Asimismo, los actos violentos acontecidos durante la Revolución mexicana (1910-1919) y la rebelión cristera en el centro-oeste de México (1926-1929), motivaron a varias familias a migrar al norte, muchas de las cuales se establecieron en pequeños barrios y vecindades localizados en los alrededores de la ciudad de Los Ángeles. De acuerdo con Gutmann *et al.* (2000), entre 1900 y 1929, la población inmigrante mexicana en Los Ángeles creció sostenidamente hasta alcanzar la cifra de 87.000 personas en 1929. Dicho incremento poblacional estuvo acompañado por un aumento de personas de origen mexicano, que eran los hijos y nietos descendientes de mexicanos.

Sin embargo, durante la segunda fase, conocida como la era de las «deportaciones», se dio un retroceso de los flujos migratorios y una disminución de la población inmigrante y de origen mexicano en la región angelina. La gran depresión, iniciada en 1929 y que se agravó durante la década de los treinta, obligó a Estados Unidos a deportar miles de mexicanos a sus lugares de origen. Un número desconocido de estos había permanecido en los condados de Los Ángeles, San Bernardino, Riverside y San Diego de manera indocumentada y volvió a México cuando no pudo encontrar trabajo. Muchos otros, que eran inmigrantes legales o personas nacidas en Estados Unidos hijos de padres inmigrantes y, por tanto, aptos para obtener la nacionalidad estadounidense, fueron parte de los contingentes de población repatriada por las agencias de asistencia pública distritales. La mayoría de los repatriados fueron a los estados del norte y occidente de México: Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, y Zacatecas, que fueron los estados donde se originó la mayor parte del flujo migratorio en décadas anteriores (Massey, Durand y Malone, 2002).

La era de los «braceros» es como definen el período 1942-1965. En este tiempo, la participación de Estados Unidos en la segunda guerra

mundial provocó una escasez de fuerza de trabajo agrícola, situación que llevó al gobierno estadounidense a firmar un contrato de trabajadores temporales con su homólogo mexicano conocido como el Programa Bracero. Durante la vigencia del programa, miles de trabajadores mexicanos fueron contratados para trabajar en los campos agrícolas, rieles del tren y fábricas. Los braceros, en su gran mayoría, eran hombres jóvenes, de origen rural, provenientes de los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas; pero también participaron migrantes oriundos del centro y sur de México como de los estados de Oaxaca y Puebla.

Se estima que durante el Programa Bracero, poco más de 4,5 millones de mexicanos ingresaron de manera legal a Estados Unidos, lo cual equivalía a un flujo anual de 290.000 trabajadores mexicanos (García y Griego, 1983), y una cantidad similar cruzó la frontera sin documentos (Smith, 1995:123). California y, en particular, la región de Los Ángeles, fue la más beneficiada, ya que recibió poco más de la mitad del total de braceros (Vargas y Campos, 1964). Fue la época de esplendor de Los Ángeles como región de acogida de la población mexicana. Baste decir que, en 1960, la ciudad de Los Ángeles superó a la ciudad de San Antonio, Texas, como receptora de población mexicana, convirtiéndose en el principal lugar de destino de los inmigrantes mexicanos (Durand y Massey, 2003).

Al período 1965-1986 se le conoce como la era de los «indocumentados», que se inició con el fin del Programa Bracero en 1965. Estados Unidos optó por finalizar los convenios braceros y controlar el flujo migratorio mediante la legalización de una parte de la población trabajadora, bajo el sistema de cuotas, la deportación de la población indocumentada y el reforzamiento de la frontera con México (Durand y Massey, 2003). Sin embargo, pese a las medidas restrictivas establecidas por Estados Unidos en esos años, la migración mexicana a la región de Los Ángeles no se detuvo; por el contrario, continuó recibiendo un gran flujo de población migrante mexicana indocumentada. Aunque muchos de estos mexicanos empezaron trabajando en las áreas rurales, para finales de los años setenta una porción considerable de ellos se dirigía hacia la ciudad de Los Ángeles, donde trabajaban en la construcción, restaurantes, hoteles, centros de lavado de autos, como carpinteros, plomeros y cargadores en los mercados.

A nivel federal, se dio un cambio radical en la política de inmigración de Estados Unidos a mitad de la década de los sesenta en el contexto del movimiento por los derechos civiles en ese país. La reforma a la Ley de Inmigración y Nacionalidad aprobada en 1965 (también conocida como Ley Hart-Celler) suprimió el restrictivo sistema de cuotas basado en orígenes nacionales establecido en 1921, eliminando ori-

gen nacional, raza y ascendencia como fundamento para la inmigración a Estados Unidos. Esto condujo a un universo más diversificado de inmigrantes legales, siguiendo los criterios de reunificación familiar y calificaciones ocupacionales. Esta ley vino a corregir el sistema discriminatorio que afectaba especialmente a asiáticos, europeos del Este y africanos (Portes y Rumbaut, 2006).

Llegaron inmigrantes del sur de Vietnam, Camboya, Laos y otros países del sudeste asiático y mientras se abría «la puerta frontal» a los asiáticos, otros inmigrantes continuaron pasando por la «puerta trasera», como es el caso de los mexicanos y centroamericanos, quienes incrementaron las filas de la inmigración indocumentada (Waldinger y Bozorgmehr, 1996: 10-11). La reforma a la ley de inmigración cambió radicalmente la inmigración a Estados Unidos y a la región de Los Ángeles, en particular, con la disminución de la participación de los europeos ante la inmigración masiva de asiáticos y latinoamericanos entre los que empezaron a predominar los mexicanos.

La era de la «legalización y migración clandestina», se inició en 1987 con la implementación de la Ley de Control y Reforma de la Inmigración de 1986 (IRCA, por sus siglas en inglés), mejor conocida como Ley Simpson-Rodino, que tenía tres elementos principales: una amnistía para los trabajadores indocumentados, sanciones contra los patrones que a sabiendas emplearan a trabajadores indocumentados y el reforzamiento de la vigilancia fronteriza. La ley fue administrada bajo dos programas: la «amnistía general» y el programa especial para trabajadores agrícolas (Special Agricultural Workers-SAW), que dieron como resultado que más de tres millones de personas regularizaran su estatus migratorio; de ellos, 2,3 millones eran de México (Massey, Durand, y Malone 2002: 90). De acuerdo con datos del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos de los 1,8 millones de mexicanos que solicitaron el estatus de residente permanente bajo IRCA, 35% residían en la región de Los Ángeles, California.

El efecto más importante ocasionado por IRCA fue el surgimiento de un vigoroso proceso de establecimiento y reunificación familiar en los Estados Unidos de personas documentadas e indocumentadas entre el final de la década de los ochenta y los inicios de los años noventa. La reunificación familiar llevada a cabo por esta ley ocasionó la presencia en varias regiones de Estados Unidos de una gran cantidad de familias con estatus migratorio mixto, ya que incluían entre sus miembros a ciudadanos estadounidenses, residentes permanentes legales y personas indocumentadas. En Los Ángeles empezaron a surgir comunidades de inmigrantes mexicanos y centroamericanos en barrios que históricamente habían pertenecido a los afroamericanos

como Watts. En estos barrios ha proliferado una variedad de negocios que ofrecen servicios y empleos a los latinos y a los nuevos inmigrantes que llegan de México. Por lo general, estos barrios se encuentran separados de la población blanca no hispana y asiática.

Adentrada la década de los noventa, la población mexicana y de origen mexicano predominaba sobre cualquier grupo étnico o nacionalidad. Además, los migrantes mexicanos ya no solo provinieron de los estados del occidente de México, como Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Zacatecas, sino también de otras entidades del norte y sur de México, que hasta la década de los noventa no figuraban en las estadísticas migratorias a ese país: Sonora, Sinaloa, Guerrero, Veracruz y Oaxaca. De acuerdo con Waldinger y Bozorgmehr (1996), quienes realizan un minucioso análisis sobre los patrones de inmigración en Los Ángeles, señalan que la creciente inmigración mexicana, junto a la proveniente de otros países de Centroamérica y Asia, provocaron cambios significativos en la composición étnica y demográfica de la población angelina. El grupo de la población blanca nativa disminuyó ligeramente en el período de 1970-1980 y en 1990 cayó a cerca de la mitad de la población total. Lo mismo sucedió con la población afroamericana y los inmigrantes europeos, quienes habían sido mayoría hasta la década de los sesenta.

Finalmente, a fines de 1993, la administración del Presidente Clinton retomando las cláusulas de IRCA, decidió reforzar la vigilancia de su frontera con México para detener la migración clandestina a través del incremento sustancial del presupuesto del ahora llamado Departamento de Seguridad Interna y la concentración de recursos para la instalación de murallas y equipo electrónico de vigilancia en las rutas fronterizas que tradicionalmente habían usado los migrantes indocumentados. Esto ha llevado a la disminución de la circularidad de los migrantes indocumentados que no se arriesgan a cruzar la frontera de nuevo cuando ya están en Estados Unidos. En este contexto, los migrantes mexicanos enfrentan un mercado de trabajo muy competitivo que ofrece la economía de Los Ángeles.

Mexicanos en la zona metropolitana de Los Ángeles

De acuerdo con datos de la American Community Survey, en 2007, la zona metropolitana de Los Ángeles contaba con una población de 17.7 millones de habitantes, de los cuales 5.7 millones habían nacido en el extranjero.⁴ De este grupo, la mayor parte, más de 3.5 millones,

4 La zona metropolitana de Los Ángeles está compuesta por cinco condados del sur de California: Los Ángeles, Orange, San Bernardino, Riverside y Ventura.

eran de origen latinoamericano y de ellos poco más de 2,6 millones eran mexicanos; aunque si se toma en cuenta la población de origen mexicano nacida en Estados Unidos, esta cifra aumenta a poco más de seis millones de mexicanos. De acuerdo con dicha fuente, los 2,6 millones de mexicanos equivalen al 14% de la población total y el 45% de la población inmigrante residente en la región, ubicándose muy por encima de cualquier otro grupo étnico o nacionalidad como los asiáticos, centroamericanos, europeos, sudamericanos y caribeños y los africanos.

El predominio de los inmigrantes mexicanos frente a otros grupos de inmigrantes se explica por la proximidad geográfica de la región angelina con México, como ya hemos señalado, que ha propiciado la constante llegada de migrantes mexicanos a lo largo de todo un siglo. Actualmente, la presencia mexicana en la zona metropolitana de Los Ángeles es tan notable que es posible encontrar barrios, suburbios o colonias habitadas solo por mexicanos; e incluso, muchos de ellos son hombres «solos» que comparten vivienda y gastos de alimentación y transporte con otros migrantes oriundos de sus pueblos o comunidades de origen en México. Según datos de la American Community Survey de 2007, la proporción de hombres y mujeres mexicanos es prácticamente inversa a la de otros grupos de inmigrantes en la región. Entre los mexicanos se registra un índice de masculinidad de 113 hombres por cada 100 mujeres, mientras que en los demás grupos étnicos la relación de masculinidad es casi prácticamente equilibrada, y resulta, incluso, favorable a las mujeres, tal es el caso de los europeos, asiáticos, centroamericanos, sudamericanos y caribeños (véase cuadro 1).

La mayor concentración de hombres mexicanos puede explicarse por el carácter mismo de la migración mexicana que ocurre desde México. Es decir, se trata de una migración de predominio masculino que se mueve principalmente por motivos laborales. Su diferencia con otros grupos de inmigrantes como los asiáticos, donde existe un mayor número de mujeres, explica diferencias en el mercado de trabajo y ocupaciones en las que se insertan. Los mexicanos, por ejemplo, suelen emplearse en trabajos que requieren mano de obra masculina como la agricultura y la construcción, en tanto que los asiáticos lo hacen en ocupaciones menos diferenciadas sexualmente como el comercio, los servicios de salud, actividades profesionales y de apoyo administrativo, como se verá más adelante.

**Cuadro1. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007:
población nativa e inmigrante según sexo y región de origen**

<i>Región de origen</i>	<i>Total</i>		<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>		<i>Índice de masculinidad</i>
	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	
Nativos estadounidenses	12.055.460	100,0	5.998.367	49,8	6.057.093	50,2	99,0
Europa	471.218	100,0	210.040	44,6	261.178	55,4	80,4
América Latina	3.465.845	100,0	1.797.500	51,9	1.668.345	48,1	107,7
México	2.608.054	100,0	1.385.083	53,1	1.222.971	46,9	113,3
Centroamérica	630.663	100,0	305.016	48,4	325.647	51,6	93,7
Sudamérica y el Caribe	227.128	100,0	107.401	47,3	119.727	52,7	89,7
Asia	1.681.120	100,0	783.482	46,6	897.638	53,4	87,3
África	72.849	100,0	38.054	52,2	34.795	47,8	109,4
Otros	9.345	100,0	4.074	43,6	5.271	56,4	77,3
Total	17.755.837	100,0	8.831.517	49,7	8.924.320	50,3	99,0

Fuente: elaboración propia con base en Bureau of Census, American Community Survey (ACS), 2007.

En cuanto a la estructura por edad de la población destaca que, al igual que en el contexto estatal y nacional, los mexicanos y centroamericanos son inmigrantes jóvenes. La edad mediana para cada grupo es de 38 y 40 años respectivamente. Por otra parte, al comparar conjuntamente la estructura por edad y sexo de la población mexicana en la zona metropolitana de Los Ángeles con la de otros grupos de inmigrantes se destaca que estos se concentran principalmente en edades potencialmente laborales, entre los 20 y 45 años. Este mismo patrón se presenta en los otros grupos de inmigrantes, con excepción de los europeos, quienes presentan una estructura por edad relativamente envejecida.

Gráfico 1. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: población mexicana según grupos de edad y sexo

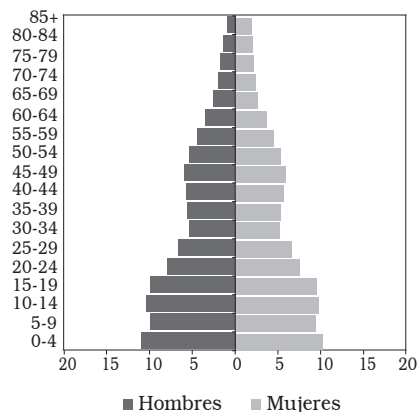
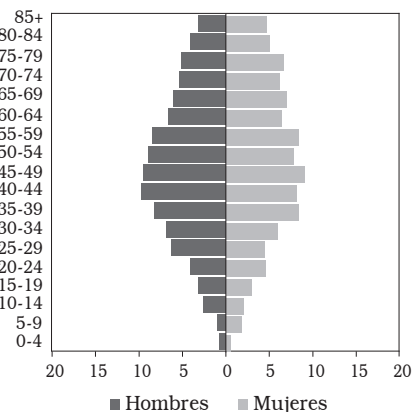


Gráfico 2. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: población europea según grupos de edad y sexo



Fuente: elaboración propia con base en Bureau of Census, American Community Survey (ACS), 2007.

Gráfico 3. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: población mexicana según grupos de edad y sexo

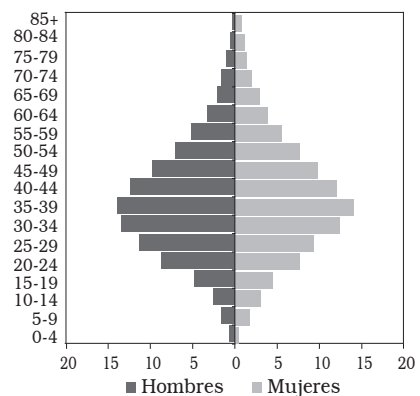
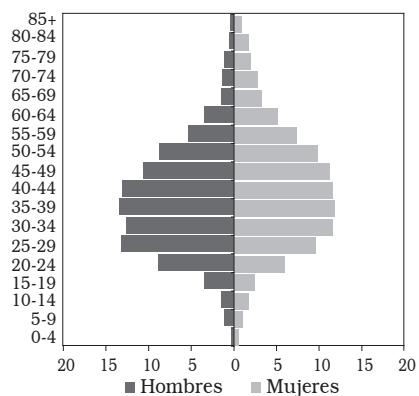


Gráfico 4. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: población centroamericana según grupos de edad y sexo



Fuente: elaboración propia con base en Bureau of Census, American Community Survey (ACS), 2007.

Gráfico 5. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: población sudamericana y caribeña según grupos de edad y sexo

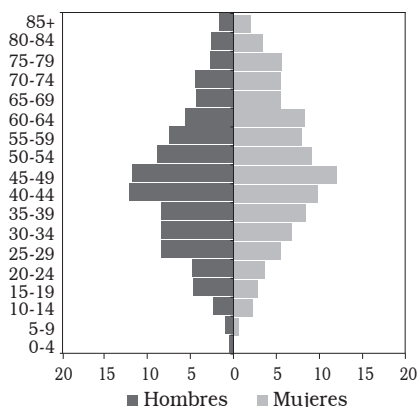
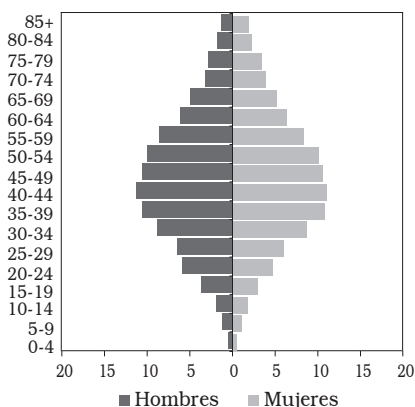


Gráfico 6. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: población asiática según grupos de edad y sexo



Fuente: elaboración propia con base en Bureau of Census, American Community Survey (ACS), 2007.

Gráfico 7. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: población africana según grupos de edad y sexo

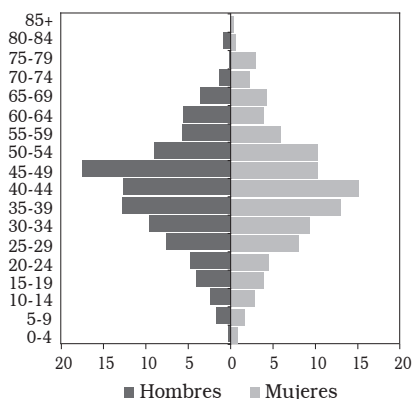
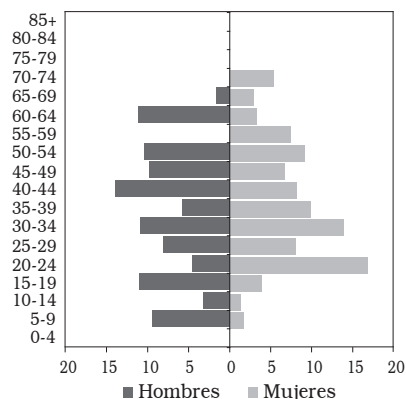


Gráfico 8. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: otros inmigrantes según grupos de edad y sexo



Fuente: elaboración propia con base en Bureau of Census, American Community Survey (ACS), 2007.

Como puede apreciarse en las pirámides poblacionales, la presencia de varones en los grupos de edad económicamente activa es más notoria entre los mexicanos, centroamericanos y africanos. Dicha si-

tuación no es tan clara entre los otros grupos de inmigrantes como los asiáticos, sudamericanos y caribeños. En el caso de la población nativa, por el contrario, muestra una estructura por edad prácticamente inversa a la población inmigrante, con una fuerte presencia de niños y un faltante en las edades de mayor participación laboral que es cubierto por la población inmigrante que reside en la región. A la vez, presenta un equilibrio entre sexos, pues registra un índice de masculinidad de 99 hombres por cada 100 mujeres.

Integración económica y social de los inmigrantes mexicanos en la zona metropolitana de Los Ángeles

Para el análisis de la integración social se utilizan los siguientes indicadores contenidos en la American Community Survey de 2007: escolaridad, manejo del idioma inglés y la adopción de la ciudadanía estadounidense, y para el análisis de la integración económica se utiliza el acceso al empleo y a la propiedad de la vivienda en Los Ángeles. El uso de estos indicadores proviene de dos estudios anteriores realizados por Alarcón (1995 y 1999), en los que el autor emplea una metodología similar para estudiar la integración de inmigrantes mexicanos empleados como trabajadores agrícolas en California y como ingenieros en la industria de alta tecnología en Silicon Valley. Seguimos también de cerca el estudio realizado por Myers (1998) sobre la integración de los inmigrantes mexicanos en el sur de California mediante el análisis de su manejo del inglés, adopción de la ciudadanía estadounidense, ocupación, ingreso, nivel de pobreza, uso de transporte público y propiedad del hogar.

Integración social: nivel de escolaridad, dominio del idioma inglés y ciudadanía

Nivel de escolaridad

Desde la perspectiva de la teoría de la asimilación, la educación, al igual que el manejo del idioma de la sociedad de acogida, suele ser vista como uno de los factores más importantes para analizar la integración económica y social de los inmigrantes a las sociedades de llegada. De hecho, el nivel de educación es una de las variables utilizadas más frecuentemente para estimar el potencial de inserción económica de inmigrantes al mercado de trabajo de los países de acogida, el cual depende en gran medida del nivel de escolaridad alcanzado por los inmigrantes. En el caso de los mexicanos, un aspecto que incide en gran medida en sus pautas de inserción económica y social en Estados Unidos es precisamente su menor nivel educa-

tivo respecto no solo de la población nativa sino también de otros grupos étnicos o inmigrantes (Portes y Rumbaut, 2001; Waldinger y Reichi, 2006; Huntington, 2004; Levine, 2001; Tinley, 2006; Rouse y Barrow, 2006).

De acuerdo con información de la American Community Survey de 2007, el 55,1% de los inmigrantes mexicanos mayores de 25 años y más, residente en la zona metropolitana de Los Ángeles, no había terminado *high school* (preparatoria) y solo un 23,9% contaba con dicho diploma educativo. Por el contrario, entre los nativos y asiáticos, únicamente el 9,5% y 11,7% no había concluido *high school*. En sentido inverso, en tanto que entre los inmigrantes mexicanos solo el 4,7% tiene estudios universitarios, entre los nativos un 31,6% está en la misma situación, y el porcentaje es aún mayor entre los inmigrantes provenientes de Asia y Europa. Los sudamericanos y caribeños parecen ubicarse en una posición intermedia, si bien una proporción importante de ellos no había concluido *high school* (16,4%), la proporción de aquellos que cuentan con estudios de licenciatura o más, es significativamente mayor a la de los mexicanos y centroamericanos. Este último grupo, presenta niveles de educación parecidos a los mexicanos: 43,8% de los inmigrantes procedentes de Centroamérica tiene *high school* terminada, es decir, estudios de preparatoria (véase cuadro 2).

En cuanto a la distribución por sexo, los datos sobre escolaridad muestran que las mujeres mexicanas presentan los niveles más bajos de escolaridad, no solo respecto de las nativas, sino también frente a otras mujeres inmigrantes, principalmente ante las europeas y asiáticas. El bajo nivel educativo de los inmigrantes mexicanos residentes en la zona metropolitana de Los Ángeles no es, ciertamente, sorprendente, ya que se trata de una migración de carácter eminentemente laboral. Por otra parte, por el hecho de que México y Estados Unidos comparten una larguísima frontera común, los migrantes mexicanos están sujetos a un proceso selectivo menos severo que los inmigrantes de otros países, lo que facilita la migración de personas con baja escolaridad (Portes y Rumbaut, 2006; Alarcón, 1999). Este proceso selectivo menos rígido se complementa con una historia migratoria centenaria en el que se han desarrollado redes sólidas entre empleadores en Estados Unidos y comunidades de migrantes en México. Evidentemente, esta baja escolaridad se traduce en dificultades para su integración en el mercado laboral y la movilidad socioeconómica.

Cuadro 2. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: población nativa e inmigrante de 25 años o más según nivel de escolaridad y grupo étnico

Nivel de escolaridad	Grupo étnico						
	Nativos	Europeos	Mexicanos	Centroamericanos	Sudamericanos y caribeños	Asiáticos	Africanos
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin escolaridad	0,4	0,6	5,6	5,5	1,5	2,7	0,6
Menos de <i>high school</i>	9,5	10,5	55,1	43,8	16,4	11,7	4,6
<i>High school</i> completa	24,9	21,8	23,9	25,6	25,8	18,3	15,8
Licenciatura incompleta	33,6	27,1	10,7	15,9	28,3	21,1	25,3
Licenciatura completa o más	31,6	40,0	4,7	9,2	27,9	46,3	53,6
Hombres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin escolaridad	0,4	0,7	5,2	4,3	1,2	1,5	0,3
Menos de <i>high school</i>	9,6	9,4	55,2	43,2	14,7	9,8	4,0
<i>High school</i> completa	24,6	20,0	24,7	27,0	25,8	17,1	14,9
Licenciatura incompleta	31,5	25,5	10,2	15,9	28,6	21,3	17,9
Licenciatura completa o más	33,9	44,5	4,6	9,6	29,7	50,2	62,8
Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin escolaridad	0,4	0,6	6,0	6,6	1,8	3,7	1,0
Menos de <i>high school</i>	9,3	11,4	54,9	44,4	17,9	13,3	5,2
<i>High school</i> completa	25,2	23,2	22,9	24,2	25,9	19,2	16,7
Licenciatura incompleta	35,6	28,5	11,3	15,9	28,0	20,8	33,5
Licenciatura completa o más	29,5	36,3	4,9	8,9	26,4	43,0	43,5

Fuente: elaboración propia con base en Bureau of Census, American Community Survey (ACS), 2007.

Dominio del idioma inglés

El constante flujo de mexicanos y latinoamericanos al estado de California y a la zona metropolitana de Los Ángeles específicamente no solo está modificando la estructura demográfica de la región, como hemos señalado líneas arriba, sino también ha sido generador de transformaciones socioculturales. La diáspora latinoamericana ha ido imponiendo de forma paulatina su cultura y su lengua. Hoy en día, el español es la segunda lengua más hablada en Estados Unidos, e incluso, en ciudades como Los Ángeles y otros pueblos y ciudades de la frontera con México es posible comunicarse totalmente en español. Esto ha servido como argumento para que los grupos más conservadores

de ese país señalen que los latinos, principalmente los mexicanos, no buscan integrarse o asimilarse a la sociedad estadounidense. Samuel Huntington (2004: 30) argumenta que

[...] la afluencia de inmigrantes hispanos amenaza con dividir Estados Unidos en dos pueblos, dos culturas y dos idiomas. A diferencia de los pasados grupos de inmigrantes, los latinos no se han asimilado a la cultura mayoritaria de Estados Unidos; en lugar de eso han creado su propia política y sus enclaves lingüísticos, desde Los Ángeles hasta Miami.

No obstante, la hipótesis de Huntington de que el español se impondría como lengua dominante es dudosa, ya que los datos muestran que es solo la primera generación de inmigrantes la que presenta mayores dificultades para dominar el idioma inglés.

De acuerdo con datos de la American Community Survey de 2007, el 96% de las personas de origen mexicano nacidas en Estados Unidos habla inglés muy bien, o incluso lo habla como lengua única y casi la mitad (49%) de los nacidos en México se encuentra en la misma situación. Sin embargo, a pesar de lo alentador que resultan estos datos, los inmigrantes mexicanos tienden a hablar menos el inglés en comparación con otros grupos étnicos o nacionalidades. En el cuadro 3 se presenta la distribución porcentual de la población nativa e inmigrante según sexo y manejo del idioma inglés. En este se puede observar que los inmigrantes mexicanos y centroamericanos presentan menores habilidades para hablar el idioma inglés en comparación con los nativos estadounidenses y otros grupos de inmigrantes. Entre los mexicanos, se observa que solo un 24,3% habla muy bien el idioma inglés, 22,2% lo habla bien, pero 30% no lo habla bien y 21,1% no lo habla. Se destaca además que el porcentaje de mujeres que no habla inglés es notablemente superior al de los varones (17,8% y 24,8% respectivamente).

Estas cifras nos indican que los mexicanos y mexicanas presentan pocas habilidades o dominio del idioma inglés, en comparación con la población nativa y los inmigrantes provenientes de Europa y Asia, quienes representan los grupos étnicos más grandes de la región angelina después de los mexicanos. Entre los asiáticos, por ejemplo, un 9,9% habla solo inglés (*versus* 2,5% de los nacidos en México), 40,8% lo habla muy bien (*versus* 24,3% de los mexicanos) y, únicamente el 5,9% no habla inglés (*versus* 21,1% de los mexicanos). Por otro lado, llama la atención que entre los inmigrantes latinos, los sudamericanos y caribeños presentan porcentajes más elevados de dominio del inglés, en comparación con los mexicanos y centroamericanos, siendo incluso muy similares a los asiáticos y africanos. McManus (1990) explica que la alta concentración residencial, como es el caso de los latinos en el condado de Los Ángeles, y las fuertes redes sociales influyen en el aplazamiento

del proceso de adquisición del lenguaje dominante en la sociedad de acogida, ya que los inmigrantes tienden a rodearse de personas del mismo origen, reduciendo la necesidad de aprender otro idioma.

Cuadro 3. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: población nativa e inmigrante por sexo y grupo étnico según dominio del idioma inglés

<i>Grupo étnico</i>	<i>Habilidad para hablar inglés</i>					
	<i>Total</i>	<i>Solo inglés</i>	<i>Muy bien</i>	<i>Bien</i>	<i>No bien</i>	<i>No habla inglés</i>
Nativos	100,0	72,2	23,3	3,4	1,0	0,2
Hombres	100,0	72,2	23,1	3,6	1,0	0,1
Mujeres	100,0	72,2	23,4	3,2	1,0	0,2
Europeos	100,0	44,3	31,4	12,8	7,8	3,7
Hombres	100,0	45,6	31,1	12,9	7,5	2,9
Mujeres	100,0	43,3	31,6	12,7	8,1	4,4
Mexicanos	100,0	2,5	24,3	22,2	30,0	21,1
Hombres	100,0	2,4	24,3	25,2	30,4	17,8
Mujeres	100,0	2,7	24,3	18,7	29,5	24,8
Centroamericanos	100,0	4,2	26,7	22,5	28,0	18,5
Hombres	100,0	3,7	27,5	24,7	27,8	16,3
Mujeres	100,0	4,7	25,9	20,4	28,3	20,6
Sudamericanos y caribeños	100,0	15,9	40,2	22,6	14,9	6,4
Hombres	100,0	17,9	40,7	23,3	13,5	4,6
Mujeres	100,0	14,1	39,8	21,9	16,2	8,0
Asiáticos	100,0	9,9	40,8	25,2	18,2	5,9
Hombres	100,0	10,1	43,2	26,1	16,4	4,2
Mujeres	100,0	9,7	38,7	24,4	19,9	7,4
Africanos	100,0	29,0	47,9	15,2	6,6	1,4
Hombres	100,0	29,9	51,4	11,5	6,3	0,9
Mujeres	100,0	27,9	44	19,2	7,0	1,8
Otros inmigrantes	100,0	22,2	51,1	18,9	7,7	–
Hombres	100,0	31,6	48,8	17,4	2,2	–
Mujeres	100,0	15,0	52,9	20,1	12,0	–

Fuente: elaboración propia con base en Bureau of Census, American Community Survey (ACS), 2007.

Otros autores como Baron (2007) señalan que no todos los inmigrantes hispanos en Estados Unidos mantienen el español y que la asimilación lingüística tiende a aumentar con el tiempo de permanencia de los inmigrantes y sus descendientes de segunda o tercera generación. En efecto, al observar las distribuciones de la población inmigrante mexicana en Los Ángeles según la cohorte de llegada a Estados Unidos se constata, como señala Baron, que la mayor permanencia de los inmigrantes en este país posibilita que tengan un mayor dominio del inglés. Entre los mexicanos que llegaron antes de 1965, 7,1% habla solo inglés, 35% lo habla muy bien y 21% bien. De igual forma quienes llegaron a Estados Unidos entre 1965 y 1986, un 27,6% habla muy bien el inglés y 24,8% lo habla bien.

En cambio, entre los inmigrantes mexicanos que llegaron entre 2000 y 2007, solamente 18,8% habla muy bien el inglés y una proporción similar lo habla bien. Sin embargo, cuando se compara el nivel de manejo del idioma inglés de los inmigrantes mexicanos con los inmigrantes provenientes de Europa y Asia, quienes se caracterizan por contar con altos perfiles educativos y por estar bien posicionados en el mercado de trabajo, se constata que, aun en las cohortes más antiguas, los mexicanos son el grupo con menor porcentaje de población con un dominio alto o muy alto del idioma inglés. Incluso, la proporción de mexicanos que no habla inglés es mayor en todas las cohortes de llegada. Este mismo patrón se presenta en el caso de los centroamericanos, ubicándose como el segundo grupo de inmigrantes con menor dominio de la lengua inglesa, después de los mexicanos.

Cuadro 4. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: población inmigrante por sexo y grupo étnico según dominio del idioma inglés

<i>Grupo étnico</i>	<i>Habilidad para hablar inglés</i>					
	<i>Total</i>	<i>Sólo inglés</i>	<i>Muy bien</i>	<i>Bien</i>	<i>No bien</i>	<i>No habla inglés</i>
Europeos	100,0	44,3	31,4	12,8	7,8	3,7
Antes de 1965	100,0	65,0	23,1	8,3	2,9	0,7
1965 a 1986	100,0	51,0	30,6	11,3	6,4	
1987 a 1994	100,0	26,3	41,0	14,6	10,4	7,6
1995 a 2007	100,0	31,6	33,0	17,0	11,8	6,5
Mexicanos	100,0	2,5	24,3	22,2	30,0	21,1
Antes de 1965	100,0	7,1	34,9	21,1	21,8	15,1
1965 a 1986	100,0	3,3	27,6	24,8	28,7	15,6
1987 a 1994	100,0	1,8	24,8	23,6	30,9	18,8
1995 a 2007	100,0	1,6	18,8	18,3	31,8	29,5
Centroamericanos	100,0	4,2	26,7	22,5	28,0	18,5
Antes de 1965	100,0	14,4	43,7	15,8	18,7	7,4
1965 a 1986	100,0	5,4	31,9	26,5	25,1	11,2
1987 a 1994	100,0	3,0	28,2	24,3	29,1	15,5
1995 a 2007	100,0	2,9	16,7	15,8	32,2	32,5
Sudamericanos y caribeños	100,0	15,9	40,2	22,6	14,9	6,4
Antes de 1965	100,0	23,0	43,7	20,2	8,2	4,8
1965 a 1986	100,0	18,8	43,3	21,3	12,0	4,6
1987 a 1994	100,0	19	46,0	17,5	13,6	3,9
1995 a 2007	100,0	7,8	31,8	27,8	21,9	10,7
Asiáticos	100,0	9,9	40,8	25,2	18,2	5,9
Antes de 1965	100,0	34,3	37,2	16,6	9,1	2,9
1965 a 1986	100,0	12,1	44,6	23,6	15,4	4,2
1987 a 1994	100,0	8,0	38,8	24,9	19,9	8,4
1995 a 2007	100,0	6,3	37,8	28,0	21,3	6,6
Africanos	100,0	29	47,9	15,2	6,6	1,4
Antes de 1965	100,0	38,7	45,8	3,0	3,6	8,9
1965 a 1986	100,0	31,9	52,5	11,6	4,0	0,0
1987 a 1994	100,0	31,9	51,3	9,7	3,7	3,4
1995 a 2007	100,0	24,7	43,0	21,3	10,1	0,9

Fuente: elaboración propia con base en Bureau of Census, American Community Survey (ACS), 2007.

La ciudadanía estadounidense

Se ha documentado que el elevado índice de indocumentación y los bajos niveles de naturalización de la población mexicana en Estados Unidos constituyen obstáculos decisivos para su integración a la sociedad estadounidense y restringen el acceso a beneficios económicos y sociales para los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. De acuerdo con datos de la Current Population Survey (CSP, por sus siglas en inglés) de 2007, la población nacida en México residente en Estados Unidos presenta tasas de naturalización muy inferiores en comparación con otros grupos de inmigrantes. Aproximadamente uno de cada cinco mexicanos dispone de la ciudadanía estadounidense, relación que resulta más ventajosa entre los inmigrantes de otros países de América Latina (30%) y que es duplicada con creces por los inmigrantes provenientes de otras regiones como Asia y Europa (55%). Esto significa que los inmigrantes mexicanos y sus descendientes que no cuentan con dicho estatus migratorio deben ver seriamente limitada su participación en la sociedad y economía estadounidense.

En el caso de la zona metropolitana de Los Ángeles, como era de esperarse, se acentúa el problema de falta de ciudadanía para los mexicanos. Como se puede ver en el gráfico 10, poco más del 70% de los mexicanos (71,6%) residentes en la región no tenían la ciudadanía estadounidense. En tanto que entre la población europea y asiática, el porcentaje de inmigrantes que no cuentan con la ciudadanía disminuye significativamente (36,9% y 36%). Después de los mexicanos, los centroamericanos constituyen el segundo grupo con mayor población que no cuenta con la ciudadanía estadounidense, situándose incluso por debajo de otros inmigrantes latinos, como los sudamericanos y caribeños (65,4% y 46,2%). Por otro lado, al examinar la condición de ciudadanía estadounidense entre los mexicanos por sexo se tiene que entre las mujeres mexicanas el porcentaje con ciudadanía fue de 30,6%, mientras que en los hombres el porcentaje es de 26,2%, lo que indica que las mujeres tienden a nacionalizarse más que los hombres (véase cuadro 5).

Para los centroamericanos, sudamericanos y caribeños los porcentajes de mujeres con ciudadanía estadounidense también son mayores que en los hombres: 39,4% y 55,2%, respectivamente. En tanto que entre los inmigrantes provenientes de Asia y Europa las diferencias por sexo según tenencia de ciudadanía estadounidense son casi inexistentes. En el caso de los mexicanos, centroamericanos y caribeños la mayor proporción de mujeres que cuentan con la ciudadanía estadounidense puede explicarse por la mayor movilidad migratoria que presentan los varones en comparación con las mujeres. Woo

(2001) señala que las mujeres mexicanas que tienen familia e hijos en Estados Unidos tienden a establecerse por períodos más prolongados que los hombres, y que su movilidad transnacional se fomenta cuando han obtenido la residencia o la ciudadanía estadounidense, por lo que muchas mujeres tratan de conseguir dicho estatus migratorio.

Cuadro 5. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: población inmigrante por sexo y grupo étnico según condición de obtención de la ciudadanía estadounidense

<i>Grupo étnico y sexo</i>		<i>Condición de ciudadanía</i>	
		<i>Ciudadano</i>	<i>No ciudadano</i>
Europeos	100,0	62,9	37,1
Hombres	100,0	62,7	37,3
Mujeres	100,0	63,0	37,0
Mexicanos	100,0	28,3	71,7
Hombres	100,0	26,2	73,8
Mujeres	100,0	30,6	69,4
Centroamericanos	100,0	34,6	65,4
Hombres	100,0	29,4	70,6
Mujeres	100,0	39,4	60,6
Sudamericanos y caribeños	100,0	53,8	46,2
Hombres	100,0	52,3	47,7
Mujeres	100,0	55,2	44,8
Asiáticos	100,0	63,9	36,1
Hombres	100,0	64,1	35,9
Mujeres	100,0	63,7	36,3
Africanos	100,0	54,4	45,6
Hombres	100,0	52,2	47,8
Mujeres	100,0	56,8	43,2

Fuente: elaboración propia con base en Bureau of Census, American Community Survey (ACS), 2007.

Sin duda el menor acceso a la ciudadanía estadounidense pone a los mexicanos en una situación adversa frente a otros grupos de inmigrantes, y de mayor vulnerabilidad o incapacidad para acceder a beneficios económicos y sociales. Michael Fix *et al.*, (2008), argumentan que muchos de los inmigrantes latinos que pueden aspirar a convertirse en ciudadanos estadounidenses no lo hacen debido a los requisitos que exige la política de integración del gobierno de aquel país. Estos autores señalan, por ejemplo, que una vez que el inmigrante ha logrado conseguir la residencia permanente legal tiene que esperar por lo menos cinco años para solicitar la ciudadanía. Además, resaltan otros aspectos como los altos costos que conllevan el proceso para la obtención de la ciudadanía y la exigencia del dominio del idioma inglés para responder el examen de ciudadanía, el cual suele ser más difícil para los residentes legales con menos niveles de educación y de inglés.

Integración económica: empleo y propiedad de la vivienda

Indudablemente, los bajos índices de escolaridad, dominio del idioma inglés y ciudadanía estadounidense alcanzados por los inmigrantes mexicanos se reflejan en su fallida integración económica a la sociedad angelina, pues aunque los mexicanos presentan altos niveles de participación económica, estos se insertan mayoritariamente en actividades de baja calificación y mal remuneradas. Dichas actividades son señaladas en la literatura sobre el tema como «trabajos para migrantes».

Empleo

De acuerdo con datos de la American Community Survey, del total de inmigrantes mexicanos en edad de trabajar (16 años o más), 2,4 millones formaban parte de la población económicamente activa de la zona metropolitana de Los Ángeles en 2007. Esta cifra representa una tasa de participación económica de 68,7%, cifra que resulta ligeramente inferior a la reportada por el agregado de inmigrantes procedentes de Centroamérica, pero superior a la de otros grupos de inmigrantes y de la población nativa. Sin embargo, al analizar los niveles de participación económica por sexo, los datos muestran diferencias importantes entre los mexicanos frente a otros grupos de inmigrantes. En primer lugar resalta que los varones mexicanos presentan los mayores niveles de participación económica (65,4%), superando no solo a la población nativa, sino también a la población asiática. En cambio, las mujeres mexicanas presentan una relación inversa. Es decir, las mujeres inmigrantes mexicanas presentan una menor participación en la actividad económica en comparación con las nativas y otras inmigrantes, lo que indica una marcada división sexual del trabajo en cada grupo. Esto significa que una buena parte de las mujeres mexicanas en edad activa no trabaja.

Obviamente, los bajos niveles de participación económica de la población femenina guardan relación con el bajo índice de feminización que caracteriza a la población inmigrante mexicana en la zona metropolitana de Los Ángeles, el cual refleja una menor proporción de mujeres en comparación con los varones. Sin embargo, esto no significa que la migración femenina mexicana a esta región no sea de carácter laboral. Es ampliamente conocido que muchas mexicanas trabajan en la economía informal cuidando niños y limpiando casas de estadounidenses y de otros inmigrantes. De hecho, si comparamos su nivel de participación con las tasas de actividad económica registradas por las mujeres económicamente activas que residen en algunos de los estados de México con fuerte intensidad migratoria a Estados Unidos se observa que las inmigrantes presentan niveles de participación económica similares a sus congéneres no migrantes.

En cuanto a la inserción ocupacional de los inmigrantes mexicanos según sector de actividad, los datos del cuadro 6 muestran que estos se emplean principalmente en actividades relacionadas con el sector terciario y secundario, al igual que la población nativa y otros inmigrantes. Sin embargo, al analizar estos datos según grupo de ocupación principal se observan diferencias significativas entre los mexicanos y otros grupos étnicos. En efecto, mientras que la mayoría de los mexicanos se emplean en ocupaciones relacionadas con la preparación de alimentos, limpieza de edificios, ventas y la construcción, los estadounidenses nativos lo hacen en actividades profesionales, las ventas y la administración. A excepción de las ventas se tiene claro que se trata de ocupaciones diferentes en cada uno de los dos grupos; es decir, entre los mexicanos y los nativos estadounidenses. De hecho, la marcada exclusión de los mexicanos de empleos profesionales y especializados resulta particularmente notoria con respecto a los nativos y otros grupos de inmigrantes como los asiáticos y los europeos.

Por ejemplo, poco más del 44,6% de los inmigrantes asiáticos se emplea en trabajos profesionales y actividades especializadas, cifra que contrasta fuertemente con el 8,5% de los mexicanos que se ubican en este escalón de la pirámide ocupacional. Esta diferenciación y segmentación entre los mexicanos y otros grupos de inmigrantes indican que los mexicanos constituyen la fuerza de trabajo indispensable para determinadas actividades económicas y productivas. Basta con señalar que el 18,3% de los mexicanos se desempeñan como obreros en trabajos de la construcción y la extracción, y otro el 22% en actividades de limpieza, mantenimiento de edificios y en la preparación de alimentos en restaurantes, comercios y hoteles.

Además de estas diferencias por grupo étnico, también existen discrepancias importantes según sexo de los inmigrantes. Al respecto, los varones mexicanos constituyen el grupo con mayor desventaja en la actividad económica en la zona metropolitana de Los Ángeles, pues alrededor del 27% de los hombres mexicanos se emplean como obreros de la construcción y una proporción similar lo hace en actividades relacionadas con la preparación de alimentos y la limpieza en edificios. En cambio, poco más del 51,5% de los varones europeos y 45,7% de los asiáticos se desempeñan como profesionales de alto nivel, lo que permite pensar que el hecho de contar con ciertas características necesarias para el trabajo, como educación y dominio del idioma inglés, entre otros posibles, se convierten en importantes dotaciones de capital humano, que sin duda alguna tienen un efecto importante en la inserción laboral de la población de estos inmigrantes en el área metropolitana de Los Ángeles.

Las mujeres mexicanas, por su parte, se emplean mayoritariamente en ocupaciones relacionadas con los servicios, ventas y actividades administrativas, ya sea como cajeras, recepcionistas (39,8%), así como en la preparación de alimentos y limpieza de edificios (22,8%); aunque también es significativa la proporción de mexicanas que trabaja en ocupaciones de la manufactura. La participación de las mujeres nativas en el mercado de trabajo es muy diferente a la de las mexicanas. Si bien una alta proporción se emplea en ventas y actividades administrativas (49,2%), una proporción bastante significativa lo hace en actividades profesionales y especializadas. Llama la atención el significativo porcentaje de mujeres asiáticas, sudamericanas y caribeñas que se emplean en este grupo de ocupaciones. Las asiáticas, por ejemplo, trabajan en muy alta proporción en los servicios de salud, negocios, bienes raíces y finanzas. En cambio, las mujeres centroamericanas se emplean en actividades similares a las mexicanas.

Estos datos expresan claramente la existencia de un mercado laboral inmigrante polarizado según el origen étnico y el sexo, en el cual los trabajadores mexicanos y aquellos provenientes de otros países centroamericanos responden a la demanda de trabajo para actividades poco calificadas que generalmente ofrecen bajos salarios, mientras que los inmigrantes europeos y asiáticos satisfacen las necesidades de trabajo calificado. Portes y Guarnizo (1991), en un análisis sobre la incorporación laboral de los inmigrantes latinos en Estados Unidos, señalan que los inmigrantes latinos tradicionalmente se han insertado en un mercado laboral secundario conformado por sistemas de producción de labor intensiva y con operaciones limitadas al mercado local regional.

En síntesis, el análisis de la integración de los mexicanos en la economía de la región angelina indica que ingresan al mercado de trabajo con bajos niveles de escolaridad, que los constriñen a empleos que requieren baja calificación y que se remuneran con bajos salarios. Tanto hombres como mujeres presentan una participación importante en actividades de los servicios como la limpieza de edificios, preparación de alimentos y servicio doméstico. En el caso de los europeos, asiáticos y sudamericanos se puede inferir que se trata de una migración más calificada y selectiva, mediante la cual llegan a Estados Unidos los que tienen educación más alta que el promedio de su país y con un buen manejo del idioma inglés. Estos tres grupos étnicos presentan las tasas más altas de ciudadanía estadounidense y se emplean en las ocupaciones que conforman la cúspide de la pirámide ocupacional.

Cuadro 6. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007: población inmigrante de 16 años o más por sexo y grupo étnico según tipo de ocupación principal

Ocupación principal	Grupo étnico									
	Nativos	Europeos	Mexicanos	Centroamericanos	Sudamericanos y caribeños	Asiáticos	Africanos			
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Ocupaciones profesionales y relacionadas	39,0	49,8	8,5	12,9	34,5	44,6	49,1			
Ocupaciones en servicios, ventas y administración	38,8	33,5	21,9	26,2	36,8	35,5	33,7			
Limpieza de edificios, mantenimiento y preparación de alimentos	5,9	4,1	21,9	21,9	7,7	5,7	4,9			
Cultivo, pesca y ocupaciones de silvicultura	0,1	0,1	1,7	0,3	0,1	0,1	0,1			
Ocupaciones de construcción, mantenimiento y reparación	7,4	5,6	18,3	14,7	8,5	4,3	4,4			
Transporte y producción	8,5	6,9	27,8	24,0	12,1	9,7	7,6			
Extracción	-	-	-	-	-	-	0,1			
Ocupaciones militares	0,3	0,1	-	0,1	0,2	0,2	-			
Hombres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Ocupaciones profesionales y relacionadas	37,9	51,5	7,1	10,8	34,5	45,7	52,9			
Ocupaciones en servicios, ventas y administración	29,1	24,5	12,5	16,5	25,9	28,3	25,2			
Limpieza de edificios, mantenimiento y preparación de alimentos	5,9	3,2	21,5	17,3	7,0	5,8	3,8			
Cultivo, pesca y ocupaciones de silvicultura	0,2	0,1	1,6	0,5	0,3	0,2	0,2			
Ocupaciones de construcción, mantenimiento y reparación	13,4	10,5	27,2	24,6	15,0	7,7	8,0			
Transporte y producción	13,0	10,0	30,0	30,1	17,0	12,0	9,8			
Extracción	0,1	0,1	-	-	0,4	0,3	-			
Ocupaciones militares	0,5	0,1	0,1	0,2	-	-	-			
Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Ocupaciones profesionales y relacionadas	41,6	48,6	11,8	15,8	34,5	45,3	46,8			
Ocupaciones en servicios, ventas y administración	49,2	43,1	39,8	39,8	50,2	42,6	42,0			
Limpieza de edificios, mantenimiento y preparación de alimentos	5,5	4,5	22,8	28,5	8,6	5,1	6,7			
Cultivo, pesca y ocupaciones de silvicultura	0,1	0,4	1,5	-	0,5	0	-			
Ocupaciones de construcción, mantenimiento y reparación	0,6	3,4	0,9	0,7	-	0,4	-			
Transporte y producción	3,0	0,1	23,3	15,2	6,1	6,6	4,4			
Extracción	-	-	-	-	-	0,1	-			
Ocupaciones militares	-	-	-	-	-	-	-			

Fuente: elaboración propia con base en Bureau of Census, American Community Survey (ACS), 2007.

Propiedad de la vivienda

La propiedad de la vivienda es un indicador de suma importancia en el análisis de la integración de los inmigrantes, ya que no solo conduce al establecimiento permanente en Estados Unidos, sino que además constituye una inversión económica fundamental. La adquisición de una casa es un símbolo importante de pertenencia a la clase media y de asimilación residencial de los inmigrantes en Estados Unidos (Myers y Woo, 1998). En el caso específico de los inmigrantes mexicanos residentes en la zona metropolitana de Los Ángeles, los datos de la American Community Survey indican que poco más del 45% de los inmigrantes mexicanos reside en una vivienda cuyos integrantes son dueños o propietarios, lo que revela que se trata de migrantes más establecidos e integrados a la región. No obstante, esta cifra resulta inferior a la reportada por la encuesta para la población nativa estadounidense y otros grupos étnicos o nacionalidades. Entre los nativos, por ejemplo, 62,4% era dueño o propietario de la vivienda donde residía y una proporción muy similar de los europeos (60%) y asiáticos (58%) se encontraba en la misma situación. Mientras tanto, los centroamericanos son el grupo que registra el menor porcentaje de población que reside en casa propia (véase cuadro 7).

La mayor parte de los inmigrantes mexicanos reside en viviendas particulares, habitadas en su mayoría por una sola familia, compuesta de 2 a 4 personas. Por su tamaño, podría pensarse que se trata de familias nucleares (formado por el jefe/a y cónyuge, el jefe/a y los hijos, el o la cónyuge y los hijos, o bien por hijos solos). Aunque, en comparación con los nativos y otros grupos de inmigrantes de la región, también resulta significativa la proporción de mexicanos que residen en viviendas donde habitan dos o más familias. Este tipo de arreglo residencial puede explicarse por las extensas redes de apoyo familiares y de paisanaje que tejen y extienden los inmigrantes mexicanos a lo largo y ancho de ese país, ya que no es raro que ante la llegada de nuevos migrantes, sus familiares, paisanos y amigos, los apoyen con comida y alojamiento mientras encuentran un lugar para vivir. En síntesis, puede decirse que los inmigrantes mexicanos presentan patrones de arreglo residencial más o menos similares a los conformados por la población nativa y otros grupos de inmigrantes, pero en mayor desventaja en cuanto a la propiedad de la vivienda.

**Cuadro 7. Zona metropolitana de Los Ángeles, 2007:
indicadores de la vivienda y hogares según grupo étnico**

<i>Características de la vivienda</i>	<i>Grupo étnico</i>						
	<i>Nativos</i>	<i>Europeos</i>	<i>Mexicanos</i>	<i>Centroamericanos</i>	<i>Sudamericanos y caribeños</i>	<i>Asiáticos</i>	<i>Africanos</i>
Tenencia de la vivienda	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Propia	62,4	60,6	45,3	41,8	51,5	58,6	50,2
Rentada	37,6	39,4	54,7	58,2	48,5	41,4	49,8
Total de personas por vivienda	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Uno	11,4	19,1	3,4	4,2	11,9	8,6	13,9
2 a 4	58,1	71,8	44,2	55,4	64,7	67,2	68,6
5 a 7	26,5	8,6	41,5	33,0	21,6	22,0	17,0
8 o más	4,0	0,5	11,0	7,4	1,8	2,1	0,5
Total de hogares por vivienda	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Uno	86,2	91,1	78,9	74,6	83,4	90,6	90,8
Dos	11,3	7,2	14,6	18,1	12,6	7,0	8,6
3 o más	2,5	1,7	6,5	7,3	4,0	2,4	0,5

Fuente: elaboración propia con base en American Community Survey, 2007.

Reflexiones finales

El análisis de la integración social y económica de los inmigrantes mexicanos en la zona metropolitana de Los Ángeles muestra que lo están haciendo en condiciones de desventaja en comparación con otros grupos de inmigrantes de la región angelina. El bajo nivel educativo, el poco dominio del idioma inglés y las bajas tasas de ciudadanía estadounidense constituyen el principal obstáculo para la asimilación social de los inmigrantes mexicanos a la sociedad angelina. En primer lugar llama la atención que, a diferencia de otros grupos de inmigrantes, la mayor parte de los mexicanos no domina el inglés o presentan pocas habilidades para hablarlo, lo cual no solo les impide socializar con otros grupos étnicos, sino también acceder a mejores empleos.

A pesar de ser el grupo mayoritario, más estable y con mayor tradición migratoria a la región angelina, solo uno de cada cinco mexicanos cuenta con la ciudadanía estadounidense. Esto no los ayuda a avanzar en la escala ocupacional ni tampoco a acceder a beneficios, prestaciones sociales y a participar más plenamente en la esfera política de Estados Unidos. Las bajas tasas de ciudadanía estadounidense que presentan los mexicanos es resultado de dos factores: por una parte, la magnitud de la población mexicana frente a la población de otras nacionalidades, la cual es retroalimentada constantemente con la llegada de nuevos inmigrantes, principalmente indocumentados, en la que la operación de

las redes sociales juega un papel importante en su segregación residencial y lingüística. Y por otra parte, por las políticas selectivas de inmigración de Estados Unidos que facilitan la incorporación de inmigrantes con altas calificaciones de capital humano, como puede ser el caso de los asiáticos que presentan índices más altos de escolaridad, manejo del idioma inglés y de ciudadanía estadounidense.

La proximidad de México con Estados Unidos favorece la baja selectividad de la migración mexicana, la cual a partir de la década de los noventa ha sido mayoritariamente indocumentada. Los resultados del estudio muestran que aproximadamente un 23% de los mexicanos tenía estudios de *high school*, lo equivalente a estudios de preparatoria. Esto se vincula con la segregación y segmentación en el mercado laboral, de tal modo que la población mexicana se concentra en aquellos segmentos de baja calificación, comúnmente llamados: «*trabajos para inmigrantes*». Aproximadamente uno de cada cinco mexicanos se desempeñan como obreros en trabajos de la construcción, actividades de limpieza, mantenimiento de edificios y preparación de alimentos en restaurantes y hoteles. Todas ellas son ocupaciones poco calificadas, inestables, sin prestaciones sociales, con sistemas de subcontratación y otras formas de precariedad laboral. En tales condiciones, es obvio que los mexicanos presentan un patrón de integración económica a la sociedad angelina más desfavorable que otros inmigrantes.

En cuanto a la propiedad de las viviendas y estructura familiar, los resultados del estudio muestran que, aunque la proporción de los propietarios de casa en la zona metropolitana de Los Ángeles es mucho más baja que en otros grupos de inmigrantes, hay un porcentaje importante de inmigrantes mexicanos que al ser propietarios de una casa están fuertemente integrados a la economía y sociedad de Los Ángeles. Un porcentaje importante de los inmigrantes mexicanos habita en viviendas compuestas por dos o más familias. Indudablemente, este tipo de arreglos surgen de la búsqueda de afinidad y solidaridad en un medio hostil. Para muchos autores, esta forma de organización familiar es solo un reflejo de las múltiples estrategias de supervivencia que despliegan los inmigrantes para hacer frente a las necesidades de alojamiento, alimentación, trabajo, transporte. Es muy probable que las dificultades económicas, sociales y contextuales en las que se encuentran los inmigrantes mexicanos se refuercen unas a otras, conformando así una barrera formidable para su integración. Por lo mismo, es necesario que, desde diversos ámbitos, se diseñen políticas, programas e iniciativas que contribuyan a mejorar la integración económica y social de los mexicanos en la zona metropolitana de Los Ángeles.

Bibliografía

- Alarcón, Rafael (1995) «Immigrants or Transnational Workers?: The Settlement Process among Mexicans in Rural California» *Reporte para el California Institute for Rural Studies*, Davis, California, 1995.
- (1999) «La integración de los ingenieros y científicos mexicanos en Silicon Valley» en Gail Mummert (ed.) *Fronteras fragmentadas*, Zamora, El Colegio de Michoacán y Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán.
- Alba, Richard y Victor Nee (1999) «Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration», en Hirschman *et al.* (ed.) *The Handbook of International Migration: the American Experience*, Russell Sage Foundation.
- (2003) *Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration*, Harvard University Press.
- Baron, Dennis (2007) «English Spoken Here? What the 2000 Census Tell Us about Language in the USA», *Essays on language, reading and technology*, University of Illinois, en <<http://www.english.uiuc.edu/~people-/faculty/debaron/>>
- Bajo, N., (2000) «Los dominicanos en Nueva York: su adaptación en clave familiar», en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, vol. XXXIII (2000) 833-856.
- Durand, Jorge y Douglas Massey (2003) *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.
- Farley, Reynolds y Richard Alba (2002) «The New Second Generation in the United States», *International Migration Review* 36 (2002): 669-701.
- Fix, Michael *et al.*, (2008) *Los Ángeles on the Leading Edge. Immigrant Integration Indicators and Their Policy Implications*, Washington, DC., Migration Policy Institute, MPI.
- García, Iñaki (2006) «Generaciones sociales y sociológicas. Un recorrido histórico por la literatura sociológica estadounidense sobre los hijos de los inmigrantes», en *Migraciones internacionales* 14 (2006): 1-34.
- García y Griego, Manuel, (1983) «The importation of mexican contract laborers to the United States, 1942-1964: antecedents, operation and legacy», en *The border that joins; mexican migrants and U.S. responsibility*, en Peter G. Brown y Henry Sue. (comps.). *Rouman and Littlefield*, Totowa, New Jersey, 1983, pp.9-98.
- Giorguli, Silvia E., y Paula Leite (2010) «La integración socioeconómica de los mexicanos en Estados Unidos: 1980-2005, experiencia y prospectiva», en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.) *Los grandes problemas de México. Tomo III. Migraciones internacionales*, El Colegio de México, México, pp. 355-394.
- Gibson, M. A. (1988) *Accommodation without Assimilation. Sikh Immigrants in an American High School*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Gordon, Milton M. (1964) *Assimilation in American life, the rol of race, religion and national origins*, Nueva York, Oxford University Press, p. 267.
- Gutmann, Myron P. *et al.* (2000) «Los efectos demográficos de la Revolución Mexicana en Estados Unidos», en *Historia de Mexicana*, julio-septiembre, Año/vol. L, n.º 001, El Colegio de México, A.C., Distrito Federal, México, pp. 145-165.
- Huntington, Samuel P. (2004) *Who are We? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, Nueva York.
- (2004) «The Hispanic Challenge», *Foreign Policy* March/April: 30-45.
- Ibarra, Guillermo (2005) *Migrantes en mercados de trabajo globales. Mexicanos y sinaloenses en Los Ángeles*. Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Levine, Elaine (2001) *Los nuevos pobres de Estados Unidos: los hispanos*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

- Massey, Douglas S, Jorge Durand y Nolan Malone (2002) *Beyond Smoke and Mirror: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Mcmanus, W. S. (1990) «Labor market effects of language enclaves: Hispanic men in the United States», *Journal of Human Resources*, 25-2, 228-52.
- Myers, Dowell (1998) «Dimensions of Economic Adaptation by Mexican-Origin Men» en Marcelo Suarez-Orozco (eds.) *Crossings: Mexican Immigration in Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge, Harvard University Press, 1998, pp. 159-200.
- Park, Robert (1930) «Assimilation, Social», en Seligman, E. y Johnson, A. (eds.) *Encyclopedia of the Social Sciences*, Macmillan.
- Portes, Alejandro (1984) «The rise of ethnicity: determinants of ethnic perceptions among Cuban exiles in Miami». *American Sociological Review* 49:383-97.
- Portes, Alejandro y Rubén G. Rumbaut (2006) *Immigrant America. A portrait*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- (2001) *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*, University of California Press.
- Portes, Alejandro y Jozsef Borocs (1989) «Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation», *International Migration Review* 23 (3): 606-630.
- Portes, Alejandro y Min Zhou (1993) «The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 530:74-96.
- Portes, Alejandro y Luis E. Guarnizo (1991) «Tropical Capitalists: U.S.-Bound Immigration and Small Enterprise Development in the Dominican Republic», in S. Diaz-Briquets and S. Weintraub (eds.), *Migration, Remittances, and Small Business Development: Mexico and Caribbean Basin Countries* Boulder, CO: Westview Press.
- Rouse, Cecilia Elena y Lisa Barrow (2006) «U.S. Elementary and Secondary Schools: Equalizing Opportunity or Replicating the Status Quo?», en *The Future of Children*, vol. 16, n.º 2, p. 99-123.
- Scott, Allen (2001) *Global City regions: Trends, Theory, Policy*. Cambridge. Oxford University Press.
- Smith, Robert (1995) «Los ausentes siempre presentes: The imagining, making and politics of transnational community between New York and Tlaxcala, Puebla», *Working Papers on Latin America, Institute for Latin American and Iberian Studies*, Columbia University.
- Tinley, Alicia (2006) «Migración de Guanajuato a Alabama. Experiencias escolares de cuatro familias mexicanas», *Sociológica*, n.º. 60, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 143-172.
- U.S. Census Bureau (2007) *American Community Survey*, 2007. Washington, Oficina del Censo de Estados Unidos, <<http://www.census.gov/acs/www/>>.
- Vargas y Campos, Gloria (1964) *El problema del bracero mexicano*, México, Tesis de Economía, UNAM.
- Waters, M., y T. Jiménez (2005) «Assessing immigrant assimilation: New empirical and theoretical challenges», *Annual Review of Sociology* 31: 105-125.
- Waldinger, Roger y Renee Reichi (2006) «Second-Generation Mexicans: Getting ahead or Falling Behind», *Migration Information Source*, Migration Policy Institute.
- Waldinger, Roger y Mehdi Bozorgmehr (1996) *The Making of a Multicultural Metropolis* (eds.) Ethnic Los Ángeles, Russell Sage Foundation, Nueva York.
- Warner, Lloyd y Leo Srole (1945) *The Social Systems of American Ethnic Groups*, Yale University Press.
- Woo, Ofelia (2001) *Las mujeres también nos vamos al norte*, México, Universidad de Guadalajara.

Migración, género y salud sexual y reproductiva: la vulnerabilidad de los migrantes haitianos en la República Dominicana¹

Patricia N. Vargas Becerra²

Alejandro I. Canales³

Israel Montiel Armas⁴

Resumen

La migración de haitianos a la República Dominicana data de hace más de un siglo. Sin embargo, aún hoy prevalece un alto grado de desconocimiento sobre su dinámica, modalidades y actores involucrados, así como de las diversas problemáticas y ámbitos en los que impacta (salud, empleo, situación de la mujer, etnicidad, derechos humanos y reproductivos, entre muchos otros). Con base en datos estadísticos recopilados de censos y encuestas en ambos países, en este documento se analizan las características sociodemográficas de los inmigrantes haitianos, enfocando el análisis en su situación de vulnerabilidad y desprotección. En particular, se da cuenta de algunos indicadores que permiten describir la situación de la población en estudio con relación a su salud, prevalencia de enfermedades de transmisión sexual (VIH/sida especialmente), prácticas anticonceptivas, violencia familiar y contra la mujer, entre otros aspectos.

Palabras clave: Migración haitiana, género, salud reproductiva, República Dominicana.

Abstract

Migration, gender and sexual and reproductive health: vulnerability among Haitians in Dominican Republic

The migration of Haitians to the Dominican Republic dates back more than a century. However, still prevails a high degree of ignorance about their dynamics, patterns, and the spheres where it has more impacts (health, employment, ethnicity, gender relations, human and reproductive rights, among others). Based on statistical data collected from censuses and surveys in both countries, in this paper we analyze the demographic profiles of Haitian immigrants in Dominican Republic. We focus this analysis in their vulnerability and precariousness. We offers a description based on some indicators that describes the situation of the Haitian immigrants situation regarding their health, prevalence of sexually transmitted diseases (HIV/AIDS especially), contraceptive practices, family violence against women, among others.

Key words: Haitian migration, gender, health, Dominican Republic

-
- 1 El presente documento se basa en el informe de investigación elaborado en el marco del Proyecto Promoción de los Derechos Humanos de jóvenes y mujeres migrantes y Fortalecimiento de los Programas de Atención a la Salud Sexual y Reproductiva, incluido el VIH/SIDA, y Violencia de género en zonas fronterizas de países seleccionados del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Al respecto, véase Canales, Vargas y Montiel, 2010.
 - 2 Profesora-Investigadora del Departamento de Estudios Regionales-INESER, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, patricia@cucea.udg.mx
 - 3 Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Regionales-INESER, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, acanales@gmail.com
 - 4 Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Regionales-, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, imontiel3@cucea.udg.mx

Introducción

Entre Haití y República Dominicana existe una importante y compleja dinámica migratoria que requiere una perspectiva multidimensional de análisis para su comprensión. La multiplicidad de actores involucrados, modalidades migratorias y problemáticas asociadas al proceso migratorio aunadas a la larga tradición e historia de relaciones entre ambos países, plantean dificultades en la medición y análisis del proceso migratorio.

En tal sentido, en los últimos años se han logrado avances en la producción de información respecto a los flujos migratorios, y a su vinculación con otras problemáticas sociales y demográficas, como es el caso de la relacionada con la salud reproductiva y sexual que presentamos en este trabajo. Este avance es importante pues el contexto de la isla La Española es especialmente delicado con relación al VIH/sida, si se considera que las condiciones en las que transcurre la migración, al igual que los contextos sociales de los lugares de origen, tránsito y destino, colocan a las poblaciones binacionales en situaciones de vulnerabilidad en cuanto a su salud sexual y reproductiva, y, en particular, frente a esta enfermedad.

Asimismo, aun cuando en la República Dominicana el tema de la inmigración haitiana es de gran relevancia social y política, ello no ha generado una preocupación nacional sobre sus impactos en términos de las condiciones de salud (y de salud sexual y reproductiva) de la población (Canales *et al.*, 2010). Así por ejemplo, aunque en la República Dominicana las encuestas de salud incorporan aspectos importantes de la dinámica migratoria de ese país, ello no se sustenta necesariamente en un marco teórico y metodológico que vincule ambas temáticas. De hecho, en los informes y reportes de esas encuestas el tema de la migración está prácticamente ausente.

En este sentido, el presente trabajo ha recopilado información de censos y encuestas de estos dos países que permiten exponer un análisis contextual con las principales características de la población de cada país, tanto a nivel nacional como en las regiones fronterizas involucradas. También se describen las principales características de la emigración haitiana, así como de la inmigración en la República Dominicana. Finalmente se presentan algunos indicadores que permiten describir la situación de la población en estudio con relación a su salud, prevalencia de enfermedades de transmisión sexual (VIH/sida especialmente), prácticas anticonceptivas, violencia familiar y contra la mujer.

Caracterización de la población de Haití y la República Dominicana

Para el 2005, el volumen de población en Haití y la República Dominicana era muy similar, y bordeaba los 9,5 millones de habitantes en cada caso. No obstante, ambos países presentan importantes diferencias en cuanto a la composición por sexo, edad y ámbito de residencia de su población. Por lo pronto, es de esperar que esta composición por sexo, así como sus estructuras etarias, estén influenciadas no solo por los flujos migratorios que vinculan a ambos países, sino muy especialmente por la alta emigración a los Estados Unidos. Este es un dato que es necesario tener en cuenta, especialmente en el caso haitiano.

Al respecto, los datos indican que en Haití prevalece la población femenina, con una relación de 98 hombres por cada 100 mujeres. En la República Dominicana, en cambio, esta relación se invierte, y hay 101 hombres por cada 100 mujeres (cuadro 1).

Cuadro 1. Población según sexo y ámbito de residencia en Haití y la República Dominicana, 2005

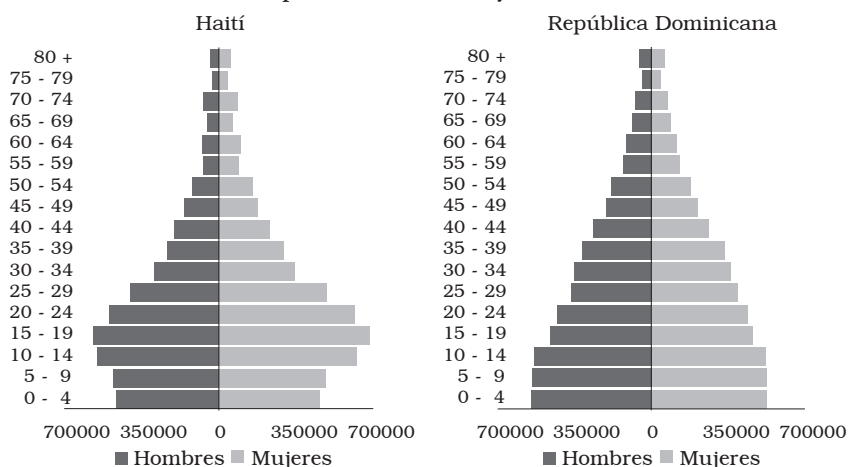
	<i>República Dominicana</i>		<i>Haití</i>	
	<i>Población</i>	<i>%</i>	<i>Población</i>	<i>%</i>
Población Total	9.465.222	100%	9.292.282	100%
Hombres	4.750.877	50,2%	4.596.593	49,5%
Mujeres	4.714.345	49,8%	4.695.689	50,5%
Urbano	6.208.239	65,6%	3.885.103	41,8%
Rural	3.256.983	34,4%	5.407.179	58,2%

Fuente: elaboración propia con base en CELADE, *Estimaciones y proyecciones*.

Asimismo, las diferencias en la estructura etaria son aún más claras y evidentes. En el caso de Haití, hay dos dinámicas a tomar en cuenta. Por un lado, a partir de los 20 años se observa un claro faltante de población, tanto en hombres como en mujeres, derivado sin duda de la emigración tanto a los Estados Unidos como a la República Dominicana. Por otro lado, el faltante de niños menores de 10 años se debería a dos fenómenos concurrentes: el descenso de la fecundidad en las últimas dos décadas —que ha pasado de niveles de casi 6 hijos por mujer en edad reproductiva en los ochenta a 4 hijos por mujer en edad reproductiva en la actualidad—, y la emigración de mujeres en edades reproductivas. Ambos procesos derivan en un menor número de nacimientos que se representa en la estructura etaria como un menor número de niños.

Por su parte, la estructura etaria de la población de la República Dominicana muestra la clásica pirámide de las primeras etapas de la transición demográfica (véase gráfico 1), la cual no parece estar tan afectada por la migración. En este caso, el descenso de la fecundidad ha sido no solo previo al de Haití, sino también más lento y espaciado en el tiempo. De hecho, ya en los ochenta la tasa global de fecundidad era de 3,5 hijos por mujer, la cual se redujo a 2,7 en años recientes. No obstante, la migración sí parece incidir en la composición etaria, especialmente en el caso de la población masculina, donde se aprecia un faltante demográfico a partir del grupo de edad de 15 a 19 años.

Gráfico 1. Estructura por edad y sexo de la población en la República Dominicana y Haití, 2005



Fuente: elaboración propia con base en CELADE, *Estimaciones y proyecciones*.

Un tercer aspecto que distingue a las poblaciones de ambos países es su diferente distribución en ámbitos urbanos y rurales. Al respecto, es evidente el mayor grado de urbanización que presenta la República Dominicana por sobre Haití, como reflejo, en gran medida, de un mayor desarrollo y modernización de su estructura social y productiva. En efecto, mientras en el caso de la República Dominicana el 65,6% de su población residía en zonas urbanas, esta proporción se reduce a menos del 42% en el caso de la población haitiana (cuadro 1).

Estas diferencias en las condiciones de desarrollo social y económico se reflejan en diversos indicadores que dan cuenta de la situación social y económica que prevalece en cada país. Al respecto,

los datos son elocuentes: mientras en la República Dominicana el 95% de la población tiene acceso a agua potable y el 78% a servicios sanitarios en sus viviendas, en el caso de Haití solo el 54% y el 30% de la población, respectivamente, está en esas situaciones (véase cuadro 2). Otro dato importante es que en Haití el 48% de la población mayor de 5 años es analfabeta, mientras que en la República Dominicana este índice se reduce al 12,3% de su población.

Asimismo, en cuanto a los niveles de escolaridad, los datos indican que la República Dominicana también presenta una situación mejor que la de Haití, aunque se mantiene distante de la que prevalece en el resto de América Latina. Destaca el hecho de que casi el 11% de la población mayor de 5 años tiene estudios superiores, a la vez que otro 22% ha cursado niveles de enseñanza media (véase cuadro 2). En el caso de Haití, en cambio, solo el 2% de la población mayor de 5 años tiene estudios superiores, y el 18% estudios de nivel medio. El 27% de la población no tiene ningún nivel de instrucción escolar.

Todos estos datos reflejan las diferentes condiciones de vida y desarrollo económico que caracterizan a ambos países. Así por ejemplo, mientras en Haití el PIB per cápita es de solo 392 dólares al año, en la República Dominicana, en cambio, alcanza los 3500 dólares, cifra que es más del doble de la que se da en Guatemala por ejemplo, pero es la mitad de la que tiene México. Con relación a las condiciones de vida, existe una marcada diferencia entre ambos países.

Cuadro 2. Indicadores de desarrollo social, en Haití y la República Dominicana, circa 2004

	<i>República Dominicana</i>	<i>Haití</i>
Analfabetismo	12,3%	48,1%
Acceso agua potable en la vivienda	95,0%	54,0%
Acceso a servicio sanitario en la vivienda	78,0%	30,0%
Nivel de instrucción	100%	100%
Sin instrucción	14,4%	26,9%
Primaria	52,9%	53,2%
Media	21,8%	18,3%
Superior	10,9%	1,6%
Incidencia de la pobreza	44,9%	75,0%
Incidencia de la pobreza extrema	20,3%	N.D.
PIB per cápita (dólares)	\$3.500	\$392

Fuente: CELADE, *Indicadores sociodemográficos*; CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, 2006; República Dominicana, *VII Censo de Población*, 2002, y Haití, *IV Recensement Général de la Population et de l'habitat*, 2003.

Finalmente, aun cuando la situación en la República Dominicana no es satisfactoria, el nivel de incidencia de la pobreza es mucho me-

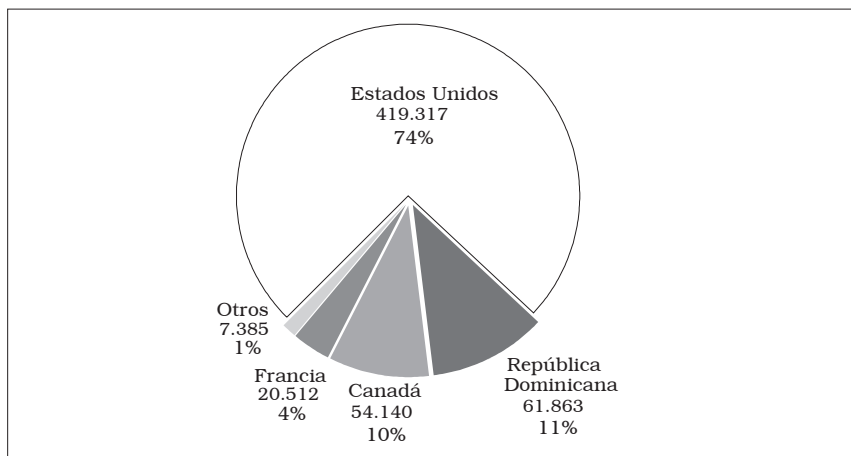
nor al que se da en Haití. Mientras en Haití prácticamente el 75% de la población reside en hogares con ingresos por debajo de la línea de la pobreza, en la República Dominicana esta proporción se reduce al 44,9%.

La migración haitiana a la República Dominicana

Para Haití, así como para la gran mayoría de los países caribeños y centroamericanos, los Estados Unidos constituyen el principal destino de su migración. En el año 2000, residían en los Estados Unidos más de 400 mil haitianos, cifra que representa casi el 75% del total de la población haitiana residente fuera de Haití. No obstante, se destaca también que el segundo lugar de destino es la República Dominicana, país donde residen más migrantes haitianos que en todo el resto de América Latina. Junto a estos dos grandes destinos del flujo migratorio haitiano, se destacan los casos a Canadá y, en menor medida, a Francia, países donde residían en el año 2000 casi 55 mil y 21 mil haitianos respectivamente (véase gráfico 2).

Desde la perspectiva de los lugares de destino la situación es muy distinta, y nos ofrece una diferente dimensión de la importancia de la inmigración haitiana en cada caso. Por un lado, no cabe duda de que tanto en el caso de los Estados Unidos, como de Canadá y Francia, la migración haitiana representa un flujo muy menor, con relación a la inmigración total que reciben estos países. Sin embargo, en el caso de la República Dominicana la migración haitiana representa prácticamente dos tercios del total de la inmigración internacional a ese país. Este dato por sí mismo nos indica la relevancia de analizar y caracterizar a este flujo migratorio, especialmente en términos de las condiciones de vulnerabilidad social y factores de riesgo que afectan preferentemente a los inmigrantes haitianos en la República Dominicana.

Gráfico 2. Emigrantes internacionales haitianos según país de destino, circa 2000



Fuente: elaboración propia. Para los Estados Unidos de América, con base en el *Censo de Población*, 2000. Para la República Dominicana, con base en el *Censo de Población*, 2002. Para el resto de países, con base en el CELADE, Proyecto IMILA; y OECD Stats, <www.stats.oecd.org>.

Un primer aspecto a considerar es la distribución territorial de los migrantes haitianos en los diversos departamentos que conforman la República Dominicana. Prácticamente el 50% de los inmigrantes haitianos se dirigen a dos regiones del país: la región este, que concentra casi el 27% de la migración; y la zona de Santo Domingo (distrito nacional y provincia), que recibe otro 24% de esa migración. Ambas zonas son contiguas y se localizan en el área oriental del país. La región este está formada por las provincias de San Pedro de Macorís, Hato Mayor, El Seibo y La Altagracia; es una importante zona agrícola que concentra grandes ingenios azucareros. Asimismo, en esta región se localizan algunas zonas francas e importantes destinos turísticos internacionales.

Por su parte, otro 14% de los migrantes haitianos se dirige a la región norcentral, que comprende las provincias de Santiago, Puerto Plata y Espaillat. En la primera se ubica la ciudad de Santiago de los Caballeros, que con poco más de 700 mil habitantes es la segunda ciudad del país. Tiene una importante dinámica económica y social pues genera casi el 15% del PIB nacional, de modo que actúa como eje económico de la amplia región del Cibao.

El resto de la migración haitiana (35%) se distribuye en las otras 22 provincias del país. En 14 de ellas la migración haitiana es muy baja, registrándose en promedio menos de 500 migrantes en cada

una. Asimismo, en las otras siete provincias, aunque la migración haitiana es algo mayor, no supera en promedio las dos mil personas.

Características sociodemográficas: sexo y edad

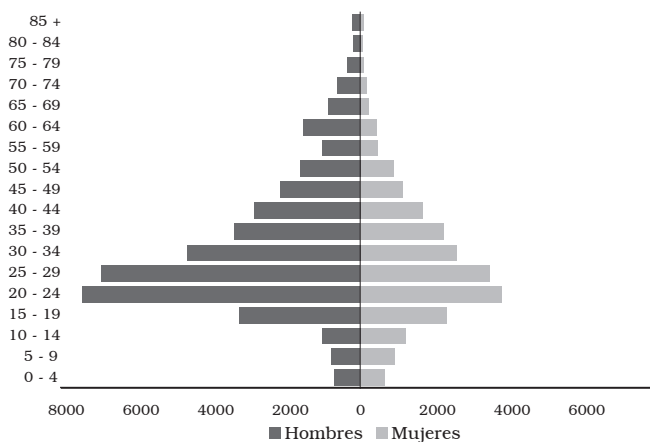
La migración haitiana a la República Dominicana involucra preferentemente a hombres. De los casi 62 mil haitianos que en 2002 residían en la República Dominicana, el 63,7% eran hombres, lo que indica una relación de más de 175 hombres por cada 100 mujeres (cuadro 3). Este carácter masculino contrasta con la emigración haitiana a los Estados Unidos, donde por el contrario se establece una relación de 90 hombres por cada 100 mujeres.

Cuadro 3. Emigrantes haitianos en la República Dominicana y los Estados Unidos, según sexo, circa 2000

	<i>República Dominicana (2002)</i>	<i>Estados Unidos (2000)</i>
Total	61.862	419.320
Hombres	39.413	198.955
Mujeres	22.449	220.365
Índice de masculinidad	175,6	90,3

Fuente: elaboración propia con base en: República Dominicana, *VIII Censo de Población, 2002*; Estados Unidos, *Censo de Población, 2000*.

Gráfico 3. Estructura por edad y sexo de los inmigrantes haitianos en la República Dominicana, 2002



Fuente: elaboración propia con base en *VIII Censo de Población, 2002*.

Como cabría esperar, la migración de haitianos a la República Dominicana está conformada fundamentalmente por personas jóvenes en edades productivas. De hecho, el 44% de los migrantes tiene entre 15 y 29 años, a la vez que otro 33% tiene entre 30 y 49 años. Esto hace que la edad promedio de los migrantes sea de casi 33 años (gráfico 3).

Por otra parte, no se observan diferencias significativas en cuanto a la estructura etaria de hombres y mujeres: en ambos casos se trata de población en edades productivas. Tanto en hombres como en mujeres, más del 75% corresponde a personas entre 15 y 49 años. No obstante, se destaca también que entre las mujeres es relativamente mayor la proporción de aquellas que tienen más de 60 años. Esto hace que, aunque tengan una estructura similar, las mujeres muestren en promedio una mayor edad que los hombres haitianos. En concreto, la edad media de las mujeres es de 33,9 años, mientras que entre los hombres es de 30,7 años.

Posición en el hogar y estado conyugal

Un aspecto peculiar de la migración haitiana a la República Dominicana es que, en su gran mayoría, se trata de personas que son jefes de hogar (45%) o cónyuges del jefe del hogar (21,5%), y solo el 8,9% corresponden a hijos del jefe del hogar (véase cuadro 4). Entre las mujeres migrantes haitianas predomina la posición de cónyuges (49,8%), mientras que los hombres son mayormente jefes de hogar (58,6%). No obstante, destaca también entre las mujeres quienes se declaran como jefas de hogar (21,1%), que superan incluso, a quienes dicen ser hijas del jefe de hogar (12,4%).

Cuadro 4. Posición en el hogar y estado conyugal de los inmigrantes haitianos en la República Dominicana, según sexo, 2002

	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Parentesco jefe de hogar	61.863	39.414	22.449	100%	100%	100%
Jefe	27.856	23.114	4.742	45,0%	58,6%	21,1%
Cónyuge	13.312	2.133	11.179	21,5%	5,4%	49,8%
Hijo	5.536	2.762	2.774	8,9%	7,0%	12,4%
Otro pariente	9.555	6.976	2.579	15,4%	17,7%	11,5%
No pariente	5.604	4.429	1.175	9,1%	11,2%	5,2%
Estado conyugal	56.582	36.933	19.649	100%	100%	100%
Soltero	20.014	16.992	3.022	35,4%	46,0%	15,4%
Casado o unido	31.985	17.304	14.681	56,5%	46,9%	74,7%
Viudo, separado, divorciado	4.583	2.637	1.946	8,1%	7,1%	9,9%

Fuente: elaboración propia con base en *VIII Censo de Población, 2002*.

Este dato es interesante si se considera que se trata de migrantes permanentes, es decir, haitianos que han establecido su residencia en la República Dominicana y entre los que, por tanto, la posición de jefe o cónyuge del jefe se refiere al hogar establecido en la República Dominicana y no al que dejaron en Haití. En otras palabras, prácticamente dos tercios de los migrantes haitianos que se han establecido en la República Dominicana han formado su propio hogar, y son su principal responsable o su cónyuge. Asimismo, se observa que prácticamente uno de cada cuatro migrantes haitianos reside en un hogar del cual no forma parte del núcleo familiar básico, ya sea porque no es ni el jefe/esposa o alguno de sus hijos/as. Se trata de una posición en la que, además, predominan los hombres.

No obstante estas evidentes y esperables diferenciaciones por sexo, que sin duda son resultado de las distinciones de género que determinan la división sexual del trabajo y las responsabilidades al interior del hogar, resulta interesante comprobar que entre quienes son hijos del jefe del hogar, prácticamente, no hay diferencias de este tipo. En este caso se da una relación de masculinidad de 99,6 hombres por cada 100 mujeres, lo que indica que para este estrato demográfico, no se evidencian diferencias de género en cuanto a la migración.

Respecto al estado conyugal de los migrantes haitianos, se observan diferencias significativas entre hombres y mujeres. Se destaca que más de un tercio de los migrantes es soltero, lo cual es consistente con el hecho de que dos tercios de ellos son jefes o esposas del jefe del hogar (véase cuadro 4). Lo curioso en este caso son las diferencias por sexo, ya que mientras el 46% de los hombres se declara soltero, en esta categoría solo se ubica el 15,4% de las mujeres. Por el contrario, mientras prácticamente 3 de cada 4 mujeres se declara casada o unida, en esta situación solo se declara el 46,9% de los hombres migrantes.

Analfabetismo y escolaridad

Una característica central de la inmigración haitiana a la República Dominicana es su baja escolaridad. Esto deriva del hecho de que, en general, la población en Haití tiene menor escolaridad que la de la República Dominicana. Según muestra el cuadro 5, el 51,6% de los inmigrantes haitianos son analfabetos, cifra similar al promedio nacional en Haití pero muy superior al promedio nacional de la República Dominicana, en donde solo el 12% de la población mayor de 5 años declaró no saber leer ni escribir.

Es interesante comprobar que entre las mujeres inmigrantes la tasa de analfabetismo es significativamente superior a la de los hombres. En el primer caso, el 59% de las mujeres haitianas en la República Dominicana no saben leer ni escribir, proporción que se reduce al 47,6% en el caso de los inmigrantes hombres.

Cuadro 5. Analfabetismo y nivel de instrucción escolar de los inmigrantes haitianos en la República Dominicana, según sexo, 2002

	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Analfabetismo	56.582	36.933	19.649	100%	100%	100%
Saben leer y escribir	27.410	19.353	8.057	48,4%	52,4%	41,0%
Analfabetos	29.172	17.580	11.592	51,6%	47,6%	59,0%
Escolaridad	61.148	39.037	22.111	108%	106%	113%
Ninguno	30.754	18.493	12.261	50,3%	47,4%	55,5%
Primaria	21.081	14.226	6.855	34,5%	36,4%	31,0%
Media	6.847	4.606	2.241	11,2%	11,8%	10,1%
Superior	1.521	1.036	485	2,5%	2,7%	2,2%
No especificado	945	676	269	1,5%	1,7%	1,2%

Fuente: elaboración propia con base en VIII Censo de Población, 2002

Esta situación se refleja también en un bajo nivel de instrucción escolar de los inmigrantes haitianos. En el año 2002, casi la mitad de ellos no habían cursado ningún año escolar. Mientras que entre los dominicanos, menos del 15% se encontraba en tal situación. Por otro lado, el 14% de los inmigrantes haitianos tiene cursos de nivel medio y superior (principalmente de nivel medio), proporción que en el caso de los dominicanos se eleva a casi el 33%. Al diferenciar por sexo, se observa nuevamente que esta situación es aun de mayor precariedad en el caso de las mujeres migrantes, ya que casi el 56% no ha cursado ningún año escolar (cuadro 5).

Sin duda, esto da cuenta de un importante grado de vulnerabilidad de este grupo poblacional. No solo tienen una baja escolaridad, sino que además muestran una alta tasa de analfabetismo. Además, entre las mujeres migrantes esta situación es más crítica, situándolas en una condición de mayor desventaja.

Inserción laboral

La migración haitiana a la República Dominicana es esencialmente laboral. Ello se refleja en el hecho de que los inmigrantes haitianos muestran una participación económica significativamente superior a la de la población dominicana. En efecto, a nivel agregado, el 76,4% de

los migrantes haitianos en edad de trabajar manifestó tener un trabajo o estar buscando uno. Esta cifra es superior en más de 20 puntos porcentuales al promedio nacional (cuadro 6). Esta tasa de participación es mayor entre los migrantes hombres, quienes con 87,6% tienen también 20 puntos más que el promedio nacional. Aunque menor, la tasa de participación femenina también alcanza un nivel muy superior al promedio nacional, ya que mientras el 56,1% de las inmigrantes haitianas en edad activa tienen un empleo o están en busca de uno, en tal situación solo se encuentra el 46% de las dominicanas.

Cuadro 6. República Dominicana: tasa de actividad y tasa de desocupación, según condición migratoria y sexo, 2002

	<i>Promedio nacional</i>	<i>Migrantes haitianos</i>
Tasa de actividad	55,7%	76,4%
Hombres	65,4%	87,6%
Mujeres	46,2%	56,1%
Tasa de desocupación	13,8%	15,7%
Hombres	12,4%	13,8%
Mujeres	15,9%	21,1%

Fuente: elaboración propia con base en VIII Censo de Población, 2002.

En cuanto al nivel de desempleo se observa una situación peculiar. Por un lado, es claro que el desempleo afecta más a los inmigrantes haitianos que al resto de la población. En el primer caso, la tasa de desempleo es del 15,7% de la fuerza de trabajo, cifra que se reduce al 13,8% en el caso de la población dominicana.

Por otro lado, sin embargo, es también evidente que esta diferencia es mucho mayor en el caso de las mujeres. En efecto, en el caso de las inmigrantes haitianas, el desempleo alcanza más del 21%, cifra muy superior al 15,9% de desempleo que se observa entre las mujeres dominicanas. Estos datos indican que en el caso de las mujeres haitianas, se da un doble proceso de vulnerabilidad laboral. Por un lado, a la condición migratoria se le agrega su condición de género, lo que en conjunto, explican el alto nivel de desempleo que afecta a este grupo sociodemográfico en particular. De hecho, en el caso de los hombres, las diferencias en la tasa de desempleo son muy inferiores, y no superan los 2 puntos porcentuales. Esto indica que la mujer haitiana en la República Dominicana enfrenta una situación de alta vulnerabilidad, que sin duda repercute en sus condiciones de vida y trabajo, y da origen a marcos de discriminación por factores de género y migración.

Similares diferencias cabría esperar en los patrones de inserción laboral de los inmigrantes haitianos. Al respecto, sin embargo, los da-

tos del censo dominicano de 2002 presentan un serio problema en la declaración de las principales características de la ocupación (categoría, ocupación y sector). En general, el porcentaje de no especificados oscila alrededor del 32%, variando según cada categoría ocupacional, lo que dificulta una adecuada caracterización de la dinámica del mercado del trabajo y, por tanto, de la inserción laboral de los migrantes haitianos. Considerando estas limitaciones, se presentan algunos datos que pueden ser de interés.

En primer lugar, en cuanto a la categoría ocupacional se observa que en general los inmigrantes haitianos se insertan como trabajadores asalariados (42%), luego están los trabajadores por cuenta propia (17%). Cabe señalar, que estos porcentajes están subestimados debido a la presencia de un 31% de no especificados (véase cuadro 7). Al diferenciar entre hombres y mujeres se observa que la inserción laboral como trabajadores asalariados es más propia de los migrantes masculinos (48%). Entre las mujeres en cambio, se incrementa significativamente el porcentaje de trabajadoras por cuenta propia (20%), a la vez que se reduce el de las asalariadas (25%). De esta forma, aunque entre las mujeres se incrementa también la tasa de no especificados, los datos parecen indicar un patrón de inserción laboral distinto para hombres y mujeres haitianos, incrementando su participación en categorías laborales menos protegidas y de mayor vulnerabilidad.

Estas diferencias se aprecian aún más claramente al observar el sector de actividad y tipo de ocupación de hombres y mujeres. En el primer caso, mientras los migrantes hombres se insertan preferentemente en el sector de la agricultura (26%) y la construcción (18%) —sectores tradicionalmente masculinizados—; las mujeres haitianas lo hacen mayormente en actividades del comercio (15%) y del servicio doméstico (16%). En el caso de ellas se da un 55% de no especificados con relación al sector de actividad, lo cual muy probablemente esté relacionado con el carácter no formal de su actividad económica, lo que lleva a una mayor dificultad para describir sus características.

Por otro lado, con relación a la ocupación principal se vuelven a observar diferencias importantes entre los migrantes según su condición de género. El cuadro 7 muestra que los hombres haitianos se emplean preferentemente como trabajadores calificados (34%) y trabajadores manuales no calificados (37%). Por el contrario, las haitianas aunque también se emplean más como trabajadoras manuales no calificadas (32%), en un porcentaje importante se emplean en puestos de oficinistas y mandos medios (16%), aunque en este caso también es muy alta la proporción de no especificados (44%).

En síntesis, los datos apoyan la hipótesis ya señalada en términos de que las mujeres haitianas se insertan en actividades y ocupaciones más precarias, reflejando así, el doble carácter de su vulnerabilidad, por condición migratoria y por condición de género.

Cuadro 7. República Dominicana: características ocupacionales de los inmigrantes haitianos, según sexo, 2002

<i>Característica ocupacional</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Índice de Masculinidad</i>
Categoría ocupacional	100,0%	100,0%	100,0%	311,7
Empleado	42,2%	47,7%	24,8%	598,6
Trabajador familiar no pagado	1,5%	1,1%	2,9%	112,8
Empleador	4,4%	4,7%	3,5%	417,8
Trabajador por cuenta propia	16,7%	15,8%	19,6%	251,5
Otro	4,2%	4,6%	3,1%	460,8
No especificado	31,0%	26,2%	46,1%	177,2
Ocupación principal	100%	100%	100%	311,7
Directivos y profesionales	2,1%	2,1%	2,0%	327,0
Oficinistas y mandos medios	7,7%	5,1%	15,7%	102,2
Trabajadores calificados	26,9%	33,7%	5,9%	1.783,2
Trabajador manual no calificado	35,5%	36,5%	32,1%	354,2
No especificado	27,8%	22,5%	44,3%	158,7
Sector de actividad	100%	100%	100%	311,7
Agricultura	21,4%	26,4%	5,6%	1.462,9
Construcción	13,9%	17,7%	1,9%	2.978,7
Manufactura	6,3%	7,4%	2,9%	798,3
Comercio	9,1%	7,1%	15,3%	144,1
Servicio	6,0%	6,8%	3,6%	584,7
Servicio doméstico	5,9%	2,6%	16,1%	50,5
No especificado	37,5%	32,0%	54,7%	182,7

Fuente: elaboración propia con base en VIII Censo de Población y Vivienda 2002.

Condiciones de salud de la población en estudio

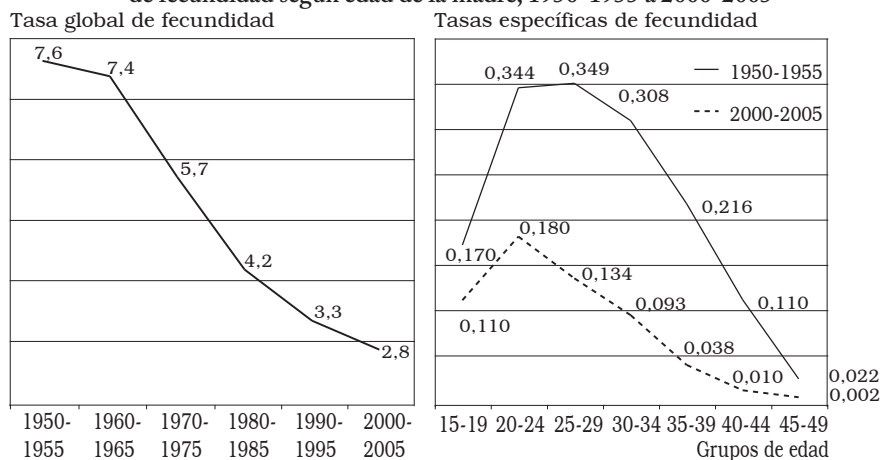
Para hacer un análisis descriptivo de la situación en materia de salud sexual y reproductiva, con énfasis en la prevalencia del VIH/sida, nos apoyaremos principalmente en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, llevada a cabo en el 2007 en la República Dominicana. Aunque en esta encuesta es posible identificar el país de nacimiento de las personas, lamentablemente los datos publicados no incluyen esta forma de desagregación. Por ello, nuestro análisis se enfocará en señalar algunos aspectos contextuales, y se enfatizará la situación de la mujer.

Fecundidad y planificación familiar

La República Dominicana se encuentra en plena fase de transición de la fecundidad. Según muestra el gráfico 4, la tasa global de fecundidad ha pasado de un nivel de 7,6 hijos por mujer en edad reproductiva en la primera mitad de los años cincuenta a menos de 3 en los años recientes. Asimismo, este descenso se da particularmente entre las décadas de los setenta y ochenta, con el impulso y promoción de métodos modernos de control natal y planificación familiar.

El cambio en la fecundidad no solo se da en sus niveles agregados sino también y particularmente, se manifiesta en el patrón por edad de la fecundidad de las mujeres. Al respecto, los datos son claros, e indican la transición de una estructura de fecundidad típica de sociedades tradicionales, caracterizada por presentar una cúspide tardía, esto es, donde el nivel de fecundidad más alto se da entre las mujeres de 25 a 29 años, a un patrón de fecundidad más propio de sociedades modernas, que presentan una cúspide temprana, y en donde el grupo de 20 a 24 años es el que mantiene el mayor nivel de fecundidad.

Gráfico 4. República Dominicana: tasa global de fecundidad y tasas específicas de fecundidad según edad de la madre, 1950-1955 a 2000-2005



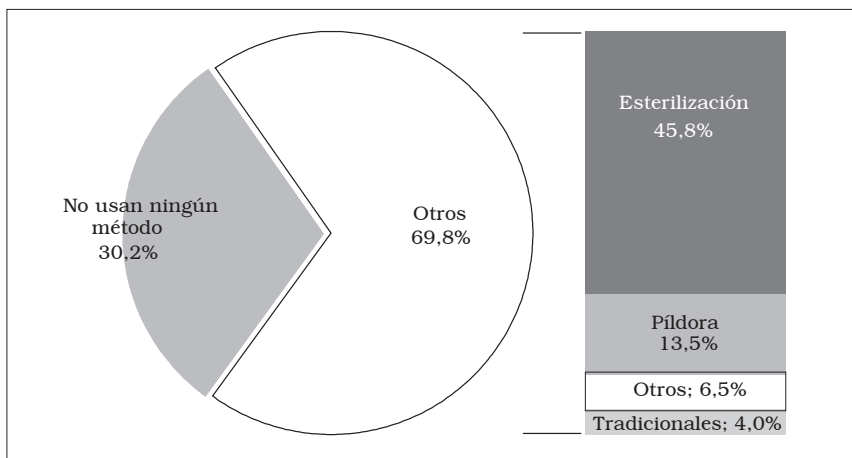
Fuente: *Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050. Revisión 2007*. Oficina Nacional de Estadística.

Sin duda, este descenso de la fecundidad se ha sustentado en la difusión y uso masivo de métodos anticonceptivos modernos, producto de la implementación de programas de planificación familiar.

Esto se refleja en que actualmente el 70% de las mujeres dominicanas unidas usan algún método anticonceptivo (véase gráfico 5). No obstante, es también sintomático que el principal método usado sea la esterilización femenina, que ha estado asociado a diversas polémicas debido a que en no pocos casos estas esterilizaciones se han realizado sin el debido e informado consentimiento de la mujer, atentando directamente contra sus más elementales derechos sexuales y reproductivos.

Asimismo, destaca la baja proporción de mujeres que usan la tradicional píldora anticonceptiva, método que en otros contextos resulta el más usado. Probablemente, estos resultados estén sesgados porque solo consideran a la población femenina actualmente unida, y no al total de las mujeres mayores de 15 años que debiera estar considerada en este tipo de indicadores.

Gráfico 5. República Dominicana: mujeres unidas según método anticonceptivo actualmente usado, 2007



Fuente: ENDESA 2007, República Dominicana.

Salud materno infantil

Un aspecto que ilustra el avance de la cobertura médica es el amplio porcentaje de mujeres que han recibido atención médica y profesional durante su embarazo y el parto. En la República Dominicana, desde hace ya varios años, prácticamente la totalidad de las mujeres embarazadas (98%) ha recibido este tipo de atención, tanto durante

el embarazo como en el proceso del parto. Asimismo, una proporción similar ha acudido a un establecimiento de salud para este proceso.

Este avance en la cobertura de los servicios de salud materna se refleja también en la atención de la salud infantil, aunque en este caso se mantienen algunos rezagos importantes. En primer lugar, menos del 50% de los niños de 18 a 29 meses ha recibido el conjunto de vacunas establecidas. Aunque la amplia mayoría ha recibido la vacuna BCG (93,5%), este porcentaje se reduce al 72,9% en el caso de menores que han recibido la llamada vacuna pentavalente (DPT), y al 73,6% en quienes han recibido la vacuna contra el sarampión. Los índices se reducen más en el caso de la vacuna contra la polio, recibida solo por el 62,4% de los niños entre 18 y 29 meses.

No obstante, los datos indican también que respecto a estos indicadores, la situación muestra cierta mejoría en el 2007 respecto a la que prevalecía 5 años antes. En general, entre estos años, con excepción de la vacuna contra el sarampión, el nivel de cobertura en los demás indicadores, aumentó entre 15 y 20 puntos porcentuales.

Por último, la salud de los niños se refleja también en la prevalencia de quienes han tenido algún tipo de enfermedad diarreica o de fiebre. En efecto, en el 2007, solo el 15% de los niños menores de 5 años presentaron alguna enfermedad diarreica, proporción que se eleva al 20% cuando se trata de algún tipo de fiebre. Cabe señalar, sin embargo, que en este último indicador, también se observa una importante mejoría respecto a la situación que prevalecía en el 2002.

Cuadro 8. República Dominicana: indicadores de salud materno-infantil, 2002 y 2007

	2002	2007
Tipo de atención materna durante el embarazo y el parto		
Atención profesional en el embarazo	98,3%	98,9%
Parto en establecimiento de salud	97,9%	97,5%
Atención profesional durante el parto	97,8%	97,8%
Niños de 18 a 29 meses que recibió, antes de los 18 meses, las siguientes vacunas:		
BCG	94,2%	93,5%
DPT /tres dosis)	57,1%	72,9%
Polio (tres dosis)	42,5%	62,4%
Sarampión	83,3%	73,6%
Todas las vacunas	33,3%	48,7%
Prevalencia de enfermedades en menores de 5 años		
Porcentaje de niños con diarrea	14,0%	14,7%
Porcentaje de niños con fiebre	26,4%	20,9%

Fuente: ENDESA, 2002 y 2007.

Prevalencia de VIH/sida

La Encuesta Demográfica y de Salud de 2007 en la República Dominicana, incluyó la prueba de VIH a más de 51 mil hombres y mujeres. Los resultados indican que menos del 1% de los dominicanos de 15 a 49 años resultaron con VIH. Esta cifra es inferior a la que estimó el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA) (2006) para todo el Caribe en 2006, que era del 1,2%, pero superior al promedio latinoamericano estimado por dicha institución (0,5%).

Al respecto, no se observan diferencias entre hombres y mujeres. En ambos casos la tasa de prevalencia de personas con VIH resultó prácticamente la misma. Con relación a la edad, la tasa de prevalencia tiende a ser más alta en los grupos de edad de 25 a 39 años, especialmente en el caso de los hombres, lo cual se debe muy probablemente al hecho de que en estos grupos etarios se da una mayor propensión a desarrollar prácticas sexuales de alto riesgo que conllevan una alta probabilidad de contagio de la enfermedad.

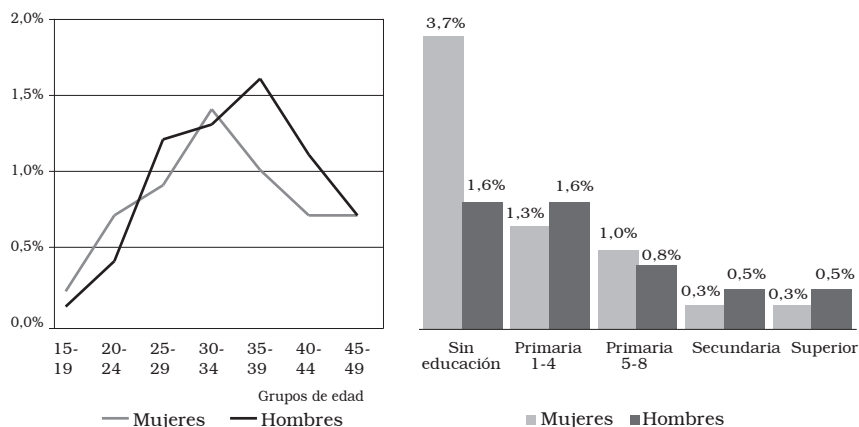
Lo interesante, en todo caso, es la diferencia entre hombres y mujeres respecto a la cúspide en la prevalencia del VIH (véase gráfico 6). Mientras en las mujeres el grupo de 30 a 34 años tiene la mayor incidencia de esta enfermedad, en los hombres es en el grupo quinquenal siguiente.

El sida es, sin duda, una enfermedad ligada al conocimiento y la educación. Al menos así lo ejemplifica el caso dominicano. El gráfico 6 indica que la tasa de prevalencia del VIH es significativamente mayor en las personas de baja escolaridad que en los de mayores niveles de instrucción formal. En el caso de los hombres, por ejemplo, la prevalencia del sida entre quienes tienen baja escolaridad (menos de 4 años de instrucción primaria) es del 1,6%, prácticamente tres veces superior de la que prevalece entre quienes tienen un nivel de instrucción medio o superior (0,5% en ambos casos).

En el caso de las mujeres esta diferencia es aún mayor. Entre las que no tienen educación, la tasa de prevalencia alcanza el 3,7%, cifra que es más de 12 veces superior de la que tienen las mujeres con un nivel de instrucción medio o superior (0,3% en ambos casos). De hecho, estas diferencias ilustran una situación peculiar; entre quienes no tienen instrucción, la tasa de prevalencia del VIH es significativamente mayor en las mujeres respecto a los hombres. Sin embargo, entre quienes tienen mayor educación (nivel medio y superior) se da la situación inversa, aunque las diferencias no son tan marcadas. Es claro que en el caso de las mujeres, más que en los

hombres, el acceso a la educación formal y con ello al conocimiento e información en general, les permite enfrentar mejor este flagelo y, por lo mismo, estar menos expuestas a prácticas y situaciones de alto riesgo de contraer esta enfermedad.

Gráfico 6. República Dominicana: prevalencia del VIH según sexo, y según edad y escolaridad., 2007



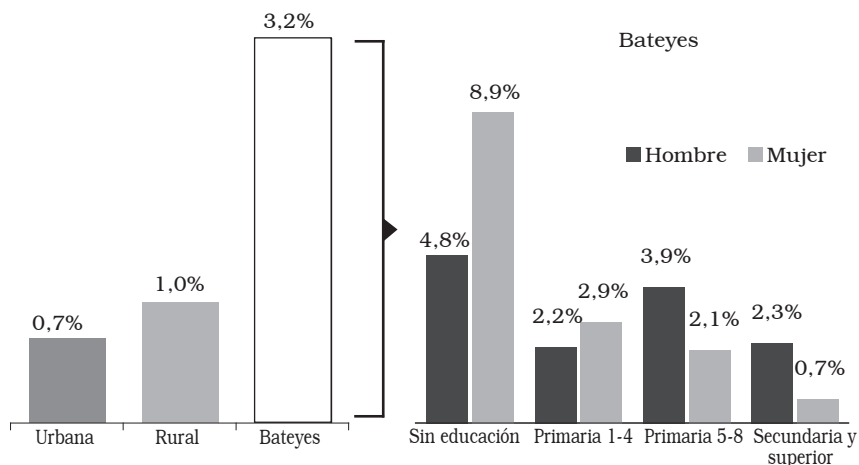
Fuente: elaboración propia con base en ENDESA 2007, República Dominicana.

Por otro lado, resulta interesante comprobar que la tasa de prevalencia del VIH es relativamente mayor en zonas rurales que en zonas urbanas (véase gráfico 7). En el primer caso, prácticamente el 1% de la población de 15 a 49 años resultó ser VIH positiva, proporción que se reduce al 0,7% en zonas urbanas. Sin embargo, en las zonas donde se ubican los bateyes la prevalencia del VIH es realmente elevada, ya que el 3,2% de la población de 15 a 49 años es seropositiva, cifra que es casi cuatro veces superior al promedio nacional.

Cabe señalar que en esas zonas se da una alta presencia de migrantes, tanto internos como especialmente de origen haitiano. De aquí la importancia de estos datos. Se destaca que en estas comunidades la tasa de prevalencia del VIH es levemente superior en el caso de los hombres (3,3%) que en el de las mujeres (3,1%). Ahí también se da la misma relación inversa entre prevalencia del VIH y nivel escolar de la población. A menor escolaridad, mayor prevalencia de VIH. Asimismo, esta diferencia es mucho más acentuada en el caso de las mujeres que en los hombres. De hecho, entre las mujeres sin instrucción la tasa de prevalencia del VIH alcanza el 8,9%, mientras que en

las mujeres con nivel escolar medio o superior la tasa es del 0,7%, incluso inferior al promedio nacional.

Gráfico 7. República Dominicana: prevalencia del VIH según tipo de localidad, y prevalencia del VIH en los bateyes según sexo y escolaridad, 2007



Fuente: elaboración propia con base en ENDESA 2007, República Dominicana.

Violencia de género

La exposición a situaciones de violencia es, sin duda, una de las condiciones que mejor refleja la vulnerabilidad social y demográfica que afecta a las mujeres. Esto deriva en diversos riesgos para su salud no solo provocados por la violencia en sí, sino también por la imposición de actividades y prácticas de alto riesgo sexual.

El cuadro 9 muestra que prácticamente el 20% de las mujeres de 15 a 49 años ha sufrido alguna forma de violencia física en un momento de su vida, y el 10% la ha sufrido en los últimos 12 meses. Resulta interesante comprobar que estas proporciones se reproducen sin grandes variaciones en todos los grupos de edad. Esto se debe a que, con excepción de las mujeres de 15 a 19 años, en general la exposición a una situación de violencia física no parece estar determinada por la edad, sino por su condición de género, razón que las hace vulnerables a lo largo de toda su vida.

Cuadro 9. República Dominicana: mujeres de 15 a 49 años que han sufrido alguna forma de violencia física, según grupos de edad, 2007

<i>Grupos de edad</i>	<i>Alguna vez desde los 15 años</i>	<i>Alguna vez en los últimos 12 meses</i>
Promedio	19,7%	9,7%
15-19 años	12,8%	8,0%
20-24 años	21,7%	11,4%
25-29 años	22,5%	11,7%
30-39 años	22,9%	10,4%
40-49 años	18,8%	7,6%

Fuente: ENDESA 2007, República Dominicana.

En realidad, parecería que al cumplir determinada edad (20 años), que suele coincidir con el matrimonio o el inicio de vida en pareja, la formación del propio hogar y el inicio de la vida sexual, la mujer entra en una situación de vulnerabilidad que la expone a diversas formas de violencia en su contra.

En efecto, al considerar solo a las mujeres alguna vez unidas, se observa que casi el 30% de ellas ha sufrido alguna forma de violencia (sexual, física o emocional) por parte de su pareja, siendo una práctica recurrente, pues el 23,3% de las mujeres alguna vez unidas declaran haber sufrido violencia por parte de su esposo o compañero en el último año (véase cuadro 10).

Cuadro 10. República Dominicana: mujeres de 15 a 49 años alguna vez unidas, que han sufrido alguna forma de violencia por parte de su esposo/compañero, según tipo de violencia, 2007

<i>Tipo de violencia contra la mujer</i>	<i>Alguna vez desde los 15 años</i>	<i>Alguna vez en los últimos 12 meses</i>
Violencia física	16,1%	10,9%
Violencia sexual	5,5%	3,6%
Violencia emocional	26,1%	20,8%
Alguna forma de violencia emocional, física o sexual	29,8%	23,3%

Fuente: ENDESA 2007, República Dominicana.

Las organizaciones de la sociedad civil y las políticas públicas en la atención de la población migrante

La dinámica migratoria que se ha registrado durante un siglo entre Haití y la República Dominicana ha propiciado el establecimiento de organizaciones civiles e instituciones de gobierno interesadas en la atención de la población inmersa en este flujo migratorio. En general, hay más organizaciones e instituciones enfocadas a la situación de los migrantes en tránsito.

La mayoría de las organizaciones no gubernamentales están establecidas en la frontera del norte o tienen programas en esa zona, que es la más poblada de la frontera. En este grupo destacan aquellas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, así como organizaciones religiosas.

En menor medida, estas también se han propuesto proyectos o programas de atención a migrantes temporales como, por ejemplo, los trabajadores agrícolas en las plantaciones de la llamada «línea» (noroeste) y los migrantes «transfronterizos» que cruzan casi diariamente desde Haití para trabajar del lado dominicano. Entre estos últimos, se considera el caso de numerosas mujeres haitianas, trabajadoras del servicio doméstico o el pequeño comercio, que requieren regularización migratoria.

Un tema ampliamente conocido es el cruce irregular «normal» de migrantes haitianos que carecen de la documentación apropiada. Esta falta de control en el momento de la entrada a la República Dominicana tiene su secuela en las repatriaciones llevadas a cabo por las autoridades dominicanas (la Dirección General de Migración reforzada por las Fuerzas Armadas) para expulsar a personas sospechosas de ser haitianas y no autorizadas a residir en la República Dominicana. Según las cifras oficiales, entre 20.000 y 30.000 personas son repatriadas anualmente por vía terrestre. De acuerdo con esta política, recientemente se creó un nuevo cuerpo de las Fuerzas Armadas especializado en el manejo de la frontera dominico-haitiana (Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre-CESFRONT), aunque con poca claridad en sus mandatos y agudizando cierta confusión entre los roles y responsabilidades de las diferentes instancias gubernamentales que operan en la franja fronteriza.

Paralelamente se ha trabajado en un plan nacional de combate a la trata de personas con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El enfoque se ha concentrado en la situación de la mujer migrante dominicana en condiciones de desventaja, varada o retornada al país del extranjero, prestando mucha menos atención a la mujer migrante haitiana en circunstancias semejantes. A partir del 2002, los niños haitianos que cruzan la frontera y que se encuentran en condiciones de explotación han sido incluidos en los planes y programas de trata de personas gracias a la intervención de la OIM y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Asimismo, hay que destacar el papel de la cooperación internacional en las últimas dos décadas que ha alcanzado una presencia e impacto significativo en el desarrollo fronterizo. Además, se ha

utilizado a la República Dominicana para canalizar ayuda a Haití. Lo anterior ha tenido como consecuencia que la ayuda se ha concentrado en la República Dominicana (por ser relativamente más fácil de encontrar interlocutores ágiles), ayudando de paso a fortalecer los servicios de salud en la frontera dominico-haitiana, en detrimento de este mismo objetivo en Haití. De este modo se ha fomentado el cruce de la frontera para la obtención de servicios de salud en territorio dominicano por parte de los haitianos transfronterizos.

En otras palabras, han habido problemas para equilibrar la ayuda de manera más racional entre los dos países en el marco de los proyectos o programas binacionales apoyados por la cooperación internacional al desarrollo, entre otros motivos debido, muchas veces, a la ausencia de acuerdos bilaterales pertinentes entre los dos Estados. La excepción a esta falta de coordinación generalizada han sido algunos programas mancomunados entre los dos Estados en materia de salud, como programas de vacunas o de prevención de VIH/sida.

Formalmente, la respuesta gubernamental para la atención de esta población es prácticamente inexistente, salvo esfuerzos puntuales en el marco de la nueva ley dominicana de migración adoptada en 2004. Sin embargo, por la falta de reglamento de la nueva ley y en ausencia del establecimiento efectivo de la arquitectura que debe apoyar su implementación, hay poca claridad en cuanto a la respuesta institucional. Este es un tema controvertido en la República Dominicana, con opiniones encontradas sobre cuáles son los derechos fundamentales de las personas migrantes y cuáles son sus posibilidades para ejercer estos derechos, incluyendo el acceso a servicios de salud.

Por el contrario, un aspecto positivo y que dará resultados a largo plazo es el salto cualitativo que ha hecho Haití en materia del respeto de los derechos de las mujeres y su empoderamiento, evidenciado en la elaboración y presentación del primer informe oficial en el marco del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Una piedra angular de este trabajo ha sido la campaña nacional en Haití contra la violencia basada en el género. Además, el incremento en el número de mujeres que migran motu proprio (y no forzosamente a la sombra de una pareja) puede contribuir a reducir las posibles tensiones intrafamiliares.

Consideraciones finales

La migración de Haití a la República Dominicana registra más de un siglo de desarrollo y evolución. Sin embargo, aún hoy en día prevalecen importantes vacíos de información y desconocimiento sobre su dinámica, modalidades y actores involucrados, así como de las diversas problemáticas y ámbitos en los que impacta (salud, empleo, situación de la mujer, etnicidad, derechos humanos y reproductivos, entre muchos otros). Al respecto, una primera tarea pendiente es desarrollar estudios binacionales que permitan dar un adecuado seguimiento de estos flujos migratorios, así como tener una estimación precisa y continua de sus volúmenes, dinámicas y características. Sin duda, la falta de información veraz, confiable y oportuna es uno de los principales obstáculos para el diseño de programas y planes de acción frente a los problemas que aquejan tanto a la población migrante directamente, como a la población en las comunidades que los reciben.

Al respecto, en los últimos diez años se han logrado avances en la República Dominicana en la producción de información relacionada con la salud reproductiva y sexual, como muestran las investigaciones y los resultados de las encuestas que se han presentado en este trabajo. Para avanzar en este ámbito se hace necesario, sin embargo, contar con estudios binacionales que analicen las condiciones de vulnerabilidad social en las que transcurre la migración, relacionando los contextos sociales de los lugares de origen, tránsito y destino, pues colocan a las poblaciones binacionales en situaciones de vulnerabilidad en cuanto a su salud sexual y reproductiva, y en particular frente al VIH/sida. Esta actividad proporcionaría insumos para desarrollar políticas sociales y de salud binacionales para mejorar su salud sexual y reproductiva, así como a reducir la vulnerabilidad social al VIH/sida en los diferentes grupos de poblaciones móviles y migrantes de Haití y la República Dominicana.

Asimismo es necesario realizar investigaciones más puntuales sobre la situación de vulnerabilidad de los migrantes haitianos en contextos de violencia, particularmente en el caso de las mujeres inmigrantes. Para ello sería necesario realizar indagaciones en poblaciones migrantes, especialmente en las zonas de los bateyes, donde trabajan importantes contingentes de inmigrantes haitianos. La inclusión de distintos acercamientos metodológicos sería necesaria para captar las múltiples dimensiones de la violencia de género.

Al respecto, los datos que hemos explorado en este texto nos indican que los inmigrantes haitianos en la República Dominicana conforman un grupo social altamente vulnerable, tanto social, eco-

nómica como laboralmente. Se trata, en general, de una migración masculina con muy bajos niveles de escolaridad, situación que es aun más grave en el caso de las mujeres, lo que da cuenta de un contexto de doble vulnerabilidad: por su condición de migrante y por su condición de género.

Asimismo, se trata de una migración esencialmente laboral, lo que se ilustra porque los migrantes haitianos muestran tasas de participación económica muy superior al promedio nacional en la República Dominicana, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. Sin embargo, también es cierto que los haitianos en la República Dominicana muestran un mayor nivel de desempleo, lo que ilustra la mayor precariedad de sus condiciones laborales.

En cuanto a la inserción laboral, los datos disponibles también ilustran lo que ya se esperaba. Por un lado, los inmigrantes haitianos suelen insertarse en ocupaciones de menor calificación. Por otro lado, los hombres trabajan en actividades agrícolas y de la construcción, mientras que las mujeres lo hacen en actividades terciarias, especialmente el comercio y el servicio doméstico.

Ante estos datos, que ilustran la situación de vulnerabilidad y exposición a diversos riesgos a la salud de la población haitiana en la República Dominicana, no podemos pasar por alto el importante papel que desempeñan diversas organizaciones de la sociedad civil, así como las iglesias, especialmente en el acompañamiento de las personas migrantes y su incidencia política frente a los gobiernos de turno en la República Dominicana. Esta importancia se acrecienta en las mujeres migrantes que son particularmente vulnerables frente a problemas de salud, falta de acceso a los servicios requeridos, exposición a situaciones de diversos tipos de violencia contra ellas, y ante lo cual la aplicación de la legislación en materia de trata en el país ha sido cuando más, muy tímida y superficial, sin adentrarse en los problemas de fondo, y sin dar un apoyo real y efectivo a los migrantes y las mujeres haitianas en particular.

Para potenciar su actividad, estas redes sociales requieren de mayor capacidad y más alianzas estratégicas con grupos clave de la sociedad, para efectuar cambios duraderos en las políticas públicas relevantes en el país y su aplicación. Por otro lado, sería importante revisar el rol del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT) y considerar la posible desmilitarización del cuerpo especializado a la luz de los inconvenientes que ha presentado en este período de prueba de su trabajo.

Desde el punto de vista de la legislación y las intervenciones gubernamentales, hay que reconocer que la violencia contra la mujer

es un t3pico emergente, como ya lo es desde hace tiempo la salud reproductiva. Asimismo la migraci3n internacional y la existencia de poblaciones m3viles y transfronterizas han adquirido con el tiempo un mayor reconocimiento en la normatividad internacional, aunque los esfuerzos topan con una escasa receptividad por parte de los pa3ses de destino y con los pocos recursos de los pa3ses de origen. Todo esto se puede apreciar en el caso de la Rep3blica Dominicana, donde es evidente que su definici3n de la problem3tica migratoria y, por consiguiente, de las medidas a adoptar, se centra principalmente en las condiciones de sus nacionales en el exterior, y no tanto en la situaci3n de los extranjeros residentes al interior de sus fronteras nacionales. Ello a pesar de que en este pa3s reside una importante comunidad haitiana.

Asimismo, en el caso del gobierno de Hait3, a pesar de contar con una gran cantidad de sus nacionales en el extranjero, por su d3bil institucionalidad y lo acuciante de sus problemas internos, parece tener como principal objetivo el consolidarse como Estado naci3n, para desde all3, poder plantearse alguna opci3n pol3tica para con sus emigrantes internacionales.

Bibliografía

- Cáceres, Francisco y otros (1998) *Análisis de la situación y la respuesta al VIH/SIDA en la República Dominicana*, Santo Domingo, Instituto de Estudios de Población y Desarrollo, PROFAMILIA/CONASIDA/ONUSIDA y Acción SIDA.
- Canales, Alejandro I.; Martínez Pizarro, Jorge; Reboiras Finardi, Leandro y Rivera Polo, Felipe (2010) *Migración y salud en zonas fronterizas: informe comparativo sobre cinco fronteras seleccionadas*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de CEPAL, Chile, Serie Población y Desarrollo n.º 95.
- Canales, Alejandro I.; Vargas, Patricia y Montiel, Israel (2010) *Migración y salud en zonas fronterizas: Haití y la República Dominicana*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL, Serie Población y Desarrollo n.º 90, Santiago de Chile.
- Capellán, Mirtha (1992) «Prevalencia de infecciones por VIH y HTLV-1 en bateyes dominicanos», tesis de grado, Escuela de Medicina, Santiago de los Caballeros, Universidad Tecnológica de Santiago.
- y otros (1990) «Desarrollo de la epidemia de VIH y SIDA en bateyes de distrito nacional», *SIDA Bol Epidemiol.*, 1990, 2:7.
- Castillo, Manuel Ángel (1995) «Migración, mujeres y derechos humanos», en Barceló, Raquel; Portal, Ana María y Sánchez, Martha Judith (coords.), *Diversidad étnica y conflicto en América Latina. Organizaciones indígenas y políticas estatales*, México, UNAM, Plaza y Valdéz.
- CESDEM (Centro de Estudios Sociales y Demográficos) (2008) *Encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la República Dominicana 2007*, Santo Domingo.
- Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) (2007) *Encuesta demográfica y de salud (ENDESA) 2007*, Santo Domingo.
- (2005) *Encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la República Dominicana 2002*, Santo Domingo, Editorial Gente.
- Consejo Estatal del Azúcar (CEA) (1999) *Informe de la gerencia de desarrollo social. Perfil de los bateyes y proyecto*, Santo Domingo.
- Consejo Presidencial del SIDA (COPRESIDA) (2007) *Análisis de situación y respuesta nacional a las ITS, el VIH y el SIDA*, Santo Domingo.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2004) *Encuesta sobre inmigrantes haitianos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Editora Búho.
- Pascual, Vanessa y Delia Figueroa (2005) «La porosa frontera y la mano de obra haitiana en la República Dominicana», *Caribbean Studies*, Volumen 33, Universidad de Puerto Rico en <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=39233109>>.
- Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (ONUSIDA) (2008) *Informe sobre la epidemia mundial de SIDA*, Ginebra.
- (2006) *Situación de la epidemia de SIDA* (ONUSIDA/06.29S), Ginebra.
- (2004) *Proyecto Interagencial y Binacional Haití-República Dominicana: prevención del VIH/SIDA en la frontera norte de Haití*, Santo Domingo, ONUSIDA y los Grupos Temáticos de VIH/SIDA del Sistema de las Naciones-Haití y República Dominicana
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005) *Informe Nacional de Desarrollo Humano. República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*, Oficina de Desarrollo Humano, PNUD, Santo Domingo.

- Ramírez, N. (1992) *Encuesta sobre planificación familiar y otros indicadores sociales en los bateyes de la República Dominicana*, Santo Domingo, USAID, Development Associates e Instituto APEC de Educación Sexual (INSAPEC).
- República Dominicana, Oficina Nacional de Estadística (ONE) (2008) *Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050, Revisión 2007*, Tomos I y II, Santo Domingo.
- (2004) *VIII Censo Nacional de Población y Vivienda 2002, Resultados definitivos*, Características demográficas, Vol. VI, Santo Domingo.
- Silié, Rubén; Carlos Segura y Carlos Doré Cabral (2002) *La nueva inmigración haitiana*, Santo Domingo, FLACSO.
- Silié, Rubén y Carlos Segura (eds.) (2002a) *Una isla para dos*, Santo Domingo, FLACSO.
- (2002b) *Hacia una nueva visión de la frontera y las relaciones fronterizas*, Santo Domingo, FLACSO.
- Tejada Yangüela, Argelia (1999), *Bateyes del Estado, encuesta socioeconómica y de salud de la población materno infantil de los bateyes agrícolas del CEA*, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Wooding, Bridget y Alicia Sangro (2008) «Una cuestión de entendimiento. Las mujeres migrantes haitianas en el servicio doméstico en la República Dominicana», mimeo., inédito.
- Wooding, B. y Richard Moseley-Williams (2004) *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*, Santo Domingo, Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJR) y la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID).

Transnacionalismo, emigración internacional y políticas de vinculación en Uruguay¹

Luciana Vaccotti²

Resumen

Este trabajo se propone reflexionar en torno a las políticas de vinculación con la emigración a través del estudio del caso uruguayo, analizando para ello las acciones implementadas en el período reciente (a partir de 2005), en el contexto de la problemática que representa la emigración internacional en Uruguay. La primera parte del trabajo buscará situar el tema en el marco del enfoque transnacional; la segunda, caracterizará brevemente la emigración en el país; la tercera se centrará en la descripción de la nueva política de vinculación; y la cuarta presentará algunas conclusiones y reflexiones finales.

Palabras clave: emigración, transnacionalismo, Uruguay

Abstract

Transnationalism, international emigration and migration policy in Uruguay

This paper's aim is to analyze emigration policies through the Uruguayan case, examining the actions that have been recently implemented in that country (starting in 2005), in the context of the problems that international emigration represent for Uruguay. The first part of the paper will contextualize the analysis in the transnational approach; the second one will briefly characterize international emigration in Uruguay; the third one will focus on describing the country's new emigration policy; and the last one will present conclusions and final thoughts.

Key words: emigration, transnationalism, Uruguay

-
- 1 Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto UBACyT (S 016) titulado «Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales». Una primera versión de este trabajo fue presentada al IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de noviembre de 2010. Agradezco los comentarios de Jorge Martínez Pizarro y Julieta Bengochea.
 - 2 Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina, luciana.vaccotti@gmail.com

Transnacionalismo y vinculación

En este apartado se presenta un breve recorrido por algunas ideas clave del enfoque transnacional, con el objetivo de situar el abordaje de la política pública de vinculación del Estado uruguayo en el marco de esta perspectiva teórica.

El concepto de globalización, de tan extendido uso en la bibliografía en el período reciente, remite, en su concepción más amplia, a una influencia creciente de procesos de alcance mundial sobre otros de tipo regional, nacional y local. No obstante, es en el plano económico donde más claramente se aprecia su carácter asimétrico, desigual y deficitario en términos de gobernabilidad. La actual fase de la globalización, consolidada durante la última cuarta parte del siglo XX, se caracteriza por la coexistencia de procesos de generalización del libre comercio, movilidad de capitales y tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo, aunque con persistentes restricciones a la movilidad internacional de trabajadores, en el marco de una revolución tecnológica en el campo de la información y las comunicaciones que ha repercutido en menores costos de las mismas (CEPAL, 2002).

En el contexto de estos procesos, durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX los movimientos migratorios combinaron una alta demanda de trabajadores en los países receptores así como un gran crecimiento poblacional en los países de origen. En las últimas décadas del siglo XX, estos flujos cobran una renovada importancia, en el marco de la creciente movilidad del capital y el desarrollo de los sistemas de información. No obstante, las migraciones representan un asunto más complejo ya que los migrantes deben enfrentar diversas barreras sociales, económicas, políticas y de seguridad interna en los países de destino.

Los efectos de las migraciones internacionales alcanzan actualmente a todo el planeta, diversificando los rasgos de las sociedades posindustriales, en el marco de una tendencia global de concentración de movimientos migratorios entre países en vías de desarrollo y países desarrollados. La Organización de las Naciones Unidas estimó que el número de migrantes alcanzó a 191 millones en 2005: 115 millones de ellos se dirigían hacia países desarrollados y un 75% se concentraban en sólo 28 países (Cabella y Pellegrino, 2007).

En este escenario, la discusión sobre políticas migratorias ha evolucionado hacia la «gobernabilidad de la migración», buscando superar la contradicción entre el proyecto de libre circulación de capital y de mercancías y el estricto control impuesto por las legislaciones nacionales a la instalación de trabajadores inmigrantes en sus territorios,

para evitar conflictos surgidos de la competencia entre trabajadores nacionales e inmigrantes, el tráfico de personas y la sobreexplotación de los trabajadores migrantes en situación irregular, así como otros fenómenos como los nacionalismos y la xenofobia. La región no se encuentra ajena a esta discusión, que desafía visiones tradicionales en torno al «control» migratorio y la defensa de la soberanía, y evidencia las contradicciones y tensiones inherentes a la presente etapa de la globalización (Martínez Pizarro, 2001).

Los esfuerzos teóricos orientados a reflexionar sobre estas nuevas dinámicas migratorias —entendidas como flujos constantes de recursos humanos, ideológicos, de capital y tecnológicos— en esta fase de la globalización, cuestionan conceptos tradicionales como los de nación, territorio e identidad, dando lugar a nuevas visiones que intentan dar cuenta de fenómenos que van más allá de la órbita del Estado-nación (Mato, 2003).

El término desterritorialización —presente en la literatura desde los años setenta— alude a la pérdida de centralidad de referentes territoriales como los Estados-nación frente a factores, actores o procesos que tienen lugar en otros territorios. No obstante, estudios recientes han sostenido que los contextos locales y nacionales no pierden su relevancia sino que, por el contrario, resultan fundamentales para el análisis de ciertos procesos sociales asociados a las nuevas dinámicas migratorias, sugiriendo así no una desterritorialización sino una multiplicación de territorios de referencia de los individuos y grupos (Moraes, 2007).

El estudio de los vínculos entre los migrantes y sus países de origen adquiere relevancia a partir de la década de los noventa, cuando comienza a superarse el enfoque dicotómico que veía a los migrantes como individuos que abandonaban un país y llegaban a otro, mediante la incorporación de la noción contemporánea de transnacionalismo aplicada a la migración. Desde esta perspectiva, la migración comienza a ser concebida como un proceso transnacional, es decir, uno que involucra relaciones multivinculadas (*multi stranded*) entre los migrantes y las sociedades de origen y destino (Vono, 2006; Levitt y Nyberg-Sorensen, 2004).

Desde este enfoque se considera que las prácticas transnacionales de los migrantes conducen a la formación de campos o espacios sociales transnacionales, entendidos como conjuntos de relaciones sociales entre los migrantes y sus diversas formas de organización en las sociedades de destino con los gobiernos y grupos en las sociedades de origen. Estos conceptos resultan clave para el estudio de las políticas de vinculación de los Estados con sus poblaciones emigradas,

en tanto superan la perspectiva nacionalista de acuerdo a la cual los Estados constituyen el marco de la vida social, planteando así nuevas interrogantes (Vono, 2006; Faist, 2005; Levitt y Glick Schiller, 2004; Guarnizo, Portes y Haller, 2002; Glick Schiller *et al.*, 1999).

La perspectiva transnacional constituye un marco de creciente aceptación para el análisis de las migraciones internacionales y sus impactos en las sociedades de origen y destino, en tanto proporciona una teoría para el desarrollo de tipologías y predicciones. Numerosas investigaciones realizadas desde varias disciplinas académicas durante los últimos veinte años han analizado los vínculos sociales, políticos, económicos y culturales que establecen los migrantes con sus países de origen (Moraes, 2009; Moraes, 2007; Escrivá, 2009; Portes, 2005; Guarnizo, 2004; Guarnizo *et al.*, 2003; Pedone, 2002; Glick Schiller *et al.*, 2001; Glick Schiller *et al.*, 1999, entre otras).

Un aspecto que ha ganado relevancia en los estudios sobre migraciones transnacionales en las últimas tres décadas es la existencia y las acciones de organizaciones transnacionales de migrantes en los países de destino. Si bien el estudio de las organizaciones de migrantes involucradas en el envío de remesas colectivas y de las redes científicas se ha visto privilegiado debido a su potencial impacto en los países de origen (Pellegrino, 2006; Faist, 2005; Pellegrino, Vigorito y Macadar, 2003; Pellegrino y Martínez, 2001, entre otros), resulta asimismo importante prestar atención a las restantes modalidades de organizaciones de migrantes que contribuyen a la formación de espacios sociales transnacionales de vinculación con las sociedades de origen. Estas formas de vinculación pueden darse en dos direcciones: desde el Estado en el país de origen —por ejemplo, apoyando la inserción de los migrantes en las sociedades de destino— o desde las propias organizaciones de migrantes en el exterior (Moraes, 2007; Vono, 2006). No obstante, el transnacionalismo de base raramente surge como iniciativa de los Estados de origen, sino que estos se suman a dichos procesos una vez que los mismos se vuelven evidentes. Así, las relaciones transnacionales surgen de la interacción del nuevo escenario de las comunicaciones y el transporte, y los intereses compartidos de personas que buscan superar situaciones de subordinación tanto en las sociedades de origen como de destino (Portes, 1999). Estas modalidades de vinculación se ven influidas tanto por los contextos de salida del país de origen como por las formas de recepción en el país de destino, de suma heterogeneidad en la región (Vono, 2006).

Sin embargo, aún persisten debates en torno al enfoque transnacional, principalmente con relación a la falta de criterios e indicadores claros para el análisis de los vínculos transnacionales y la determina-

ción de quiénes efectivamente desarrollan estos vínculos (Guarnizo, Portes y Haller, 2003). Algunos de los indicadores tradicionalmente utilizados para el estudio de las prácticas transnacionales son: la frecuencia de viajes al país de origen, los recursos compartidos entre ambos países y la participación política en el país de origen (Macadar y Pellegrino, 2007).

Si bien el tema de la vinculación de los emigrantes con su país de origen ha ganado relevancia en la agenda de los países de la región desde comienzos del siglo XXI, las iniciativas orientadas tanto a conocer las formas en que los emigrantes se relacionan con el Estado y la sociedad de origen como a promover acercamientos entre estos con relación a diversos temas, son aún más recientes (Vono, 2006).

Además del rol fundamental de los migrantes como actores políticos, tanto en las sociedades de origen como de destino, las investigaciones que han analizado la dimensión política transnacional han enfatizado la importancia de las estrategias desarrolladas por los Estados de origen para vincularse con la población que reside fuera del país, promoviendo el lugar de la nación dentro de un campo social transnacional. Actualmente existe una amplia literatura que busca contribuir a la reflexión en torno a las medidas adoptadas por los Estados —en tanto actores transnacionales— para reforzar su vinculación con los emigrantes, así como sobre el rol de estos en la reproducción de sujetos transnacionales (Guarnizo y Smith, 1998). Algunos de los debates que tienen lugar en este campo —y que resultan de especial relevancia para el tema que aborda este trabajo— tienen que ver con la posibilidad de considerar a las iniciativas de vinculación como «políticas», así como con los motivos de este creciente interés de los Estados por reforzar los vínculos con las comunidades de nacionales en el exterior (Moraes, 2009).

Los impactos de la emigración en los países de origen han ocupado un lugar periférico en el debate en torno a las políticas migratorias. Los gobiernos de estos países se han caracterizado en general por mantener una actitud pasiva con respecto a los emigrantes y sus derechos. Salvo excepciones puntuales, las gestiones orientadas a proteger los derechos de los emigrantes —en un marco de creciente presencia del tema de los derechos humanos de los migrantes en la agenda internacional— recién comienzan a intensificarse a partir de la última década del siglo XX, con iniciativas bilaterales y multilaterales, entre ellas la adopción de la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares por parte de la Organización de las Naciones Unidas (1990). Al mismo tiempo se asiste a una intensificación de la discusión sobre políticas

de migración y desarrollo, que buscan que la migración se traduzca en beneficios económicos tanto para los países de origen como de destino. En este sentido, se han realizado numerosas reuniones internacionales orientadas a incluir temas migratorios en acuerdos de cooperación internacional. Asimismo, la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas de 2005 incorpora el tema de migración y desarrollo en su agenda, destacándose el tema de las remesas y la migración calificada (Cabella y Pellegrino, 2007).

En la región, el tema surge como preocupación compartida en los primeros años del siglo XXI, si bien integra la agenda de algunos países desde inicios de la década de los noventa. En la IV Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2003) se planteó la necesidad de intercambiar información sobre las acciones llevadas a cabo en la materia por parte de los distintos países. En el taller «Prácticas de vinculación de los Estados con los nacionales en el exterior» (2004) se analizaron los diferentes programas que se estaban implementando y sus principales problemas: la baja presencia del tema emigratorio en las agendas nacionales, la baja institucionalidad de la mayoría de los programas, la ausencia de estructuras jurídicas acordes, la falta de continuidad de algunas de las iniciativas emprendidas y la falta de recursos para el desarrollo de las mismas. El tema vuelve a ser central en la agenda de las sucesivas conferencias sudamericanas de migraciones. En la de 2005 se señala la necesidad de promover la vinculación de los nacionales en el exterior con sus países de origen, así como de acompañar la decisión de retorno de los mismos. En la edición de 2006 se relaciona la migración con el desarrollo, afirmando que uno de los objetivos de las políticas de los Estados debe ser facilitar la vinculación de los emigrados con sus países de origen, permitiendo la transferencia de habilidades y oportunidades de inversión para contribuir al desarrollo de sus comunidades, al mantenimiento de la cultura de origen y a la organización de las colectividades de migrantes en las sociedades de acogida. En la conferencia de 2007 se exhorta a los gobiernos nacionales y/o locales y al sector privado a fomentar y fortalecer la constitución y consolidación de las asociaciones de migrantes, a promover la inserción del migrante en los países de destino y a mantener un diálogo permanente y constructivo con las mismas, que propicie una relación intercultural entre las comunidades de origen y de destino. En la conferencia de 2008 se acordó reforzar la política de vinculación de los países miembros con sus ciudadanos que residen en el exterior. En la edición de 2009 se enfatizó la necesidad de promover el aporte de la diáspora en lo que respecta a las necesidades y oportunidades de desarrollo huma-

no en los países de la región, mediante el intercambio de saberes, conocimientos, destrezas, tecnologías, y otros recursos materiales e inmateriales.³ Las conclusiones del Encuentro Iberoamericano de Migración y Desarrollo (2006) también refieren a la vinculación de los Estados con sus emigrantes y entre las principales líneas de acción propuestas se destacan la protección de los emigrantes y la defensa de sus derechos, la promoción de la cultura de los países origen, los esfuerzos orientados al abaratamiento de las remesas, la promoción de las redes transnacionales existentes y las acciones de codesarrollo, el impulso del retorno de los migrantes y el mejoramiento de la información existente sobre las comunidades de emigrantes y retornados (Moraes, 2009; Vono, 2006).

Si bien la mayor parte de los países de la región han desarrollado discursos, institucionalidades y políticas hacia sus poblaciones emigradas más allá de los servicios consulares, el grado y las formas de participación de estas poblaciones en la elaboración, las prioridades y la intensidad, varía sustantivamente (Vono, 2006).

Un tema de debate entre los países de la región se centra en la extensión de derechos a los emigrantes, principalmente el derecho al voto desde el exterior y a la doble nacionalidad. La experiencia de los países latinoamericanos ha sido diversa en este sentido. El derecho a la doble nacionalidad se ha extendido en la mayoría de los países, mientras que el derecho a la participación política desde el exterior ha resultado más conflictivo. Si bien algunos países han aprobado el derecho al voto para los nacionales que residen fuera del país,⁴ otros aún no lo han hecho, a pesar de la presión de las comunidades de emigrantes (Moraes, 2009). No obstante, estas iniciativas de extensión de derechos a las poblaciones emigradas por parte de los países de la región aún distan de poder caracterizarse como procesos de construcción de ciudadanía transnacionales, en el sentido de la experiencia europea (Vono, 2006).

Moraes (2009) afirma que las iniciativas de vinculación con las comunidades de emigrantes desarrolladas por los países latinoamericanos pueden clasificarse en las siguientes categorías: a) reformas ministeriales y consulares para mejorar la atención a la comunidad emigrada, b) medidas de extensión de derechos políticos, como el derecho al voto desde el exterior y a la doble nacionalidad, c) medidas para fomentar el envío de remesas, las inversiones y los proyectos

3 Véase <<http://www.csmigraciones.info>>.

4 Colombia (1961), Brasil (1965), Perú (1979), Argentina (1993), Ecuador (1998) y Venezuela (1998).

de desarrollo en el país de origen, d) extensión de la protección y los servicios prestados a los nacionales en el exterior y e) la implementación de medidas simbólicas para, por un lado, fomentar la cultura de origen y, por otro, potenciar la lealtad y el sentido de pertenencia de los emigrantes. Por su parte, Vono (2006) sostiene que no todos los Estados de la región entienden lo mismo por vinculación; mientras que algunos presentan visiones de tipo utilitarista, otros promueven perspectivas más integrales, con mayor atención a las necesidades y expectativas de la población emigrada. Este amplio espectro de respuestas estatales constituye un reflejo del escaso conocimiento acerca de las características de la población emigrada, así como de sus intereses y expectativas con respecto al país de origen, lo cual señala la necesidad de contar con más y mejores estudios al respecto.

Uruguay y las migraciones internacionales

En Uruguay, las migraciones internacionales han tenido un fuerte impacto en la población a lo largo de toda su historia. En el período colonial, las corrientes de inmigrantes europeos contribuyeron en gran medida al crecimiento poblacional, mientras que el intercambio de población con los países fronterizos (Argentina y Brasil) también resultó significativo a lo largo de la historia. Asimismo, deben considerarse los aportes poblacionales de los guaraníes, mestizos, criollos y afroamericanos (Aguar, 2008).

Sin embargo, a partir de la década de los sesenta la orientación de las corrientes migratorias internacionales comienza a revertirse. Mientras que, por un lado, se produce un retorno de inmigrantes europeos hacia sus países de origen, cambios en la legislación migratoria de países como Estados Unidos, Canadá y Australia —entre otros factores— llevan a un aumento sostenido de la emigración de latinoamericanos hacia esos países. A mediados de la década de los cincuenta, la economía uruguaya inicia un período de estancamiento y crisis, cuyos efectos sobre el desempleo se evidencian en la década de los sesenta. En este período, la emigración internacional emerge como una estrategia para hacer frente a la crisis económica, a lo que más tarde se suma la inestabilidad política que culminó en la instalación de la dictadura cívico-militar en 1973. Desde ese momento en adelante, los saldos migratorios intercensales han sido de carácter negativo, convirtiéndose en un rasgo estructural de la población uruguaya. No obstante, de acuerdo a datos de la Dirección

Nacional de Migración, el saldo migratorio correspondiente a 2009 fue el menor de la década, ascendiendo a solo 811 personas.⁵ Esta tendencia puede explicarse a partir del desempleo generado por la crisis económica mundial desatada en 2008 y las restricciones inmigratorias impuestas recientemente por algunos de los principales destinos de la emigración reciente uruguaya, como España y Estados Unidos.

Si bien la emigración internacional de las décadas de los sesenta y setenta generó una amplia producción académica —al constatarse el carácter «expulsor» de población del país— las tendencias migratorias recientes no han generado investigaciones sistemáticas y sostenidas en el tiempo, con la excepción de la perspectiva demográfica, principalmente orientada a la estimación del número de migrantes y su caracterización sociodemográfica, y la antropológica, que ha estudiado las representaciones en torno a la emigración y los nexos entre el concepto de identidad nacional y la emigración, así como los procesos subjetivos inherentes a las decisiones emigratorias actuales.⁶

En los siguientes sub-apartados se presentan algunos datos socio-demográficos clave sobre la emigración internacional uruguaya para los períodos 1963-1996 y 1996-2010.

La emigración internacional del período 1963-1996

Como ya fue mencionado, la emigración internacional constituye una tendencia estructural de la población uruguaya en el siglo XX y la primera década del siglo XXI, que surge de la observación de saldos migratorios decrecientes a partir de 1963. Aunque el volumen de emigrantes decrece durante el período 1963-1996, persiste una tendencia sostenida a la pérdida de población (Cabella y Pellegrino, 2007).

Se estima que durante el período 1963-1985, Uruguay tuvo un saldo migratorio negativo de 310.000 personas (12% de la población media del período y 20% de la población económicamente activa). Las tasas netas de emigración alcanzaron sus niveles más elevados en este período en los años 1972 y 1976. La emigración de este período se vio fundamentalmente motivada por el estancamiento económico y las limitaciones del modelo de desarrollo del país, así como por la inestabilidad política y social que culminó en la instalación de la dictadura en 1973 (Pellegrino, 2003b).

5 Este dato corresponde a personas que abandonaron el país en vuelos internacionales y no regresaron.

6 Para consultar una selección ampliada de bibliografía académica sobre emigración internacional en Uruguay, véase Cabella y Pellegrino (2007).

Los principales destinos de la emigración de la década de los setenta fueron Argentina, Estados Unidos, Australia, Brasil y España (Pellegrino, Vigorito y Macadar, 2003).

El nivel educativo de los emigrantes del período es más elevado que el de la población que reside en Uruguay, aunque existen variaciones de acuerdo a los países de destino. La selectividad de los emigrantes aparece relacionada a la distancia de los países de destino así como a las características de sus mercados de trabajo (Pellegrino, 2003a).

Información de la década de los ochenta señala que los porcentajes más elevados de profesionales se observan en Brasil, Paraguay y Venezuela, mientras que los obreros y artesanos constituyen el grupo más importante en los Estados Unidos, Canadá y Argentina. En ese período, 9% del total de profesionales y técnicos uruguayos se encontraba en Estados Unidos y otros 11 países latinoamericanos (Pellegrino, 2003b). Datos de la década de los noventa revelan que la proporción de profesionales y técnicos aumenta, mientras que la proporción de obreros y artesanos disminuye. La emigración ha tenido un gran impacto sobre la estructura socioeconómica de Uruguay (Pellegrino, Vigorito y Macadar, 2003).

La emigración internacional del período 1996-2010

El grueso de la emigración del período 1996-2005 se concentró entre los años 2000 y 2003, de fuerte recrudescimiento de la crisis económica en el país. Pellegrino (2009) sostiene que, *grosso modo*, se puede sostener que el volumen de personas nacidas en Uruguay que actualmente reside fuera del país asciende a 600.000, lo cual representa un 18% del total de la población.

Los estudios mencionados señalan que los motivos de la emigración de este período se relacionan a la situación del mercado de trabajo, principalmente a los bajos ingresos y el desempleo (Varela *et al.*, 2008; Pellegrino y Vigorito, 2003; Pellegrino, Vigorito y Macadar, 2003).

Otro aspecto que ha cobrado importancia en el estudio de la emigración internacional es la propensión migratoria. De acuerdo a un estudio de 2004, esta alcanzaba a un 30% de los hogares uruguayos (Cabella y Pellegrino, 2007; Pellegrino y Vigorito, 2005; Pellegrino y Vigorito, 2004). En lo que respecta a los jóvenes de entre 15 y 29 años, el porcentaje que manifiesta estar dispuesto a migrar de la localidad en la que reside —incluyendo destinos nacionales e internacionales— asciende a un 45% en 2008 (Bengochea y Cabrera, 2010). Por último, algunas investigaciones han señalado la relevancia de la ayuda que reciben los emigrantes en los países de destino

(principalmente brindada por connacionales) (Macadar y Pellegrino, 2007).

El análisis de la emigración reciente por sexo y edad revela una mayoría de jóvenes y una leve mayoría de varones en los flujos migratorios (Pellegrino y Vigorito, 2005; Pellegrino, 2009).

En materia de nivel educativo de los emigrantes se mantiene la tendencia de niveles medios y altos en comparación a la población de la misma edad que reside en Uruguay, así como respecto de otras colectividades de migrantes presentes en los países de destino. No obstante, el nivel educativo de los emigrantes continúa presentando diferencias de acuerdo al país de destino (Cabella y Pellegrino, 2007; Pellegrino, 2006).

En lo que respecta a los destinos de la emigración internacional, se observa una reducción de los flujos migratorios que se dirigen a Argentina, mientras que aumentan los que se dirigen a Estados Unidos, España y otros destinos de larga distancia (Cabella y Pellegrino, 2007; Pellegrino, 2006). En el año 2000, las principales concentraciones de uruguayos se encontraban en Argentina, Estados Unidos, Brasil y España. El 87% de la población nacida en Uruguay y censada en otros países aún se concentra en estos cuatro países, mientras que el resto se halla disperso en una variedad de regiones, aunque con una pérdida de importancia de los países de la región frente a destinos de larga distancia (Pellegrino, Vigorito y Macadar, 2003).

Con relación a las remesas, si bien las estimaciones presentan diferencias, se observa que estas tienen un impacto menos significativo en la economía uruguaya que en la de otros países. Los estudios mencionados revelan diferencias en la estimación del envío de remesas por sexo, edad y nivel educativo (Cabella y Pellegrino, 2007; Macadar y Pellegrino, 2006; Vigorito y Pellegrino, 2003).

En sintonía con la perspectiva transnacional expuesta anteriormente, la Encuesta de Hogares Ampliada (EHA) de 2006 buscó identificar formas de vinculación, preguntándole a los familiares de emigrantes recientes (del período 2000-2006) acerca de las visitas a Uruguay y la frecuencia de las comunicaciones. Los resultados señalan un comportamiento relativamente homogéneo: el 60% de los emigrantes nunca viajaron a Uruguay desde que salieron del país (presumiblemente por factores económicos y asociados a la residencia legal en los países de destino), con la excepción de aquellos que residen en Argentina, que cuentan con facilidades para viajar. Se observa una correlación entre el nivel educativo de los emigrantes y su estatus ocupacional y la posibilidad de viajar a Uruguay. Los emigrantes con un mayor nivel educativo y un más elevado estatus ocupacional (pro-

fesionales, técnicos y directivos y trabajadores de servicios y vendedores) son los que viajaron a Uruguay en mayor medida, a diferencia de aquellos que se encuentran en la parte más baja de la estructura ocupacional. En lo que respecta a las comunicaciones entre los emigrantes y sus familiares, se observa que son muy pocos los emigrantes que no se comunicaron con sus familiares. En el caso de los residentes en Argentina, solo un 11% nunca se comunicó con su familia. También se observa una relación entre el nivel educativo y la ubicación en la estructura ocupacional y la intensidad de comunicación entre los emigrantes y sus hogares de origen, también relacionado al nivel de ingresos (Macadar y Pellegrino, 2006).

Políticas públicas de vinculación en Uruguay

En este apartado se presentan las características de las políticas de vinculación en Uruguay; el primer sub-apartado realiza un breve recorrido por los antecedentes directos de la política actual, mientras que el segundo se centra en las características de la misma, principalmente en la creación del Departamento 20 y los Consejos Consultivos.

Antecedentes

Basándose en Supervielle (1989), Taks (2006) señala algunas de las principales características de las políticas migratorias del siglo XX en Uruguay, afirmando que las mismas: a) se orientan al control de procesos inmigratorios; b) se centran en tres objetivos: poblacional, económico y político; c) se basan en tres modelos: intentos de colonización agrícola, incentivo a artesanos urbanos especializados, e inmigración de personas altamente calificadas; y d) se orientan a la restricción de ingreso/expulsión de personas y grupos contrahegemónicos y militantes (durante los períodos de autoritarismo, 1930-1935 y 1970-1984). Por su parte, Aguiar (en Taks, 2006) sostiene que entre 1976 y 1985 las políticas públicas se caracterizaron por un escaso nivel de intervención y atención a los procesos migratorios.

Esta situación se modifica a partir de la década de los ochenta. En 1985 se crea la Comisión Nacional de Repatriación, orientada a coordinar los esfuerzos de organismos públicos y organizaciones no gubernamentales que buscaban la reinserción de los uruguayos que retornaban al país tras la dictadura. A nivel de la sociedad civil, las principales entidades que trabajaron con esta comisión oficial fueron la Comisión Nacional para el Reencuentro de los Orientales (1984) y el Servicio Ecuménico de Reinserción (1985). Notaro señala que la creación de esta comisión marca un cambio en la política migratoria del país, que

pasa de promover la inmigración a priorizar el retorno de emigrantes. Ya en ese entonces, expertos consideraron que la emigración de uruguayos aumentaría por razones estructurales, abriendo dos posibles caminos: considerar la emigración de uruguayos como un asunto coyuntural o tomarla como una constante de los próximos veinte años; esto último señalaría la importancia de definir una política orientada a salvaguardar la identidad nacional y aprovechar los escasos recursos disponibles de la manera más adecuada posible (Notaro en Taks, 2010, 2006). No obstante, estos cambios no fueron significativos, sino más bien intervenciones puntuales, visualizándose a la política económica como principal instrumento de retención. Esta visión persiste hasta comienzos del siglo XXI, confirmando la inexistencia de políticas migratorias que aborden la emigración internacional, que es considerada «de naturaleza económica» (Supervielle en Taks, 2006).

Este panorama comienza a cambiar en 2001, con la puesta en marcha del Programa de vinculación con uruguayos altamente calificados residentes en el exterior, promovido por la Universidad de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

Ese año se crea por decreto la Comisión nacional para la vinculación con los uruguayos residentes en el extranjero y un Comité Asesor de la comisión, y comienza a sesionar una Comisión parlamentaria para el estudio de respuestas legislativas a la problemática de la emigración. En 2002 se nombran los integrantes del Comité Asesor y comienzan a realizarse reuniones con migrantes, quienes proponen que el programa de vinculación no se reduzca a los «altamente calificados». El programa de vinculación se instrumenta entre 2001 y 2004 mediante un sitio web, una base de datos de 3000 registros voluntarios, un boletín informativo y la realización de talleres y reuniones anuales en Uruguay. En 2003, el Comité Asesor eleva a la Comisión nacional un informe de evaluación y recomendaciones, que incluye más de cuarenta acciones orientadas a avanzar en la formulación de una política de Estado en materia de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior. Este documento resulta fundamental para comprender los antecedentes inmediatos de las acciones actuales en materia de vinculación con los uruguayos que residen en el exterior (Taks, 2006). Los principales ejes de estas recomendaciones son: a) la creación de la Dirección General para la Comunidad de Uruguayos en el Exterior; b) el fortalecimiento del servicio consular; c) la promoción del intercambio científico y tecnológico; d) la promoción de la cultura y de la identidad

nacional; e) la dinamización del intercambio económico y comercial; e) la generación de información sobre el tema migratorio, f) los apoyos a los compatriotas radicados en el exterior; g) el ejercicio de la ciudadanía por parte de la población emigrada; h) la revisión de la nacionalidad; y i) la promoción de instancias de intercambio.

Si bien, como se expuso brevemente, Uruguay da inicio a un proceso de revisión de su política migratoria —con especial énfasis en las estrategias de vinculación con los emigrantes— a partir del período de transición democrática, este adquiere mayor intensidad durante el primer año de la primera gestión del Frente Amplio (2005), cuyo programa hace referencia al problema migratorio del Uruguay como nación, vinculado a los principales ejes del denominado «proyecto nacional de desarrollo productivo sustentable». Taks (2006) sostiene que la nueva política migratoria implementada por el gobierno frenteamplista puede analizarse en función a los siguientes ejes: a) la retención de población y el retorno de los emigrantes; b) la vinculación con los uruguayos que residen en el exterior; y c) la promoción de la inmigración de no-uruguayos. El Programa 2010-2015 del Frente Amplio confirma estos ejes prioritarios de la política migratoria uruguaya, afirmando que

El país todo debe reflexionar sobre esta emergencia [la emigración internacional como problema demográfico en Uruguay], y para eso debe atender tres aspectos: la emigración/migración/retención, la vinculación con los ciudadanos uruguayos en el exterior y la creación de condiciones para el retorno.⁷

Departamento 20 y Consejos Consultivos

Si bien el programa de vinculación surge en 2001, como una apuesta del gobierno anterior y otras entidades y organismos, la primera administración del Frente Amplio reformula algunas prioridades del vínculo entre el Estado-nación y las comunidades de emigrantes, apostando al vínculo político y la participación ciudadana como principales objetivos de las acciones en esta materia. En 2005 se crea la Dirección de Asuntos Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior —denominada Departamento 20— en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores. La denominación simbólica de Departamento 20 —con relación a la división político-administrativa de Uruguay en 19 departamentos— señala el interés del gobierno en promover e institucionalizar canales oficiales de comunicación y vin-

7 Programa 2010-2015 del Frente Amplio, aprobado en el V Congreso Extraordinario «Zelmar Michelini» del Frente Amplio, 13 y 14 de diciembre de 2008:160.

culación entre el gobierno y los uruguayos que residen en el exterior. Esta propuesta se basa en tres elementos centrales: a) la creación de Consejos Consultivos en cada país donde haya una comunidad de uruguayos y representación del Servicio Exterior; b) la creación de un registro consular voluntario de emigrantes; y c) el aumento de la eficiencia del Servicio Exterior.

Algunas de las medidas llevadas a cabo por el Departamento 20 hasta la fecha han sido las siguientes:⁸ realización de «Operativos Celestes» (emisión de cédulas de identidad) en varias ciudades donde residen colectividades de uruguayos; implementación de mecanismos para el abaratamiento del envío de remesas; pago de jubilaciones y pensiones en el extranjero con la tarjeta VISA-BROU; lanzamiento de programa televisivo sobre la emigración uruguaya; experiencia piloto de cooperativas de vivienda para retornados; beneficios en telecomunicaciones; programa para uruguayos altamente calificados; acuerdo con la Intendencia de Montevideo para el envío gratuito de las partidas del registro civil, entre otras.

De acuerdo al sitio web del Departamento 20, los Consejos Consultivos constituyen organismos de la sociedad que no responden ni están subordinados al Estado. Su principal objetivo es la unión de la colectividad uruguaya en los distintos países, en particular en aquellos en los que existe una representación del Servicio Exterior uruguayo. La única condición para la participación en los Consejos Consultivos es la ciudadanía uruguaya, por tanto constituyen espacios abiertos a la pluralidad de posiciones políticas, religiosas, filosóficas o de cualquier índole. El reconocimiento de los Consejos Consultivos como interlocutores legítimos del Estado uruguayo solo requiere de dos condiciones: la inclusión de la totalidad de la colectividad uruguaya en el lugar que manifiesta su voluntad de participar y el respeto a una forma de funcionamiento democrático y transparente, que se exprese en elecciones periódicas de sus autoridades, funcionamiento abierto y cristalino, rendición de cuentas, por ejemplo. Cada Consejo Consultivo debe definir su estatuto de funcionamiento, su aprobación y puesta en práctica, en el entendido de que el relacionamiento con los nacionales que residen en el exterior debe ser flexible y respetar la auto-organización de las colectividades, con el objetivo de garantizar su protagonismo autónomo y activo. En este sentido, la participación en los Consejos Consultivos debe ser voluntaria, y sus estatutos de funcionamiento y agendas

8 Elaborado en base a boletines informativos publicados en <<http://www.d20.org.uy>>, acceso 10 de mayo de 2011.

de actividades, autónomos y flexibles, únicamente limitados por las condicionantes ya mencionadas.

Los Consejos Consultivos no reemplazan al Servicio Exterior ni determinan su estructura de funcionamiento, sino que constituyen instancias ciudadanas para la manifestación de intereses, propuestas, demandas o sugerencias a las autoridades consulares. En lo que respecta a su agenda de prioridades y programa de realizaciones, los Consejos Consultivos son plenamente resolutivos y no deben rendir cuentas de sus acciones más que a sus integrantes. Las autoridades del Departamento 20 también manifiestan en su sitio web la intención de que, una vez que se reconozcan los derechos políticos que actualmente no se pueden ejercer desde el exterior del país, los Consejos Consultivos puedan contribuir a la promoción de la democracia. Una condición de los Consejos Consultivos es el Registro de Nacionalidad y Ciudadanía, a través del cual se pretende reafirmar la vinculación de los uruguayos del exterior, generando

[...] una formalidad con valor jurídico y vinculante que va mucho más allá que el interés por conocer el número y las características de la diáspora. Además de proporcionar información en tal sentido, a través del registro se persigue alentar esa reafirmación de la nacionalidad en la nueva ingeniería institucional que implica el Departamento 20.⁹

Las competencias de los Consejos Consultivos pueden ser muy amplias, comenzando con el mejoramiento del Servicio Exterior desde su papel de referentes de la sociedad civil en los distintos países. Además de este rol de control ciudadano, los Consejos Consultivos son espacios para la interacción entre miembros de una colectividad, con miras al intercambio cultural, la promoción del comercio y otras actividades económicas, la creación o mejoramiento de servicios.¹⁰

De acuerdo a información del Departamento 20, a la fecha han sido creados más de 40 Consejos Consultivos, 20 de los cuales se encuentran en Argentina, Brasil, España y Estados Unidos. Hasta el momento se realizaron tres encuentros de Consejos Consultivos (en 2006, 2007 y 2009), en los que participaron representantes de todo el mundo. El III Encuentro Mundial de Consejos Consultivos se realizó entre el 30 de marzo y el 4 de abril de 2009 en Montevideo. Participaron representantes de los Consejos Consultivos de Buenos Aires, Mar del Plata, Córdoba, Pelotas, Porto Alegre, Florianópolis,

9 Véase <<http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,3,189,O,S,0,MNU;E;13;5;MNU>>, acceso 10 de mayo de 2011.

10 Véase <<http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,3,189,O,S,0,MNU;E;13;5;MNU>>, acceso 10 de mayo de 2011.

Asunción, Santiago de Chile, Puerto la Cruz, Valencia, Ciudad de México, Bajío mexicano, Orange-Dover-Elizabeth-Manhattan, Québec, Cataluña, Tenerife, París, Gottenburgo, Sydney, Iltarra y Melbourne. Algunos de los temas que se destacaron en la agenda del último encuentro fueron: la reglamentación de los Consejos Consultivos, la forma de comunicación entre la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación y los Consejos Consultivos, la Oficina de Retorno y Bienvenida, la implementación de la «Tarjeta Celeste», los Operativos Cédula de Identidad, los convenios firmados por Uruguay con otros países en materia de previsión social, el recientemente instrumentado proyecto que facilita el envío de partidas de registro civil a los uruguayos que las requieran desde el exterior y la inclusión del Departamento 20 en los programas de estudio de la Enseñanza Primaria. La Declaración Final emitida por los Consejos Consultivos

[...] reafirma los valores fundacionales expresados desde el Primer Encuentro de la Patria Peregrina, sobre los cuales seguimos y queremos seguir construyendo nuestros espacios de participación ciudadana. Sentimos reafirmada nuestra autonomía y el reconocimiento como legítimos representantes de los uruguayos en el exterior.¹¹

Por su parte, la Declaración Conjunta realizada por el Departamento 20 y los Consejos Consultivos presentes

[...] ratifica el compromiso con el proyecto del Departamento 20 y la aplicación de las políticas del Estado hacia los uruguayos residentes en el exterior y expresa que el desarrollo de este emprendimiento significa reafirmar el propósito en la ejecución de un camino de inclusión y ampliación de nuevos espacios para la práctica de la participación democrática y construcción de ciudadanía.¹²

Sin embargo, el proceso de constitución de los Consejos Consultivos en los cuatro países en los que residen las principales comunidades de uruguayos (Argentina, Brasil, España y Estados Unidos)¹³ no se ha visto libre de obstáculos. Estos remiten, por un lado, a los rasgos específicos del asociacionismo anterior a esta iniciativa en cada uno de los países, y por otro, a las características sociodemográficas y

11 Boletín Informativo del Departamento 20 de junio de 2009, publicado en <<http://www.d20.org.uy>>, acceso 20 de noviembre de 2009.

12 Boletín Informativo del Departamento 20 de junio de 2009, publicado en <<http://www.d20.org.uy>>, acceso 20 de noviembre de 2009.

13 El sitio web del Departamento 20 registra 50 organizaciones de uruguayos en España, seis en Brasil y ocho en Estados Unidos, no existiendo información sistematizada para el caso de Argentina <<http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxxp001?7.3.294.O.S.O.MNU;E;11;4;MNU>>, acceso 10 de junio de 2011.

los motivos de la emigración de los uruguayos residentes en esos países. En el caso de los uruguayos residentes en España, Moraes (2009) sostiene que el proceso de constitución de los Consejos Consultivos ha estado marcado por el temor a una institucionalización «desde arriba», ante lo cual se ha constituido un Comité por el Estatuto de los Ciudadanos Uruguayos en el Exterior, encargado de proponer mecanismos de coordinación entre las asociaciones y las formas organizativas propuestas por el gobierno uruguayo.

En el marco de este proceso de reconceptualización de la política migratoria uruguaya, en enero de 2008 se sanciona una nueva Ley de Migraciones (n.º 18.250) en Uruguay.¹⁴ La formulación de esta ley busca adecuarse a los estándares internacionales del derecho internacional de los derechos humanos, aunque mantiene ciertas limitaciones marcadas por una concepción de seguridad en lo que respecta a las disposiciones sobre trata y tráfico de personas, frente a una realidad regional que avanza en materia de políticas de prevención de estos delitos (Taks, 2010).

En materia de protección de los uruguayos que residen en el exterior, el artículo 71 de la ley establece que el Estado uruguayo buscará suscribir convenios con los Estados en los que residen nacionales uruguayos, con miras a garantizarles la igualdad de trato con los nacionales de esos Estados. En la misma línea, el artículo 72 dispone que el Poder Ejecutivo podrá suspender los beneficios que brinda la ley a los nacionales de los Estados que impongan restricciones a los uruguayos que se encuentren en su territorio con ánimo de permanencia, en atención al principio de reciprocidad.

En lo que respecta específicamente a la política nacional de vinculación y retorno de la emigración, el artículo 73 de la ley dispone que la formulación de la misma esté a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Departamento 20. Esta dependencia

Planificará, programará y ejecutará dicha política en el exterior a través del Servicio Exterior de la República, el que considerará especialmente las sugerencias que al efecto emitan los Consejos Consultivos en cuanto fuera pertinente (artículo 73 de la ley n.º 18.250).

El aspecto más relevante a tener en cuenta en el marco de este trabajo es que esta nueva normativa consolida a las iniciativas de vinculación con los uruguayos que residen fuera del país, y a los Consejos Consultivos en particular, como política de Estado. Así, el artículo 74 de la ley establece que

14 Esta ley derogó la ley n.º 8.868 de 1932. Se reglamenta en 2009.

Los Consejos Consultivos son organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones. La organización y funcionamiento de los mismos se sustentará sobre la base de principios democráticos y la forma organizativa que establezca la reglamentación. El Servicio Exterior de la República, a través de sus misiones diplomáticas y oficinas consulares, los reconocerá como tales y brindará, dentro del ámbito de sus competencias, el apoyo que le sea requerido (artículo 74 de la ley n.º 18.250).

Si bien el Programa 2010-2015 del Frente Amplio reconoce que los Consejos Consultivos «todavía no han logrado concretar las dimensiones que se les dio en la propuesta inicial»,¹⁵ insiste en la profundización de las estrategias de vinculación con los uruguayos que residen fuera del país, afirmando que

en un segundo período se elaborará un «Plan nacional para los uruguayos residentes en el exterior» que continúe y profundice estas propuestas ya iniciadas, retomando su espíritu original, proyectándose en el tiempo un marco plural y transversal que involucre, a su vez, a los países de acogida.¹⁶

Conclusiones y reflexiones finales

Como indican los datos brevemente expuestos en este trabajo, la emigración internacional en tanto rasgo estructural de la población uruguaya, representa un problema demográfico —por los aspectos reseñados en el segundo apartado— que ha venido ganando visibilidad y relevancia en la agenda política del país.

Sin embargo, las estrategias del Estado uruguayo al respecto no han sido sistemáticas ni integrales, sino que se han caracterizado, hasta el período reciente, por una suerte de *laissez-faire* en la temática migratoria en general (Taks, 2010).

Esta situación comienza a revertirse a partir de la primera gestión del Frente Amplio (2005-2010), durante la cual se observan un conjunto de acciones orientadas a reformular el vínculo entre el Estado uruguayo y las comunidades de emigrantes, signada por una apuesta a la participación ciudadana de los uruguayos que residen en el exterior, así como a la democracia representativa (Vono, 2006). La principal medida adoptada en este sentido es la creación del Departamento 20

15 Programa 2010-2015 del Frente Amplio, aprobado en el V Congreso Extraordinario «Zelmar Michelini», 13 y 14 de diciembre de 2008: 161.

16 *Ibidem*.

y los Consejos Consultivos, posteriormente consolidados como política de Estado a través de la sanción de la ley n.º 18.250 en 2008.

Este nuevo marco normativo para la gobernabilidad de la migración en Uruguay merece un análisis más detallado desde una perspectiva de derechos, que incluya, por ejemplo, un seguimiento con especial atención a los contenidos normativos de los convenios firmados con otros países, que incluyan disposiciones en materia de protección de los derechos de los emigrantes.

Este giro en la política de vinculación del Estado uruguayo se enmarca en tendencias que datan de la década de los noventa, aunque su presencia en la agenda internacional solo se observa a partir de los primeros años del siglo XXI. Las estrategias de vinculación de los Estados con las comunidades de emigrantes han sido abordadas fundamentalmente desde la perspectiva transnacional, aunque los estudios sobre el caso uruguayo aún son escasos.

En este sentido, un primer elemento a destacar tiene que ver con la participación de los emigrantes en el proceso de definición y ejecución de la política de vinculación. Ya desde iniciativas anteriores a 2005, como la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero (2001), se observan formas de participación de los migrantes, en este caso, en el Comité Asesor de la comisión.

No obstante, a partir de la creación del Departamento 20, y particularmente de los Consejos Consultivos, se amplía el marco para la participación activa de los emigrantes en la definición de prioridades de la política de vinculación del Estado uruguayo. Sin embargo, por el momento no existen estudios que analicen el funcionamiento de los Consejos Consultivos desde su creación hasta la fecha, ni la posibilidad de considerarlos como espacios transnacionales consolidados. Con relación a esto último, sería interesante analizar cuáles han sido las acciones y propuestas de los Consejos Consultivos con relación al Estado uruguayo hasta el momento, de qué forma pueden clasificarse, y cómo se vinculan con las características sociodemográficas de los participantes y los motivos y expectativas de dicha participación. En una etapa inicial, estos estudios podrían limitarse a los Consejos Consultivos creados en los cuatro países en los que residen las principales comunidades de uruguayos en la actualidad: Argentina, Brasil, España y Estados Unidos.

En esta misma línea, y como ya fue mencionado anteriormente, las relaciones transnacionales surgen del interés de los migrantes de sobreponerse a diversas situaciones de subordinación en los países de origen y destino (Portes, 1999), por lo que resulta relevante indagar acerca de las trayectorias de participación/asociación —tanto en Uru-

guay como en los países de destino— de las personas que participan en los Consejos Consultivos, entendidos como espacios sociales transnacionales. En esta línea, sería interesante preguntarnos, por qué estas personas eligen participar en estos espacios, ya sea como alternativa a espacios de participación ciudadana más tradicionales de la emigración uruguaya, o en simultáneo a los mismos, y cuáles son sus motivaciones y expectativas específicas con respecto a estos espacios.

Otro aspecto relevante tiene que ver con el marco institucional en el que se insertan las iniciativas de vinculación. El Estado uruguayo crea una división administrativa, el Departamento 20, destinada a la población que reside en el exterior. Es necesario contar con estudios que analicen las posibilidades de esta nueva ingeniería institucional de contribuir a la formación de colectivos transnacionales desterritorializados y vinculados de diversas formas a Uruguay.

El incompleto proceso de extensión de derechos políticos a los emigrantes en el marco de la política de vinculación también requiere de análisis más detallados. El voto desde el extranjero, que constituye una de las principales demandas de las colectividades de uruguayos en el exterior desde la salida de la dictadura (Pellegrino, 2003c), fue plebiscitado en 2009 junto con las elecciones nacionales, pero no logró la aprobación, alcanzando solo un 37% de los votos. Este resultado constituyó un fuerte revés a la política de vinculación, generando expectativas y necesidad de seguimiento de las estrategias que adopte la segunda administración del Frente Amplio (2010-2015) para dar cumplimiento a esta demanda.

En materia de vinculación en el campo económico, la política llevada a cabo por el Estado uruguayo incluye una serie de acciones—como la implementación de mecanismos para el abaratamiento del envío de remesas y el pago de jubilaciones y pensiones en el extranjero— aunque aún de carácter incipiente. Estas medidas deben ser analizadas en mayor profundidad, prestando especial atención a las especificidades de la emigración uruguaya, por ejemplo, la menor importancia relativa de las remesas.

En lo que respecta a la vinculación en el plano cultural, también se observa un número de acciones de carácter simbólico, orientadas a promover una reafirmación «identitaria»—como el lanzamiento de programas televisivos y radiales sobre la emigración uruguaya, el otorgamiento de beneficios en telecomunicaciones y el apoyo institucional a la organización de eventos vinculados a las tradiciones y valores uruguayos en el exterior (Taks, 2010)— que también merecen especial atención, con relación a su potencial de contribuir a la consolidación de espacios sociales transnacionales.

Asimismo, son varias las preguntas de investigación que surgen desde la perspectiva demográfica. Resulta interesante preguntarnos quiénes participan de los Consejos Consultivos, cuáles son las características sociodemográficas de estas personas (edad, sexo, nivel educativo, composición del núcleo familiar, ocupación, ingreso), y si puede observarse alguna correspondencia con el perfil sociodemográfico estimado de la emigración uruguaya en general y de cada país en particular.

En síntesis, si bien se resaltan los aspectos positivos de la nueva política de vinculación del Estado uruguayo, su carácter reciente y las interrogantes que surgen del mismo señalan la necesidad de esfuerzos académicos orientados a conocer más acerca de su proceso de formulación e implementación, así como sobre sus impactos, con el objetivo de contribuir a su desarrollo, en pos de más y mejores formas de vinculación.

Bibliografía

- Aguiar, César (2008) «Inmigración. Perspectivas y oportunidades para una política migratoria», en Calvo, Juan José y Mieres, Pablo (eds.), *Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en Uruguay*, Montevideo, UNFPA y Rumbos.
- Bengochea, Julieta y Cabrera, Mariana (2010) «Propensión migratoria de los jóvenes: Uruguay en perspectiva comparada 1990-2008», ponencia presentada IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de noviembre de 2010.
- Borraz, Fernando y Pozo, Susana (2007) «Remittances in Uruguay», en *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, v. 1, pp.19-45.
- Cabella, Wanda y Pellegrino, Adela (2007) «Emigración. Diagnóstico y aportes para discutir políticas» en Calvo, Juan y Mieres, Pablo, *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*, Montevideo, UNFPA y Rumbos.
- (2005) *Estimación de la migración internacional en Uruguay 1963-2000*, Serie Documentos de trabajo n.º 70, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria / Facultad de Ciencias Sociales.
- Canales, Alejandro y Zolniski, Christian (2001) «Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización» en *Notas de Población*, n.º 73, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2006a) *Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, (LC/L.2490), Santiago de Chile.
- (2006b) *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y Conclusiones*, (LC/G.2303(SES.31/11), Santiago de Chile.
- (2002) *Globalización y desarrollo*, (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, abril.
- Diconca, Beatriz y De Souza, Lydia (2003) «El camino del “afuera”. La opción de emigrar», en *Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay 2002-2003*, Montevideo.
- Escriva, Ángeles (2009) «Formas y motivos de la acción transnacional. Vinculaciones de los peruanos con el país de origen» en *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes en perspectiva local-transnacional*, Córdoba, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Faist, Thomas (2005) «Espacio social transnacional y desarrollo: una exploración de la relación entre comunidad, Estado y mercado», en *Revista Migración y Desarrollo*, n.º 5, Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, segundo semestre de 2005.
- Falero, Alfredo (2002) «Migración laboral: un desafío para la sociedad civil», en *Revista de Ciencias Sociales*, Departamento de Sociología, Año XV, n.º 20, Montevideo.
- Frente Amplio (2008) *Programa 2010 -2015*. Aprobado por el V Congreso Extraordinario «Zelmar Michelini» realizado el 13 y 14 de diciembre de 2008. Disponible en <<http://www.pvp.org.uy>>.
- Glick Schiller, Nina y Fouron, George (2001) *George woke up laughing: long-distance nationalism and the search for home*, Durham Duke University Press.
- Glick Schiller, Nina; Basch, Linda y Szanton-Blanc, Cristina (1999) «From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration» en Pries, Ludger (ed.) *Migration and transnational social spaces*, Aldershot, Ashgate.
- Guarnizo, Luis Eduardo (2004) «Aspectos económicos del vivir transnacional» en Escriva, Ángeles y Ribas, Natalia (coords.), *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España*, Córdoba, CSIC.

- Guarnizo, Luis Eduardo y Smith, Michael Peter (1998) «The Locations of Transnationalism», en Smith, Michael Peter y Guarnizo, Luis Eduardo (Eds.), *Transnationalism from Below. Comparative Urban and Community Research*, Vol. 6, Nueva Jersey, New Brunswick.
- Guarnizo, Luis Eduardo; Portes, Alejandro y Haller, William: «Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants» en *American Journal of Sociology*, Vol. 108, n.º 6, 2002.
- Levitt, Peggy y Nyberg-Sorensen, Ninna (2004) «The transnational turn in migration studies», en *Global Migration Perspectives*, n.º 6, online <http://www.transnational-studies.org/pdfs/global_migration_persp.pdf>, GCIM.
- Levitt, Peggy y Glick Schiller, Nina (2004) «Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad», en *Revista Migración y Desarrollo*, n.º 3, Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, segundo semestre de 2004.
- Macadar, Daniel y Pellegrino, Adela (2007) *Informe de migración internacional. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada*, Montevideo, Instituto Nacional de Estadística (INE), disponible en <www.ine.gub.uy>.
- Martínez Pizarro, Jorge (2001) «Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina», en *Revista Migraciones Internacionales*, online <http://www2.colef.mx/migracionesinternacionales/index.php?option=com_content&view=article&id=21%3A01-reflexiones-sobre-la-gobernabilidad-de-la-migracion-internacional-en-america-latina&catid=1%3Anumero-1-jul-dic-2001&lang=es>, vol. 1, n.º 1, julio-diciembre.
- Mato, Daniel (coord.) (2003) *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- (2004) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Moraes, Natalia (2007) «Identidad transnacional, diáspora/s y nación: Una reflexión a partir del estudio de la migración uruguaya en España» en Mato, Daniel y Maldonado, Fermín, *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*, disponible en <<http://biblioteca-virtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/mato/Mena.pdf>>.
- (2009) «El voto que el alma no pronuncia: un análisis de las movilizaciones y los discursos sobre el derecho al voto de los uruguayos en el exterior», en Escrivá, Ángeles, Bermúdez, Anastasia y Moraes, Natalia (Eds.), *Migración y participación política*, Madrid, Tipografía Católica.
- Bermúdez, Anastasia; Escrivá, Ángeles y Padilla, Beatriz (2009) «Estrategias de vinculación de los Estados latinoamericanos con sus diásporas: Un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay» en *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes en perspectiva local-transnacional*, Córdoba, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Moreira, Constanza y Pellegrino, Adela (2001) «Ciudadanía y migración: las fronteras del Uruguay como comunidad política», en Laura Gioscia (comp.) *Ciudadanía en tránsito*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Notaro, Jorge; Canzani, Agustín; Longhi, Augusto y Méndez, Estela (1990) «El retorno y las respuestas de la sociedad uruguaya», en *La migración de retorno*, Montevideo, CIEDUR/FCU.
- Ostergaard-Nielsen, Eva (ed.) (2003) *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*, Londres, Palgrave Macmillan Ltda.

- Pedone, Claudia (2002) «El potencial del análisis de las cadenas y redes migratorias en las migraciones internacionales contemporáneas», ponencia ante el III Congreso sobre la Inmigración en España, Granada, noviembre.
- Pellegrino, Adela (1995) *Migración e integración. Nuevas formas de movilidad de la población*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y Ediciones Trilce.
- (2003a) *Migración de mano de obra calificada desde Argentina y Uruguay*, Programa de Migraciones Internacionales, OIM.
- (2003b) *Caracterización demográfica del Uruguay*, Montevideo, UDELAR/UNFPA.
- (2003c) «Uruguay y la ciudadanía dispersa», en L. Calderón Chelius (comp.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora.
- (2006) «La migración calificada en América Latina», ponencia al Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- (2008) «Las políticas de migración y desarrollo» en Calvo, Juan José y Mieres, Pablo (eds.), *Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en Uruguay*, Montevideo, UNFPA y Rumbos.
- (2009) *Uruguay. País de migrantes internos y externos*, Montevideo, PNUD.
- y Lujan, C. (1994) *La propensión migratoria de los jóvenes uruguayos. Estudio en base a datos de la Encuesta Nacional de Juventud 1989-1990 del Instituto Nacional de Estadística*, Montevideo, INJU, CEPAL y OIM.
- y Macadar, Daniel (2003) «Informe sobre emigración y remesas en Uruguay», informe de consultoría realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo, inédito.
- y Martínez Pizarro, Jorge (2001) «Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina», en *Población y Desarrollo*, n.º 23, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- y Vigorito, Andrea (2003) «Emigration and economic crisis: recent evidence from Uruguay», *Migraciones Internacionales*, vol. 3, n.º 1, enero-junio de 2005, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- y Vigorito, Andrea (2005) «La emigración reciente 1996-2004. Avance de investigación», Instituto de Economía-Unidad Multidisciplinaria, UDELAR, Montevideo.
- Portes, Alejandro (2005) «Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes», en *Revista Migración y Desarrollo*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, primer semestre de 2005.
- (1999) «Conclusion: towards a new world - the origins and effects of transnational activities», en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, n.º 2, Routledge, Reino Unido, marzo de 1999.
- Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis E. y Haller, William (2002) «Transnational entrepreneurs: an alternative form of immigrant adaptation», en *American Sociological Review*, vol. 67, n.º 2, Washington D.C., American Sociological Association, abril de 2002.
- Portillo, Álvaro (2006) «La política migratoria del Estado uruguayo», documento presentado al Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, 18 y 19 de julio de 2006.
- (1989) «Migración interna e internacional en el Uruguay», *Ficha n.º 239*, Servicio de documentación en Ciencias Sociales, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

- Supervielle, Marcos (1989) «Recuento histórico de las políticas migratorias en el país y propuestas de nuevas políticas», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Volumen II, n.º 11, pp. 115-136, Montevideo.
- Taks, Javier (2010) «Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay», en Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin, *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*, Montevideo, FLACSO Uruguay, UNESCO.
- (2006) «Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada», en *Revista Theomai*, n.º 14.
- Trigo, Abril (2003) *Memorias migrantes: testimonios y ensayos sobre la diáspora uruguaya*, Montevideo, Beatriz Viterbo y Ediciones Trilce.
- Varela Petito, Carmen (coord.) (2008) *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Vono de Vilhena, Daniela (2006) «Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas», en *Revista Población y Desarrollo*, n.º 71, Santiago de Chile, CEPAL, 2006.

Migración femenina y derechos: la situación de las migrantes guatemaltecas en México

Martha Luz Rojas Wiesner¹

Hugo Angeles Cruz²

Resumen

Con información de entrevistas cualitativas a mujeres guatemaltecas en México y a informantes de organizaciones civiles e instituciones gubernamentales, se documenta la situación de mujeres inmigrantes, migrantes temporales y residentes fronterizas que viven y/o trabajan en México, destacando sus principales características, sus condiciones de vida y de trabajo, los abusos y discriminación que enfrentan, las limitaciones para acceder a derechos, así como las iniciativas que pueden tener las propias migrantes y las organizaciones civiles en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres migrantes en México.

Palabras clave: mujeres guatemaltecas, derechos humanos, México.

Abstract

Female migration and rights: the situation of Guatemalan migrants in Mexico

With information from qualitative interviews with Guatemalan women informants in Mexico and civil society organizations and government institutions, it is examined the situation of women migrants, temporary migrants and border residents who live and working in Mexico, highlighting its main characteristics, their living conditions and labor, abuse and discrimination they face, the limited access rights, as well as initiatives that can have their own migrant and civil society organizations in the defense and promotion of the rights of migrant women in Mexico.

Key words: Guatemalan women, human rights, Mexico.

1 Investigadora de El Colegio de la Frontera Sur, Tapachula, México, mrojas@ecosur.mx

2 Investigador visitante de El Colegio de la Frontera Sur, Tapachula, México, hangeles@ecosur.mx

Introducción

Con el propósito de contribuir al conocimiento de los procesos que inhiben o incentivan la integración social y económica de las mujeres migrantes en los lugares de destino, así como identificar formas específicas de defensa y promoción de derechos de migrantes que puedan ser efectivas para mejorar tales derechos, en este trabajo pretendemos aportar elementos a la reflexión sobre los derechos humanos de personas migrantes que llegan a México a trabajar y/o a vivir. En particular nos interesa destacar que la complejidad en el proceso migratorio nos obliga a hacer distinciones respecto a quiénes participan en dicha dinámica, sobre todo cuando hablamos de temas como la vulnerabilidad, la exclusión social y los derechos humanos.

El reconocimiento de la complejidad en la migración para el caso mexicano, como para otros similares, comienza por señalar que es un país de origen, de recepción y de tránsito de migrantes. Una característica que no es nueva, como lo han señalado y documentado algunos autores,³ pero que en la última década ha cobrado notoriedad por la intensificación de la migración en tránsito⁴ y por las condiciones en que se produce la migración en cualquiera de sus modalidades. Sin perder de vista este contexto, en este documento analizamos la situación de mujeres que llegan a México como migrantes.⁵

Si bien en términos relativos la migración hacia México en su conjunto pudiera parecer poco significativa, es necesario enfatizar en la necesidad de conocer más sobre quiénes participan en este proceso. En particular, nos interesa tratar el tema de la situación de las mujeres migrantes y, para este trabajo específico, la situación de las mujeres guatemaltecas, quienes por diversas razones se dirigen a México y se vinculan a los mercados laborales, bien sea participando de manera directa o bien siendo excluidas de tal posibilidad. Nuestro conocimiento sobre estas migrantes aún es fragmentario respecto a sus características sociodemográficas, sus necesidades como seres humanos, sus condiciones sociales y económicas, y sus posibilidades de integración o inclusión social en las localidades de llegada en México.

3 Para el caso de la inmigración, véase por ejemplo Palma (2005) y en el caso de la migración en tránsito véase Durand (2008).

4 Sobre este triple papel, véase por ejemplo Rojas y Ángeles (2008), en referencia al caso de las mujeres migrantes.

5 Nos referimos a «migrantes» y no a «inmigrantes» para incluir a quienes ya están establecidas en México, así como a quienes llegan como trabajadoras temporales y a quienes tienen una movilidad transfronteriza como trabajadoras. Estas últimas juegan un papel significativo en la movilidad poblacional transfronteriza.

Para ello nos basamos en la información que hemos recopilado en México para un proyecto comparativo que realizamos de manera independiente investigadores de varios países con el propósito de contribuir al conocimiento de los procesos que inhiben o propician la integración social y económica de mujeres migrantes internacionales en los lugares de destino.⁶ En dicho proyecto hemos usado varias fuentes de información. En una primera fase, analizamos datos censales y resultados de la Encuesta sobre Migración en la frontera Guatemala-México (EMIF GUAMEX),⁷ así como estadísticas reportadas por el Instituto Nacional de Migración (INM).

Con los datos censales obtuvimos información acerca del proceso de inmigración a México, destacando el porcentaje de participación de los inmigrantes según lugares de procedencia y otras características sociodemográficas. Por su parte, con la EMIF GUAMEX obtuvimos información más regular sobre los flujos migratorios de trabajadores/as que ocurren en la frontera Guatemala-México, específicamente con destino a Chiapas, como el caso de los trabajadores agrícolas, de los que ya habíamos hecho estudios con una cobertura muy acotada (Rojas y Ángeles, 2002). Por ser una encuesta de flujos laborales, la EMIF GUAMEX también provee información sobre trabajadores/as temporales en actividades no agrícolas, quienes no habían sido captados/as mediante este tipo de fuentes, pero que históricamente ya se empleaban en la región, como el caso de las trabajadoras domésticas y de quienes se ocupan en otros oficios (Rojas y Ángeles, 2002). Igualmente, dicha fuente captó información sobre trabajadores/as guatemaltecos/as transfronterizos/as que se ocupan sobre todo en el comercio informal. De manera complementaria, también usamos datos de dos encuestas que realizamos en El Colegio de la Frontera Sur, la primera sobre trabajadores agrícolas, y la segunda sobre trabajadoras domésticas, mediante las cuales captamos información

6 Se trata del proyecto «Avanzando en los derechos de las mujeres migrantes en América Latina y el Caribe: los casos de Chile, Argentina, Costa Rica, República Dominicana y México» (2007-2010), coordinado por Tanya Basok y Nicola Piper y financiado por International Development Research Centre (IDRC) de Canadá. Aquí presentamos un avance de los resultados de la investigación realizada por el equipo de trabajo de México. En el proceso de trabajo de campo en México han participado varias personas, entre quienes destacamos el apoyo de Cristina Robledo y de José de Jesús Bernal, técnica académica y asistente de ECOSUR, respectivamente.

7 Esta encuesta se aplica desde 2004 en algunos puntos ubicados en la franja fronteriza Guatemala-México. Originalmente se abrevió su nombre como EMIF GUAMEX, pero a partir de 2008 se le conoce como EMIF Sur, en virtud de que su aplicación también se empezó a llevar a cabo en la frontera El Salvador-Guatemala y Honduras-Guatemala. Aquí nos referiremos de manera abreviada a la encuesta en dicha zona como la EMIF GUAMEX.

sociodemográfica de las mujeres guatemaltecas que trabajan en la región fronteriza del Soconusco, Chiapas.

En una segunda fase, realizamos entrevistas cualitativas a representantes de organizaciones civiles, organismos internacionales e instituciones de gobierno vinculadas con migrantes. Y por último realizamos 55 entrevistas a mujeres guatemaltecas en Chiapas, Campeche, Quintana Roo y la Ciudad de México, con el fin de: documentar abusos a derechos económicos y sociales e identificar posibles iniciativas de las propias mujeres en favor de sus derechos como migrantes.

Mujeres migrantes, derechos humanos y ciudadanía

En este proyecto se parte del reconocimiento de la participación de las mujeres en los procesos migratorios internacionales, ya sea que lo hagan con propósitos de reunificación familiar o de acompañamiento de familiares varones, o bien de manera creciente como migrantes autónomas que buscan insertarse en mercados laborales con el fin de mejorar las condiciones de vida de ellas y de sus familias (UNFPA, 2006).⁸ Las causas, modalidades y consecuencias de esta migración de mujeres no son necesariamente similares a las de los hombres, pues unos y otras se incorporan a los flujos migratorios internacionales según diferentes arreglos de toma de decisiones en los que se combinan presiones e incentivos de carácter económico, social y político que, en mayor medida para las mujeres, están afectados por relaciones de género y jerarquías de poder (Szasz, 1999; Ariza, 2007; Hondagneu-Sotelo, 2007). En estos procesos migratorios, las mujeres se enfrentan a situaciones en las que sus derechos económicos, sociales, culturales y civiles pueden ser negados. Negación que se produce en distintos ámbitos de su vida cotidiana, incluyendo la relacionada con su inserción en mercados laborales que, por lo general, son segregados o segmentados por sexo, en los que se les suele negar sus derechos como trabajadoras.

El avance en los estudios con perspectiva de género, así como en el reconocimiento de las distintas formas de desigualdad social, a los que se han sumado las demandas internacionales respecto a la necesidad de hacer visible la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo económico, político y social, han puesto en las agendas nacionales e internacional la necesidad de formular políticas específicas

8 También hay que decir que la migración afecta a las mujeres que se quedan en los lugares de origen, aunque no es nuestro objetivo aquí analizar a este grupo de mujeres.

enfocadas hacia la migración de mujeres y hacia la vigilancia del respeto a sus derechos. Esas demandas han permeado ámbitos nacionales, regionales y locales, donde se diseñan políticas públicas relacionadas con la migración en general y, específicamente, con la migración de mujeres, y donde se emprenden programas y acciones para promover y defender los derechos, tal como sucede en México.⁹ Acciones que, sin embargo, se ven ensombrecidas por las medidas de mayor control y restricción en la migración que el propio gobierno ha impulsado. En el terreno de la práctica cotidiana, estas disposiciones de control han conducido a la limitación de derechos y a la exposición a riesgos que, a su vez, se constituyen en mecanismos de exclusión social y en problemas de integración de los migrantes en los lugares de destino.

El tema del ejercicio de los derechos humanos de los migrantes nos remite al de la ciudadanía y, por tanto, al de la inclusión/exclusión así como al de la integración de los migrantes. En este proyecto consideramos que las personas migrantes pueden participar en la negociación de una ciudadanía que los considere como sujetos de derechos y que dicha negociación debe hacerse en distintos niveles. En ese sentido, la ciudadanía debe entenderse como una «relación negociada», sujeta a cambio y que actúa de manera colectiva dentro de relaciones sociales, políticas y económicas en conflicto. La ciudadanía se negocia a nivel global al mismo tiempo que a nivel nacional (Stasiulis y Bakan, 1997).

Según Tanya Basok (2004), la ciudadanía está basada en la incongruencia entre dos principios: uno relacionado con los derechos legales de los ciudadanos prescritos a través de acuerdos y convenciones internacionales, y el otro relacionado con la prescripción de las leyes y políticas nacionales respecto a la membresía a una comunidad nacional; es decir, un principio de inclusión dentro de la comunidad internacional que comparte un compromiso por los principios legales, *versus* un principio que apela a la exclusión de comunidades nacionales y/o locales. El segundo tipo de principios puede negar la posibilidad de ejecutar al primero, y en consecuencia, a nivel nacional esta incongruencia, según Basok, minimiza los logros alcanzados a nivel supranacional con las firmas de acuerdos internacionales. En este contexto contradictorio, entonces, los individuos, como agentes

9 En 2003, a partir de su visita a México en 2002, la Relatora Gabriela Rodríguez le recomendaba al gobierno mexicano pasar de los diagnósticos a las acciones concretas en términos de atención y protección a migrantes, desde una perspectiva de los derechos humanos y con la participación de la sociedad civil (Rodríguez, 2003, citada en Gutiérrez, 2005).

activos que toman decisiones, deben negociar los derechos que se han acordado en ese nivel supranacional. Pero, dicha habilidad para demandar o reclamar derechos debe ser desarrollada. En particular los no-ciudadanos (los migrantes), que por diversas razones han sido excluidos o están marginados, difícilmente pueden tener acceso a derechos. Para lograr esto se debe aprender a negociar los derechos (Basok, 2004) y para negociarlos, podemos añadir, hay que conocer los derechos que se tienen. A nivel local, la vía para la negociación de derechos puede allanarse mediante información y conocimiento sobre los derechos y las obligaciones y, en general, sobre el marco legal en el que se encuentran los migrantes. En este proceso de desarrollo de capacidades de negociación es fundamental el apoyo y acompañamiento de otros actores, como las organizaciones civiles locales.

Los derechos humanos de las personas migrantes han sido reconocidos mediante diversos mecanismos e instrumentos internacionales. Según la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI, 2005), el marco legal y normativo relacionado con los migrantes internacionales está disperso entre diversos tratados, disposiciones de derecho consuetudinario, acuerdos no vinculantes y acuerdos de políticas, por lo cual las disposiciones en materia de protección de derechos humanos no están articuladas de modo claro y accesible.¹⁰

A pesar de eso, hay avances importantes en el establecimiento de una fundamentación jurídica internacional.

De acuerdo con la CMMI:

La principal inspiración para el marco legal y normativo que afecta a los migrantes es la Declaración Universal de los Derechos Humanos y siete tratados de derechos humanos de la ONU que confieren un efecto legal a los derechos de la Declaración: la Convención Internacional de 1965 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial;¹¹ el Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966;¹² el Pacto internacional de 1966 relativo a los derechos económicos, sociales y culturales;¹³ la Convención internacional de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;¹⁴ el Convenio

10 Según Villán Durán (2005: 57), «[en] el plano *normativo* el Código Internacional de los Derechos Humanos se compone hoy de más de 150 tratados y protocolos internacionales que imponen obligaciones internacionales precisas en materia de derechos humanos a los Estados que los ratifican. El Código se complementa con declaraciones, conjuntos de principios, códigos de conducta, etcétera, que son por sí mismos obligatorios (*soft law*) pues se ofrecen a los Estados como pautas de conducta».

11 Ratificada por México el 20 de febrero de 1975 y entrada en vigor el 20 de marzo de 1975.

12 Ratificado el 23 de marzo de 1981 y entrado en vigor el 23 de junio de 1981.

13 *Ibíd.*

14 Ratificada el 23 de marzo de 1981 y entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.

de 1984 para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes;¹⁵ la Convención internacional de 1989 sobre los derechos del niño;¹⁶ y la Convención internacional de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares¹⁷ (CMMI, 2005: 58).

En el ámbito internacional existen mecanismos para hacer que los Estados cumplan con este marco normativo; sin embargo, en la práctica muchos no lo hacen y hay dificultades para el monitoreo. Un reto para los Estados Parte es lograr la armonización de la legislación y de las políticas públicas con el régimen jurídico internacional.¹⁸ Otro reto es generar los mecanismos para dar cuenta del cumplimiento de los compromisos en materia de defensa y promoción de los derechos. En ese sentido, la CEPAL ha insistido en la propuesta de construir indicadores para monitorear los avances en el ejercicio de los derechos humanos en población (Ferrer, 2007). Una propuesta que, como lo señala Marcela Ferrer, no es nueva y que ha adolecido de consensos (incluido el de la propia noción de derechos humanos) (Ferrer, 2007: 12), pero sobre la que se debe seguir insistiendo no solo para el monitoreo internacional sino también para el nacional.

Si bien no hay un consenso para la definición de los derechos humanos, se puede decir que son un conjunto de principios de aceptación universal, reconocidos constitucionalmente y garantizados jurídicamente, los cuales están orientados a asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión individual y social, material y espiritual. Los derechos humanos se relacionan con la vida, la libertad y la seguridad de una persona, los que la protegen en el ámbito de su trabajo, y los que atañen a la paz y a la cooperación para el desarrollo (Segreste, 2003: 16).

Atendiendo a sus características, los derechos humanos son: a) inherentes (todas las personas son titulares de derechos y su reconocimiento no depende de ningún Estado o sociedad), b) universales (por ser inherentes todas las personas son titulares de derechos, sin importar diferencias por raza, sexo, cultura, religión, nacionalidad o lugar de residencia), c) inalienables e intransferibles (no se puede renunciar a los derechos, ni negociarlos o transferirlos), d) interdependientes e integrales (todos los derechos están relacionados entre sí), e) irreversibles y progresivos (una vez que un derecho es reconocido

15 Entrado en vigor el 26 de junio de 1987.

16 Entrada en vigor el 21 de octubre de 1990.

17 Ratificada el 8 de marzo de 1999 y entrada en vigor el 1 de julio de 2003.

18 Al respecto se puede consultar el libro de Gutiérrez (2005).

formalmente como inherente debe ser respetado y garantizado)¹⁹ y f) imprescriptibles e inderogables (los derechos no pueden suspenderse o cancelarse, salvo en situaciones excepcionales).²⁰

El gobierno mexicano ha ratificado instrumentos internacionales²¹ que, una vez que han entrado en vigor, lo obligan a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos. El sistema nacional de protección a los derechos humanos en México está conformado por leyes, normas, reglamentos e instituciones que hacen valer los derechos. De acuerdo con la Constitución política (art. 133), esta carta magna y los tratados celebrados por el Presidente de la República son Ley Suprema, por lo que en la jerarquía legislativa, las leyes federales y las estatales, así como otras disposiciones se ubican en un nivel inferior. En ese sentido, las políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos deben estar fundamentadas en los compromisos internacionales que ha suscrito.

No es el objetivo aquí hacer una relación de las políticas federales y estatales que se han diseñado, pues hay publicaciones al respecto. Aquí nos interesa señalar que, a partir de los relatos y de la información recopilada,²² hemos identificado que las mujeres migrantes guatemaltecas enfrentan una serie de problemas relacionados con el ejercicio de sus derechos como personas, como lo veremos más adelante.

Contexto migratorio en la frontera sur de México

Históricamente, el volumen de personas nacidas en el extranjero que residen en México ha sido muy bajo. De acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de México, en términos porcentuales, esta participación no llega al 1% del total de la población: para los años 1930, 1970 y 2000 esta población representaba 0,97%, 0,40% y 0,51%, respectivamente. Según esta misma fuente, los principales países de origen de la población residente en México nacida en el

19 Bajo estas características se reconoce que los derechos humanos son construcciones sociales e históricas. No son concesiones de los Estados, sino el producto de reivindicaciones sociales.

20 Sobre este tipo de limitaciones, véase Nikken (1994).

21 Una muestra de este tipo de acuerdos se puede consultar en la compilación que hizo hace unos pocos años la Secretaría de Relaciones Exteriores de México para el caso de la migración femenina.

22 Tomando en cuenta el tipo de problemas que enfrentan o han enfrentado las mujeres migrantes que entrevistamos entre febrero y marzo de 2009, se hizo una revisión sobre el marco jurídico internacional y se elaboró un documento que contiene la fundamentación jurídica de cada uno de esos derechos en los que hay limitaciones para su ejercicio. Este trabajo estuvo a cargo de Melissa Vertiz.

extranjero han sido Estados Unidos, Guatemala y España. Así, para el año 2000, residían en México un total de 492.617 personas nacidas en el extranjero, de las cuales 23.957 eran de Guatemala (CEM, 2006). El mayor porcentaje de guatemaltecos (54,74%) se ubica en el estado de Chiapas, dado el carácter fronterizo de esta entidad y la histórica vecindad que ha compartido con la República de Guatemala, destacando los procesos migratorios temporales y permanentes procedentes del país vecino. De acuerdo con los resultados del último Censo de Población y Vivienda, en el año 2010 residían 961.121 personas nacidas en otro país, que representan 0,86% de la población total. De las personas nacidas en el extranjero, 77% son originarias de los Estados Unidos de América y el restante 23% de otro país (INEGI, 2010).

Una apreciación de la magnitud y de algunas características de la migración temporal desde Guatemala a México puede hacerse con la ya citada EMIF GUAMEX, bien sea mediante el análisis del flujo sur-norte (migrantes guatemaltecos procedentes de Guatemala a México) o bien del flujo norte-sur (migrantes guatemaltecos procedentes de México a Guatemala), a quienes se les realiza una encuesta en puntos de cruce de un país a otro. En el flujo norte-sur, la EMIF GUAMEX capta información de quienes regresan a Guatemala después de haber trabajado o buscado trabajo en México. De acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada en 2007, durante ese año se registraron 334.629 cruces de personas originarias de Guatemala que regresaban de México a su país,²³ de los cuales 149.988 son cruces de migrantes que permanecieron hasta 24 horas en México y 189.641 de quienes permanecieron más de un día (INM, *et al.*, 2009). De manera aproximada podemos asumir que los primeros son residentes fronterizos que se desplazan cotidianamente a trabajar en México (o *commuters*) y los segundos migrantes temporales. Una precisión más fina seguramente nos revelará que hay un mayor número de los primeros, si tomamos en cuenta las discusiones que se han hecho para definir el número de días que deben ser considerados para determinar la frecuencia de la movilidad cotidiana o *commuting* (Jiménez, 2009).

23 De acuerdo con la metodología de la EMIF GUAMEX, las personas entrevistadas de origen guatemalteco que tienen la intención de cruzar de Guatemala a México o las personas entrevistadas del mismo origen que regresan de México a Guatemala, se consideran migrantes, pues las zonas y puntos de muestreo están localizados en las rutas de tránsito de migrantes en las localidades fronterizas donde se aplica la encuesta.

En cuanto a la composición por sexo de quienes participaron en esos cruces de frontera, 72,9% corresponde a hombres y 27,1% a mujeres. Respecto a su experiencia laboral en México, casi la totalidad de personas que cruzaron la frontera México-Guatemala (99,5%=332.679) declaró haber trabajado en su último viaje a México. El principal sector de actividad fue el agropecuario (38,4%), seguido del comercio (22,3%), la industria (20,8%) y los servicios (18,4%). Los migrantes que permanecen hasta 24 horas se dedican principalmente al comercio (42,8%) y a la construcción (24,2%), mientras que los que permanecen más de un día se dedican en mayor medida a las actividades agropecuarias (60,5%), la construcción (14,8%) y el servicio doméstico (13,3%). Los hombres trabajan principalmente en actividades agropecuarias (48,8%) y en la construcción (25,1%), en tanto que las mujeres se emplean más en el comercio (47,3%) y en el servicio doméstico (39%) (INM, *et al.*, 2009).

Esta intensidad en la dinámica migratoria temporal en la región fronteriza México-Guatemala, da cuenta de la existencia de un mercado laboral binacional, en el que es notoria la confluencia de personas que proceden de Guatemala con el fin de trabajar en diversas actividades en México y en el que las mujeres tienen un importante papel.

Principales resultados

Las mujeres entrevistadas²⁴

Para este estudio fueron entrevistadas 55 mujeres guatemaltecas en los estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo y en la Ciudad de México. La mayor parte de estas mujeres son inmigrantes (41 mujeres), es decir, personas que ya se han establecido en los llamados lugares de acogida o de llegada.²⁵ En menor número son trabajadoras temporales (8), quienes después de una temporada regresan a sus ca-

24 Las características de las mujeres entrevistadas se resumen en la tabla 1; los lugares donde se realizaron las entrevistas pueden verse en el mapa 1. (Véase anexo).

25 Aunque en muchos estudios es cada vez más frecuente hacer referencia a lugares de «acogida» o de «recepción», para migrantes indocumentados y minorías étnicas, esto puede resultar una contradicción, pues pareciera aludirse a una supuesta hospitalidad que no siempre se produce. Cuando se usa la expresión «lugar de destino» se alude a una relación meramente espacial, a un trayecto unidireccional o bidireccional (origen-destino), pero no a la trama de relaciones sociales que se construyen o pueden estar construyendo como consecuencia de dicho movimiento, ya sea en el lugar de llegada, en el lugar de salida, o en uno u otro, o en varios posibles (como, por ejemplo, sucede con las diásporas), tal como lo enfatiza el enfoque transnacional del estudio de la migración internacional.

sas en Guatemala; y le siguen en número las trabajadoras transfronterizas (6)²⁶ quienes se movilizan diariamente, o cada dos o tres días o bien durante los días hábiles de la semana para trabajar en alguna localidad fronteriza.²⁷ Las mujeres provienen fundamentalmente de departamentos fronterizos de Guatemala: San Marcos, Huehuetenango, El Petén y Quiché, así como del departamento de Guatemala.²⁸ En Chiapas se registra el mayor número de mujeres procedentes de San Marcos, mientras que en Campeche y Quintana Roo las mujeres provienen sobre todo de El Petén, Huehuetenango y Quiché.

En general, la mayor presencia de personas guatemaltecas en el estado de Chiapas obedece al tipo de vínculos históricos con Guatemala, en especial los producidos en la región del Soconusco con el departamento de San Marcos, y en menor medida en la llamada región fronteriza de Chiapas con el departamento de Huehuetenango. En esta entidad también cuentan los asentamientos de ex refugiados guatemaltecos, quienes en el segundo quinquenio de los años noventa iniciaron un proceso de integración a algunas de las localidades en las que se ubicaron durante la década anterior, como resultado del desplazamiento del que fueron objeto durante la guerra de baja intensidad en Guatemala. En Campeche, la mayor presencia de personas nacidas en Guatemala obedece en buena medida a este mismo tipo

26 Nos referimos a residentes de regiones fronterizas que se movilizan en los territorios adyacentes o contiguos a la demarcación internacional de dos o más países. Lo relevante en la medición de este desplazamiento (movilidad cotidiana, movilidad diaria, conmutación o movilidad pendular), es que se realiza entre dos lugares, siendo uno el lugar de residencia, con cierta regularidad y frecuencia sin que se produzca un cambio de residencia (Jiménez, 2009: 168). Esta movilidad ha estado referida a actividades laborales y el estudio, la atención médica y el consumo (compras, turismo) (véase Módenes, 2008 y Jiménez, 2009). La movilidad transfronteriza reviste importancia para el análisis de la organización familiar de quienes no solo son residentes fronterizos sino, al mismo tiempo, son trabajadores transfronterizos (*commuters*). Cuando nos referimos a regiones fronterizas, consideramos, como lo señala Jan de Vos, que lo fronterizo no solo alude a una línea o franja territorial divisoria precisamente delimitada (*border* o frontera límite), sino que hace referencia a un territorio o a una región en expansión (*frontier* o frontera frente) (De Vos, 2002: 50). Las fronteras son ámbitos de rupturas y de continuidades, regiones que se extienden y que adquieren dimensiones transfronterizas e identidades propias, que las distinguen de los territorios que separan (Castillo, 2002: 31).

27 De acuerdo con Jiménez (2009: 168), no está claro si la frecuencia de este tipo de desplazamiento tiene que ser diaria, de los días hábiles de la semana o de la mayoría de los días de la semana. Por nuestra experiencia en la región fronteriza del Soconusco con Guatemala, este tipo de movilidad espacial no se refiere al desplazamiento diario (ir y regresar el mismo día), sino que hay casos en los que el desplazamiento se hace durante varios días de la semana o todos los días hábiles de la semana.

28 Guatemala está dividida en ocho regiones, cada región abarca uno o más departamentos que poseen características geográficas, culturales y económicas parecidas. Cada uno de sus departamentos se divide en municipios y los municipios en aldeas y caseríos. Actualmente existen 22 departamentos y 331 municipios (Congreso, 2011).

de asentamientos de ex refugiados que se produjeron por la reubicación de parte de los campamentos desde Chiapas. En Quintana Roo, sucede algo similar, aunque a los ex refugiados guatemaltecos que viven en las localidades que se formaron en el proceso de integración, se suma la presencia de migrantes que desde hace algunas décadas se han establecido en poblados de la franja fronteriza colindante con Belice, quienes llegaron desde departamentos guatemaltecos, como El Petén, en búsqueda de trabajo en la zafra de la caña de azúcar o en actividades de servicios y comercio de estos pueblos cercanos al ingenio azucarero. En los últimos años también se ha registrado la presencia de personas nacidas en Guatemala que viven y/o trabajan en la llamada Riviera Maya,²⁹ quienes, a su vez, proceden de Chiapas, Campeche y de la propia Quintana Roo, de localidades que fueron asentamientos de refugiados y de otras localidades donde viven migrantes guatemaltecos que llegaron a la región por otras causas. También hay migrantes que han llegado recientemente desde Guatemala, que se han asentado en estos pueblos y van a trabajar a los centros turísticos del Caribe mexicano.³⁰

Debido a que uno de los criterios de selección de la muestra de mujeres guatemaltecas en México era la ocupación, la mayor parte desempeñaba alguna actividad remunerada al momento de la entrevista; aunque también entrevistamos a algunas mujeres que estaban dedicadas a su hogar y no recibían ningún tipo de remuneración. La mayor participación laboral de las mujeres se registra en actividades relacionadas con el comercio, ya sea como comerciantes, empleadas en comercio o vendedoras ambulantes (16), seguidas de trabajadoras en servicio doméstico (11), en actividades artesanales y como ayudantes (7), así como en actividades agrícolas (4), actividades en servicios personales en establecimientos (5) y en actividades como profesionales, empleadas de oficinas o de administración (5).

Las mujeres entrevistadas migraron por primera vez a México entre 1965 y 2008, y lo hicieron cuando tenían una edad mediana de 17,5 años, en un rango que va de 6 a 38 años de edad. En promedio, estas mujeres llevan casi veinte años residiendo en territorio mexicano, pero

29 Franja costera en la península de Yucatán donde se ubican ciudades y centros turísticos, como Cancún y Playa del Carmen, destinados principalmente al turismo internacional. En esta extensa franja costera se sigue construyendo infraestructura hotelera y de servicios que demanda mano de obra de baja calificación.

30 Entrevistas personales al delegado local de Migración en Chetumal, Quintana Roo, a la responsable de Regularización de Estancia de la Delegación Local de la ciudad de Campeche, Campeche, y al delegado de comunidad de San Isidro La Laguna, Municipio Othón P. Blanco, Quintana Roo, realizadas en agosto de 2009.

hay quienes tienen más de 30 años viviendo en alguna localidad mexicana. La principal razón para venir por primera vez a México está relacionada con motivos económicos (29), pero hay quienes llegaron huyendo de la violencia política que se produjo en Guatemala en los años ochenta (13) y quienes lo hicieron para protegerse de alguna situación de violencia intrafamiliar (4). Otras mujeres (9) llegaron buscando la reunificación familiar o porque iban a formar una familia.

La condición migratoria como elemento que restringe el acceso a servicios

En cuanto a su condición migratoria, casi la mitad de las mujeres al momento de la entrevista se encontraba de manera regular en el país, ya sea porque contaban con la carta de naturalización (12) o con un documento migratorio (16).³¹ Quienes contaban con carta de naturalización eran mujeres que habían buscado refugio en México a principios de los años ochenta y que no retornaron a Guatemala después de la firma de los acuerdos de paz. Hay que decir que no todas las mujeres que fueron refugiadas están naturalizadas, algunas inclusive se encuentran indocumentadas. Ese es el caso de quienes decidieron retornar a Guatemala, pero que por varias razones, entre estas las económicas, tuvieron que regresar a México.³²

La otra mitad de las mujeres entrevistadas no cuenta con documentos (12)³³ o bien están insuficientemente documentadas (15).³⁴ Esta última situación puede presentarse cuando la vigencia del documento migratorio venció y aún no se realiza el trámite de renovación, pero también cuando el documento migratorio no autoriza el desempeño de actividades remuneradas. Este tipo de distinciones es necesario, pues hay diferencias en la percepción de las mujeres respecto a una y otra condición. Las mujeres que nunca han tenido un documento migratorio reconocen su vulnerabilidad por no tenerlos. En cambio, las mujeres que ingresan con un documento aunque este no autorice a trabajar, perciben que ellas sí tienen permiso para estar

31 En este último caso, nos referimos a quienes tienen vigente la formas migratorias FM3 y FM2, así como la forma migratoria de trabajador fronterizo (FMTF).

32 Según entrevistas personales a los delegados, ya referidas en nota anterior. Al respecto también se puede consultar, por ejemplo, Kauffer (2005) y Arriola (2008).

33 Nos referimos a quienes no tienen documento alguno, vigente o no vigente.

34 Hacemos referencia a mujeres que entraron con un documento migratorio que no les autoriza a trabajar. Ese es el caso de quienes entran con forma migratoria de visitante local (FMVL) y que ejercen una actividad económica (como las comerciantes, vendedoras ambulantes y trabajadoras domésticas). A pesar de esta «irregularidad», las mujeres que tienen este documento perciben que cuentan con alguna autorización para estar en México y eso le da un sentido diferente a su estancia. Aquí también incluimos a las mujeres que tienen un documento no vigente.

en México y para trabajar, reconociendo que les pueden imponer una multa o les pueden quitar los productos que venden. También hay que enfatizar que hay mujeres que después de haber estado en una situación regular no pueden renovar su documento migratorio por varias razones, la mayor parte como producto de una situación en la que son vulnerables: por falta de recursos económicos para pagar el costo de la renovación, porque no tienen información sobre este trámite, o porque en su calidad de «dependientes económicos» o de «inmigrantes familiares» deben contar con el apoyo de quien dependen o de quien sean parientes para llevar a cabo la renovación de su documento. Esto último constituye un serio problema en casos de divorcio o cuando los esposos retienen el documento migratorio y condicionan el apoyo a las mujeres para poder llevar a cabo el trámite migratorio.

De este modo, la situación «irregular» puede estar referida a los siguientes hechos: 1) haber ingresado al país sin documentos y no haber hecho trámites de regularización;³⁵ 2) haber ingresado con documentos, pero no haberlos renovado; y 3) haber ingresado con documentos, pero estar desempeñando actividades que no fueron autorizadas por las autoridades migratorias. Estos escenarios tienen distintos efectos en las personas migrantes y en sus familias. En especial, el hecho de no contar con documentos migratorios expone a las mujeres y a sus familias a distintos riesgos y restricciones en cuanto al acceso a servicios y a derechos, como lo señalaremos enseguida.

Abusos económicos y sociales a las mujeres trabajadoras migrantes

Las mujeres que entrevistamos identifican una serie de problemas relacionados con el acceso a servicios y a derechos económicos, sociales y culturales, además de políticos y civiles, que no solo las afectan a ellas, sino además a sus familias.

Uno de los problemas más señalados por las mujeres inmigrantes en situación irregular es el registro civil del nacimiento de sus hijos, el cual afecta de manera inmediata el derecho a la educación. Este es un problema no solo para los descendientes nacidos en México, sino también para los nacidos en Guatemala (o en otro país), pues por diversas razones, incluyendo las de fuerza mayor, no pudieron ser registrados en su país, y otros que teniendo el registro civil de Guatemala se ven afectados por los problemas de irregularidad migratoria de uno o de los dos padres.³⁶

35 También puede haber casos de migrantes que pueden tener documentación apócrifa por haber obtenido documentos de identidad como mexicanos sin haber pasado por un proceso de naturalización.

36 A partir de los relatos de las mujeres entrevistadas, hemos identificado situaciones en

Según las leyes mexicanas, toda persona que nace en México es mexicana y se puede registrar ante las autoridades correspondientes antes de que cumpla seis meses sin que los padres tengan que demostrar legal estancia,³⁷ pero eso no se cumple en todos los casos porque se les exige dichos documentos.³⁸ Esta situación ha generado una serie de problemas, uno de los cuales afecta directamente a los niños y niñas, quienes no pueden contar con el registro civil que les permita ingresar o permanecer en la escuela, lo que ha generado una situación de exclusión social.

El gobierno del estado de Chiapas ha impulsado algunas iniciativas, entre las cuales está la reforma al artículo 56 del Código Civil de la entidad, que facilita el trámite de solicitud de registro civil; aunque el problema de rezago en el registro civil no solo atañe a niños y niñas, sino también a un número considerable de personas adultas, hijos o hijas de padre o madre, o ambos, de origen extranjero y que nacieron en México. También hay casos de niños, niñas y adultos extranjeros que viven desde hace años en México y que tienen problemas con sus documentos de identidad.

Este problema se ha agudizado debido a: 1) la falta de información de los padres indocumentados, quienes prefieren pasar desapercibidos y no exponerse a una posible deportación si acuden a una oficina de gobierno; 2) las malas prácticas —por desconocimiento, prepotencia o negligencia— de los empleados de las oficinas del registro civil, quienes niegan el servicio anteponiendo exigencia de legal estancia a los padres; 3) la falta de documentos de identidad de los padres extranjeros/as y los obstáculos que enfrentan para obtenerlos, bien sea porque no hay un consulado cercano, porque en el consulado no les apoyan adecuadamente, o porque en el lugar de origen también tuvieron problemas de registro civil, o bien porque no cuentan con recursos económicos para ir a su lugar de origen para obtenerlos; y 4) la corrupción o las malas prácticas de algunos funcionarios que

las cuales la madre (o el padre) es de México y el padre (o la madre) es de Guatemala (o de otro país, para el caso de inmigrantes o migrantes temporales de otras nacionalidades), quienes ante la necesidad de que su hijo cuente con el registro civil se ven obligados a registrarlo/a como hijo o hija de padre soltero o de madre soltera, negando la existencia de su contraparte (materna o paterna). Hay inclusive casos en los que alguno de los progenitores ha conseguido documentos de nacionalidad mexicana y registra a sus hijos como mexicanos, negando la existencia (por un supuesto fallecimiento o por vivir en el extranjero) del otro. En otros casos, otra persona asume la contraparte materna o paterna del progenitor extranjero. Varias de estas decisiones se han tomado sin consentimiento del otro (padre o madre), inclusive sin la de los propios hijos, quienes deben negar su origen a solicitud de alguno de los padres.

37 Artículo 68 de la Ley General de Población.

38 En la nueva Ley de Migración que está en proceso de aprobación, esta restricción va a ser derogada.

prefieren expedir «constancias de no existencia» para «facilitar» el registro de un niño, niña o adulto extranjero como mexicano.

El tema del registro civil de los hijos complejiza la situación de las familias migrantes, pues a los hijos se les heredan los problemas de la irregularidad migratoria de los padres, quienes a su vez se los heredan a sus hijos. Juana, por ejemplo, llegó a vivir hace 12 años a México y traía a tres de sus hijos muy pequeños, quienes nacieron en Guatemala. Aquí tuvo dos hijos más. Ella vive en una zona rural, donde trabaja cuidando un rancho. Ella sola parió a los dos hijos más pequeños porque le habían dicho que las autoridades mexicanas se los podían quitar. Ella no tiene sus documentos de identidad y tampoco cuenta con la constancia de alumbramiento de esos dos hijos. Por la falta del acta de nacimiento, nunca los mandó a la escuela, y siguen en la misma situación. Además, la falta del registro de sus hijos nacidos en Guatemala también ha tenido consecuencias. La hija más grande nacida en Guatemala se fue a vivir con un joven mexicano, con quien procreó a una hija. Como la joven no tiene documentos, la suegra registró a la niña a su nombre y al de su hijo, sin que tomaran en cuenta su opinión. Lo más preocupante es que esa jovencita guatemalteca está supeditada a los mandatos de la suegra, so pena de quedarse con la niña. De este modo, se reproducen serias irregularidades por desconocimiento, por falta de orientación, por falta de difusión y de apoyo en procesos de regularización y, por supuesto, por irregularidades en distintas oficinas del registro civil. Este es un problema que se presenta en todos los lugares donde hicimos entrevistas, aun en la Ciudad de México.

El efecto negativo de este problema del registro civil sobre el acceso a la educación es evidente en el caso de las familias que se ven afectadas por los problemas de irregularidad migratoria. Pero no son las únicas familias que están afectadas por el acceso a la educación, también lo están las familias de trabajadoras temporales que vienen a México en determinadas épocas del año.³⁹ Aunque en el estado de Chiapas se ha emprendido un programa para atender a esta población de hijos e hijas de jornaleros agrícolas guatemaltecos, se requiere una acción coordinada con varias instancias para poder ampliar la cobertura actual que está limitada a un número pequeño

39 En otra parte hemos señalado este problema del acceso a la escuela y la falta de documentos migratorios, no solo mencionando la situación de los inmigrantes irregulares, sino de los trabajadores migrantes temporales que vienen con hijos de edad escolar durante la cosecha de algunos productos, o en períodos más largos para trabajar en otras actividades que demandan los mismos cultivos (Rojas, 2010).

de fincas que están participando en este programa. La atención a la educación, sin embargo, se ve limitada mientras no haya un programa integral que incluya a niños y niñas en diferentes circunstancias y modalidades migratorias, incluyendo a los hijos de trabajadoras transfronterizas.

Otro problema que enfrentan los integrantes de las familias de mujeres migrantes es el del acceso a la salud en general y a la salud sexual y reproductiva en particular. Aunque en el estado de Chiapas se han emprendido acciones a favor de la atención de los migrantes sin importar su condición migratoria,⁴⁰ hay problemas de acceso a este tipo de servicios y, por tanto, al derecho a la salud. Varios inmigrantes han encontrado como alternativa acudir a la Cruz Roja y a los consultorios populares de farmacias similares, pues allí no les piden documentos y las consultas son de bajo costo (25 pesos, equivalentes a dos dólares aproximadamente). Además, en los consultorios de las farmacias citadas pueden acceder a medicamentos de bajo costo. Sin embargo, hay casos en los que para otro tipo de atención médica no tienen acceso. Para las familias de migrantes temporales el acceso es más restringido, por la falta de disponibilidad de este tipo de atención en los lugares de trabajo y por la ausencia de prestaciones sociales, condiciones que son comunes en las relaciones laborales de los trabajadores migrantes.

En los relatos de las mujeres migrantes, podemos identificar otros problemas de acceso al disfrute de derechos, que aquí solo serán enunciados y que ameritan un espacio más amplio de análisis, por las repercusiones no solamente en las familias de migrantes, sino en los procesos sociales de integración e inclusión en las sociedades de llegada, como el derecho a un trabajo decente, el derecho a la preservación de la cultura, el derecho a la igualdad y a la no discriminación, el derecho a una vida sin violencia, el derecho a la justicia, el derecho a una vivienda digna y el derecho a la información. En el caso de este último derecho, se puede señalar como ejemplo que en los casos de violencia intrafamiliar o de género, las mujeres desconocen a qué oficinas de gobierno u organismos de la sociedad civil deben acudir para solicitar información o atención, de modo que puedan acceder a una vida libre de violencia. Esto es muy notorio en localidades alejadas de centros urbanos grandes, donde no hay oficinas locales de atención a mujeres, aunque tengan programas de atención a víctimas de violencia o que cuenten con programas para evitar este tipo de problemática.

40 Dentro de este tipo de programas se encuentra el caso de la Jurisdicción Sanitaria VII, ubicada en la región fronteriza del Soconusco.

Exceptuando los casos de la Ciudad de México, la mayor parte de las mujeres aluden a problemas de acceso a la información, ya sea porque las propias mujeres no tienen los medios para obtenerla, o bien porque los programas o campañas de información no contemplan a las poblaciones de migrantes o no consideran los obstáculos que ellas pudieran tener, por ejemplo, baja o nula escolaridad, no tener acceso a medios de comunicación y vivir en localidades alejadas. Llama la atención los casos de mujeres que pueden tener acceso a información pero que consideran que no tienen derecho a la misma porque no son mexicanas. La falta de información, en particular, ha generado información tergiversada o distorsionada que intimida a las mujeres indocumentadas a buscar acceso a servicios y a justicia.

En general, las mujeres tampoco han recibido orientación respecto a su situación como migrantes y a las opciones para regular su estancia en el país. En particular, las mujeres que aun no cuentan con documentos migratorios desconocen la posibilidad de acogerse a los programas de regularización de estancia promovidos por el Instituto Nacional de Migración, debido a que no están informadas al respecto y porque son temerosas de una posible deportación si van solas a hacer el trámite ante las autoridades migratorias. Solamente algunas mujeres saben que existen organizaciones civiles o de derechos humanos que las pueden orientar o defender. Esta misma falta de información ha propiciado intentos de engaño o manipulación,⁴¹ por lo que para garantizar que este tipo de programas tenga un mayor alcance, se requiere mayor difusión y el acompañamiento por parte de más organizaciones civiles, además de las pocas que ya lo hacen.

Respecto a la percepción de discriminación en México, alrededor de la mitad de las mujeres mencionan que, en distintos momentos, se han sentido discriminadas por el hecho de ser extranjeras. Sin embargo, también hay mujeres que dicen no percibir discriminación, como las guatemaltecas ya naturalizadas en México que viven en las comunidades donde fueron acogidas como refugiadas en la década de los ochenta, y que actualmente son pueblos con reconocimiento jurídico administrativo. Lo interesante de este último caso es que las mujeres no perciben discriminación porque, como ellas mismas lo señalan, se encuentran rodeadas de sus propios paisanos; sin embargo, hay algunas de ellas que perciben que sí son discriminadas cuando salen fuera de estas comunidades.

41 Es común que a las mujeres migrantes se les ofrezca arreglo o falsificación de documentos argumentando dificultades en los trámites si acuden con las autoridades migratorias.

Iniciativas de las mujeres en la defensa y promoción de sus derechos como migrantes

Con la información proporcionada por los representantes de las organizaciones y por las mujeres entrevistadas, no hay evidencias de iniciativas de las propias mujeres guatemaltecas para organizarse en México y constituir colectivos para denunciar abusos, demandar atención y promover la titularidad de sus derechos como migrantes, dada la obligatoriedad del Estado mexicano de cumplir con disposiciones nacionales e internacionales sobre el tema.

En Campeche y Quintana Roo, encontramos que solo las mujeres que llegaron buscando refugio en la década de los ochenta han tomado iniciativas para organizarse.⁴² Las modalidades de su organización ameritan un mayor análisis, pues las iniciativas relatadas por las propias mujeres hacen referencia a la organización con fines productivos, con la cual buscan obtener alguna autonomía económica. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) de México ha incorporado a estas comunidades a su padrón de pueblos indígenas, por lo que hay algunas iniciativas para incluir el tema de los derechos de las mujeres y los mecanismos para su empoderamiento, pero no hay indicios de que este último tipo de organizaciones exista.

Aunque aparentemente no hay impedimentos legales para que las mujeres se organicen, en la práctica no lo hacen. De acuerdo con la información de las entrevistas, hay varias razones por las cuales las mujeres no se organizan: 1) las mujeres indocumentadas que ya están establecidas en México quieren pasar desapercibidas y algunas de ellas no mencionan su nacionalidad, perciben que al asumirse extranjeras van a ser víctimas de discriminación, 2) las condiciones de marginación en que se encuentran varias de las mujeres no les permite contar con tiempo y espacios de colaboración entre ellas, y 3) hace falta liderazgo entre las propias mujeres para impulsar iniciativas de organización y no hay quien las acompañe en este proceso. Ni las organizaciones de la sociedad civil ni otras instituciones han promovido estas iniciativas entre las mujeres guatemaltecas.

42 Las mujeres guatemaltecas que vivieron en México durante los años ochenta como refugiadas lograron organizarse en tres colectivos: «Madre Tierra», «Ixmucafé» y «Mamá Maquín», pero con el retorno a Guatemala dichas organizaciones en México perdieron fuerza y desaparecieron.

Las organizaciones e instituciones que se vinculan con los migrantes

La mayor parte de las organizaciones vinculadas con la migración femenina procedente de Guatemala se ubica en el estado de Chiapas. Igualmente, en el centro de México, en particular en la Ciudad de México, se ubican las principales instituciones del gobierno federal y organismos internacionales vinculados con la migración a nivel general, y que no necesariamente se enfocan a la migración proveniente de Guatemala, sino a aspectos, programas y acciones del proceso migratorio internacional, dentro del cual ha cobrado creciente importancia la migración desde Centroamérica.

En otros estados mexicanos, también se ha prestado atención a migrantes centroamericanos, pero se trata fundamentalmente de migración en tránsito. En estos casos, las acciones emprendidas se han enfocado a dar asistencia a los migrantes para continuar su camino y en llevar a cabo campañas de promoción y defensa de derechos, relacionados con el libre tránsito y con los abusos que se han cometido en contra de las personas migrantes durante dicho desplazamiento migratorio.

Cada una de las organizaciones e instituciones tiene sus propios programas y lleva a cabo acciones específicas en favor de la defensa y promoción de los derechos de las mujeres migrantes. Solamente en determinados casos se realizan actividades en colaboración o redes. Las organizaciones que han participado en este proyecto pueden ser clasificadas en tres grupos: 1) organizaciones de la sociedad civil, 2) instituciones de gobierno y 3) organismos internacionales. En todos estos casos hay programas y acciones orientados a la atención de migrantes provenientes desde Centroamérica. Ninguna atiende exclusivamente a migrantes guatemaltecos/as, aunque en la práctica puede suceder esto, dado que las migrantes guatemaltecas tienen mayor presencia en la región. Recientemente se ha incrementado el número de inmigrantes hondureños/as y, en mucho menor medida, salvadoreños/as. Algunas organizaciones e instituciones también atienden población mexicana local.

Orientaciones de políticas públicas y respuestas del Estado a las normas e instituciones internacionales de los derechos humanos

México ha suscrito diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en los que se obliga jurídicamente a la eliminación de formas de discriminación y a proteger los derechos para todos los migrantes, pero algunos de estos mecanismos hacen énfasis en los casos de migración de mujeres y de niños, niñas y adolescentes, como la Convención internacional sobre la eliminación de

todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención interamericana de Belem do Para y la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Igualmente, en 2004, México ratificó el Protocolo sobre la trata de personas, en especial mujeres y niños y, en seguimiento a dicho instrumento, ha firmado el Memorándum de entendimiento para la protección de las mujeres y de los menores de edad víctimas de la trata y tráfico de personas en la frontera México-Guatemala. Asimismo, es parte integrante de la Conferencia regional sobre migración, mecanismo en donde se ha puesto énfasis en la atención a la migración de mujeres, niños, niñas y adolescentes y en el tema de los derechos humanos, así como en el de trata de personas.

La suscripción a estos convenios y tratados, sin embargo, no implica una adopción inmediata o automática de las recomendaciones que se formulan. Si bien en los últimos años ha habido una respuesta del Estado mexicano, no se han emprendido esfuerzos específicos para formular una política migratoria que contemple las distintas modalidades de la migración. Como señala Galiana (2005), no se puede concebir al inmigrante como si fuese un «trabajador invitado» que llega a un país por un tiempo para regresar a su lugar de origen; es necesario considerar también que hay migrantes que llegan a un país y se quedan a vivir allí. Esa situación plantea un tipo distinto de exigencias, demandas, necesidades y respuestas, que deben estar contempladas en una política migratoria «integral, coherente y articulada» que, hasta ahora, no se tiene en México.

En 2005, el Instituto Nacional de Migración hizo un esfuerzo por formular una propuesta sobre política migratoria para la frontera sur. Fue el primer esfuerzo de ese tipo. También, desde el mismo año, el Instituto Nacional de las Mujeres, en conjunción con el INM, tomó la iniciativa de convocar a distintas dependencias gubernamentales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil para conformar la Mesa Interinstitucional de Género y Migración, la cual se ha enfocado a abordar distintas temáticas de la migración femenina en México, incluyendo la de las mujeres centroamericanas que llegan a este país o que usan su territorio como un corredor de tránsito hacia Estados Unidos. El esfuerzo más reciente se plasma en las reformas a la Ley General de Población, publicadas en julio de 2008, mediante las cuales se despenaliza la migración indocumentada.⁴³

43 Con las modificaciones a la Ley General de Población, realizadas por el Congreso de la Unión, la internación de personas indocumentadas a territorio mexicano ya no está tipificada como delito sino ahora es considerada una falta administrativa.

Más recientemente, el gobierno mexicano está discutiendo la promulgación de la Ley de Migración.⁴⁴

A nivel estatal, también hay algunos esfuerzos. En el caso del estado de Chiapas, los dos últimos gobiernos se han interesado en promover una política migratoria específica para dicha entidad, considerando a los migrantes que llegan a trabajar o a residir a la entidad. Con ese fin se creó una Unidad de Atención a Migrantes.

Aun con estos esfuerzos, uno de los desafíos en las propuestas para una política migratoria integral es considerar efectivamente a los migrantes como sujetos de derechos y no únicamente como víctimas que requieren asistencia.

Conclusiones

La complejidad en la dinámica migratoria hacia México alude a muchos aspectos. En este trabajo quisimos llamar la atención sobre la necesidad de hacer distinciones a la hora de hablar de migrantes hacia México (y no solo de inmigrantes). Para este caso, debemos distinguir a quienes se pueden identificar como inmigrantes de los migrantes temporales y los residentes fronterizos con movilidad transfronteriza. Esta situación migratoria se complejiza aún más al considerar la situación migratoria de quienes conforman estos grupos, la cual no se limita a la autorización de «legal estancia», sino además a la autorización o no para desempeñar actividades remuneradas. Según Ana María López Sala (2005), las políticas de los Estados nacionales han generado categorías de extranjeros, por lo que a la hora de cualquier diagnóstico para el diseño de políticas o de programas que se relacionen con inmigrantes no debe perderse de vista que estos no forman un colectivo monolítico y unívoco en cuanto sujetos de derechos.

En términos generales, podemos decir que la política mexicana respecto a la migración de tránsito ha tenido también un efecto significativo sobre las acciones relacionadas con los inmigrantes y los migrantes temporales. Las disposiciones del Estado para reforzar las acciones de mayor control fronterizo y de contención de migrantes en tránsito, enmarcadas en una política de seguridad nacional, no solo han servido para criminalizar a los migrantes en tránsito, sino que, de manera paralela, han incrementado el control y la vigilancia de todos los flujos migratorios, con un claro menoscabo de sus derechos. En el caso

44 La Ley de Migración fue promulgada por el presidente de la República el 24 de mayo de 2011 y su reglamentación deberá expedirse dentro de los 180 días posteriores a dicha promulgación.

particular de las mujeres centroamericanas que viven y trabajan en México, entre las que hay una presencia mayoritaria de guatemaltecas, se evidencia este efecto, tanto para ellas como para sus familias, pues al momento de solicitar atención médica, denunciar violencia intrafamiliar, registrar el nacimiento o pedir certificados de estudio para sus hijos, entre otros, las autoridades locales han antepuesto exigencias de su estatus migratorio, por lo que muchas de ellas prefieren no hacer visible su condición de migrante o su nacionalidad.

En ese contexto, las mujeres inhiben cualquier posibilidad de asociarse para buscar un reconocimiento a sus derechos y al de sus familias. Las organizaciones civiles, por su parte, podrían jugar un papel importante en este proceso de reconocimiento de derechos. Sin embargo, en la región de la frontera sur de México hay pocas organizaciones, las cuales están muy demandadas en distintos aspectos vinculados con la atención a migrantes y a otras poblaciones locales. Además, no cuentan con financiamiento suficiente y sus capacidades aún deben ser fortalecidas. Aunque hay un compromiso genuino con la defensa y promoción de derechos, es necesario tender puentes de colaboración y trabajar de manera coordinada con otras organizaciones e instituciones, en distintos ámbitos.

En México se han emprendido esfuerzos por mejorar la atención a los migrantes, pero son insuficientes. Las propias medidas de control y verificación migratoria dan al traste con algunas de estas iniciativas. Aun con estos esfuerzos, uno de los desafíos en las propuestas para una política pública integral es considerar efectivamente a los migrantes como sujetos de derechos. El desafío no es formular políticas públicas, sino lograr que las acciones, programas y proyectos que se promuevan mediante tales políticas se hagan efectivas y que se vigile su cumplimiento.

El tema del acceso a servicios y a derechos ha generado debates internacionales. México ha suscrito diversos acuerdos, convenios, tratados y otras disposiciones relativas al trato digno y garantía de derechos. Pero en la práctica se cumplen parcialmente, porque no existe una congruencia entre los derechos prescritos a través de acuerdos y convenciones internacionales con las leyes y políticas nacionales.

El reconocimiento de los migrantes como sujetos de derechos, nos remite al reconocimiento de las diferencias y de lo local, así como a la participación de los propios migrantes en la demanda de sus derechos, lo que cuestiona la noción tradicional de ciudadanía (Jelin, 1994). Algunos autores han enfatizado que la ciudadanía incluyente no se puede construir sin la «ciudadanía activa», esto es, sin la participación de los agentes mismos que reclaman derechos. Pero para tener un derecho y

actuar para reclamarlo, el primer paso es tomar conciencia del «derecho a tener derecho». Este reconocimiento es importante para las mujeres de grupos marginados o excluidos porque ni ellas ni sus familias disponen de medios para acceder a derechos, no se les considera, ni ellas se ven a sí mismas como sujetos de derechos. El derecho a la información es básico en ese sentido. El lenguaje de los derechos debe ser usado para crear conciencia sobre derechos legales formales, pero también para que algunos sectores hablen sobre la falta de derechos sustantivos.

Retomando una de las conclusiones del informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), podemos decir que aún

[e]stamos muy lejos del cambio del paradigma necesario para tratar a los [y las] migrantes como «ciudadanos del mundo» y «titulares de derechos», con independencia de su lugar de procedencia y destino (OMS, 2003: 29).

Dicho cambio requerirá tiempo, diálogo, información precisa y voluntad política, pero debemos encaminar esfuerzos en ese sentido.

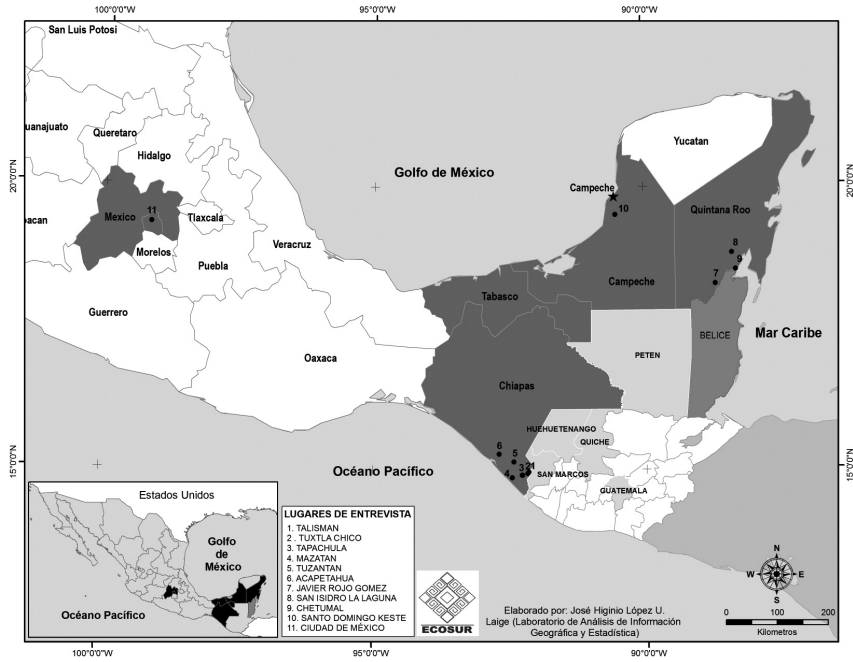
Anexo

Tabla 1. Principales características de las mujeres guatemaltecas entrevistadas

<i>Total mujeres entrevistadas</i>	55
Edad mediana de las mujeres al momento de la entrevista	37 años
Rango de edad de las mujeres al momento de la entrevista	13 a 64 años
Edad promedio al momento de la primera migración a México	17,5 años
Rango de edad de las mujeres al momento de la primera migración a México	6 a 38 años
Mujeres entrevistadas por entidad	
Chiapas	33
Campeche	9
Quintana Roo	8
Ciudad de México	5
Mujeres según situación migratoria	
Mujeres inmigrantes o establecidas en México	41
Mujeres migrantes temporales o estacionales	8
Mujeres residentes fronterizas	6
Mujeres según condición migratoria	
Mujeres con documentos migratorios vigentes	16
Mujeres naturalizadas	12
Mujeres insuficientemente documentadas	15
Mujeres sin documentos migratorios	12
Mujeres según departamento de origen en Guatemala	
San Marcos	22
Huehuetenango	9
Guatemala	6
El Petén	3
Quiché	3
Escuintla	3
Otros	9
Mujeres según condición de actividad	
Mujeres dedicadas a actividades relacionadas con el comercio	16
Mujeres trabajadoras en el servicio doméstico	11
Mujeres dedicadas a actividades artesanales y como ayudantes	7
Mujeres dedicadas a actividades agrícolas	4
Mujeres dedicadas a actividades en servicios personales en establecimientos	5
Mujeres profesionales, empleadas de oficinas o de administración	5
Mujeres dedicadas a actividades del hogar sin remuneración	7
Mujeres según motivo principal para migrar a México	
Por motivos económicos	29
Por huir de la violencia política en su país	13
Por huir de alguna situación de violencia intrafamiliar	4
Por reunificación familiar o para formar una familia	9

Fuente: Entrevistas realizadas a mujeres guatemaltecas en México, 2009-2010.

Mapa 1. Localidades de destino en México de las mujeres guatemaltecas entrevistadas



Bibliografía

- Ariza, Marina (2007) «Itinerario de los estudios de género y migración en México», en Ariza, Marina y Portes, Alejandro (coords.), *El país transnacional. Migración mexicana y cambio social a través de la frontera*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM/Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración/ Miguel Ángel Porrúa, pp. 453-511.
- Arriola V., Luis A. (2008) «La migración centroamericana en Campeche: una primera aproximación», *Informe de Consultoría para el proyecto Migraciones Mirando al Sur: dimensión cultural de los fenómenos migratorios centroamericanos*, Campeche, Campeche, 31 de octubre, mimeo, 49 pp., en <<http://mirandosur.org/wordpress/wp-content/uploads/2009/03/campeche.pdf>>, acceso 20 de septiembre de 2010.
- Basok, Tanya (2004) «Post-national Citizenship, Social Exclusion and Migrants Rights: Mexican Seasonal Workers in Canada», en *Citizenship Studies*, Routledge, Vol. 8, n.º 1, March, pp. 47-64.
- Castillo G., Manuel Ángel (2002) «Región y frontera: la frontera sur de México. Elementos conceptuales para la definición de región fronteriza», en Kauffer, Edith (ed.), *Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México*, San Cristóbal de las Casas, Chis., El Colegio de la Frontera Sur, pp. 19-47.
- CEM (Centro de Estudios Migratorios) (2006) *Aspectos generales de la inmigración actual en México. Algunas tendencias y características de la población nacida en el extranjero residente en México, 2000*, México, D.F., Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración.
- Congreso de la República de Guatemala (2011) *División administrativa de la República de Guatemala*, <www.congreso.gob.gt>, acceso 13 de mayo de 2011.
- CMMI (Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales) (2005) *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales*, Suiza, CMMI.
- De Vos, Jan (2002) «La frontera sur y sus fronteras. Una visión histórica», en Kauffer, Edith (ed.), *Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México*, San Cristóbal de las Casas, Chis., El Colegio de la Frontera Sur, pp. 49-67.
- Durand, Jorge (2008) «México, país de tránsito», en *La Jornada*, México, D.F., 31 de agosto.
- Ferrer Lues, Marcela (2007) *Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de CEPAL, Serie Población y Desarrollo n.º 73.
- Galiana Saura, Ángeles (2005) «Bases para el establecimiento de políticas de integración social y cultural de los inmigrantes de respeto a los derechos humanos», en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (ed.), *Los derechos humanos de los migrantes. Memorias del Seminario Internacional*, México, D.F., Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea y Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 171-204.
- Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (ed.) (2005) *Los derechos humanos de los migrantes. Memorias del Seminario Internacional*, México, D.F., Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea y Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Hondagneu-Sotelo, Pierrette (2007) «La incorporación del género a la migración: "No sólo para feministas" ni sólo para la familia», en Ariza, Marina y Portes, Alejandro (coords.), *El país transnacional. Migración mexicana y cambio social a través de la frontera*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM/Cen-

- tro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración/Miguel Ángel Porrúa, pp. 424-451.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2001) *XII Censo de Población y Vivienda 2000*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (2010) *Censo de Población y Vivienda 2010*, <www.censo2010.org.mx>, acceso 10 de mayo de 2011.
- INM, CONAPO, COLEF, SRE y STPS (Instituto Nacional de Migración, Consejo Nacional de Población, El Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Trabajo y Previsión Social) (2006) *Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México, 2004*, México, D.F., Instituto Nacional de Migración, Consejo Nacional de Población, El Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- (2009) *Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México, 2007. Serie histórica 2004-2007*, México, D.F., Instituto Nacional de Migración, Consejo Nacional de Población, El Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Jelin, Elizabeth (1994) «¿Ante, de, en, y? Mujeres y derechos humanos», en *América Latina Hoy*. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 9, pp. 6-23.
- Jiménez, Maren Andrea (2009) «Potencialidades de la medición cotidiana a través de los censos», en *Notas de Población*, Santiago de Chile, CEPAL, Año XXXVI, n.º 88, noviembre, pp. 163-185.
- Kauffer Michel, Edith F. (2005) «De la frontera política a las fronteras étnicas: refugiados guatemaltecos en México», en *Frontera Norte*, Vol. 17, n.º 34, julio-diciembre, pp. 7-36.
- López Sala, Ana María (2005) *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos.
- Módenes, Juan A. (2008) «Movilidad espacial, habitantes y lugares: retos conceptuales y metodológicos para la geodemografía», en *Estudios Geográficos*, Vol. LXIX, n.º 264, enero-junio de 2008, pp. 157-178.
- Nikken, Pedro (1994) «El concepto de derechos humanos», en *Estudios básicos de derechos humanos*, San José, IIDH.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2003) *Migración internacional, Salud y Derechos Humanos*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, (Serie Publicaciones sobre salud y derechos humanos, n.º 4).
- Palma Mora, Mónica (2005) «Asociaciones de inmigrantes en la Ciudad de México. Una mirada a fines del siglo XX», en *Migraciones Internacionales*, Tijuana, Vol. 3, n.º 2, julio-diciembre, pp. 29-57.
- Rojas Wiesner, Martha Luz (2010) «Migración y educación en regiones fronterizas. El Caso de los migrantes centroamericanos en Chiapas, un tema pendiente», en *Educación superior y Sociedad. Instituciones de educación superior en regiones de frontera y transfronterizas*, Caracas, IESALC, UNESCO, Año 15, n.º 2, julio-diciembre, pp. 133-162.
- Rojas Wiesner, Martha Luz y Hugo Ángeles Cruz (2002) «Participación de mujeres y menores en la migración laboral agrícola guatemalteca a la región del Soconusco», Informe Técnico al Sistema de Investigación Benito Juárez (SIBEJ), Tapachula, Chiapas, El Colegio de la Frontera Sur, inédito.
- Rojas Wiesner, Martha Luz y Hugo Ángeles Cruz (2008) «Gendered migrations in the Americas. Mexico as country of origin, destination, and transit», en Piper, Nicola (ed.), *New perspectives on gender and migration. Livelihood, rights and entitlements*, Nueva York/London, Routledge/UNRISD, pp. 189-245.
- Segreste Ríos, Serio (2003) *Manual básico de derechos humanos para autoridades municipales*, México, D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- Stasiulis, Daiva y Bakan, Abigail B. (1997) «Negotiating citizenship: the case of foreign domestic workers in Canada», en *Feminist Review*, 57, Autumn, pp. 112-139 (Versión original compilada por Katie Willis y Brenda Yeoh (eds.) (2000), *Gender and Migration*, Glos, UK y Massachusetts, Estados Unidos, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 383-410).
- Szasz, Ivonne (1999) «La perspectiva de género en el estudio de la migración femenina en México», en García, Brígida (coord.), *Mujer, género y población en México*, México, D.F., El Colegio de México, pp. 167-210.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2006) *Estado de la población mundial. Hacia la esperanza: las mujeres y la migración internacional*, Nueva York, Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Villán Durán, Carlos (2005) «Los derechos humanos y la inmigración en el marco de las Naciones Unidas», en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (ed.), *Los derechos humanos de los migrantes, Memorias del Seminario Internacional*, México, D.F., Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea y Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 53-104.

Entrevista a Christian Courtis

por Jorge Martínez Pizarro

Un enfoque de derechos conlleva la centralidad del reconocimiento de libertades y de beneficios a una persona titular, y el correlativo establecimiento de obligaciones de respeto, de protección y garantía por parte de las autoridades estatales.

La opinión de destacados especialistas puede proveer luces acerca del camino de adopción de una perspectiva de derechos en los estudios de población. De allí la idea de esta entrevista indagatoria a Christian Courtis, que reviste mucho interés para los estudiosos de la población de América Latina. Hemos esbozado unos pocos temas acerca del enfoque de derechos en las políticas públicas, del diálogo entre especialistas del derecho y de las ciencias sociales, pasando por las posibles vinculaciones y prioridades para los estudios de población y derechos, hasta llegar a las habituales disquisiciones sobre el derecho internacional de los derechos humanos.

Christian Courtis es actualmente Oficial de Derechos Humanos experto en derechos económicos, sociales y culturales en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en Ginebra (Suiza). Ha sido profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Buenos Aires y profesor visitante del Departamento de Derecho del ITAM (México). Dirigió el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Internacional de Juristas, en Ginebra. Ha sido profesor visitante e invitado en las Universidades de Toulouse-Le Mirail (Francia), Carlos III (Madrid), Castilla-La Mancha, Deusto, Pablo de Olavide y Valencia (España), California-Berkeley (Estados Unidos), Iberoamericana (México) y Diego Portales (Chile), entre otras. Ha sido asesor del Senado de la nación argentina, y prosecretario letrado del Tribunal Superior de Justicia de Buenos Aires. Ha publicado libros y artículos sobre teoría y filosofía del derecho, derechos humanos, derecho y teoría constitucional y sociología del derecho. Entre sus libros se cuentan: *Los derechos sociales como derechos exigibles* (con Víctor Abramovich, 2002, reeditado en 2004), *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional* (2006); *Los derechos sociales en el debate democrático* (2006); *La aplicación de*

los tratados de derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década (1994-2005) (con Víctor Abramovich y Alberto Bovino, 2006); *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales* (2006); *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos* (2009) y *Ecos cercanos. Estudios sobre derechos humanos y justicia* (2009).

¿Qué opinión tienes de la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas?

Desde el punto de vista normativo no se trata de una cuestión de opinión: la existencia de obligaciones jurídicas internacionales y constitucionales determina el marco de formulación e implementación de las políticas públicas, tanto desde el punto de vista negativo —lo que las políticas públicas *no pueden* hacer— como desde el punto de vista positivo —lo que las políticas públicas *deben* hacer.

El llamado *enfoque de derechos* establece algunos parámetros en esta materia. Parte de ellos son de carácter sustantivo y se refieren al contenido concreto de ciertos derechos de las personas; otros son transversales o procedimentales, y se refieren a cómo deben planearse, implementarse y monitorearse las políticas públicas —por ejemplo, las exigencias de participación, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de las autoridades—.

Más allá del punto de vista estrictamente normativo, se puede evaluar también la conveniencia de insertar un enfoque de derechos en el marco de las políticas públicas. A mi juicio, la importancia de este enfoque radica en subrayar que las políticas públicas son un instrumento destinado al fin de satisfacer derechos de las personas, y no el interés autoprogramado del gobierno o la administración. Utilizar este enfoque supone, claro está, limitaciones a la discrecionalidad de los poderes públicos, pero a su vez contribuye a establecer parámetros para la rendición de cuentas.

¿Cómo se puede avanzar en el diálogo entre especialistas del derecho y de las ciencias sociales? ¿Qué recomendaciones harías a los estudiosos de las ciencias sociales (y en especial a los que comienzan a preocuparse por los derechos) en el camino de la construcción de una perspectiva de derechos en sus investigaciones?

El diálogo y la integración de perspectivas entre ambos campos me parecen fundamentales. Lo que ofrece el derecho son parámetros normativos que permiten evaluar la acción —o la falta de acción— de las autoridades estatales, y diversos mecanismos de supervisión con

competencia para examinar formalmente esa acción, y en su caso, ordenar o efectuar recomendaciones, dependiendo del tipo de mecanismo en juego, para modificarla u ofrecer reparaciones a quienes hayan sido perjudicados por ella. Estos rasgos ofrecen un elemento de indudable interés para quienes pretenden abordar el estudio de las políticas públicas desde un punto empírico, aunque por supuesto que las políticas públicas no se agotan en ellos, de modo que caben muchas otras miradas sobre el tema.

Por su parte, las ciencias sociales ofrecen al jurista herramientas metodológicas y conocimientos invaluable para poner en contexto el fenómeno normativo y para evaluar su efectividad. Un ejemplo importante en la materia es el creciente uso de indicadores tanto cualitativos como cuantitativos, como herramienta para la supervisión del cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos. La labor de construcción de indicadores de derechos humanos constituye un ejemplo de diálogo entre juristas y científicos sociales, necesario además para evitar duplicaciones innecesarias.

En cuanto a las cuestiones importantes para la integración de un enfoque de derechos por los estudiosos de las ciencias sociales, mencionaría —sin pretensión de exhaustividad— las siguientes. El primero es el conocimiento, en la medida de su relevancia para el tema abordado, del marco jurídico en materia de derechos humanos: los instrumentos aplicables, los órganos competentes y los mecanismos existentes, así como los estándares interpretativos desarrollados. Esto requiere comprender que las normas jurídicas tienen carácter prescriptivo y no descriptivo, y la capacidad de distinguir niveles de discurso distintos: las normas, los desarrollos interpretativos de esas normas y las aplicaciones de normas a situaciones concretas por órganos competentes, los comentarios doctrinarios de esas normas y desarrollos interpretativos. También me parece importante entender la complejidad de las relaciones entre normas internacionales y normas nacionales, es decir, tener claro que las normas internacionales exigen que las normas nacionales se ajusten a ellas, y que ello puede implicar situaciones de compatibilidad, de incompatibilidad o de laguna u omisión.

Más específicamente, existen algunos rasgos importantes que caracterizan un enfoque de derechos, y que lo distinguen del mero tratamiento jurídico o legal de una cuestión. Se trata de la centralidad del reconocimiento de libertades y de beneficios a una persona titular, y el correlativo establecimiento de obligaciones de respeto, de protección y garantía por parte de las autoridades estatales. Como señalé antes, el enfoque es complementado por la existencia de principios procedimentales de carácter transversal —no discriminación, parti-

cipación, transparencia, debido proceso, rendición de cuentas. Esto significa que no todo abordaje legal o jurídico de un tema encarna cabalmente un enfoque de derechos. Muchas normas que se asocian con políticas públicas en nuestra región se caracterizan justamente por *no* emplear un enfoque de derechos, sino por el contrario, un enfoque que prioriza la atribución de facultades y la concesión de espacios de discrecionalidad a las autoridades estatales y la concesión de espacios de discrecionalidad, sin mayor consideración de la posición de quien debería ser considerado titular de derechos, ni de los necesarios mecanismos de contralor y responsabilidad.

¿Cuáles serían, en tu opinión, las vinculaciones más fuertes entre derechos y población? De ello, ¿qué prioridades es posible identificar para ser estudiadas?

Para decirlo brevemente, el derecho internacional de los derechos humanos fija algunos parámetros normativos importantes respecto de las políticas públicas relativas a las variables centrales en materia de población: reproducción, salud, muerte, migración. Estos parámetros incluyen tanto obligaciones negativas o prohibiciones, como obligaciones positivas —obligación de adoptar medidas, por ejemplo, la de proveer acceso a ciertos servicios, como los de salud materna—. La consideración de este marco internacional es importante tanto para los estudios de carácter puramente normativo —por ejemplo, la evaluación del marco normativo y de las políticas nacionales a la luz de esos parámetros— como para los estudios de carácter empírico —por ejemplo, los que dan cuenta de la magnitud del fenómeno regulado, de la adecuación o inadecuación y de la efectividad del marco regulatorio y de las políticas públicas adoptadas.

En este contexto, desde el punto de vista de los derechos humanos, creo que los dos temas prioritarios de estudios y de intervención en la región son el de los derechos sexuales y reproductivos, y el de los derechos humanos de los migrantes.

¿Hasta qué punto es indispensable el derecho internacional en materia de derechos humanos? ¿Es posible reclamar espacios de autonomía nacional que primen por sobre los enunciados de los instrumentos internacionales? ¿Procede realmente este debate y en qué casos, por ejemplo?

Indispensable sea tal vez un término exagerado. Lo importante es preguntarse si agrega algo relevante a la esfera de regulación y supervisión nacional. Hay que aclarar que el derecho internacional de los

derechos humanos no establece un techo, sino un piso. Los Estados mantienen un espacio de «autonomía» soberana o margen de apreciación tanto para adoptar políticas y medidas de implementación dentro de los márgenes acordados por el derecho internacional de los derechos humanos, que en algunos casos son muy amplios, como para otorgar protecciones más amplias que las requeridas por ese ordenamiento internacional.

La justificación histórica para la existencia de un derecho internacional de los derechos humanos es la insuficiencia de los sistemas de protección nacional para impedir violaciones y abusos. El derecho internacional de los derechos humanos establece estándares sustantivos que sirven de parámetro para evaluar la situación de cada Estado Parte y establece órganos y mecanismos de protección que permiten efectuar esa evaluación en diversas escalas, desde situaciones generales hasta casos específicos, dependiendo del mecanismo.

Hay varios elementos que es necesario considerar para matizar una mirada excesivamente maniquea de la potencial oposición entre la esfera interna y la esfera internacional. En primer lugar, los principales actores de la adopción de estándares y mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos son los propios Estados, de modo que el interés en preservar un espacio de autonomía nacional forma parte inherente de ese proceso de adopción. En segundo término, la asunción de obligaciones internacionales y la aceptación de la competencia de mecanismos internacionales de adopción es voluntaria para los Estados, es decir, corresponde a una decisión soberana de ellos. Y por último, los estándares internacionales ofrecen cierta flexibilidad y permiten a los Estados invocar, dentro de ciertos parámetros, criterios de justificación de su actuación, como el interés público, la necesidad de proteger otros derechos humanos o la necesidad de priorizar ciertos objetivos de política pública cuando los recursos son limitados. Los parámetros de la discusión entrañan, claro está, algunas prohibiciones absolutas, como la prohibición de tortura o la prohibición de discriminación, pero también criterios tales como la objetividad, la razonabilidad o la proporcionalidad de las medidas adoptadas. De modo que, lejos de imponer soluciones únicas para temas complejos de política pública, el derecho internacional de los derechos humanos fija algunos parámetros de actuación, y deja librada, dentro de ese marco, la decisión soberana de los Estados de adoptar diferentes políticas públicas de acuerdo a su legítimo interés.

Julio de 2011

