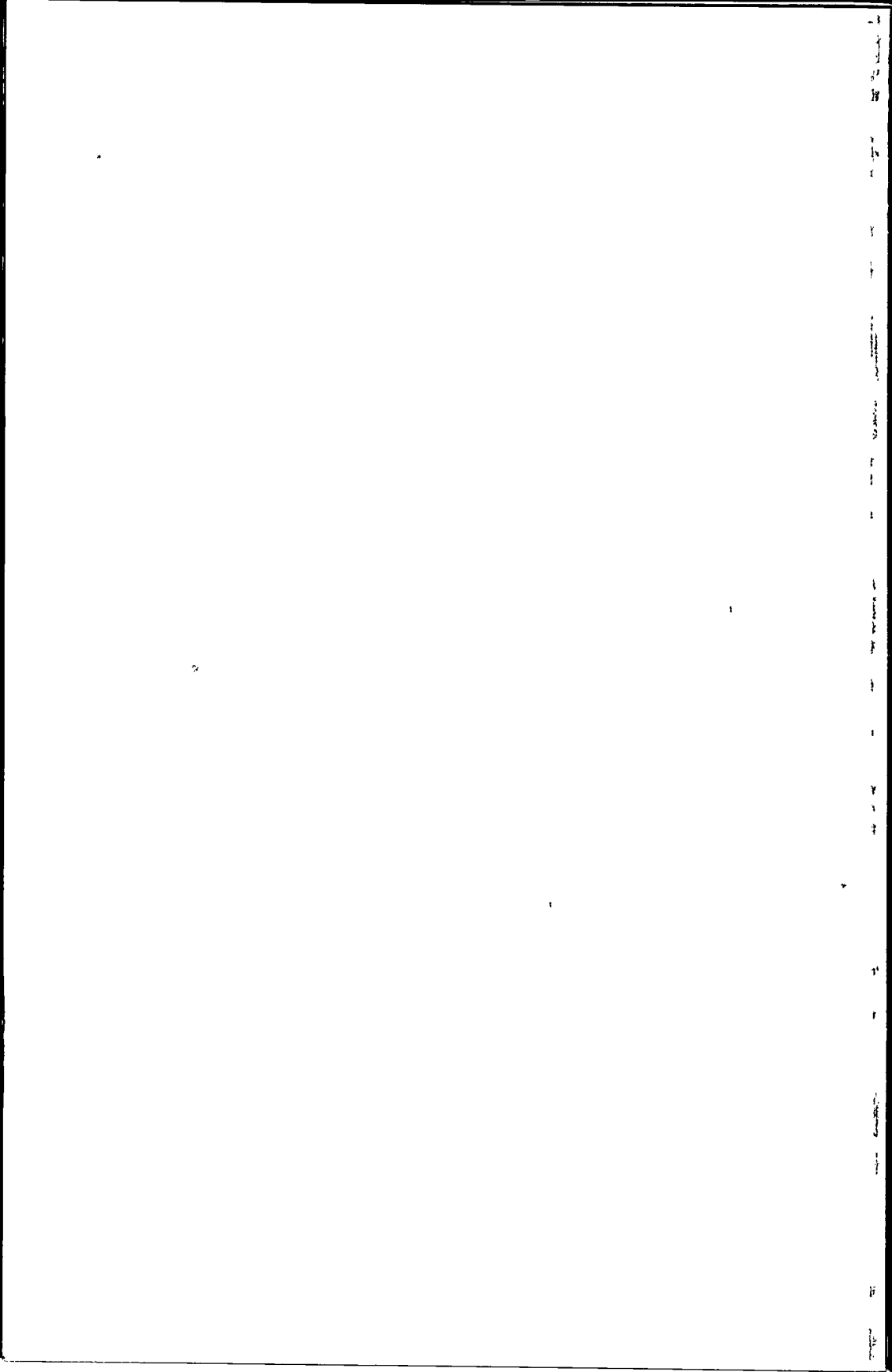


40 AÑOS

FORMANDO LÍDERES

INC 4 SUR  
1971 años  
2011 años

SUR  
NOTIS



# notisur

Revista de la Cultura del Trabajo / Año XXXV / N° 94  
Destinada a la formación de los cuadros del Movimiento de Trabajadores

---

Esta publicación es posible gracias a la cooperación de la Confederación de Sindicatos Cristianos (CSC) Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique.

## SUMARIO

**3** Editorial / *Enrique H. Sosa*

---

**9** El INCASUR y su derrotero histórico / *Rodolfo Romero*

---

**19** La formación de líderes / *Enrique H. Sosa*

---

**27** Cuarenta años formando líderes / *Ramón Ermácora*

---

**29** La centralidad del trabajo humano / *Galo Pochelú*

---

**39** Las consecuencias sociales  
del cambio climático global / *Gabriel F. Bautista*

---

**49** Asimetrías e integración regional / *Ricardo Alvarellós*

---

**59** Educación Virtual / *Verónica Tomas y Lilia Rodríguez*

---

**64** In Memoriam

---

**65** Dossier Programa Migraciones Laborales

---

# notisur

Revista de la Cultura del Trabajo

Es una publicación propiedad de  
Fundación Promoción Humana

**Presidente:**  
Víctor Raúl Huerta

**Fundador**  
Rodolfo Romero Garcete

**Director General**  
Ramón Ermácora

**Dirección Editorial**  
Enrique H. Sosa

**Consejo de Dirección**  
Víctor Raúl Huerta – FPH  
Cícero Pereira Da Silva – UGT / Brasil  
Juan Carlos Schmid – CGT/CSA  
Carlos Gaitán – FPH

**Equipo de redacción**  
Pablo Javier Chiesa  
Ricardo Alvarellos

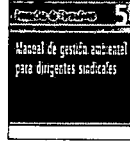
**Diseño de Tapa**  
Juan Sebastián Ermácora

**Diagramación y Coordinación gráfica**  
Ángel Pedro Fichera  
Patricia Inés Valenzuela

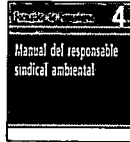
**Redacción y Administración**  
Instituto Internacional de Estudios y  
Capacitación Social del Sur (INCASUR)  
Alberti 36 (C1082AAB)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel: 4953-2776 www.incasur.org  
comunicacion@incasur.org  
Registro de propiedad intelectual: 425.151  
ISSN: 1514-2728

Permitida la reproducción citando  
la fuente y enviando un ejemplar  
a nuestra redacción. Los artículos firmados  
no reflejan necesariamente la opinión  
de la Dirección del Consejo de esta revista.

## EDICIONES DEL INCASUR



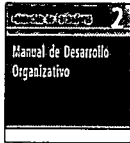
**Manual de gestión ambiental para dirigentes sindicales.**  
*Daniel E. Argento (Redactor).*  
(con el apoyo de la Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique - CSC) 2011 / 60 pág.



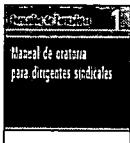
**Manual del Responsable Sindical Ambiental.**  
*Enrique H. Sosa (Redactor).*  
(con el apoyo de la Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique - CSC) 2010 / 36 pág.



**Manual de Comunicación Sindical.**  
*Diego J. Ibarra (Redactor).*  
(con el apoyo de la Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique - CSC) 2010 / 60 pág.



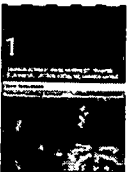
**Manual de Desarrollo Organizativo.**  
*Enrique H. Sosa (Redactor).*  
(con el apoyo de la Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique - CSC) 2010 / 60 pág.



**Manual de Oratoria para Dirigentes Sindicales.**  
*Enrique H. Sosa (Compilador).*  
(con el apoyo de la Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique - CSC) 2009 / 60 pág.



**Formación de formadores. El enfoque Brasilia.**  
*Enrique Sosa / Luis Del Yerro.*  
Ediciones Incasur (2007)  
/ 135 pág.



**Cambios actuales en el mundo del trabajo y la nueva cuestión social en América Latina.**  
*Daniel García Delgado.*  
Ediciones Incasur  
(con la cooperación de Konrad Adenauer) (2006) / 53 pág.

Para solicitar estas publicaciones o recabar mayor información  
los invitamos a visitar nuestro sitio web: [www.incasur.org](http://www.incasur.org)

## E D I T O R I A L

## EL FINAL DE UN CICLO

Por **ENRIQUE H. SOSA**  
DIRECTOR EDITORIAL

La economía mundial se encuentra ante una situación de emergencia en materia de empleo. Las tasas de desempleo en los países de la OCDE en 2010 son superiores en un 50% a las registradas en 2007. A escala mundial, 84 millones de personas más que antes de la crisis subsisten ahora en la más extrema pobreza, principalmente en los países en desarrollo. Tan sólo para los países del G20, la OCDE y la OIT estiman que tendrían que crearse 110 millones de puestos de trabajo de aquí a 2015 para volver a registrar las tasas de empleo previas a la crisis —22 millones de puestos de trabajo al año—. Aun antes de la caída del crecimiento, era manifiesto que las tasas de crecimiento eran excesivamente débiles para garantizar este incremento del empleo. Ahora, el G20 se encuentra confrontado a una situación de emergencia laboral a gran escala.

Hace varios atrás Jeremy Rifkin<sup>1</sup> les había advertido que "si no se reparten las enormes ganancias de productividad, resultado de la revolución propiciada por la

alta tecnología, sino que se emplean principalmente para aumentar los beneficios de las empresas, para otorgar mayores dividendos a los accionistas, para retribuir mejor a los altos ejecutivos de las multinacionales, así como para la emergente elite de trabajadores implicados en los nuevos conocimientos de alta tecnología, las posibilidades de que las crecientes diferencias entre los que tienen todo y los que no tienen nada conducirán sin duda, a disturbios sociales y políticos a escala global" pero los actores de la economía virtual no quisieron escuchar.

El economista norteamericano, Premio Nobel de economía, **Joseph Stiglitz** afirma que:

*La crisis económica iniciada en 2007 continúa y sostiene que si no logramos una mejor comprensión de sus causas de la crisis no podremos implementar una estrategia eficaz de recuperación. Y por el momento no tenemos ni lo uno ni lo otro.*

La prioridad de los gobiernos fue la del salvamento de los bancos porque se apre-

ciaba que estábamos frente a una crisis financiera pero esto era parcialmente cierto y las medidas de protección no fueron suficientes para recuperar las economías.

Por otro lado el primer beneficiario fue nuevamente el sector financiero que por imprudencia y afán desmedido de lucro y amparado por la insensata política neoliberal de desregulación nos llevó a la situación mundial con la que nos encontramos.

Según Stiglitz "el problema es similar al que se presentó a principios del siglo XX, cuando un rápido crecimiento de la productividad en el sector agrícola obligó a la mano de obra a mudarse de las áreas rurales a los centros fabriles urbanos. Con una caída de los ingresos agrícolas superior al 50% entre 1929 y 1932, era de esperar que se produjera una migración a gran escala. Pero los trabajadores quedaron atrapados en el sector rural porque no tenían recursos para trasladarse, y la caída de sus ingresos debilitó de tal modo la demanda agregada que el desempleo industrial y urbano se disparó"<sup>2</sup>.

La necesidad que tienen EE UU y Europa de retirar mano de obra del sector industrial se agrava por el cambio de las ventajas comparativas: además de que hay un límite global para la cantidad de empleos fabriles, una proporción mayor de esos puestos de trabajo se irá a otros países.

Mientras tanto, la globalización fue uno de los factores —aunque no el único— que contribuyeron a que surgiera el segundo problema clave: el aumento de la desigualdad.

La receta para el mal que aqueja a la economía global se deduce inmediatamente a partir del diagnóstico: hacen falta sólidos programas de gasto público que apunten a facilitar la reestructuración, promover el ahorro energético y reducir la desigualdad; y junto con esto, una reforma del sistema financiero internacional que cree alternativas a la acumulación de reservas.

Se requiere el mismo grado de voluntad política que se utilizó para rescatar a los bancos para poner en marcha un esfuerzo coordinado de recuperación a favor del crecimiento y del empleo.

El G20 se comprometió en noviembre de 2010 a poner el empleo en el centro de la recuperación, proveer protección social y un trabajo digno, y asegurar un crecimiento acelerado en los países de baja renta"<sup>3</sup>.

Asimismo, los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 deben asegurarse además de que las políticas estructurales sean reformadas para mejorar la calidad del empleo y revertir el aumento de las desigualdades entre los ingresos, que fuera una de las causas que provocaron la crisis. En su primera reunión celebrada en abril de 2010, los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 pidieron medidas correctivas para hacer frente a "las disparidades de ingresos, cada vez más profundas" entre otros medios mediante "políticas sobre salarios mínimos e instituciones mejoradas para el diálogo social y la negociación colectiva"<sup>4</sup>. Esto ha de materializarse mediante la aplicación de políticas encaminadas a reforzar

las instituciones del mercado de trabajo y dejando de centrar la política en la obsesión de la flexibilidad salarial que ha venido prevaleciendo durante las dos últimas décadas. Por el contrario, los Ministros tienen que reconocer los efectos positivos del fortalecimiento de la negociación colectiva en lo que se refiere a lograr una mayor demanda y un mayor crecimiento<sup>5</sup>.

En la cumbre del G20 en Cannes<sup>6</sup> organizaciones de trabajadores y empresarios manifestaron su preocupación por cuestiones tales como el empleo, la protección social, los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la coherencia de las medidas en el sistema multilateral, demandando resultados concretos a favor de las personas y la defensa del empleo.

### ¿Estamos frente a un capitalismo verde?

Se propone *invertir en infraestructura, dando prioridad a proyectos que fortalezcan el crecimiento y el empleo, incluida la inversión "verde" y el empleo "verde" en el marco de las estrategias económicas verdes en el contexto de la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 2012).*

Una estrategia que fomente la creación intensiva de empleo basada en la inversión verde generaría millones de empleos "verdes" y de trabajo decente, al tiempo que haría que los puestos de trabajo existentes fueran "más verdes" y

cumplieran mejor los principios del trabajo decente.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)<sup>7</sup>, estima que una inversión del 2% del PIB en la economía "verde" podría acarrear un aumento del 5-10% en puestos de trabajo en el sector del transporte, un aumento del 26% de empleos en el sector de la energía y un aumento del 30% en los servicios de abastecimiento de agua para el año 2050, en comparación con una situación en la que no se tomen nuevas medidas. Sin embargo, aún tienen que cumplirse las condiciones para una "transición justa" a la economía verde. Los Gobiernos deben desarrollar estrategias basadas en el desarrollo de competencias y la reconversión, políticas activas del mercado de trabajo, protección social y diálogo social con los sindicatos.



Pero no podemos dejar de lado que en los últimos sesenta años se ha producido la más rápida transformación de la relación humana con la naturaleza con efectos como:

- Alteración dramática de la costa y el hábitat marino.
- Incremento significativo de las tasas de extinción de las especies terrestres y marinas.
- Mayor concentración de nitrógeno y metano en la atmósfera.
- Importantes pérdidas de la capa de ozono.
- Incremento inusual de la temperatura.
- Mayores frecuencias de grandes inundaciones y desastres naturales.
- Pérdidas significativas de bosques tropicales.

La crisis global es multidimensional y tiene una relación directa con los modelos económicos, los sistemas de producción, las iniquidades en las relaciones humanas y, particularmente, con los modelos y las matrices energéticas que responden de manera indiscriminada a las necesidades humanas, muchas de ellas creadas y dibujadas por la lógica del mercado y del sobre consumo. Esta crisis nos lleva a cuestionar al capitalismo y al desarrollismo que se vio igualmente expresado en los modelos socialistas de principios del siglo pasado.

Nos preguntamos: ¿Cómo cambiar un paradigma de vida dominante en el planeta no sólo apoyado en el sobreconsumo y la codicia de un vivir mejor a costa del dolor ajeno, sino también en una creciente tolerancia cultural a la devastación?

Las emisiones de gases de efecto invernadero, con la producción de agro combustibles, con el uso indiscriminado de agro tóxicos, con la alteración de la vida a través de los organismos genéticamente modificados. En síntesis no se respeta derecho a la vida.

Otros efectos y amenazas de la crisis que debemos tener en cuenta

La crisis también afecta a las personas migrantes. Estados Unidos y Europa se plantean la expulsión de migrantes latinoamericanos y persiste el riesgo de que la profundización de la crisis financiera estadounidense y mundial, empuje a un número cada vez mayor de capitales depredatorios a refugiarse en el mercado de las materias primas (comodities) donde actualmente productos como el petróleo, gas, oro, plata, los metales ferrosos y minerales raros, así como alimentos básicos como trigo y arroz, despiertan lujuriosas ambiciones especulativas.

Esto traerá inevitablemente mayores luchas por recursos como el agua y si mayores capitales de depredatorios se refugian en las compras a futuro de los alimentos solo traerá como consecuencia inevitable más carestía de la vida y más hambre.

Ya no se trata únicamente de enfrentar a los enormes desafíos del cambio

climático. Debemos también hacer frente a los efectos altamente nocivos y devastadores del terrorismo financiero y sus agentes inescrupulosos.

## La estrategia sindical

La economía mundial no puede permitirse volver al modelo de desarrollo fallido de las últimas décadas. Reforzar la dimensión social de la globalización es esencial y un elemento fundamental para ello sería la aplicación más firme de los derechos fundamentales de los trabajadores, tal como se aprobara en el foro tripartito de la OIT, del que son miembros todos los países del G20. Los sindicatos deberían:

- Intensificar los esfuerzos nacionales apoyando el diálogo social, en línea con el Pacto Mundial para el Empleo tripartito de la OIT a fin de asegurar que se desarrollen políticas activas del mercado de trabajo que mantengan a los trabajadores/as en la fuerza laboral;

- Pronunciarse en contra de los ataques a los salarios y las estructuras de negociación colectiva ya que son argumentos falaces que volverán a utilizarse como mecanismos para salir de la crisis más rápidamente;

- Incrementar las oportunidades de capacitación, en particular la formación en el lugar de trabajo; los sindicatos son un actor esencial en el diseño y la implementación de la política de formación profesional, así como en la evaluación y subsiguiente revisión de los programas de ca-

pacitación; la formación debe ser parte de la negociación colectiva como mecanismo para superar la crisis.

Esto quiere decir que se deben incrementar las oportunidades de formación, en particular en el lugar de trabajo, y promover el diálogo social y la negociación colectiva a nivel de empresa, sectorial y nacional para crear incentivos a la inversión en cualificaciones y conocimiento.

La capacitación en el lugar de trabajo es un derecho para los trabajadores/a y por lo tanto los sindicatos deben defenderlo como el medio de garantizar una mayor participación en cursos de formación y por consiguiente una mayor movilidad laboral.

También se deben garantizar los más altos niveles de salud y seguridad para los trabajadores, la lucha contra las enfermedades profesionales.

Se deben defender los derechos de los trabajadores/as migrantes, en particular mediante la promoción de la cooperación intergubernamental en los regímenes de seguridad social y el cumplimiento de la legislación laboral nacional como los derechos del trabajo internacionalmente reconocidos en todos los acuerdos comerciales y de inversión.

- Apoyar la aplicación efectiva y la promoción de los instrumentos internacionales pertinentes para un comportamiento empresarial responsable, entre los que destacan las recientemente actualizadas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales.

Sharan Burrow, Secretaria General de la Confederación Sindical Internacional (CSI) reclamó por la creación de empleos para los docentes, enfermeras/os y trabajadores de la construcción que constituyen el corazón palpitante de la economía real. Los trabajadores, no los banqueros, son los que sacarán al mundo de la crisis económica ya que si no creamos unos puestos de trabajo en condiciones, con salarios decentes y con derechos para los trabajadores/as, nos estaremos sentando sobre una bomba de relojería social y económica”<sup>8</sup> ya que la fuerza de las protestas está aumentando con el incremento del desempleo y el fracaso del G20 para actuar en nombre de la mayoría de las personas, no del 1% que son millonarios y elites bancarias.

Si en cambio se vuelven a adoptar políticas de ajuste estructural como las que ya conocimos en la década de los años noventa en América Latina eso nos condenará al estancamiento. Es decir, que si los déficit fiscales se enfrentan aumentando los déficit sociales, despidiendo decenas de miles de personas, cortando los servicios de salud y educación no habrá salida posible de la crisis.

Tarde o temprano, los líderes mundiales (y los trabajadores que los elegimos) se darán cuenta de que es así, ya que, conforme las perspectivas de crecimiento sigan empeorando, no les quedará otra alternativa. ¿Pero cuánto sufrimiento deberemos soportar hasta que eso ocurra? Es hora de atender la voz

de los pueblos antes que sea demasiado tarde.

Nosotros apostamos al reconocimiento de la primacía del ser respecto al del tener, de la ética respecto a la economía, los pueblos de la tierra deberían asumir, como alma de su acción, una ética de la solidaridad, abandonando toda forma de mezquino egoísmo, abrazando la lógica del bien común mundial que trasciende el mero interés contingente y particular.

De la experiencia histórica del Movimiento de Trabajadores latinoamericanos surge una clara estrategia: volver a poner el capital financiero al servicio de la economía y ésta al servicio de la persona humana, consolidando el único camino posible: trabajo digno con justicia social y solidaridad.

## Notas

1- Rifkin, Jeremy, *El fin del trabajo*.

2- Stiglitz, J. *Caída libre: Estados Unidos, el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*.

3- Declaración de los líderes del G20 reunidos en Seúl en noviembre de 2010.

4- Recomendaciones de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 a los Líderes del G20, Washington, 21 de abril de 2010.

5- Declaración de la agrupación Global Unions a la reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G20, reunidos en París los días 26 y 27 de septiembre de 2011.

6- Declaración conjunta del B20 y del L20, organizaciones de empresarios y trabajadores.

7- “Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza”, PNUMA, 2011.

8- Declaraciones de Sharan Burrow en Bruselas, 21 de septiembre de 2011.

## EL INCASUR Y SU DERROTERO HISTÓRICO

Por **RODOLFO ROMERO (RORO)**

En este año 2011, el INCASUR cumple 40 años de vida activa. Podemos decir que la vida y la lucha se define en dos términos simples: es una suma de oportunidades y una suma de anécdotas...



Encuentro de Mujeres

En el caso del **INCASUR**, la oportunidad se presentó en 1970, pero quedó en el intento, ya que no pudo concretarse por las dificultades humanas y de recursos técnico – financieros. El responsable de esa etapa fue el compañero Alfredo Di Pacce, quien también estaba propuesto para integrar el Equipo de la OIT, que tampoco pudo darse.

La nueva oportunidad se presenta en 1971, en las circunstancias ya conocidas. La entonces CLASC, luego CLAT me propone asumir el reto de dar vida a un **INSTITUTO DE ESTUDIOS Y CAPACITACION**, que se encargue de realizar estudios de la realidad en la subregión de La Cuenca del Plata, y al mismo tiempo realizar una labor de formación de los dirigentes sindicales y sociales del Conosur.

Mi traslado a Buenos Aires se concretó en Abril de 1971, e iniciamos el proceso de parto del **INCASUR**, que creo no fue tan natural, ni tampoco llegó a método de cesárea. Y en todo caso fue un parto complejo y difícil.

## 1) El equipo humano:

● Comenzamos las gestiones para integrar el Equipo Humano. Así fueron reapareciendo y apareciendo los compañeros Alfredo Di Pacce, Guillermo Quesada, quien trabajaba en el Periódico La Razón, y luego la compañera Kathy Ferreira, Emma Gueiraud, Nacho Páez, Víctor Palma. Ramón Ermácora y otros compañeros y compañeras. Werner Glomb

de la FKA, fue nuestro buen colaborador en representación de la fundación.

● Fue significativo el armado del Equipo. Anduvimos mucho para convencer al compañero Guillermo Quesada para que dejara su trabajo seguro en el periódico para lanzarse a la aventura inédita de dar vida a un Instituto que estaba comenzando de Km. – 0.

● No fue fácil lograr la incorporación de Kathy Parra, paraguaya residente en Córdoba por razones de trabajo y estudio. El compañero Pedro Parra facilitó las gestiones. Fue la gran Secretaria del Incasur y luego una excelente administradora.

● Logramos después la incorporación de la compañera Emma, quien asumió en forma eficiente la tarea administrativa conjuntamente con el compañero Alfredo Di Pacce.

● Posteriormente, fue una linda labor la incorporación posterior del compañero Ramón Ermácora, quien vivía en Gualyguachú –Entre Ríos– y comenzaba su tarea dirigencial en AATRA.

● En el mes de junio, me trasladé a Caracas para contraer matrimonio con la compañera Lourdes María Ramírez – Marisol, ceremonia que se realizó el 26-06-71. También estamos cumpliendo 40 años de casados. Una gran compañera de toda mi vida.

● Por el camino fuimos logrando las demás incorporaciones, como Nacho Páez y Víctor Palma y otros; y desde el inicio establecimos las reuniones periódicas, las

visitas a domicilio, los encuentros familiares que nos permitieron ir ensamblando verdaderos Equipos de Trabajo, aprendiendo a **TRABAJAR EN EQUIPO**.

● Rápidamente nos propusimos una consigna: **CRUZAR LA GENERAL PAZ**. No podíamos encerrarnos en las fronteras de la Capital Federal.

Es así como fuimos montando la **RED INCASUR** en el interior del país con los bautizados **BRAZOS LARGOS**, dirigentes sindicales y sociales que con su sentido de compromiso y militancia fueron creando las condiciones para la operatividad del **INCASUR**. Muchos de ellos sufrieron prontamente los efectos de la represión. El compañero Rojo fue apresado en Tucumán, Felipe Burgos en Salta y aviesamente asesinado, la compañera Marta Sánchez y otros compañeros fueron detenidos en Córdoba, varias compañeras y compañeros en Resistencia. Todo esto hizo difícil integrar un equipo de trabajo, pero a pesar de ello, tantos otros compañeros y compañeras se fueron integrando a nuestra red de **BRAZOS LARGOS**.

## 2) La infraestructura:

En el inicio no contábamos con ninguna infraestructura. Carecíamos de todo. Pero con cierta locura nos fuimos aventurando. Además hicimos amistad con De Angelis, un enamorado de nuestra actividad y dueño de una inmobiliaria con sede en Morón. El tenía a la venta la casa de sus padres en Cuenca 32 - CF, a la altura

de Rivadavia 7700. Con nuestros primeros ahorros y con la generosidad del amigo nos hicimos de sede propia, que fuimos pagando en cuotas que estaban a nuestro alcance, desde luego con gran esfuerzo.

Luego adquirimos la sede para la oficina Relacionadora de la CLAT en el Conosur - ORECSUR -, siendo el compañero Carlos Cúster el responsable político de la oficina. Carlos asumió posteriormente la Secretaría General de la Confederación Mundial del Trabajo CMT, entonces con sede en Bélgica. Siempre fue un extraordinario dirigente.

Nuestro crecimiento se fue dando paulatinamente. Vendimos nuestra sede de Cuenca 32 - C.F. - y adquirimos una sede más amplia en la Avenida Constituyente, a 2 cuadras de la General Paz.

Luego crecimos más y compramos en el mismo lugar un espacio adicional de más de 200 mts. cuadrados para nuestro Centro de Estudios y Biblioteca. El compañero Nacho Páez, economista, estuvo al frente del mismo. Luego adquirimos el Centro de Formación en Castelar, Provincia de Buenos Aires, donde realizamos los eventos con internado.

Después de la durísima etapa de la década del 70, tiempo en que predominaba la más descarada violencia: Montoneros - ERP - Triple AAA - Golpe Militar del 76, que generó una escalada de asesinatos y política Mackartista, persiguiendo a todos los luchadores sociales y sindicales. La Confederación General

de Trabajadores –CGT– y los diferentes sindicatos fueron intervenidos y se hizo más difícil el trabajo de formación. La implementación del OPERATIVO CONDOR en toda la subregión permitió a las dictaduras coordinar y sistematizar su labor represiva y criminal. Pero el INCASUR siguió adelante con su trabajo, y para clarificar el tipo de acción que desarrollábamos creamos nuestra REVISTA NOTISUR que hasta hoy se sigue publicando. La lucha de los trabajadores y del pueblo Argentino permitió liquidar una de las etapas más negras de la historia Argentina y regresar al proceso de democratización que permitió iniciar la segunda etapa de vida del INCASUR, ya bajo la dirección del compañero Uruguayo Galo Pochelú.

Después de tantos avatares y de recomposición del equipo humano, al cambiar las circunstancias se vendió toda la infraestructura que se tenía hasta entonces y se adquirió la actual sede en Alberti 36 – Capital Federal.

### 3) Ciertos momentos cruciales:

El Equipo Humano del INCASUR, y la misma institución pasó por momentos cruciales, circunstancias duras en que se ponía en juego la sobrevivencia de nuestras vidas y la continuidad de nuestro funcionamiento.

Por el intenso trabajo de formación de dirigentes, despertamos sospechas

en las autoridades nacionales y provinciales.

Varios brazos largos fueron presos en varias oportunidades éramos sorprendidos por supuestos inspectores –que de verdad eran policías– y también visitados por militares con hombres armados. En todas las circunstancias, actuamos con serenidad, con firmeza y resolución de continuar, demostrando en cada caso, nuestra forma de operar, sin ningún tipo de vínculo con las guerrillas o con las fuerzas paramilitares y parapoliciales.

No fue fácil esta tarea. Mantuvimos íntegro al Equipo Central, pero perdimos a varios de nuestros BRAZOS LARGOS como Felipe Burgos de Salta, vilmente secuestrado de su casa y asesinado por los paramilitares. Igual suerte corrió Roberto Repetto y muchos otros compañeros y compañeras que pagaron con su vida el compromiso con su clase y el coraje de ponerse al servicio de la organización y formación social, sindical y política de las bases, los dirigentes y los cuadros del Movimiento de Trabajadores.

Situación similar afrontamos y vivimos en los diferentes países de la subregión y de todo el CONOSUR (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay).

En efecto, por las características de las dictaduras predominantes en toda la zona, y que teman en común la represión salvaje a todo lo que significara cuestionamiento a la explotación del trabajo humano y violación sistemática de los Derechos Humanos, en cada reunión o seminario

realizado en cada uno de los países, poníamos en juego nuestra libertad, nuestras propias vidas y la violación sin misericordia de nuestro derechos.

Además, en cada país, nos veíamos obligados a tramitar la libertad de compañeras y compañeros presos y torturados.

La experiencia del **GRUPO YACARAI** en Paraguay es una simple muestra. Se programó una reunión semiclandestina de 21 dirigentes del sector urbano, y del medio rural, para analizar los problemas de los trabajadores y la necesidad de relanzar todo un proceso organizativo y formativo tanto en Asunción como en el interior del país.

Para tener cierta seguridad, realizamos la reunión en el Colegio Salesiano de Ypacarai, a 40 Kms de Asunción, pero lamentablemente un Cura nos denunció a la policía y fuimos apresados, torturados, llevados al campo de Concentración de Emboscada, y luego en mi caso, expulsado al exilio.

El Compañero Emilio Valenti, Rosarino, secretario de Finanzas de la Federación Campesina Latinoamericana –FCL– que me había acompañado a la reunión, no soportó las consecuencias de las brutales torturas y falleció un poco después de recuperar su libertad.

En Bolivia, la situación de los compañeros mineros – fabriles - campesinos y



Rodolfo Romero (Roro) y Juan Carlos Schmid

de la Central Obrera Boliviana – COB que tenían vínculos con el INCASUR, fueron duramente represaliados con los demás dirigentes de diferentes tendencias ideológicas, que nos obligó a viajar una y otra vez para recuperar su libertad y hasta salvar sus vidas.

Los casos de Luis López Altamirano, Víctor López, Luis y José Antezana son simplemente ejemplos. El exilio y la muerte acompañó la suerte de muchos compañeros. Igual suerte en Chile, Uruguay y otros lugares. En Uruguay los casos de Omar Machado, Alberto Melgarejo que estuvieron 4 y 12 años en la cárcel, como muchos otros, representan esta etapa dura y hasta amarga experiencia del trabajo de la CLAT Y DEL INCASUR. Pero cada amarga experiencia la convertíamos en nuevo motivo para seguir adelante en el empeño de seguir luchando por la libertad, la justicia social, la solidaridad, la igualdad y la fraternidad.

En paraguay muchos compañeros y compañeras vivieron con intensidad el compromiso de organizar a los trabajadores y formar a las bases, a los dirigentes y a los cuadros. No sabemos cuántas veces fue privado de su libertad un compañero gráfico como Emigdio Colmán Núñez, Efigenio Fernández, Fulgencio Bareiro, Victoriano Centurión y tantos otros. Y los asesinados son muchos.

En Chile, envían a Carlos Frez al desierto de Atacama y Juan Imilán es perseguido.

El trabajo del INCASUR nunca fue fácil.

Varias veces me reunía con Genaro Flores, líder campesino boliviano en el cementerio de La Paz, y tantos programas de formación realizábamos en el Alto de la Paz gracias al sacerdote Juan Carlos Pezzota. Reuniones clandestinas con José Antezana, con el Dr. Capriles, Dionisio Coca y tantos otros.

Nuestra mayor satisfacción era que el trabajo del INCASUR en Argentina, Chile, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay iba creando nuevos espacios de organización y de poder a la línea progresista y humanista que representaba la entonces Central Latinoamericana de Trabajadores –CLAT– que tenía su sede en Venezuela.

Y nuestro mayor logro fue conservar nuestras vidas y nuestro entusiasmo para seguir adelante.

Podemos reiterar con cierto orgullo que el Equipo del INCASUR era un Equipo y que trabajábamos en Equipo.

#### **4) Estudio – Elaboración – Publicación – Relaciones:**

El INCASUR representó una buena sorpresa en todo el CONOSUR por sus trabajos de estudio de la realidad social y sindical y por la calidad de sus animadores. El actual Vicepresidente del Uruguay, economista, fue nuestro gran animador.

Varios interesantes trabajos de estudio – elaboración ganaron prestigio y eran solicitados por las organizaciones sindicales, sociales y políticas.

El primero titulado "Realidad y Perspectivas de la Cuenca del Plata", el segundo "La Problemática de la Organización, Acción y Formación en el Movimiento de los Trabajadores", la tercera, un estudio sobre "El Movimiento Sindical Internacional y Las Federaciones Sectoriales", la 4ta un trabajo titulado "La Realidad que nos oprime y el Proceso que nos Libera" de Rodolfo Romero, en cuatro breves volúmenes: a) La Realidad, b) El Proceso Histórico, c) La Sociedad y d) La Ecología.

Entre la década de 1980 y 1990 surgieron nuevas circunstancias que facilitaron la realización de foros abiertos, traba-

jos de investigación y la publicación del libro "El Nuevo Sindicalismo Internacional" con la autoría de Galo Pochelú y Kulakoski. Posteriormente aparecieron otras obras muy importantes elaboradas por Enrique Sosa, Ramón Ermácora y otros miembros del INCASUR.

También fueron importantes un "Brevario de Economía" y un "Vocabulario Político y Sindical".

El otro aporte importante es la publicación de nuestra Revista **NOTISUR**, que apareció en 1976 y hasta hoy sigue ofreciendo importantes materiales de lectura para los dirigentes en general.

Y desde luego el seguimiento perma-



De izquierda a derecha: Ramón Ermácora, Enrique Sosa, Paulo Roberto do Nascimento y Lázaro Rojas

nente de los Convenios de la OIT y del proceso de Integración de América Latina, como la problemática de los trabajadores MIGRANTES, de los DERECHOS HUMANOS y sobre ECOLOGIA, enriquecieron nuestras publicaciones.

En la etapa actual, **NOTISUR** continúa como Revista y además tiene una adición virtual vía INTERNET.

Como ejemplo mencionamos que en junio de 2002 en el N° 68/69 de NOTISUR se publica la "Declaración Socio Laboral del MERCOSUR".

En diciembre de 2010, el N° 93 lleva el título de "ECOLOGIA – TRABAJO DECENTE – MIGRANTES", y el N°... Lleva por título "CARTA SOCIAL DEL MERCOSUR".

Las Relaciones del INCASUR son las organizaciones sindicales y las Centrales de cada país, como con la OIT, la UNESCO, la FKA con cuya cooperación solidaria recorrimos una buena parte de nuestra historia, la CSC Belga, la CNV Internacional de Holanda y varias instituciones, fundaciones y ONG que trabajan sobre Derechos Humanos. Ecología, Iglesia, Integración, en especial MERCOSUR, etc.

## **5) 40 AÑOS DE VIDA Y DE SERVICIO:**

La década final del siglo XX fue una etapa muy contradictoria en la subregión y en especial en la Argentina, por la aplicación del modelo Neoliberal y de la instalación de gobiernos conservadores que

aplicaron políticas represivas en contra del movimiento sindical, favoreciendo directamente la mayor concentración de la riqueza en pocas manos y en pocas empresas. El auge de las empresas transnacionales y la puesta en marcha de las POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL (PAE) impuesta por el Fondo Monetario Internacional –FMI–, el Banco Mundial –BM– y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– que favorecieron ampliamente las privatizaciones y la flexibilización –precarización– de las relaciones laborales. Esto permitió que muy pronto América Latina se haya convertido en la región más injusta e inequitativa del planeta, no la mas pobre, pero sí la de mayor desigualdad social.

El trabajo del INCASUR en este escenario no fue fácil, y era inevitable que en los eventos se abordaran los aspectos referidos a las privatizaciones, a la flexibilización de las relaciones laborales.

Otro tema importante es el abordaje de la globalización y toda la dinámica de la revolución científica y tecnológica. Los TIC se convirtieron en temas obligados, y en especial el abordaje de LOS CAMBIOS EN EL MUNDO DEL TRABAJO. También los eventos sirvieron para analizar la problemática de la RERERE: REDIMENSIONAMIENTO, RENOVACION, REESTRUCTURACION, del movimiento sindical y el análisis de todo lo que iba significando el MOVIMIENTO DE TRABAJADORES.

EL INCASUR Ante el auge del proceso migratorio y la ofensiva norteamericana-

na con relación a la firma de Tratados de libre comercio – TLC – como el ALCA, también se vio la necesidad de abordar este problema y al mismo tiempo la alternativa de LOS PROCESOS DE INTEGRACION Y DESARROLLO INTEGRAL DE NUESTROS PAISES.

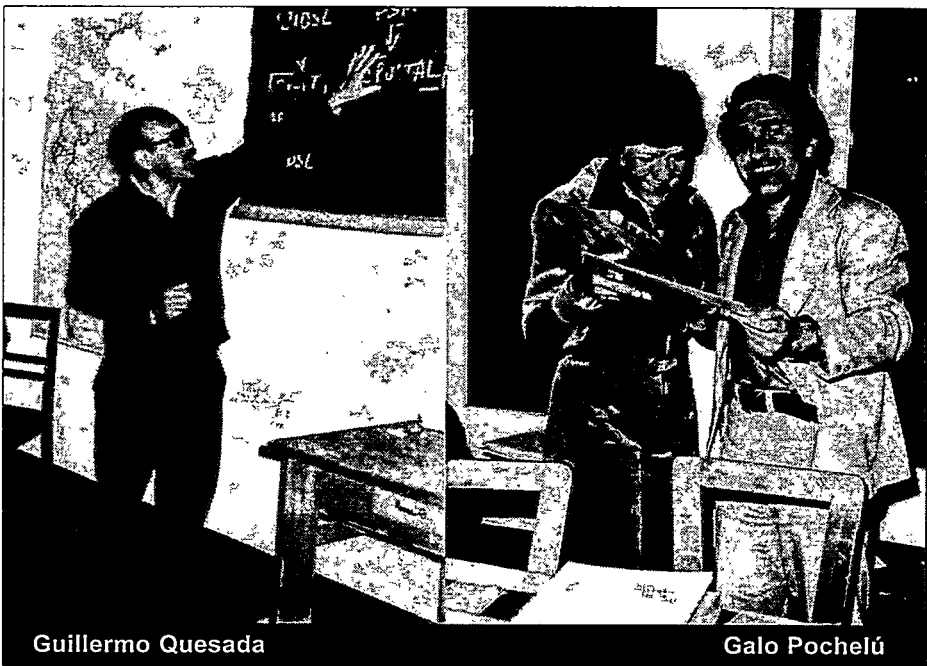
Varios eventos fueron dedicados al estudio del NEOLIBERALISMO, y en especial la relación dialéctica entre SOCIEDAD – ESTADO – MERCADO.

Otro de los temas recurrentes se refiere al tratamiento de los DERECHOS HUMANOS y defensa del medio ambiente. Ante la amenaza de deterioro de las reivindicaciones de los trabajadores y el debilitamiento creciente del derecho labo-

ral el INCASUR, trabajó en forma sistemática estos temas – problemas.

Y uno de los temas que durante las diferentes décadas trabajo permanentemente el INCASUR son los referidos a la LIBERTAD SINDICAL, CONTRATACION COLECTIVA, DERECHO DE ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PUBLICO, EL DIALOGO SOCIAL, etc.

El PROCESO DE UNIDAD del movimiento sindical internacional también fue un tema abordado con seriedad por el INCASUR. Este proceso permitió la constitución de la Confederación Sindical Internacional –CSI– y de la Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas –CSA–.



Guillermo Quesada

Galo Pochelú

Un aspecto que siempre se convirtió en el núcleo central de las actividades del INCASUR es todo lo referido a los CONTENIDOS Y METODOS de la formación de los líderes, dirigentes y cuadros del movimiento sindical y de todo el Movimiento de los Trabajadores. Esta visión naturalmente incorporó toda la dimensión ETICO – CULTURAL en el movimiento sindical.

Ante el impacto de la Revolución Científica y Tecnológica y las nuevas posibilidades abiertas a la capacitación, el INCASUR por ello, ha incorporado la METODOLOGIA DE LA FORMACION A DISTANCIA.

**En esta segunda década del siglo XXI**, la tarea del INCASUR es más necesaria que nunca. La realidad es una nueva realidad por los cambios profundos producidos en el mundo del trabajo, por las nuevas formas operativas del capitalismo internacional y de las empresas transnacionales, y en especial por los profundos cambios que va generando la revolución científica y tecnológica.

Nuestro tiempo histórico se caracteriza por dos constantes que se convierten en ejes centrales de la problemática del mundo de hoy. Por un lado las CRISIS sucesivas y recurrentes del modelo de acumulación y concentración de la riqueza (Neoliberalismo – Capitalismo), y por el otro, los CAMBIOS necesarios e inevitables de las estructuras y mentalidades que a su vez requieren de nuevos conocimientos, de nuevas metodologías,

de nuevos tipos de liderazgo, y de una dirigencia preparada para responder a los crecientes desafíos de esta nueva realidad.

En esta perspectiva, la conmemoración de los 40 AÑOS DE VIDA Y DE SERVICIO DEL INCASUR, significa el momento preciso para recordar con orgullo todo el proceso histórico de extraordinaria envergadura, y trazar las nuevas políticas y sus estrategias correspondientes, y en especial EL NUEVO PLAN DE ACCION para esta segunda década del presente siglo.

Es importante tener presente que en toda América Latina estamos viviendo la ETAPA DEL BICENTENARIO de Independencia de nuestros países, por lo que es oportuno pensar en el desarrollo de toda una CULTURA BICENTENARIA, para rescatar lo auténtico de nuestro proceso histórico, precisar el protagonismo presente y proyectar el futuro que anhelamos.

En esta perspectiva, colocamos LOS 40 AÑOS DE VIDA Y DE SERVICIO DEL INCASUR, reafirmando que continúa el firme propósito de continuar con esta labor en la idea de contribuir también al proceso de liberación de la clase trabajadora de toda la región.

**"LA EMANCIPACION DE LOS TRABAJADORES SERA OBRA DE LOS MISMOS TRABAJADORES"** – AIT, 1964.

**"NUESTRA CONSIGNA ES VOLVER A CREER PARA VOLVER A CREAR"**.

– RORO.

## LA FORMACIÓN DE LÍDERES UNA OPCIÓN ESTRATÉGICA PARA INCASUR

Por *ENRIQUE H. SOSA*

Desde sus inicios, INCASUR fue portador en su ADN institucional de la vocación para formar líderes y fortalecer equipos de conducción de organizaciones del movimiento de trabajadores.



Ya en el año 1975 se había comenzado la experiencia de los programas de formación de cuadros para toda América Latina, impulsada por la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT); y el INCASUR acompañaba esa decisión. Por esos años nuestro Instituto se definía como "una institución que realiza su trabajo de formación con los trabajadores de la Cuenca del Pla. Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay". Al servicio de sindicatos, federaciones, confederaciones, cooperativas y organizaciones campesinas.

La sabiduría popular de Rodolfo Romero, aquel paraguayo que fue pionero en los primeros tiempos tan difíciles para consolidar una nueva institución en aquellos turbulentos años de la Argentina de los setenta junto con su equipo de colaboradores conformado en aquellos años por Alfredo Di Pacce, Guillermo Quesada y Caty Parra a los que luego se irían sumando Emma Gueiraud, Ramón Ermácora, Ignacio Páez, Víctor Palma y otros compañeros hasta llegar a nuestros días.

Rodolfo Romero, a quien muchos conocen más por su apodo RoRó que por su apellido, trabajaba sobre la idea de conjugar el pensamiento y la acción. Por haber vivido varios años en Venezuela se identificaba con Simón Rodríguez, el maestro del Libertador Simón Bolívar y su famosa frase "enseñen y tendrán quienes digan, eduquen y tendrán quienes hagan".

Su experiencia como Director del Incasur en los años setenta la sintetizó en una famosa tríada formativa: la OAF -Organización, Acción, Formación que luego llevaría a la Universidad de los Trabajadores de América Latina (UTAL) al hacerse cargo de la División de Formación y de la Dirección General de esta institución.

Esta trilogía expresaba sintéticamente la filosofía de la formación en la que se inspiraba el INCASUR, formar para la organización y formar para la acción. Es decir que direccionaba el sentido de la acción formativa en cuanto medio para fortalecer los equipos de cada organización y mejorar la eficacia de la acción dejando de lado el mero activismo o la tentación de convertirse en simples teóricos del cambio social pero dejando de ser protagonistas y actores sociales del mismo.

RoRó iniciaba así un recorrido formativo por toda América Latina que culminaría en la Universidad de los Trabajadores (UTAL) como vértice de un sistema de formación latinoamericano con la impronta del Incasur y se expresó en su lema: Educar para la vida, capacitar para el trabajo, formar para la acción".

Todo esto viene a colación porque para nosotros, la tarea formativa y de elaboración cultural, doctrinaria, ideológica y política es responsabilidad intransferible e indelegable de las propias organizaciones sindicales de acuerdo con el viejo apotegma de que "sólo el pueblo organizado salva al pueblo".

## La tarea formativa en las cuatro décadas de vida del INCASUR

En la década del setenta los contenidos principales de la formación estaban centrados en los procesos democráticos, fortalecer la identidad del movimiento de trabajadores, el nuevo orden económico internacional luego de la crisis del petróleo.

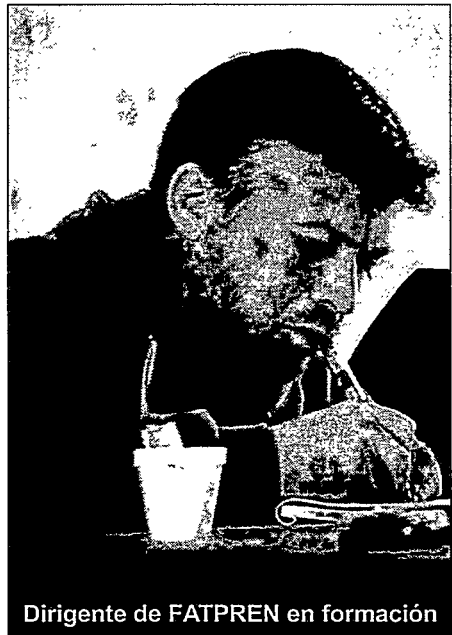
En 1977 se formalizó la estructura de formación de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) en la cual INCASUR era uno de sus institutos subregionales que cumplía la tarea de asesorar a las organizaciones nacionales, realizar formación de cuadros de conducción político-estratégica y especializados y puente y colaborador con la formación superior que impartía la Universidad de los Trabajadores de América Latina (UTAL) en el plano nacional.

La formación se define como la tarea vital de la política y de la estrategia y un **proceso permanente, dinámico y creativo.**

En la década del ochenta uno de los ejes fue la formación de cuadros sindicales y sociales para la apertura política argentina, brasileña, paraguaya y uruguaya, la evolución de la deuda externa de los países de la región, el retorno a la democracia luego de las Dictaduras de la Seguridad Nacional, la problemática de los trabajadores migrantes, el surgimiento de los nuevos movimientos sociales, el fortalecimiento de las organizaciones sindicales para la participación en los nuevos procesos democráticos.

Galo Pochelú, Director del INCASUR por aquellos años definía nuestra misión con estas palabras "capacitar a los líderes sociales de organizaciones sindicales, campesinas, cooperativas y poblacionales como así también de otras organizaciones populares de la comunidad. Esta tarea central se complementa con trabajos de estudio e investigación sobre temas y problemas que interesan al mundo del trabajo y con la elaboración y publicación de material bibliográfico y documentos de apoyo a la tarea de capacitación".

Incasur formó parte de programas de formación de formadores de tres años de duración que fueron conformando los equipos humanos del sistema de formación de la CLAT. Todos los directores de



Dirigente de FATPREN en formación

INCASUR y de los institutos nacionales pasaron por esta experiencia que se realizaba fundamentalmente en las instalaciones de la UTAL en San Antonio de los Altos, Venezuela. El sistema se estructuró bajo el principio de subsidiaridad solidaria que ordenó todo el desarrollo organizativo de su funcionamiento.

La democratización de América Latina, el nuevo modelo de desarrollo y la integración constituyeron los ejes sobre los que se centró una formación más centrada en lo doctrinario e ideológico y la animación ética y cultural.

En la década del 90 se comenzó a trabajar en la problemática de la economía informal, el proyecto neoliberal y sus impactos en el Movimiento de los trabajadores, la pobreza y exclusión social y la situación de los niños trabajadores, la globalización y los cambios en el mundo del trabajo y los procesos de integración en el Cono Sur y en la región andina.

La preparación de los formadores y de los cuadros de conducción nacional para enfrentar la ofensiva neo-liberal y los programas de ajuste y los procesos de privatización y sus impactos sobre el mundo del trabajo y lo social fueron focos de atención de los programas de formación.

En los inicios del siglo XXI nuestros ejes fueron la formación de cuadros de conducción para las organizaciones nacionales y sectoriales, el fortalecimiento de los equipos sindicales para participar en los distintos ámbitos del Mercosur, el trabajo de articulación entre los organizacio-

nes sindicales y las organizaciones de migrantes en la región, la problemática del cambio climático y la responsabilidad ambiental de las organizaciones sindicales y el fortalecimiento del actor social sindical para participar en procesos de negociación colectiva y diálogo social.

## La formación como desafío

La formación de personas, en especial de los líderes, es una de las tareas más nobles e importantes. Nuestro enfoque ha sido siempre utilizar un procedimiento natural. Se trata de ofrecer programas de formación integral a las personas que se destacan en sus organizaciones por sus condiciones: sus valores espirituales, sus capacidades y sus cualidades.

Consideramos que el cincuenta por ciento de este proceso se encuentra en la propia reflexión de los protagonistas sobre la acción y la práctica que ellos realizan. El otro cincuenta por ciento se complementa con la teoría, la técnica que las conducciones y las organizaciones necesitan. Una política de formación debe garantizar a todos los compañeros la posibilidad de acceder a la misma ya que la formación no es un privilegio de algunos sino un derecho y un deber de todos.

### Este sentido nuestra política de formación abarca varios niveles:

La formación de la conducción estratégica.

La formación de los equipos de conducción y los delegados que es de donde salen los futuros dirigentes.

La formación de los que informan y comunican.

La autoformación que es la comprobación de que la formación es verdadera y eficaz y fue asumida responsablemente por cada miembro de la organización.

Nuestra propuesta siempre estuvo configurada por:

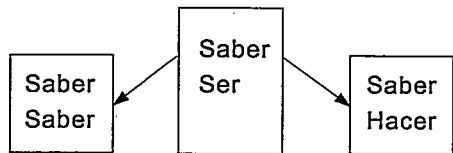
1. Un cierto grado de cultura histórica que permita acceder a la apreciación de una realidad desde una visión estratégica.
2. Los principios de la conducción y de la organización
3. Los instrumentos que permitan a una organización en su tiempo y espacio, desarrollar su misión.

Esto nos permitió diseñar un enfoque de la formación integral consistente en:

El desarrollo de contenidos doctrinarios – ideológicos que componen la racionalidad científica nuestra manera de interpretar la realidad. La analogía es con las bisagras de las puertas y en esta metáfora en el panel central que es el que hace de juego en la bisagra, el que engarza lo fijo y lo móvil de la bisagra, El saber ser es esta bisagra y en ambos laterales el saber saber y el saber hacer.

En el saber hacer: acopiamos, acumulamos, juntamos, desplegamos las técnicas, los recursos para la acción. En el saber saber: pensamos, nos informamos, aprendamos las verdades racionales de la doctrina, de la ideología, del proyecto histórico-político, es la reflexión en torno a las ideas y conceptos.

El centro no es arbitrario, es el lugar en que hemos puesto el Ser, apuntar al Ser es desarrollar la subjetividad del ser humano y de la organización. Es construir la ecología social y humana a partir de las personas, del desarrollo humano.



Un cuarto eje andragógico nos remite al saber convivir o el saber compartir y es el eje de la solidaridad, de construir comunidad de vida y de trabajo con aquellos que participan en el proceso formativo. Rodolfo Romero lo sintetizó en la consigna "**Animar conviviendo y convivir animando**", para ello se requiere saber compartir, aprender a ser solidario porque la sociedad en la que crecemos está marcada por los valores del éxito individualista o del "homo economicus".

Estamos reflexionando a partir de no del nombre aislado sino en el marco de los grupos que integra como ser social, por lo tanto dentro de los equipos que conforma para realizar tareas. Por lo tanto, nues-

tro enfoque parte de la persona, el grupo de pertenencia y el equipo donde la persona humana se desarrolla para servir mejor a la organización que es una parte de un todo mayor, la comunidad, la sociedad, la Nación. Aprender a compartir es desarrollar la capacidad de crear redes, de generar sinergia social para construir poder social y cambiar la realidad.

Esto requiere promover la creatividad. Debemos sugerir herramientas tales como: trabajar la confianza entre las personas, auspiciar la espontaneidad, suspender la crítica prejuiciosa, y todo esto con miras a propiciar y sostener la cultura del encuentro como eje de toda tarea de formación. El diccionario de la Real Academia Española se refiere al encuentro como aquel tejido o entramado que sostiene algo todo encuentro presupone como eje, el diálogo que busca la verdad.

Ponemos en énfasis en la necesidad de la construcción compartida para llegar a la común unidad. Entonces el trabajo en común y la construcción del nosotros, de la comunidad, no es un supuesto, no es logro a partir del deber ser, sí es un proceso. José Hernández en su libro "Martín Fierro", conocido por los argentinos como "La Biblia gaucha" nos dice que "mejor que aprender mucho es aprender cosas buenas" y pasamos aquí al plano cualitativo.

Otra reflexión nos dice "todo en su medida y armoniosamente", e decir, dar tiempo a los procesos, respetar el tiempo del otro ya que todo tiene sus tiempos. Este es un parámetro esencial en la for-

mación, ya que se trata de respetar al ritmo del otro, sin renunciar al propio, a fin de propiciar el encuentro.

## **Los componentes del sistema de formación del INCASUR**

Uno de los componentes del sistema de formación es el que denominamos como "mecanismos operacionales", es decir, eventos (seminarios, coloquios, cursos etc.), la formación abierta (eventos de fin de semana, vespertinos o nocturnos.), la autoformación y los Programas de organización y formación de cuadros.

Hoy hemos incorporado la formación virtual con la utilización de las nuevas tecnologías de la información, como metodología de apoyo a la autoformación a fin de promover la acción como un resultado de la formación y la organización.

Resumiendo, la dinámica persona, equipo, organización, comunidad, se expresan en un proyecto y la razón de ser de la forma en que nos organizamos, que asumimos intereses legítimos y principios y valores, todo está vinculado por un proyecto, con un proyecto de vida, con un proyecto de sociedad.

## **Nuestro método de formación de líderes: punto de partida y fin último del INCASUR**

Incasur desarrolló a lo largo de los

años, un método de participación libre y responsable a fin de lograr un intercambio y un amplio diálogo en el proceso formativo, en la búsqueda de conciliar y armonizar la teoría con la práctica, convirtiendo a los trabajadores en sujetos de su propia formación y promoción.

Nosotros hemos hecho mucho hincapié en la experiencia vivencial, por el **método activo – creativo – participativo**, donde se trata de acompañar los procesos buscando un equilibrio entre el análisis situacional y el puro activismo que en ambos casos impiden apreciar el proceso en su totalidad. Es decir que trabajamos el desarrollo y el crecimiento, lo cuantitativo y cualitativo.

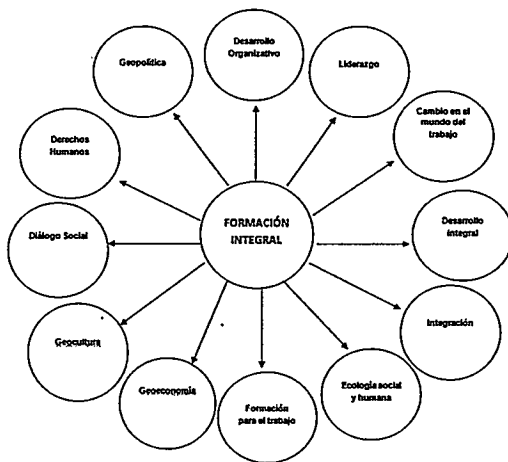
Así el eje de nuestra formación ha sido siempre el animador-participante consideramos que todos están en posibilidad de aprender de todos, desarrollando el sentido solidario del proceso de aprendizaje.

Es evidente para nosotros que en un

mundo global como en el que nos encontramos, la educación virtual cobrará mayor importancia ya que la formación permanente, a lo largo de toda la vida, se hace cada vez más necesaria. Somos conscientes de la necesidad de que lo aprendido se aplique a la práctica, dentro del contexto profesional, social y político a fin de contribuir a la construcción de un espacio de convivencia solidaria en el Cono Sur de América.

Sin perder de vista la formación integral de los líderes y de los cuadros y articulando los momentos presenciales con la formación virtual permanente al servicio del proceso de la unidad sindical de las Américas y especialmente en el Cono Sur de nuestro continente lo que constituye la tarea presente y para la próxima década de aquellos que tengan la responsabilidad de continuar con la noble tarea de formar líderes del Movimiento de Trabajadores, razón del existir de esta institución.

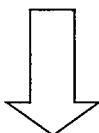
## Formación para la Acción



## Formulación de la Política de Formación

### 1- MARCO REFERENCIA

- Objetivos políticos y estratégicos de la organización.
- Principios y valores.
- Políticas y organización y de acción.
- Concepción filosófica.



### 2- DIAGNÓSTICO DE LA REALIDAD

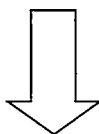
- Análisis de la situación de la organización.

Fortaleza y debilidades.

Problemas y desafíos.

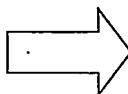
Discursos disponibles para la formación.

- Diagnóstico de los problemas, necesidades y expectativas formativas de los afiliados en el plano nacional internacional, local y sectorial.



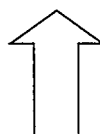
### 3- DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS

de la política de formación y de las prioridades.



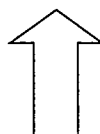
### 6- RESULTADOS

- Evaluación de proceso.
  - Evaluación de resultados.
- Acompañamiento y seguimiento.



### 5- ACTIVIDADES

- Metas
- Cronograma



### 4- Mecanismos operativos

- Recursos disponibles
  - Responsables
  - Destinatarios
  - Contenidos
  - Estructuras
  - Metodología
- Modos operacionales

## CUARENTA AÑOS FORMANDO LÍDERES

Por **RAMÓN ERMÁCORA**  
DIRECTOR GENERAL INCASUR

En el año 1975, en plena hegemonía del poder político en la Argentina de la triple A, se buscaba a los dirigentes y cuadros para intimidarlos o liquidarlos. Era el comienzo de una etapa de horror en nuestro país. En esos tiempos, con todos los riesgos que ello significaba, el Incasur formaba cuadros para el movimiento sindical en Argentina y en los otros países del Cono sur: en el Chile de Pinochet, en el Uruguay de Goyo Alvarez, en el Paraguay de Stroessner o en Bolivia y Brasil, donde se vivían situaciones muy parecidas. Aún cuando se profundizó la dictadura y la represión, el Incasur nunca se dejó de asistir a las organizaciones sindicales, sociales y políticas.

En los comienzos de los años 70 soñábamos con la liberación en América latina y nos lanzábamos a ser referentes de una generación impregnada por el Concilio Vaticano II, Medellín y la ola revolucionaria en el continente del Che, Camilo Torres y otros tantos líderes que emergieron en aquel momento. Era una etapa fundacional, en la cual pensábamos en la integración de nuestros pueblos, en un proyecto transformador de la

realidad y preparábamos los cuadros y dirigentes para protagonizar este desafío revolucionario.

Pero no pasaría mucho tiempo para que las dictaduras golpearan en el corazón de nuestras organizaciones, haciendo desaparecer y matando a miles de dirigentes sindicales, sociales y políticos en todo el continente, y en el caso de la Argentina, con la dureza más atroz.

Las tareas de solidaridad y de mantenimiento de las estructuras organizativas fueron el centro del trabajo de los dirigentes, "confundiendo" nuestro cometido de formadores de conductores con la defensa de los Derechos Humanos y con las relaciones diplomáticas para ayudar a quienes tenían problemas de todo tipo con los regímenes de facto.

La lucha por la recuperación de la Democracia en el Cono Sur nos encontró en la plena tarea de acompañar el rearmado de las organizaciones y la preparación de los dirigentes y los nuevos cuadros para las tareas de la reorganización necesaria. Todo lo adquirido en experiencia y sabiduría durante los años duros nos permitieron encarar en tiempos de liber-

tad la formación de gran cantidad de compañeros y compañeras durante los primeros años de democracia en la región y de esta manera, devolver a los sindicatos una dinámica de protagonismo que habían perdido en la negra noche, para pasar de la resistencia a la recuperación de conquistas perdidas, como el salario y las mejores condiciones de trabajo y de vida que cada uno de los sectores exigía.

La confusión de roles en los 90' nos hizo perder el rumbo y rápidamente nuestros contenidos se ubicaron en el cuestionamiento a las directivas del Consenso de Washington y todo cuanto traía consigo el neoliberalismo. Fuimos de los pocos que hicimos documentos y libros explicando a los dirigentes este nuevo fenómeno del neoliberalismo, que nos invadía y hasta nos contagiaba.

La llegada del nuevo siglo nos encuentra preparando una formación con los contenidos de un nuevo sindicalismo para el Siglo XXI y la búsqueda de respuestas a la construcción de un nuevo poder de los trabajadores, bastante cercenado por el neoliberalismo, que con dos estrategias claras hizo un daño profundo dentro del movimiento: por un lado un ataque furibundo al promover la posición de que "EL MEJOR SINDICATO ES EL QUE NO EXISTE" y por otro una táctica más sutil, al hacerlos socios o parte del negocio cuando algunos Secretarios Generales pasaron a ser Gerentes Generales de las nuevas empresas otorgadas en su mayoría por el desguace del Estado.

La crisis, como dicen los chinos, fue una gran oportunidad para recuperar el verdadero rol de los dirigentes y sus organizaciones, y así fue como en los últimos años se emprendió la formación de los cuadros políticos y técnicos necesarios para impulsar una nueva lucha y colocar en el centro del debate al TRABAJO, junto con las organizaciones sindicales y a la propia OIT, que había sido degradada por los gobiernos y las multinacionales que visualizan en esta Organización internacional un centro crítico a sus desmedidas ambiciones de riqueza y atropello.

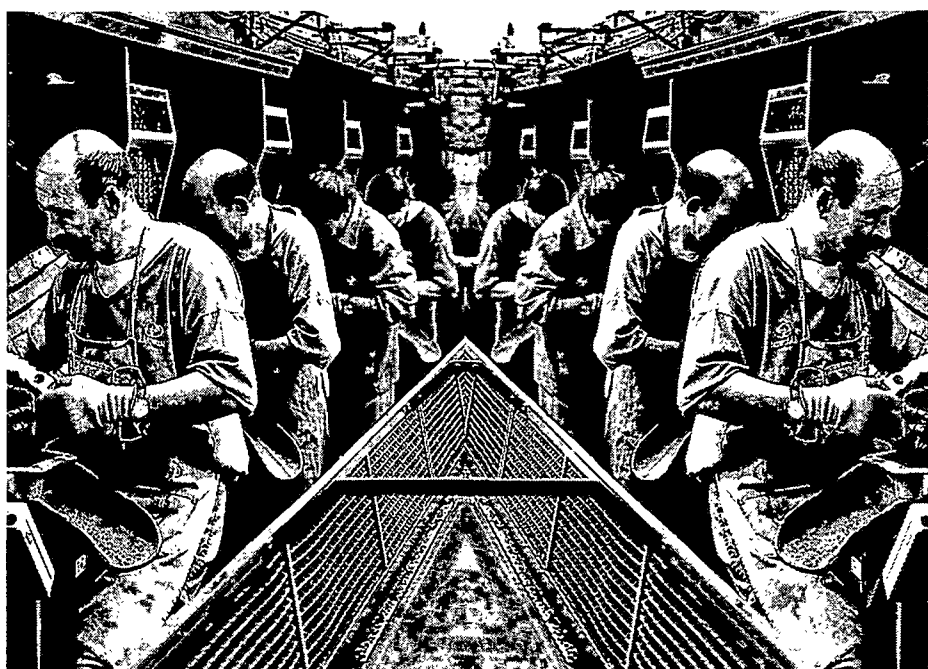
La irrupción de nuevas conducciones en el movimiento sindical se produce en un escenario de recuperación de la democracia y de la política, con el arribo a la región de gobierno progresistas que aseguran libertad y oportunidad de avanzar en un mejor posicionamiento de los trabajadores, para de esta manera ir logrando un mayor equilibrio y mas redistribución de la riqueza.

Hemos sido actores de todos estos procesos, desde la década del 70 hasta hoy, contribuyendo a las nuevas generaciones que están tomando la posta en el movimiento de los trabajadores. Estos 40 años nos vieron dedicados a la formación de líderes que nos llenan de orgullo y satisfacción. Seguiremos nuestra labor convencidos de que solo la formación de los trabajadores hará posible mejores organizaciones y una real movilización que logre alcanzar los objetivos de bienestar y felicidad que todos soñamos.

## LA CENTRALIDAD DEL TRABAJO HUMANO

Por **GALO POCHELÚ**<sup>1</sup>  
EX DIRECTOR INCASUR

Vamos a abordar un doble tema: el trabajo como característica central y condición distintiva de la dignidad de la vida humana, de la persona, del significado y experiencia concreta de la existencia y de los modos del ser social del hombre.



1- Profesor de Filosofía, uruguayo, fallecido el 28 de marzo de 1994. Fue Director de INCASUR en el período 1988-1994. El presente artículo es una ponencia escrita en marzo de 1992.

El trabajo, cuya dignidad es la misma que la de la persona que lo ejerce, introduce en la sociedad la exigencia fundamental, articuladora, de su valor humano y de su realidad y acción como causa eficiente primera del bienestar y como la forma por excelencia de responsabilidad, de participación y de redistribución.

Este requerimiento de organizar la economía y las relaciones sociales sobre la base de la excelencia del trabajo implica:

El respeto a su naturaleza y valor ético superior a sus medios de capital y a sus fines económicos que no es la única ni más relevante finalidad del trabajo;

- Garantías del derecho al trabajo como deber de la sociedad, del Estado y de la actividad económica, sobre todo con puestos de trabajo, con oportunidades alternativas al empleo, con promoción de la plena ocupación;

- La remuneración del trabajo como mecanismo de equidad social y punto inicial de la movilidad, compensación e incorporación social o de las brechas crecientes entre riqueza, pobreza y miseria.

Es decir, el trabajo, su modo de relación social con el capital, sus formas de gestión, su organización técnica y la ética de la sociedad sobre los fines y valores del trabajo, son considerados como la causa y la solución más importantes a la injusticia social estructural.

Las actitudes y los contenidos de percepción, de conciencia, de juicio moral, de experiencia de vida social y de motivación y calidad humana que tenga la valoración

ético-cultural del trabajo no sólo en importante en el mundo laboral. También es determinante aquella que tengan los sectores empresariales más allá de la defensa, imposición o negociación de sus intereses de clase y del estilo de desarrollo que el poder económico haya implementado. Aún en contradicción técnica o moral con la estructura productiva y de distribución dominante.

También es fundamental la visión y actitud frente a la naturaleza, papel y significado del trabajo que tengan la sociedad política y sus instituciones así como la que modele la sociedad civil en su conjunto, en el seno y en los lazos sociales entre sus organizaciones de representación y de participación.

Por eso mismo, la idea, las exigencias intrínsecas al hombre y el juicio ético (no sólo la crítica ideológica) sobre la práctica social del trabajo que transmita el proceso educativo (familia, escuela, medios de comunicación, legislación laboral, etc.), están importante y condicionante como la propia experiencia laboral concreta y objetiva para que el valor del trabajo sea considerado y ejercido en todas sus posibilidades y eficacia de transformación de la sociedad.

A tal punto de reconocerlo y reivindicarlo como la resolución clave de la incapacidad productiva de nuestras economías frente a las necesidades sociales de empleo, de bienes y servicios. Frente a las propias ventajas competitivas en el mercado internacional.

Por esto mismo, como sistema de mejoramiento social cualitativo y como fuente material y espiritual de un desarrollo humano, tanto como cauce moral de éste.

## Doctrina Social y realidad

La ubicación del tema frente a la realidad es preguntarnos en qué medida, de qué modo y con qué efectos sociales, económicos, sociales, morales y culturales, el valor prioritario y excelente del trabajo, los derechos humanos al trabajo y a condiciones vitales del mismo, son tenidos en cuenta, respetados y promovidos.

Tanto en el nuevo orden mundial de ampliación universal de la acumulación y control capitalista, como en la innovación tecnológica y civilizatoria de la producción, del capital, del mercado, de la maquinaria microelectrónica y de las nuevas técnicas y procesos sociales de la organización y administración del trabajo.

Además, en qué grado, el objetivo fundamental del trabajo de asegurar a la persona, a la familia y a la comunidad condiciones reales y disponibles de vida digna, está siendo criterio de las opciones y normas de las decisiones, sobre todo en América Latina, del poder económico, político y científico técnico.

Cuánto se omite, se viola o se promueve de la dignidad del trabajo y de la dignidad en el trabajo.

Para enfocar el tema y sus interrogantes nos parece muy apropiado guiar-

nos por los tres ejes que la misma Enseñanza Social de la Iglesia se ha trazado sobre su significado y eficacia ante la sociedad, como servicio de caridad y como compromiso con la justicia.

En primer lugar; reflexión de las situaciones y relaciones sociales desde la verdad, desde el valor y desde la dignidad fundamental de lo que es el hombre.

Luego: criterios para examinar, interpretar y juzgar la realidad social y los problemas técnicos, desde la concepción cristiana del "ser persona", desde el evangelio, desde un punto de vista moral.

En tercer lugar: directivas de acción para una respuesta propia y responsable de los cristianos y "hombres de buena voluntad" —como decía Juan XXIII—, que están con sus proyectos, con sus organizaciones sociales y sistemas de participación construyendo el estilo, la finalidad y la dirección de la sociedad. Normas de acción que deberán ser asistidas e incorporadas por las ciencias, por la razón práctica, por la razón técnica, por la visión y toma de posición moral ante los hechos, por la legislación social.

## La reflexión sobre el trabajo desde el Humanismo Cristiano

- El trabajo no es mercancía. La relación capital-trabajo y la suerte del trabajador no pueden quedar abandonados a las relaciones y leyes del mercado.

- El trabajo es personal. Es inheren-

Podemos señalar muy brevemente algunos hechos:

1. Desvinculación entre economía y trabajo. El capital ya no siempre es fruto directo del trabajo, en varios sentidos, no sólo en su aspecto financiero, sino que ha adquirido técnicamente una especie de independencias de autoeficiencia y de suficiencia como sujeto de valor creciente, con dimensión mundial y decisiones instantáneas programadas en la informatización de las comunicaciones. Los mismos niveles de automatización y de inteligencia artificial aplicada a la producción nos indican esa nueva modalidad del capital.

Por otro lado, el crecimiento económico ya no supone un crecimiento del nivel de empleo y mucho menos el mejoramiento de las condiciones sociales, de pobrezas de marginación y de exclusión.

● Y esto, no sólo en el Sur donde en América Latina, África y Asia "mas de mil millones de seres humanos viven en la indigencia más completa y su población que representa el 77% de la población mundial viven con el 15% de los ingresos mundiales".

*(Informe del PNUD sobre el desarrollo humano, 1991).*

● Está ocurriendo también en el Norte donde, a pesar de una elevada capacidad de crecimiento y estabilidad económica, el desempleo es del 6 al 10% y en algunos casos sobrepasa este índice, unas

cientos millones de personas viven por debajo del nivel de pobreza (sin considerar en este dato a la Europa del Este), y los sistemas de seguridad social se deterioran. (PNUD, 1991).

● No obstante el dogma neoliberal que impone las leyes de racionalidad y eficiencia de la modernidad económica y de la expansión total y perfecta del mercado como resolución "no intencional" y perfecta de las necesidades del hombre, proclama que la economía debe desprenderse y disociarse de la cuestión social y sobreponerse a las decisiones políticas que tiene que "insensibilizarse" e "irresponsabilizarse" ante los costos sociales y frente a las deudas sociales inmediatas, para hacer una autonomía técnica (la economía tiene un fin en sí misma) y un método neto (único y superior al método de libre mercado) para la creación de riqueza.

La economía del capital (sus niveles de productividad, competencia y lucro) y no la economía del trabajo, ni la economía del capital trabajo, ni una economía social con principios y mecanismos de compensación social al equilibrio que el mercado por sí solo no da, es para esta lógica, la causa eficiente y la causa final de la producción, de la distribución y del intercambio.

2. Un segundo elemento de contradicción es, no sólo la incapacidad del mercado laboral para que el desempleo se corrija por sí mismo como pretendía la economía clásica por la interacción

de la oferta y la demanda, bajando los salarios y flexibilizando el contrato de trabajo.

El propio Estado como "empresario indirecto" por su quiebra, incapacidad o creciente dificultad financiera del gasto público sin inflación ni endeudamiento, ha disminuido o abandonado su posibilidad de influir en el nivel global de la actividad económica y en el nivel de empleo de ésta. No sólo por la reducción de sus gastos de inversión productiva y de inversión social, sino por sus políticas fiscales de trasladar la mayor carga impositiva al consumo para aliviar el gravamen del capital como el recurso más escaso.

Pero, además, los mismos sindicatos

a causa de la crisis de los sectores industriales, y por lo tanto del trabajo asalariado, masivo tanto como en razón del desempleo coyuntural prolongado, han visto disminuir su poder social de influencia y negociación de la orientación económica y de las políticas sociales.

3. La pérdida de puestos de trabajo en los sectores agrícolas e industriales de la economía y cierto estancamiento del sector de servicios con excepción del comercio y la salud, está acompañada por la desaparición funcional y cultural definitiva del mundo del trabajo actual y futuro de una gama muy variada de oficios y hasta de profesiones.



● En el mejor de los casos esto supone un desempleo transitorio y "emigración" de los trabajadores desde sectores y empresas en con tracción o en extinción, a empleos y empresas en expansión. Más alié de la recalificación profesional que no siempre es brindada o es insuficiente su cobertura social, esta flexibilidad y comenzar de nuevo en el "saber lo que se hace" del trabajo y en la habilidad de "artífice" del trabajador acumulada como energía de creación y patrimonio de su existencia laboriosa, crea tal vez un sentido del trabajo menos central y menos proveniente de su aspecto subjetivo.

En el peor de los casos, sobre todo para los trabajadores de más de 40 años, esta movilidad intersectorial e interempresarial del trabajo, significa su temprano ingreso al desempleo estructural, al trabajo informal.

Para los jóvenes la dificultad está en qué los sistemas educativos están muy lejos de calificar para el trabajo y mucho menos para trabajadores en tránsito entre sectores de la economía y entre modelos y métodos nuevos de las tareas productivas.

4. Se está operando una fuerte fragmentación de la sociedad del trabajo en grupos muy diversos y específicos acompañando la segmentación profesional de la modernización tecnológica y del "empleo y salario de eficiencia".

La definición, el perfil y la identidad social de las nuevas categorías de trabajadores también modifican y hasta estratifican profundamente el sentido de fuerza colectiva y de interés común de la clase trabajadora.

La conciencia de clase y sus convicciones utópicas y políticas, la ideología del cambio social y de la creencia, constitución y papel de un sujeto histórico, son cada vez menos "imagen de sí mismo", proyectos de acción y vínculos de efectos masivos. Al mismo tiempo la unidad de clase y la acción sindical han perdido su potencia política, su vigor y su intensidad social a manos de las formas y de la fuerza política, pluriclasista, local y espontánea de las "movilizaciones de la población".

● En resumen, hay dos fenómenos (unidos a la súper modernización del capitalismo) en pleno proceso:

1) Está surgiendo un nuevo patrón de desigualdad social para el cual todavía no hemos encontrado el nombre adecuado.

2) Pertenecer a una clase se ha convertido en algo menos importante para el individuo y ha perdido parte de su poder estructural.

### **Permanencia y continuidad de la Centralidad del trabajo**

Más allá de la modernización del capitalismo y de los profundos cambios en

el patrón de producción mundial, del que América Latina no podrá sustraerse, el trabajo sigue siendo una realidad humana y una propiedad ática de lo que el hombre es como esencia propia.

Se producirán mutaciones globales y profundas en el concepto histórico, en el significado social, en los contenidos técnicos y en las instituciones del trabajo que obligarán a distinguir cada vez más entre éste, concebido en toda la dimensión de su naturaleza y el proceso formal de la producción material.

No es el "trabajo" como ser del hombre en el mundo y como actividad a través de la cual el hombre se reconoce como tal a través de su obra y de su hacer, lo que pierde gravitación en la vida personal y en la institución social. La importancia que se modifica en todo caso es la de las instituciones, procesos y relaciones sociales con los que la sociedad industrial lo organizó y lo concentró como trabajo dependiente y asalariado.

Es el tiempo y el ámbito de trabajo lo que está mudando, tal vez radicalmente. Habrá, en consecuencia cambios, también, en la visión y en el ideal del trabajo.

Se piensa ya que el trabajo estará en el futuro, por duración, más ligado al hogar, al cultivo de la personalidad, a la información, a la educación y al desarrollo local de las comunidades de vida. Pero el trabajo como propiedad y actividad de la humanidad del hombre, como acción de la persona en la comunidad, seguirá "llevando su existencia".

Porque:

- Es exigencia interior y necesidad objetiva de una dimensión humana de la vida. Es la energía y el arte de elevación activa del hombre sobre su inseguridad vital, sobre los límites de su contexto social, sobre la alienación de la realidad. El trabajo es saber.

- Es vocación y actuación del hombre procurando su bien, el de su familia y el de su comunidad en cuanto verdadera ecología de su bienestar.

- No sólo es perfeccionamiento de un producto realizado, sino de la misma capacidad de realización. Y esto señala un



nuevo espacio de responsabilidad y de tarea del trabajo como lo indican las tendencias actuales de la organización técnica del mismo.

- El trabajo es "valor" y "valorizante". Constituye al hombre en un ser real y en un sujeto de la participación. Es siempre un proyecto y un esfuerzo de promoción y de satisfacción.

- Si bien es cierto que la maquinaria microelectrónica de la actual evolución postindustrial del trabajo puede acortar la duración de éste en la vida personal y aliviar el dispendio de fuerza física y su fatiga, hay que preguntarse si no lleva a un nuevo tipo de intensidad y de ritmo de trabajo, superior en cantidad y calidad.

Sobre todo en conciencia de la tarea, en dominio de la acción personal y en utilización de habilidades.

De hecho, la elevación de la productividad por trabajador y tiempo laboral que persiguen la nueva tecnología y las actuales reglas de juego internacionales de la economía, ya nos están indicando que el trabajo no desaparece ni mucho menos del modo de producción postindustrial. Más allá de que se reduzcan dramáticamente las oportunidades de empleo, el trabajo como acto se intensifica.

La heterogeneidad, fragmentación e individuación (fuerte papel y reclamo de la individualidad de los sujetos actuantes) que hoy se ve como tendencia de las relaciones sociales y de las instituciones, está siendo un marco cultural muy importante para el avance y consolidación

de nuevas formas de trabajo autónomo e independiente.

A pesar de la reducción del empleo asalariado y dependiente, el "trabajar" no desaparece ni tampoco el vínculo laboral con la sociedad para este creciente sector de la economía y del mundo del trabajo.

- Finalmente, la identidad y solidaridad de este mundo del trabajo, transformadas profundamente, es cierto en términos históricos, por las mutaciones en marcha, desbordan, superan y tal vez hasta extingan los conceptos de conciencia de clase, de lucha de clases, de movimiento obrero, de ideología obrerista que acompañó a la sociedad industrial. Pero, el trabajador, en el sentido de aquel hombre que obtiene su existencia material, su definición en la sociedad y sus valores morales y culturales, a partir de su trabajo personal, subsiste.

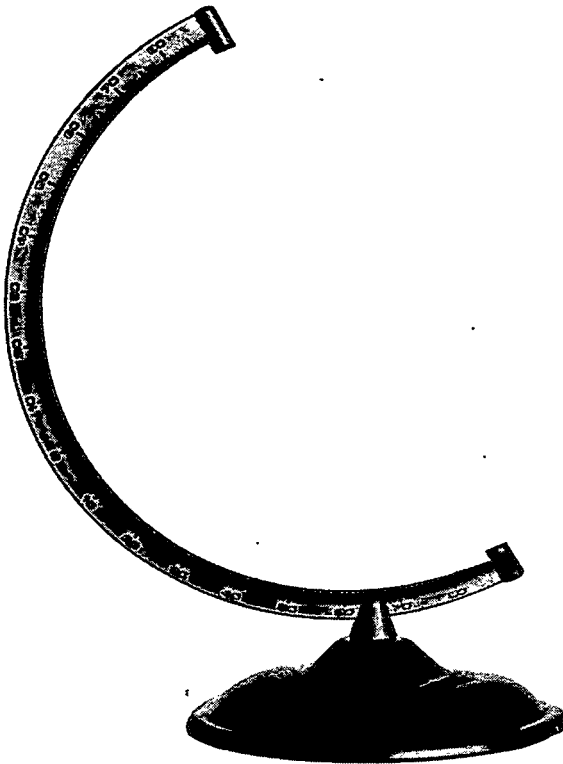
Lo mismo que los lazos solidarios que establece la defensa de la dignidad del trabajo y el papel esencial que la representación, la acción reivindicativa, las propuestas de cambio y la lucha por la justicia social que el mundo del trabajo sigue teniendo para el Desarrollo y la democratización social.

Se trata de integrarlo y expresarlo, en un nuevo movimiento de trabajadores que pueda interpretar esta transformación de su identidad, darle nueva entidad y peso en la sociedad y desarrollar su actuación social a partir de la complejidad y riqueza de sus nuevos sectores y situaciones.

## **LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DEL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL**

Por **GABRIEL F. BAUTISTA**<sup>1</sup>

El clima es uno de los subsistemas más sobrios y delicados del geo-sistema. Al hablar de sistema, me refiero a la totalidad de elementos, materia y energía, y las relaciones entre ellos que al afectarse mutuamente, constantemente están produciendo cambios.



1- Lic. en Geografía (UBA) y Doctor por el Natural Resources and Environmental Studies Program, University of New Hampshire, USA. Colaborador de INCASUR en el programa de medio ambiente.

El clima es el resultado de lo que acontece en la superficie de la Tierra, en su faz líquida o sólida, agua o suelo continental y de lo que acontece en el contacto de la Tierra con el espacio exterior.

En la relación naturaleza-sociedad, en los millones de años de la evolución del hombre sobre la Tierra, la naturaleza fue una variable independiente: podemos decir que hasta hace al menos unos doscientos años estábamos a merced de la naturaleza. La así llamada Armada Invenible se hundió en el Canal de la Mancha debido a las tormentas. El Titanic, por el contrario, se hundió porque la tripulación no procedió correctamente y porque no está socialmente preparado para ser evacuado atendiendo a la totalidad de las personas a bordo.

De un tiempo a esta parte, estos doscientos años —que son ínfimos en relación con la historia evolutiva humana—, la naturaleza se ha convertido en una variable dependiente, es decir, depende de la acción humana: los pueblos, etnias, naciones, clases sociales, grupos económicos, empresas, organizaciones gubernamentales, todos los estamentos que componen el sistema social influyen en el sistema climático.

Solemos anteponer casi siempre el sistema socioeconómico como el más influyente, en particular el sistema de producción industrial y de consumo masivo; sin embargo, este sistema también depende fuertemente de factores tan sutiles y

elusivos como los paradigmas mentales, la visión de la vida y del mundo como totalidades de sentido y referencia. Ya entonces, al hablar de las consecuencias sociales del cambio climático, vemos que no sólo se trata de aspectos materiales de la existencia, como los relacionados con la producción y consumo de bienes y servicios, sino también de aspectos más sutiles, como los paradigmas mentales y el sentido de la vida. Estos aspectos están presentes hoy en la compleja relación entre la sociedad y la naturaleza.

### **¿Puede el clima convertirse en una mercancía?**

Si antes el clima era un factor independiente, ahora depende cada vez más de cómo se va diseñando la relación entre sociedad y naturaleza. El sobrio sistema climático de la Tierra está configurado en latitudes tropicales, las medias templadas y las altas frías y polares. El clima se ha ido afinando en el proceso evolutivo y dependiendo de la delicada posición de la Tierra en el sistema solar. Este delicado sistema, en cierto sentido, ya se ha convertido en una mercadería: en el invierno compramos frío y nieve para las vacaciones y viajes de temporada invernal. Cuando no hay nieve suficiente, se la produce con máquinas para que cubran las laderas de la montaña. También compramos sol y calor en el verano. Cuando no hay suficiente playa, la arena es traída en camiones para producir playa.

Sin embargo, no es tanto en este sentido que se habla del clima como una mercadería, sino en cuanto bien transable en las negociaciones económicas cuando los países se sientan a dirimir las cuestiones de cupos de producción y cómo se van a seguir produciendo y a qué ritmo. La economía que marcha delante de la vida más que acompañarla y cuidarla, está rigiendo nuestra relación con la naturaleza. Esto ha llevado al así llamado cambio global. Hablar de cambio global es decir mucho y no decir nada. Veamos entonces algunos de sus significados.

## El cambio global

La Tierra es el hogar en el que vivimos; es nuestra casa común, donde trabajamos y realizamos nuestra vida. Desde la Revolución Industrial —un proceso cultural y socio-económico que comenzó en Inglaterra y las potencias europeas del siglo XIX y que consistió básicamente en la industrialización de los recursos y la producción de energía para mover máquinas y el ferrocarril y los barcos como medio de transporte—, desde el comienzo de este proceso, la Tierra está siendo transformada: el agua, el aire y el suelo están siendo modificados como nunca antes en la historia de la evolución humana. Hablamos, entonces, del cambio global. El cambio climático es una de las dimensiones del cambio global.

El cambio climático es el aspecto más comentado porque a todos nos in-

teresa conocer la temperatura y la humedad y si va a llover o no. Todas nuestras actividades están relacionadas con la meteorología. La meteorología es una disciplina que estudia el estado del tiempo en el corto plazo, día a día, mes a mes, estación por estación. La climatología estudia los climas de la Tierra. El tiempo meteorológico es una función del sistema climático. Ambos están en interacción con los demás sistemas de la Tierra: el sistema solar y su lugar en la galaxia y en el universo; pero más en concreto con el sistema geológico (por ejemplo, el vulcanismo), el sistema hidrológico y oceánico (agua dulce superficial, subterránea y salada; los glaciares), el sistema ecológico de plantas y animales o ecosistemas, el sistema rural y el sistema urbano. Hoy en día muchas de las alteraciones meteorológicas que nos preocupan no son tanto función del cambio climático cuanto del sistema urbano que modifica localmente la circulación del aire y del agua.

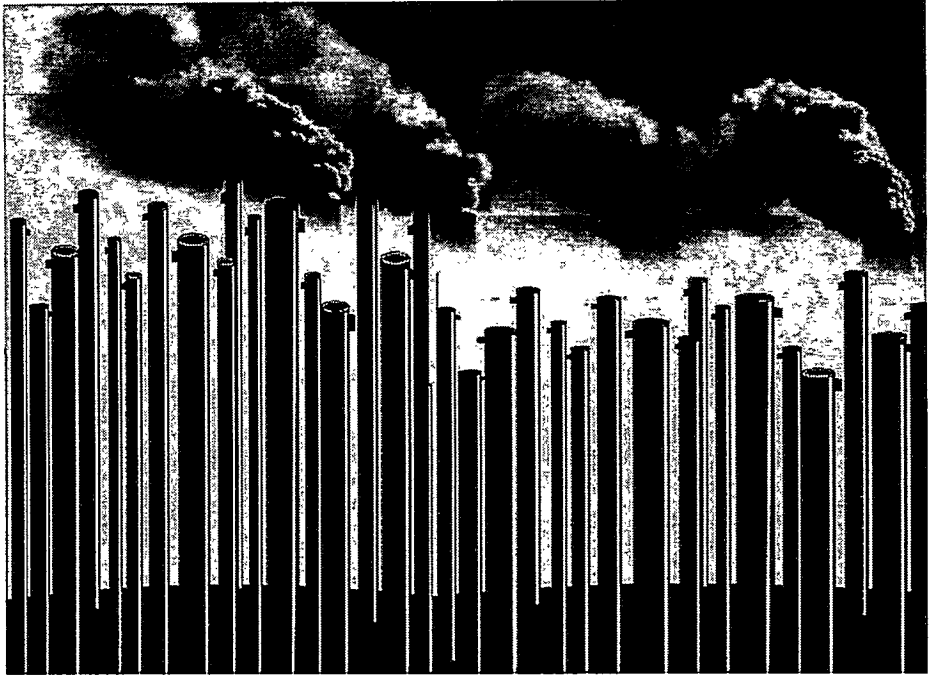
Hay que decir que el sistema climático todavía se mantiene bastante estable en los polos, las latitudes medias y el cinturón tropical y subtropical. Sin embargo, es muy probable que los efectos de la actividad transformadora de la naturaleza ejercida por el ser humano en los últimos doscientos años se haga sentir en los decenios por venir. No obstante, hay que tomar conciencia de que ya se está trabajando para revertir esta influencia y mitigar y remediar siempre que sea posible

hacerlo. Esto augura una gran actividad laboral para los próximos años; podríamos hablar de un "trabajo verde" conformado por empresarios, dirigentes sindicales, trabajadores verdes. Por ejemplo, la remediación de la contaminación de la Cuenca del río Matanza-Riachuelo demanda y demandará una ingente labor de operarios y profesionales de todo tipo. Todo esto es relevante en el ámbito sindical y del trabajo y de la vocación humana al trabajo. Este cambio global tiene una fuerte presencia mediática en lo relacionado al aumento de la temperatura por el aumento de la concentración de los gases de efecto invernadero.

Dentro del cambio global y con refe-

rencia al aspecto climático del mismo, se suele enfatizar el calentamiento global, es decir, el hecho del aumento de la temperatura que acarrearía una reducción de la circulación del océano que transporta agua caliente al Atlántico Norte; una gran reducción de los glaciares en Groenlandia y la Antártida.

Pero pasemos ahora a examinar qué significa cambio climático y veamos cuáles podrían ser algunos de sus posibles efectos sociales, sabiendo que no se puede predecir con precisión cuándo ocurrirán y la magnitud de dichos efectos. Por otro lado, tampoco hay que suponer que todos serían negativos. Algunos serían beneficiosos.



## La dimensión socio-económica del cambio climático

Cambio climático significa un cambio en los parámetros del clima, en particular la temperatura que va a aumentar y a disminuir y este aumento y disminución a medida que se vaya estabilizando acarreará cambios en la presión, que afectará al régimen de vientos y por ende a la humedad y el régimen de lluvias. Esto a su vez incide en los mares y en los ecosistemas terrestres. Las consecuencias sociales están relacionadas, en primer lugar, (a) con eso tan básico que es la cuestión alimentaria; y en relación con ella, (b) la vida en las ciudades, con lo cual tenemos ya la mirada clásica de los espacios urbanos y rurales; (c) en relación con ambos, el suministro de energía y todo lo que mediante su empleo denominamos (d) comercio e intercambios comerciales; asimismo, (e) está la cuestión del agua, acerca de la cual ya se auguran guerras para este siglo; en relación con la alimentación, la energía y el agua está (f) la pesca; todos estos factores tenderán a (g) aumentar los costos sociales y económicos de los problemas que suscite la relación entre la sociedad con la naturaleza, costos que adquieren su expresión más dramática en los terremotos, tsunamis, sequías, granizos, incendios forestales, etc.; (h) esto, a su vez, se traduciría en migraciones de personas en busca de un lugar seguro para vivir y desarrollarse humanamente; por último, (i)

las cuestiones relacionadas con la salud de la población se verían fuertemente afectadas.

### (a) La producción de alimentos

Este cambio afectará a los agro-ecosistemas de los cuales depende la base alimentaria de la humanidad. El corrimiento de las isoterma afectaría a los cultivos de trigo y maíz, arroz, y demás frutos de la tierra. La dificultad estriba en que los suelos aptos para agricultura están bastante acotados y la pampa húmeda no se puede mover algunos kilómetros al norte al sur o al oeste. Por otro lado, las intervenciones tecnológicas de la naturaleza, sea en el suelo o en la planta, también tienen sus límites y sus tiempos de ensayo y error. Además, está la cuestión de la política agrícola y los agro-negocios. Habría que ver cómo inciden ellos en los cambiantes agro-ecosistemas.

Las condiciones de temperatura y precipitaciones determinan la capacidad de la biosfera para producir suficientes alimentos para la población humana y para los animales domésticos. Sin embargo, la actividad agrícola en sí misma es uno de los factores de cambio. El CO<sub>2</sub> procede de la deforestación (consideremos, por ejemplo, la expansión de la frontera agropecuaria de algunos cultivos, como la soja en nuestro país) y la quema de biomasa; además, los incendios forestales, los ruminantes domésticos, el cultivo de arroz en

los humedales y los productos de desecho producen la mayor parte del metano que hay en la atmósfera.

La labranza convencional y la utilización de fertilizantes generan un alto porcentaje de los óxidos nitrosos. Sin embargo, también hay efectos beneficiosos, porque permite cosechas extensivas de, por ejemplo, cebada en países muy fríos, como Islandia, por ejemplo.

Pero sin duda, uno de los continentes más afectados ha sido África. Se le atribuyen al cambio climático sus endémicos problemas alimentarios. Los agro-ecosistemas están en situaciones críticas por las sequías y las plagas; también se ve afectada la producción pesquera. Sin embargo, la construcción de ambientes habitables depende en gran medida de la estructura social. Como veremos más adelante, la vulnerabilidad es un concepto clave.

Me parece que no se puede atribuir a la naturaleza lo que depende en gran medida de lo social: en África tuvo un fuerte impacto el proceso de descolonización y luego el enfrentamiento entre las potencias dominantes de ideologías enfrentadas como el comunismo y el libre mercado o economía social de mercado. De este enfrentamiento, África fue un campo de pruebas y de guerras, con dirigencias alistadas ideológicamente en las universidades de uno u otro lado; estas ideologías colapsaron con la caída del Muro y África quedó librada a las luchas tribales y religiosas, donde el Islam se ha dio haciendo particularmente fuerte.

Estados ineficaces y un tejido social desgarrado han producido también un deterioro de los agro-ecosistemas y de los sistemas naturales. Ahora inciden el desarrollo de los biocombustibles y la extracción de petróleo, especialmente en los países del Golfo de Guinea.

### **(b) Las ciudades**

El otro aspecto de relevancia es lo que acontecerá en el mundo urbano. Este mundo está configurado por regiones metropolitanas, megalópolis de muy distinto grado de integración, ciudades, ciudades intermedias, pueblos y aldeas. La tendencia es a que cada vez haya una mayor población urbana mundial. La vida en las grandes ciudades, muchas de ellas regiones metropolitanas con un sistema portuario ligado al comercio y a la industria, se verían afectada por los cambios en el nivel del mar o de los ríos por el deshielo de los casquetes polares y de los glaciares. Esto a su vez, afectaría el consumo de energía y el suministro de energía.

### **(c) El suministro de energía**

La matriz energética es crucial tanto en agricultura como en los servicios urbanos y en la industria. El cambio climático sin duda afectaría las necesidades de energía. Es muy probable que se dependa mucho más de ella para todo

tipo de actividad. Debido a razones comerciales, las más grandes y prósperas ciudades de la Tierra se encuentran en la costa marítima o en las riberas de los grandes ríos. Todo lo que implica el costo de inversión en infraestructura para mejorar las defensas costeras y asegurar la actividad portuaria (pensemos por ejemplo en la polderización de los países bajos).

#### **(d) El comercio**

Sin embargo, no todos los efectos son negativos; tienen su aspecto positivo. Uno de crucial relevancia para el comercio y transporte marítimo es la apertura del Northwest Passage o Paso del Noroeste. Por primera vez, a fines del verano del 2007, el casquete polar Ártico retrocedió lo suficiente como para dejar libre el Paso del Noroeste. Esto significa que la navegación se reduce en 5000 millas náuticas, lo que equivale a 9000 Km.; ya que los buques más grandes de las rutas marítimas entre Europa y Asia, en particular los supertanques, que no pueden pasar por Canal de Panamá, no necesitan navegar hasta el Sur de América para pasar al Pacífico.

#### **(e) El agua**

Además de la energía, está la cuestión del agua, en particular el agua dulce y las fuentes de agua potable. El mapa del agua también cambiaría y las nece-

sidades se volverían cada vez más acuciantes. Sin embargo, en todo esto hay población más vulnerable que otra. Parecería que algunas de las regiones más pobladas de la Tierra van a sufrir escasez de agua. Por ejemplo, los glaciares del Himalaya —que alimentan los mayores ríos de Asia como el Ganges, el Brahmaputra, el Yangtze, el Mekong, el Azul y el Amarillo— podrían desaparecer hacia el 2035. Consideremos que en la cuenca de estos ríos viven alrededor de 2600 millones de personas. India, China, Pakistán, Bangladesh, Nepal, Myanmar podrían experimentar inundaciones seguidas de sequías en las próximas décadas.

#### **(f) La pesca**

También los ecosistemas marinos y los cardúmenes se verían afectados, en gran medida afectando la base alimenticia de millones de personas. Uno de los gases efecto invernadero es el dióxido de carbono. El océano absorbe gran parte del CO<sub>2</sub> producido por los seres vivos, al igual que el producido por la combustión de combustibles fósiles. El CO<sub>2</sub> disuelto en el agua de mar vuelve más ácidos los océanos, lo cual tiene consecuencias severas para los ecosistemas marinos, en particular los arrecifes de coral, propios de muchas naciones cuyos territorios son islas y sea para la pesca o el turismo, dependen de los arrecifes de coral, ubicados en el cinturón intertropical.

Otro aspecto del calentamiento consiste en el cambio de la dinámica de las corrientes marinas, lo cual afectaría a las naciones del Atlántico Norte hasta Escandinavia y Rusia que dependen de este gran calefactor para mantener sus actividades socio-económicas equilibradas.

### **(g) El aumento de los costos**

En los últimos 200 años, la construcción de ambientes urbanos, rurales y naturales ha producido una relación sociedad-naturaleza tan inseparable que ya no se puede distinguir de manera clara y distinta cuándo estamos ante un evento natural o uno social. Entre los efectos económicos está la cuestión del incremento de los gastos relacionados con los seguros y los gastos de ayuda en casos de desastre. También el transporte y la infraestructura se ven dañados y requieren de una mayor inversión continua en puentes, terraplenes para rutas de automotores o ferrocarriles, reparación de puertos y vías navegables, reparación de aeropuertos, aeronaves siniestradas, etc. También los oleoductos y los ductos en general son dañados por los cambios en las condiciones del clima que a su vez influyen en la geomorfología como deslizamientos de laderas y aluviones de lodo. En nuestro país, hace dos años en Tartagal, Salta, ocurrió un evento de este tipo. Estos eventos a su vez incrementarían el des-

plazamiento de personas por factores ambientales.

### **(h) Las migraciones**

La población tendería a migrar y la población infantil se vería más afectada. Hoy, aunque no está reconocida como causal de condición de refugiado, los problemas ambientales son causa de migración y búsqueda de un lugar habitable para poblaciones en todo el mundo (aunque, como vimos en el caso de África, a veces inciden las guerras y los sistemas políticos). Todo esto afecta al proceso de desarrollo en general y las cuestiones de seguridad y geoestrategia. Los escenarios de conflicto que se plantean hoy en día abarcan seriamente los riesgos ambientales y la salvaguarda de recursos naturales como el agua.

### **(i) La salud**

Asimismo, el sistema de salud se vería afectado porque habría un aumento de las enfermedades cardíacas, problemas en las vías respiratorias, problemas de deshidratación y lipotimias, además de cuestiones relacionadas con la alergia, la enfermedad mental, el stress, y las epidemiologías como la malaria, el cólera y el dengue. También variarían las colonias de insectos como las garrapatas, mosquitos y moscas. Pero, aquí hay que seguir teniendo presente la cuestión de la relación natu-

raleza-sociedad y la incidencia de lo social como factor que decide la mayor o menor vulnerabilidad.

Todos estos factores, sin ser exhaustivo, como es la cuestión alimentaria y la vida en las ciudades, el suministro de energía y el comercio, la cuestión del agua y la pesca, el aumento de los costos económicos y las migraciones y la salud de la población se traducen en el concepto de vulnerabilidad.

## Vulnerabilidad

Este concepto está en relación con la capacidad de respuesta de una población ante un fenómeno dado. En general se habla de ella con referencia a los desastres naturales o eventos desencadenados por un factor sociológico que tiene una incidencia en la naturaleza. La población más vulnerable es la de menores recursos y dentro de ella la de las naciones con menor capacidad de respuesta (subdesarrolladas o en vías de desarrollo). Aquí entra en juego un complejo sistema de factores tecnológicos, sociales, sanitarios, institucionales, científicos, de infraestructura, de servicios, etc.

El cambio climático no va a afectarnos a todos por igual. Habrá países, regiones, grupos sociales, que van a tener una mayor capacidad de respuesta. Sin caer en un dramatismo ingenuo y alarmista, el hundimiento del Titanic ofrece un ejemplo de vulnerabilidad social. Los que tuvieron mejor capacidad de respuesta y

posibilidades de responder fueron los que viajaban con los pasajes más costosos. La comparación tiene sus límites, pero es una aproximación a la vulnerabilidad con referencia al cambio climático.

Además, la vulnerabilidad y las consecuencias sociales del cambio climático están en relación con el desarrollo y el estilo de desarrollo. Cabe preguntarse qué tipo de desarrollo es adecuado para este siglo XXI. En esta pregunta van implícitos complejas series de factores interrelacionados como ser (1) la de la matriz energética mundial, regional, nacional, local y en estas diferentes escalas cómo se diseñan urgentemente nuevas solidaridades; (2) la agricultura y los desafíos de que vaya siendo más sustentable, conciliando la agricultura de tipo industrial, con la orgánica, con la más local; (3) la gestión de un patrimonio común que es el de la biodiversidad, ya que el entramado de los ecosistemas sostienen la vida de todas las naciones de la Tierra; (4) diseñar políticas de prevención y mitigación de las catástrofes naturales, ya que son un freno al desarrollo; (5) cómo sostener y reproducir la vida en las grandes regiones metropolitanas; (6) la reconstrucción de la economía siguiendo pautas más reconciliadas con la vida como valor; y (7) las cuestiones normativas relacionadas con el derecho a un medio ambiente sano para todos los países, especialmente los del Sur.

A modo de ejemplo, no todos los efectos son negativos, también los hay positivos; así, con respecto a la provisión de ali-

mentos, vimos más arriba que los principales cultivos de granos aumentarían su producción en países de latitudes medias y altas, mientras que habría una disminución en los países de latitudes bajas. De manera que, aunque globalmente el sistema alimentario se acomodará a las variaciones regionales de los cultivos, algunas regiones, particularmente en el cinturón tropical, experimentarán una marcada disminución en sus cosechas y un probable aumento en carencias de alimentos. África es el continente más afectado por su posición latitudinal en el planeta.

### Algunas consideraciones finales

Estamos asistiendo a la gestación de una nueva mentalidad ecológica que abarca a la Tierra como un gran sistema como si fuera una especie de nave espacial en la cual estamos viajando todos los que habitamos la Tierra. Y el ser humano es de la tierra. Aunque pueda habitar durante ciertos períodos de tiempo en el espacio exterior y aún en las profundidades marinas, sin embargo, nuestros hábitats, el ecumene de los antiguos, son limitados. En este siglo XXI estamos construyendo una nueva ecología que incorpora al ser humano en el gran sistema de los seres vivos en relación con su ambiente. Es cierto que con una especial dignidad, ya que el ser humano es el ser consciente de esta realidad.

Así, del ser humano dependen el futuro de los climas, la salud de los océanos

como factor clave del cambio global, el cuidado de ese complejo organismo que son los suelos, el cuidado del ciclo del agua y de los sistemas naturales nativos que aún permanecen levemente intervenidos o transformados como pastizales, bosques, zonas costeras y de alta montaña. Las biotecnologías son un desafío en esta intervención de la naturaleza porque requieren de gran discernimiento y la aplicación del principio precautorio. Por otro lado, todo este proceso debería estar acompañado por instituciones favorables al medio ambiente y respetuosas de la ciencia. En este sentido, la presencia del sindicalismo es un factor importante en el desarrollo institucional favorable a la mitigación del cambio climático sea en el sistema productivo ya existente, sea en los nuevos puestos de trabajo que se deben crear para trabajar en la remediación y protección del medio ambiente.

Empleando la metáfora matrimonial, podemos decir que la relación sociedad-naturaleza ha dejado su etapa de noviazgo, se han convertido en un matrimonio indisoluble, en una comunidad íntima de vida, se han convertido en una sola carne; ya no son dos, sino una carne y por ende el destino de la naturaleza ha quedado indisolublemente vinculado al destino del ser humano y viceversa sin posibilidad de divorcio. De lo que la sociedad —con toda la complejidad que implica de instituciones, grupos, clases, empresas, etnias— vaya decidiendo, depende el rumbo que vaya tomando el ecosistema Tierra.

## ASIMETRÍAS E INTEGRACIÓN REGIONAL: ¿QUÉ ESTAMOS DISCUTIENDO?

Por **RICARDO ALVARELLOS**  
FORMADOR INCASUR

Discutimos la validez de remitir el tema de las asimetrías a la sencilla y pobre idea de que el "tamaño" de los países genera espacios de liderazgo o subordinación. En una realidad mucho más compleja, la integración en el siglo XXI entre países en desarrollo depende de la cooperación y especialmente de las iniciativas políticas para ello.



Uno de los temas ineludibles en cualquier proceso de integración es el tema de las asimetrías y su contracara, las preferencias. El Mercosur no es una excepción. Por ejemplo, se suele sugerir que Brasil tiene un liderazgo natural sobre la región y que por su condición de país continental impone "naturalmente" condicionalidades al resto de los socios (Argentina, Uruguay y Paraguay). En todo caso, la Argentina, como país mediano en términos de superficie, también impone condiciones sobre los dos países pequeños como Paraguay y Uruguay. En este sentido hay en muchos sectores una mirada darwiniana sobre los procesos regionales. El poder parece medirse en términos de tamaño; ser un país "chico" es una condena a la pobreza y marginación del escenario regional y global. Esta perspectiva de la integración suele ser capitalizada por sectores refractarios a la conformación de bloques regionales, o alianzas con agendas negativas y que por lo general condicionan el desarrollo a las ventajas de sus recursos naturales. La justificación recurrente para limitar los avances de estos sectores son las profundas asimetrías entre los socios. En ese contexto el concepto requiere de algunas observaciones así como de precisar algunas dimensiones por lo tanto ¿qué se entiende por las "asimetrías"?\*

\* Seguimos varios aportes de SELA: Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe.

## Tipos de simetrías, asimetrías y las excepciones

El concepto es difícil de acordar porque supone perspectivas de teoría económica previa. Por ejemplo, la teoría clásica del comercio internacional y las nuevas teorías del comercio internacional tratan de explicar las oportunidades de negocios y desarrollo que se podrían generar para algunos sectores en detrimento de otros.

Para la concepción clásica "las asimetrías de tamaño o de grado de desarrollo, que se identifican como estructurales pueden conducir a un intercambio comercial también asimétrico que derive hacia pérdidas de comercio para los socios más pequeños o de menor desarrollo. Asimismo las políticas orientadas a promover a las regiones más atrasadas de algunos socios pueden significar pérdidas de comercio para los demás asociados"<sup>1</sup>. Dicho de otra manera, las ventajas y el tratado diferencial perjudica la libre circulación en el espacio de integración y por lo tanto la eficiencia de los factores.

Cuando se acordó el orden mundial de posguerra uno de los puntos fundamentales fue la creación del GATT (Acuerdo General sobre Precios y Tarifas) tuvo claros objetivos político-económicos; por una parte garantizarle a los países centrales el libre comercio en detrimento de los países en desarrollo y empobrecidos y por el otro, legitimar el viejo proyecto de unidad europeo. Por ello por un lado ordenaba la libre circulación y por el otro

establecía las excepciones (artículo XXIV). Hasta la creación de la OMC las excepciones eran un estímulo para limitar las asimetrías. Las cláusulas de Trato especial y diferenciado (TED) se focalizaba en el acceso preferencial de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados, la flexibilización de las disciplinas y las relaciones comerciales.

A partir de 1994, con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en el marco de las políticas neoliberales el "tema de las asimetrías y el TED pasó a concebirse como un medio para que los países subdesarrollados estuvieran en condiciones de cumplir con las obligaciones multilaterales y se adaptaran a los estándares comerciales de las economías desa-

rolladas. Pero atención las prácticas se circunscribían a los aspectos comerciales y arancelarios.

En los últimos años y atendiendo a las dificultades de los países menos desarrollados para alcanzar un trato justo, que se mostró palmariamente con el fracaso de la Ronda de Doha, se inició un lento proceso de revisión de los criterios hasta ahora dominantes sobre el tratamiento de las asimetrías. Los procesos regionales como el MERCOSUR o el ALBA son iniciativas que iniciaron cambios profundos y significativos en los criterios. Las declaraciones de **Dilma Rousseff** a un mes de asumir la presidencia resaltan estas observaciones: "Estamos pensando en una política de contenido regional conjunta con la Argentina



puesto que son países con grandes recursos alimentarios y también energéticos puedan aumentar la agregación de valor y la generación de empleo en la región<sup>2</sup>.

En este sentido se podría hacer un balance de éstos (cambios) en el tratamiento de las asimetrías que no es otra cosa que valorar como insuficiente para los pueblos los estímulos ofrecidos hasta ahora a pesar del gran crecimiento del comercio. Otra vez el problema de la distribución de la riqueza.

Hablar de integración también implica hablar de desarrollo y de sus estrategias. En los noventa la ideología de la in-

tegración se montó (con más o menos complejidad) sobre la reserva de mercado y las ventajas comparativas porque era la externalidad de las políticas neoliberales. Recuperar un proceso de integración puesto al servicio del desarrollo y profundice la distribución de la riqueza es porque esta alineado con políticas locales en esa dirección. **Alicia Barcena**, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL dice "Uno de los aspectos centrales de nuestra región es sobreponernos a la heterogeneidad estructural y pensarlo en la convergencia productiva. Rearticular los sectores productivos, dinamizarlos y reindustrializar"<sup>3</sup>.

### Las asimetrías se clasifican en estructurales, comerciales, de políticas públicas e institucionales:

<b>Estructurales</b>	Refieren al tamaño del mercado interno, a los recursos naturales disponibles, a la inversión acumulada durante décadas. Son las asimetrías más perdurables.
<b>Comerciales</b>	<b>De calidad de comercio:</b> se miden a través de la participación de las manufacturas y bienes de alto y medio contenido tecnológico en las exportaciones; <b>Dependencia comercial:</b> dependencia de cada socio respecto del mercado regional o bilateral.
<b>Políticas públicas</b>	<b>Acceso al mercado:</b> se trata de las limitaciones permanentes o transitorias previsible al mercado local; <b>De incentivos:</b> provienen de las distorsiones que genera la ausencia de los incentivos.
<b>Institucionales</b>	<b>De orden interno:</b> temas como aduanas regulaciones o instituciones en tema de barreras técnicas, aspectos sanitarios, hasta supervisión de mercados financieros, políticas laborales, ambientales y otras; <b>De orden regional:</b> la mayor institucionalización de los acuerdos regionales por lo general son más reclamadas por los países chicos y menos por los grandes.

En el Mercosur también se abordan las asimetrías de manera novedosa. Por ejemplo, en la reunión de julio, las presidentas (CFK y DR) se comprometieron a profundizar los esfuerzos para concluir próximamente la revisión del Protocolo de Compras Gubernamentales del Mercosur, lo cual facilitaría la participación de empresas de los tres socios más pequeños en las mismas condiciones que las firmas brasileñas en los temas deportivos. Se evaluó la implementación de los proyectos prioritarios en el ámbito del mecanismo de Integración y Coordinación Bilateral Brasil – Argentina (MICBA) en temas estratégicos o de la agenda estratégica que demuestra la confianza en

el proceso: cooperación espacial, industria naval, energía hidroeléctrica, defensa, industria aeronáutica, fabricación de una vacuna contra la fiebre amarilla, acceso a internet de banda ancha, el tema nuclear, la relación estratégica en cuestiones de defensa, las políticas sociales, la participación en los foros de gobernanza global, el apoyo al sistema multilateral de comercio, el intercambio compensado de energía eléctrica y en el desarrollo de biotecnología.

En cuanto a lo institucional o social decidieron ampliar a diez el número de integrantes de cada país del Consejo Empresarial Bilateral, que incluye a directivos de uniones industriales, cámaras sec-



toriales y empresas de gran relevancia en los flujos de comercio e inversión entre ambos países.

Con respecto al vínculo Argentina – Uruguay el 2 de agosto los presidentes firmaron doce acuerdos que profundizan el vínculo integrador sin incorporar los temas arancelarios y comerciales: Consorcio de Gas Sayago – ENARSA – Proyecto Gas Natural Licuado del Plata, cooperación y asistencia técnica en geología y minería, Procedimientos operativos del Control Integrado Migratorio, medidas para garantizar la seguridad en las zonas de frontera y varios acuerdos más de complementación.

Brasil y Uruguay también estuvieron activos en el mes de julio y agosto. En este sentido los gobiernos de Brasil y Uruguay actualizaron el acuerdo que regula el comercio automotor entre ambos países y rige hasta el 2014. El sector automotriz y azúcar son los únicos sectores excluidos del libre comercio intra-Mercosur<sup>4</sup>.

Un caso de tratamiento novedoso de las asimetrías es el ALBA que se define como una propuesta enfocada a construir consensos que conlleven a repensar los acuerdos de integración en función de alcanzar un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza, corrija las desigualdades sociales y asegure una creciente calidad de vida para los pueblos. Con respecto al comercio internacional postula mantener los aranceles, las cuotas, las licencias y otras medidas no arancelarias como instrumentos de políti-

ca para la promoción y protección de la agricultura y la industria. Los países asociados entienden que no es posible eliminar el arancel mientras las grandes potencias mantienen los subsidios y las ayudas internas. En materia de propiedad intelectual la alianza propone difundir el progreso científico y tecnológico, promover que los gobiernos preservan los derechos de otorgar licencias obligatorias y que las empresas nacionales fabriquen genéricos. Otro de los temas que tienen una mirada diferente es el de las compras gubernamentales. Los Estados deben realizar compras a empresas nacionales y mantener una política que reactive el aparato productivo y el empleo través de los proveedores de los entes públicos por su carácter multiplicador sobre otros sectores.

También hay que mencionar las ideas sobre una nueva estructura financiera como es el caso del Banco del Sur que tiene aprobación en varios parlamentos de la región.

Las conclusiones de ese balance son las siguientes:

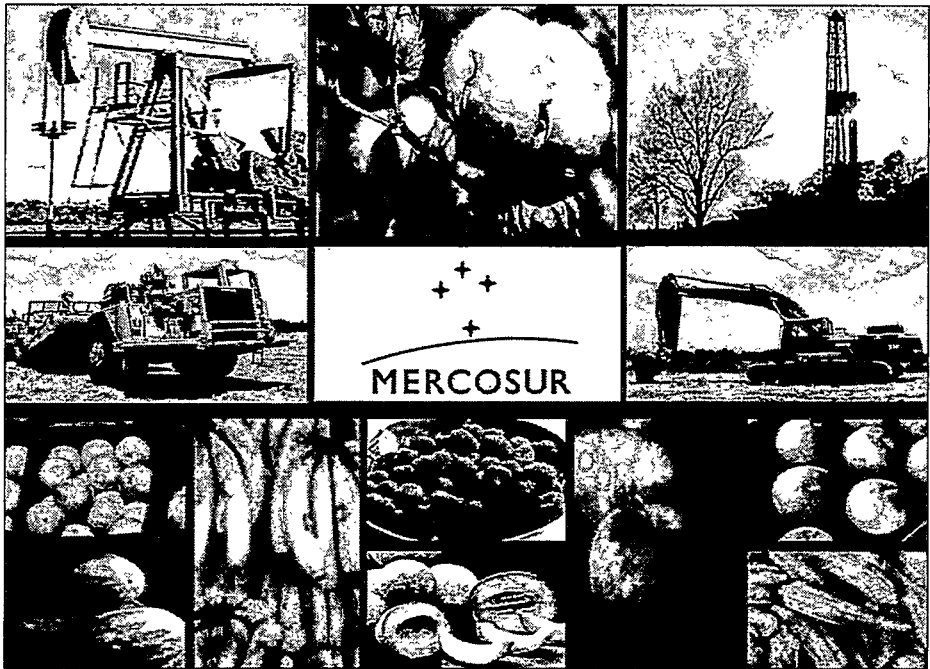
- Si bien el TED es una herramienta necesaria pero no suficiente para los países de menor desarrollo relativo participen de los beneficios de los proceso de integración;
- Las estrategias de integración se basaron fuertemente en los aspectos comerciales y soslayaron otros aspectos económicos y sociales;

● El tema de la integración es un fenómeno multidimensional y no solo comercial.

### FOCEM, un ejemplo para abordar las asimetrías

En este sentido el abordaje de las asimetrías –tanto natural como artificial– bien podría ser una “medida” de esa voluntad política de integración porque los temas comprendidos dentro de ellas están presentes desde la creación de la firma de Tratado de Asunción en marzo de 1991. Paraguay y Uruguay –los dos países más pequeños y de menor desarrollo relativo del bloque– obtuvieron ventajas diferenciales

desde los inicios del acuerdo a pesar que el Tratado de Asunción las negaba<sup>5</sup>. El Protocolo adicional de Ouro Preto es un instrumento que reafirma la voluntad integradora de Argentina y Brasil. Las ventajas de los dos países se vieron reflejadas en aranceles de importación diferenciales para ciertos bienes, plazos especiales y más prolongados para la adecuación de las normas al bloque, tratamiento favorable en el régimen de origen y en los regímenes especiales de importación, acuerdos sectoriales, promociones, entre otras medidas. Estas ventajas otorgadas por Argentina y Brasil demostraron el interés integrador, la voluntad política y la necesidad de alcanzar consensos regionales.



La crisis económica, financiera y política de Argentina derrumbó el mito del crecimiento por derrame. Este impacto —como ya explicamos en apartados anteriores— sumado a un nuevo rumbo en varios países de la región, cambió el escenario regional. En este contexto se plantearon nuevos desafíos, nuevamente el tema de las asimetrías es retomado por Paraguay y Uruguay. Sin embargo para los dos gobiernos “asimetrías” refieren cosas diferentes. Paraguay va a iniciar una fuerte demanda por mitigar las asimetrías naturales a través del desarrollo de infraestructura y Uruguay a través del cumplimiento de los acuerdos.

En este contexto se avanzó en la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). A este fondo se constituyó con aportes de cada uno de los países aunque de modo diferencial. Paraguay es el país que aporta y el que recibe la mayor cantidad de desembolsos.

Uruguay si bien también es un país que aporta muy poco al Fondo y recibe una parte importante de esos beneficios. Pero su mirada sobre el proceso es exigir la consolidación de la libre circulación de bienes, la libertad para negociar con terceros países de extra zona entre otros temas.

El FOCEM no es la única estrategia de este tipo para disminuir las disparidades entre los países socios, entre las cuales se puede mencionar el fondo Mercosur

de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas empresas y el Fondo de Agricultura familiar del Mercosur creados por las Decisiones 41/08 y 06/09 respectivamente. Estos Fondos son aún tienen un desarrollo escaso por lo que vamos a considerar solo el FOCEM<sup>6</sup>.

Con respecto al FOCEM en la reunión del CMC de julio del 2009 se aprobaron tres decisiones, la decisión CMC 44/08 en la cual se aprueban los criterios del Registro de Auditores Externos que tendrán que certificar el uso adecuado de los fondos. Para lo cual deberán realizar inspecciones físicas, verificar las acciones operacionales, contables, financieras, el cumplimiento de los requisitos específicos de cada proyecto, evaluación de productos y resultados alcanzados. La segunda decisión del Consejo fue la 12/09 que posibilita a las empresas del Mercosur el Trato Nacional en las compras y licitaciones para el FOCEM y la última, decisión CMC 11/09, se flexibilizan los criterios para la utilización de los recursos del FOCEM destinados a financiar proyectos de integración productiva llamado Programa de Desarrollo de la competitividad, FOCEM II.

Además de las decisiones ya comentadas, el CMC aprobó se aprobaron dos proyectos para ser financiados por el FOCEM: Implementación de la Biblioteca UNILA-BIUNILA y el Instituto Mercosur de Estudios Avanzados de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Proyecto N° 24), en la Región

Trinacional en Foz de Iguazú. Este es el primer emprendimiento aprobado para Brasil con un presupuesto de 22 millones de dólares, de los cuales 17 millones serán aportados por el FOCEM y el resto por Brasil como parte de la contrapartida nacional. El Proyecto N° 25, Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad, tiene un monto asignado de \$ 6.5 millones de dólares, fue otorgado a Paraguay que aportara \$ 1,5 millones y los \$ 5 millones de dólares restantes por el FOCEM. Este proyecto es importante porque esta destinado a "la generación y difusión de conocimientos tecnológicos, metodologías para la certificación de la calidad de los productos, garantías de seguridad, promoción y encadenamientos de desarrollo productivos, fortalecimiento de la reconversión y asociatividad de las PYMES, capacitación profesional en autogestión y organización productiva para el cooperativismo"<sup>7</sup>.

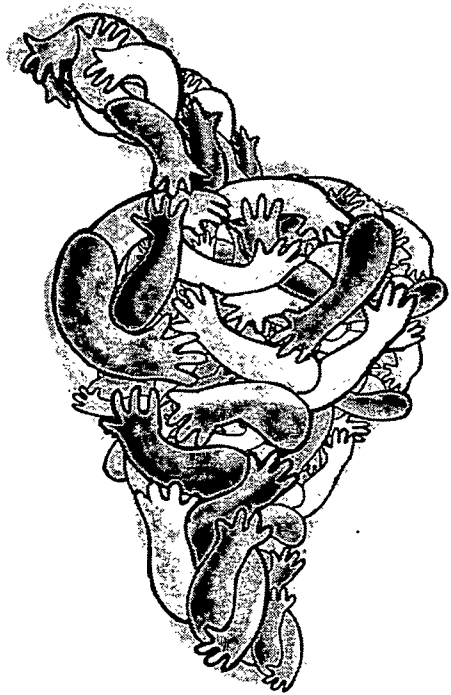
Para julio de 2009 los proyectos totales aprobados entre enero/2007 y julio/2009 sumaban 197, 7 millones de dólares; el monto total comprometido por el FOCEM era de 152,04 millones. De los 25 proyectos aprobados, 14 fueron asignados a Paraguay, 6 a Uruguay, 3 a la Secretaria del Mercosur y 1 a Brasil y 12 Proyecto regional, PAMA. La Argentina no tiene ningún proyecto aprobado.

En el período 2007 – 2008 del monto total, el 36% fue aplicado a la con-

vergencia estructural, el 28% a la cohesión social, 20% al desarrollo de la competitividad y el 16% al Fortalecimiento de la estructura institucional<sup>8</sup>.

Pero hay un dato que marca la debilidad de esta iniciativa, el escaso monto desembolsado, apenas 20,8 millones de dólares.

Vale la pena recordar que al momento de crearse el FOCEM los Estados Partes se comprometen a constituir un Fondo al cual en forma anual de 100 millones de dólares y cuya participación sería según el PBI. Según ello, Brasil aportaría el 70%, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%.



## Las diferencias (asimetrías) a la luz de la experiencia

Aprovechando la experiencia europea y latinoamericana en los acuerdos de integración, Schmitter/ Malamud elaboraron una suerte de enseñanzas que sirven de plataforma o punto de partida para pensar la integración. A continuación señalamos algunas ideas o tesis en esta dirección:

La primera, "la integración abarca, inevitablemente, naciones de muy diverso tamaño y poder". Lo más importante es, quizás que los países socios más grandes y poderosos no impongan su voluntad al resto. De alguna manera esto es respetar su debilidad, ya que en todo caso su aporte se trasunta en otros valores. Un buen ejemplo es el caso de los países bajos de la unión europea y la permanente acción positiva de esas comunidades.

Su segunda enseñanza se refiere a que "es posible la integración regional aún cuando los países miembros tengan diferentes niveles de desarrollo y de riqueza per cápita". Justamente lo interesante es que con el desarrollo de políticas selectivas "las ventajas – desventajas naturales" pueden superarse. "La integración regional no solo es capaz de afrontar las diferencias económicas entre los países en el punto de partida, sino reducirlas con el correr del tiempo".

Tercera, "la integración regional es

voluntaria y pacífica pero no está exenta de conflictos" y la "integración regional es un proceso y no un producto". Estas dos observaciones se asocian ya que el proceso europeo se desarrolló en un contexto de constante renovación de los tratados que obliga a los diferentes actores del proceso a una renovación constante del compromiso a la cooperación y su profundización.

A partir de estas experiencias percibimos la integración como un esfuerzo de construcción política entre diversos actores e intereses. Lo anterior supone que más que develar una región hay que construirla, es decir, pensarla o repensarla para lo cual estamos hablando de hechos políticos que definen una forma de plantear el desarrollo. No importa las diferencias o asimetrías entre los países o regiones lo que importa es armar espacios compartidos de cooperación.

## Referencias

- 1- SELA: Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe.
- 2- Página 12. Entrevista Martín Granovsky, 30 de enero 2011. Argentina.
- 3- Página 12. Entrevista Tomás Lukin, 19 de diciembre 2010. Argentina.
- 4- Carta mensual INTAL 180, Agosto 2011.
- 5- Ver el artículo 2 en el Tratado de Asunción.
- 6- Intal. Informe Mercosur 14. Citado.
- 7- Informe Mercosur 14.
- 8- Mello e Souza.

## **CAMPUS VIRTUAL DE INCASUR DEMOCRATIZANDO EL ACCESO AL CONOCIMIENTO**

*Por VERÓNICA TOMAS Y LILIA RODRÍGUEZ*

Suele creerse que la modalidad virtual es esencialmente una forma solitaria de estudiar... Por el contrario, a través del campus la idea es estudiar en grupo, compartir la experiencia de aprendizaje, aprender en compañía y con asistencia tutorial.



Alumnos, profesores y coordinadores del Campus Virtual de Incasur

Una de las más relevantes iniciativas de INCASUR en los últimos tiempos fue la apertura de su propio campus virtual. INCASUR apuesta a la modalidad virtual por considerarla favorecedora de la inclusión, dado que reduce las limitaciones que imponen el tiempo y las distancias, constituyendo de este modo una oportunidad para llegar a más personas, democratizando, de este modo, el acceso al conocimiento. Asimismo, al tratarse de un campus bilingüe (pudiendo albergar cursos en español y portugués), este sentido inclusivo se extiende, alcanzando a trabajadoras/es de toda la Región.

Estudiar en el campus virtual permite la participación de las personas independientemente del lugar donde estén y el horario que dispongan para el estudio. No es necesario ir hasta la clase, la clase es el sitio donde está la computadora.

Para estudiar con esta modalidad es preciso que las personas se vinculen con las tecnologías. Sabemos que no todos las/os destinatarias/os de nuestra propuesta formativa acceden a herramientas virtuales en su vida cotidiana. Es así, que el desafío inicial para INCASUR fue conseguir que el campus no fuera excluyente, sino por el contrario, que incluyese tanto a aquellas/os que las utilizan habitualmente como aquellas/os que no, sin que esto represente un obstáculo para realizar nuestros cursos.

Nuestra meta fue hacer un campus que fuera accesible para todas/os sin per-

der la calidad de la propuesta. Hoy apreciamos con mucha satisfacción que muchas/os trabajadoras/es participan con éxito de nuestros cursos. Para INCASUR, es motivo de mucha alegría ver que consiguen día a día integrarse sin que sea una limitación el conocimiento que poseen como punto de partida.

Algunas personas creen que la modalidad virtual es esencialmente una forma solitaria de estudiar, pero no es así. Por el contrario, a través del campus la idea es estudiar en grupo, compartir la experiencia de aprendizaje, se aprende en compañía y con asistencia tutorial. La figura del tutor es muy importante en este proceso. Es quien organiza, acompaña, apoya, ofrece sugerencias tanto pedagógicas como operativas, da las recomendaciones para interactuar con las herramientas virtuales, facilita el camino por recorrer, brinda las indicaciones para realizar las actividades y, fundamentalmente, es el/a encargado/a de conducir el proceso de aprendizaje.

En este ámbito, con recursos multimedia puestos al servicio del contenido y personas encargadas de acompañar al grupo que aplicando una metodología específica, se desarrollan los cursos de formación que se ofrecen en nuestro campus virtual.

Existe un trabajo cuidadoso detrás de lo que cada participante de nuestros cursos realiza en el campus, para que su experiencia sea progresiva, armónica, acompañada y compartida.

## ¿Qué queremos lograr?

- Que quienes participen y estudien a través de nuestro campus sientan que la tecnología es un recurso amigable y lleno de posibilidades.
- Que aprendan a través de recursos variados: imágenes, obras de arte, audios, textos enriquecidos e hipertextualizados, videos, propuestas de trabajo colaborativo.
- Que incorporen contenidos valiosos que puedan ser útiles en su desempeño como delegados o trabajadores.

## ¿Cómo se aprende en el campus?

La metodología con que trabajamos tiene por objetivo facilitar el aprendizaje teniendo en cuenta que en la modalidad virtual, éste se produce con la mediación de la tecnología. Para esto se aplican algunas estrategias durante el proceso de enseñanza y aprendizaje que facilitan el acercamiento a los contenidos, la integración al grupo y el manejo de las herramientas virtuales. Estas estrategias se caracterizan por:

- **El acceso gradual.** Se apunta a un orden creciente de complejidad con-



Enrique Sosa (al micrófono) y Juan Carlos Schmid - Campus Virtual

ceptual y operativa. Al iniciar los cursos el/a estudiante sólo accede a un mínimo de secciones y contenidos. Los espacios habilitados son mayoritariamente espacios de orientación (pedagógica y operativa) y en menor medida de construcción de conocimiento (este esquema se va invirtiendo a lo largo de cada curso).

● **La utilización de la experiencia de las/os estudiantes como punto de partida.** Se parte de ámbito de las prácticas sindicales porque en general el estudiantado proviene de este sector. En este marco, la propuesta pedagógica se encamina en dos sentidos: promover la resignificación de las prácticas del/a estudiante en el marco que ofrecen los contenidos teóricos de los cursos y ofrecerle herramientas y estrategias concretas para aplicar en la labor sindical.

● **La acción tutorial.** En este proceso es fundamental el trabajo realizado a través de la tutoría, que cumple con la función de orientar el proceso individual y colectivo de aprendizaje.

**El diseño pedagógico** de los cursos se basa en tres ejes: uso de contenidos y recursos multimedia para el aprendizaje, realización de intercambios grupales y asistencia y orientación tutorial ofrecida en el campus.

● **Contenidos y recursos multimedia para el aprendizaje.** Los contenidos de las clases virtuales se enriquecen con recursos multimedia. A través de videos, presentaciones audiovisuales, audios, imágenes, collage, publicidad, lecturas complementarias, información estadística, etc., cada curso propone distintas dimensiones para el estudio de los temas y la realización de las actividades que se realizan en el curso.

● **Los intercambios grupales.** El foco del trabajo se centra en la interacción entre las/os participantes (grupal y tutorial) y el fomento del sentido de pertenencia grupal.

Las bitácoras y los foros son secciones del campus dedicadas específicamente al intercambio grupal. En las bitácoras el eje lo constituye la experiencia, en tal sentido, en este ámbito se abordan distintas dimensiones de las prácticas. En los foros se apunta al trabajo teórico de las clases virtuales, bajo la forma de debate tradicional o con ejercicios de producción grupal.

Además de los foros y bitácoras se realizan tareas, individuales o grupales a partir de la lectura y los intercambios realizados por el grupo que son entregadas en la sección Tareas. En este espacio cada estudiante presenta sus trabajos y recibe (también online) las devoluciones de la tuto-

ría, fomentando la interacción y orientando el proceso formativo.

● **La asistencia y orientación tutorial.** Existen varias secciones destinadas a la asistencia y orientación de las/os estudiantes (Espacio de tutoría, Cartelera de novedades, Agenda de eventos, Tareas/devoluciones, Mensajería instantánea) a través de las cuales se brindan indicaciones para organizar el trabajo, favorecer el aprendizaje y resolver dificultades. De este modo el campus ofrece varios canales para la comunicación y orientación del/a estudiante con el/a tutor/a y el equipo del campus.

La importancia asignada a este eje en el diseño pedagógico de los cursos se fundamenta en la necesidad de reducir las limitaciones que pudieran encontrar las/os estudiantes y, de este modo, facilitar el acceso y permanencia de todas las personas interesadas en realizar los cursos, sin que la heterogeneidad en el punto de partida sea un factor limitante. Para esto, se planifica y organiza un trayecto formativo que apunta a aumentar progresivamente el nivel de autonomía de cada estudiante.

No sólo se trata de una autonomía de tipo operativo sino también de vinculación con el conocimiento. Cada estudiante realiza un recorrido propio, con disponibilidad de recursos que puede seleccionar según sus

necesidades logrando autogestionar su participación e interactuar integrándose a su grupo de compañeras/os.

## Conozca nuestra oferta formativa

Visite nuestro campus y conozca los cursos que ofrecemos. Actualmente se encuentra abierta la inscripción para:

● **El Programa de formación sindical que se compone de cuatro módulos: El delegado sindical, La planificación sindical, La gestión sindical y La comunicación sindical.**

Se trata de una propuesta flexible porque permite **optar por cursar uno o varios módulos** sin necesidad de realizar todo el programa, los módulos **no presentan correlatividad** (es decir que no es necesario el cursado de uno para realizar los otros) y se ofrece en dos versiones: la primera con **certificación de INCASUR** (cada módulo tiene una duración de 6 semanas) y la segunda con **certificación de INCASUR y la Universidad Nacional de La Matanza** (cada módulo tiene una duración de 8 semanas).

● **El curso sobre Violencia Laboral.** Se trata de un **curso gratuito ofrecido con el apoyo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (Oficina de asesoramiento sobre violencia laboral).**

## IN MEMORIAM REGIS ANTONIO DE SOUZA LEAL 1947 – 2011



EL 27 de noviembre de 2011 falleció en Porto Alegre, Río Grande do Sul (Brasil) nuestro amigo y dirigente sindical de la Confederación de Profesionales

Liberales (CNPL) de Brasil. En los últimos tiempos estaba asesorando a la UGT – Brasil en las relaciones institucionales con los sindicatos de profesionales de todo el país.

De profesión odontólogo, dedicó su vida a la militancia sindical y política, llegando a ser Vicepresidente de la Confederación.

Con gran intuición, a fines de 1976, propuso la creación de la Escuela de Formación Sindical de la CNPL de la cual fue su director político. Solicitó apoyo de INCASUR para su diseño y fortaleci-

miento de los equipos de formadores, tarea que quedó reflejada en nuestra publicación: "Formación de formadores. El enfoque Brasilia".

Fue uno de los organizadores del Congreso CLAT 2004 en Brasilia y ayudó a la repatriación de nuestro querido compañero del Consejo Coordinador Argentino Sindical, Rubén Cúcaro, que falleció repentinamente el día previo a la instalación del Congreso en el cual iba a ser electo miembro del Buró de la Central Latinoamericana de Trabajadores de América Latina.

INCASUR le rinde nuestro sincero homenaje, acompaña a su familia y se solidariza con la CNPL y la UGT que han perdido un dirigente experimentado, con visión latinoamericana y propulsor de la formación de nuevos dirigentes.

DOSSIER

**CIUDADANIA, MIGRACIONES  
Y DESARROLLO.  
EN BUSCA DE UN NUEVO PARADIGMA**



## PRESENTACIÓN

El dossier que presentamos a continuación es un testimonio de la vigencia de una preocupación interesada. En efecto, el INCASUR además de describir la situación de los trabajadores migrantes en el cono sur, fue pionero en vincular los derechos humanos a las migraciones.

Este enfoque de protección basado en derechos humanos a los trabajadores migrantes permitió ampliar y garantizar un mínimo de derechos que estén más allá de la voluntad de los Estados nacionales y fuera posible pensar en horizontes universales. La mundialización de los mercados, la tecnología y de los medios de comunicación solo parece posible para los bienes y servicios. Las personas, los trabajadores, tienen cada día más limitado ese derecho humano básico que es la libre circulación.

La idea del Estado-Nación, propia del siglo XIX hasta fines del XX, parece haber cambiado, las fronteras son difusas, los derechos son comunitarios, cada día hay más reglas regionales. En los dos siglos precedentes la nacionalidad, expresaba "comunidad" que da "identidad" y "reconocimiento". Por ello "tener los papeles" permite derechos, ciudadanía. Hasta aquí, el documento de identidad expresa esta relación simbólica. Pero la ciudadanía es más que estos "derechos", hay que gozar de ellos.

A partir de los procesos ligados a la globalización, al reconocimiento de los derechos humanos universales y a las instituciones internacionales fiscalizadoras, hay que reconocer que se está consolidando un concepto de derechos de carácter global, desterritorializado en su aplicación y vigencia y la transnacionalización de su control. Por lo tanto, si hay una ampliación de los derechos debería corresponderse con una ampliación de la ciudadanía. La correlación debería ser exacta. A esto llamamos ciudadanía sustancial.

La ciudadanía ya no sólo está asociada a la territorialidad que da derechos, tampoco está sujeta a derechos formales hacia sus habitantes, porque sus derechos se deben gozar efectivamente donde esté residiendo el trabajador. Los Convenios de la OIT o las normas de la ONU conforman una base jurídica por la cual "un concepto de ciudadanía nuevo y más universal está surgiendo en la era posnacional, en el cual los principios organizadores y de legitimidad están basados en la persona humana, universal, más que en la pertenencia nacional" (*Soysal, Yasemin: mimeo*).

En este sentido Guillermo O'Donnell sostiene que tener solo derechos y no gozarlos es poseer una "ciudadanía de baja intensidad". Los trabajadores migrantes son los principales sujetos de la ciudadanía de baja intensidad.

Las organizaciones sindicales tienen a su disposición un conjunto normativo transnacional importante. Mucho es lo realizado hasta el momento pero también mucho es lo que queda por hacer. En este sentido estamos frente a la necesidad de encarar un cambio paradigmático no sólo en sostener la idea de promover los derechos sino de "promover la ciudadanía cualquiera sea el ámbito territorial en que el trabajador desempeñe sus labores". Los trabajos que incluimos a continuación se orientan en marcar este interés.

## **ENFOQUE DOMINANTE Y ALTERNATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MOVILIDAD DE PERSONAS**

**NORA PÉREZ VICHICH<sup>2</sup>**

Las migraciones internacionales si bien son determinadas multidimensionalmente, cuando son masivas están asociadas a la desigualdad, la inequidad en las relaciones económicas internacionales, a la falta de oportunidades y a las condiciones de menor calidad de vida y de pobreza producto del subdesarrollo. Estos factores, sumados a las crisis económicas, han alimentado y realimentando el crecimiento de la migración Sur-Norte y Sur-Sur entre países de desarrollo diferenciado.

La noción de "*desarrollo desigual*" permite entender la inserción en la lógica de la globalización de los países más pobres, en un marco de división entre países con diferentes niveles de desarrollo real, asimetría que los ajustes neoliberales de la economía se encargaron de profundizar. También permite entender el rol de las migraciones desde nuestra región como proveedora de fuerza de trabajo a los países desarrollados en la medida que remite "al proceso histórico, económico, social y político de polarización entre regiones, países y clases"<sup>2</sup>.

La devastación de las economías en los países latinoamericanos achicó y precarizó de manera brutal sus estructuras sociales del

trabajo creando condiciones objetivas para empujar a sus poblaciones a migrar, asumiendo características de movilidad forzosa en tanto las personas no tienen la alternativa de no migrar, o el que ya migró, no puede retornar en condiciones dignas y sustentables de vida a su lugar de origen<sup>3</sup>.

La crisis que hoy cuestiona la estrategia de acumulación puesta en marcha hacia mediados de la década de los setenta y agudizada en los noventa, estalla en los últimos años golpeando nuevamente a la población migrante de la Región, esta vez forzando un retorno en general difícil, precario y tampoco elegido. Los migrantes se convierten en los países centrales en mano de obra masiva, flexibilizada, barata y etnizada que, sometida a explotación laboral extrema, sirve entre otros factores al modelo de acumulación del capitalismo, a su reestructuración internacional y a su expansión.

### **La mirada hegemónica sobre las migraciones**

La perspectiva dominante sobre las migraciones, generada en los países del mundo desarrollado, no considera ni las causas

estructurales de las migraciones, ni la cuota de responsabilidad que les cabe en la generación y reproducción de esas causas.

Esta perspectiva atribuye a los migrantes condiciones de "vectores" responsables de desarrollo en sus países de origen, al mismo tiempo que desconocen su aporte al desarrollo en los países de destino y los declara fuente de precarización de las condiciones de vida de sus sociedades.

Considera que las remesas son aportes de los países receptores a los países de origen desconociendo que son la contraparte de la creación de riqueza en sus territorios, producto del trabajo de los migrantes muchas veces en condiciones de explotación y no asumiendo el costo social de ese trabajo.

Con base en la securitización coloca a los migrantes externos en condición de puro factor económico y consecuentemente de variable de ajuste en sus economías, en un modelo unilateral, restrictivo y cerrado de políticas migratorias que la coloca en la frontera del cumplimiento de los derechos consagrados internacionalmente<sup>4</sup>.

Bajo las llamadas formas "ordenadas" y "seguras" de migración enmascaran la discriminación y desconoce derechos fundamentales de las personas. Sus instrumentos de políticas públicas reflejan la naturaleza economicista, represiva, discriminatoria y xenófoba de esas políticas.

### **La mirada alternativa sobre las migraciones de los países suramericanos y el MERCOSUR**

Confrontando con este enfoque, el proceso de integración regional del MERCOSUR

ampliado y de América del Sur nos conecta con la construcción de políticas públicas de movilidad humana con premisas muy diferentes, que plantea un cambio en los ejes de su tratamiento desde la orientación política del proceso de integración regional<sup>5</sup>.

Después del letargo social de los noventa, la recuperación del MERCOSUR en clave de modelo de desarrollo integrado y *políticamente orientado* hizo que las directrices en materia migratoria retomaran su rol de factor de integración en sí mismas<sup>6</sup>. En el marco de las iniciativas que colocan la cuestión social en paridad con las dimensiones económicas y comerciales, contrastando con la impronta mercantilista y neoliberal impuesta durante la década anterior, plantean la libre circulación de personas como un objetivo prioritario<sup>7</sup>.

Esto se da hoy en un espacio territorial que involucra prácticamente a toda Sudamérica<sup>8</sup>.

En los ámbitos orgánicos del MERCOSUR donde no existe supranacionalidad, la naturaleza *intergubernamental* del proceso no ha representado un obstáculo para que se produzcan importantes avances de facilitación. Lo mismo ocurre en la instancia de consulta regional, la Conferencia Sudamericana de Migraciones, donde el carácter no vinculante no entorpece la convergencia y el compromiso.

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), es el espacio fundamental de diálogo político y cooperación regional en materia de migraciones donde se debaten y consensuan los lineamientos estratégicos para la movilidad intrarregional, lineamientos que informan las políticas, normas y acciones de los países de la Región y mo-

delan las posiciones que se sustentan en los diferentes Foros Internacionales y frente a otros bloques y países.

¿Cuáles son las definiciones adoptadas por los países del MERCOSUR ampliado que comienzan a consolidar las bases de una política migratoria regional en Suramérica? Sintetizadas, son las que siguen:

1. Las políticas migratorias colocan al migrante como eje y sujeto de las políticas y de las normas que las expresan, las que deben permitir a cada uno ejercitar todas sus posibilidades como ser humano con derechos.
2. Se asume que migrar, no migrar y retornar en condiciones dignas a su lugar de origen son derechos y que como tales solo deben responder a la libre decisión de las personas. En consecuencia no debería ser resultado de presiones económicas, administrativas, sociales, culturales o por la falta de garantías o derechos, sea en el país de origen o en el de destino.
3. Se considera que el proyecto de desarrollo integrado de los países de la Región, es una de las herramientas que en el medio o largo plazo va a permitir una redistribución regional de la producción, de las capacidades y de las oportunidades de trabajo, reposicionando a los países frente a los desafíos de la globalización y, fundamentalmente, promoviendo el despliegue de indicadores de desarrollo humano y el goce de derechos de sus poblaciones.
4. La libertad de circulación de las personas es la matriz teórica y política que sustenta la movilidad humana y por tanto una meta a ser alcanzada.

Esto involucra desafíos en los planos jurídico e institucional, en los que se vienen perfilando, no sin dificultades, profundas modificaciones para asegurar la manutención y garantía de los derechos fundamentales de las personas en cada uno de territorios, tendientes a eliminar los puntos de colisión entre las regulaciones consensuadas en el plano regional y las normas internas.

5. El refuerzo de los derechos de los ciudadanos generado en los marcos orgánicos y los acuerdos políticos a los que han arribado los países de Suramérica en la materia, determinan niveles de cohesión regional en la materia que, al tiempo que construye las condiciones para avanzar en la libre movilidad regional, tiene peso decisivo a la hora de generar respuestas alternativas ante el endurecimiento de la política migratoria extraregional, cada vez más restrictiva y criminalizadora de la migración y de los migrantes.

6. Se sustenta el principio de respeto irrestricto, indivisible e incondicional de los derechos humanos de los migrantes independientemente de su condición migratoria regular o irregular.

Este último principio merece una mirada más atenta, porque el tratamiento de la irregularidad establece en materia migratoria el nivel de la fractura que pueda existir entre las políticas públicas y el campo de los derechos humanos. La mayor exclusión de los inmigrantes consiste en mantenerlos *legalmente* fuera de la ley. Cuando es el Estado, a través de sus políticas, normas o prácticas institucionales, el que segrega, discrimina o desiguala en el tratamiento; la socie-

dad puede percibir como legítimas sus propias prácticas discriminatorias.

En materia de irregularidad migratoria, la solución propuesta se asienta en la promoción de la regularidad mediante mecanismos ágiles y permanentes, que faciliten la inserción *con derechos* del migrante en la sociedad de recepción.

Esta forma de resolver se contrapone al planteo de "combatir la migración irregular", sostenido por la política hegemónica que, en sus desarrollos concretos, significa criminalizar al migrante en situación irregular, conculcando sus derechos fundamentales, convirtiéndolo en objeto utilitario desechable y estandarizando "a la baja", su derecho al debido proceso a través de directrices que se pretende además, extrapolar, diseminar e imponer en otras regiones<sup>10</sup>.

Los principios señalados constituyen los cimientos del desarrollo de políticas migratorias coordinadas y conjuntas para inmigrantes y emigrados de los países que lo integran. Algunos de ellos tienen expresión legal y van ensanchando los caminos de ese pensamiento suramericano. Un ejemplo paradigmático es el Acuerdo de Libre Residencia para Nacionales de los Estados Parte de MERCOSUR y Asociados de 2002 como referente necesario y punto de inflexión en la profundización de la integración poblacional de la Región.

No obstante, la discusión política actual tiende a superar los alcances del Acuerdo de Residencia y ha instalado un horizonte con objetivos de mayor magnitud, como es por ejemplo avanzar en la construcción de la *ciudadanía suramericana*.

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) en su Declaración de Quito de 2009 reafirmó lo ya acordado en anterio-

res Conferencias acerca de alcanzar *"la consolidación de una identidad suramericana, a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana"*<sup>11</sup>, postulado que el Plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones refuerza e institucionaliza en 2010.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>12</sup> se referencia en la CSM cuando establece que:

*"el interés prioritario de la UNASUR de impulsar el proceso de integración en los aspectos más urgentes para el desarrollo humano de sus poblaciones, particularmente en lo concerniente al tema migratorio. Para lo cual, inspirados en los principios y objetivos del Tratado Constitutivo, en la Declaración Presidencial de Quito de 10 de Agosto de 2009, así como en los acuerdos alcanzados en la IX Conferencia Suramericana sobre Migraciones, singularmente en lo referente a la construcción de la ciudadanía Suramericana, instruyen al Consejo de Delegadas y Delegados de la UNASUR, en coordinación con la Conferencia Suramericana, iniciar el proceso de relacionamiento con dicha Conferencia"*.

El MERCOSUR ampliado y las naciones suramericanas, potencian para todos los migrantes el ejercicio de derechos que configuran lo que algunos autores han llamado *"ciudadanía sustantiva"* y otros *"ciudadanía social"* en tanto no depende de la nacionalidad, por contraposición a la *"ciudadanía formal"*, propia de la pertenencia a un

Estado-Nación determinado<sup>13</sup>. Se privilegia la invariabilidad de su situación como *personas con derechos* en cualquier territorio miembro o asociado en camino hacia la *ciudadanía plena*.

### A manera de conclusión.

Nos importa revalorizar el desarrollo de un pensamiento regional autónomo en materia de políticas de movilidad humana asentado en la consideración del ser humano como centro de las políticas, normativas y programas migratorios.

Un pensamiento que ve en el espacio de integración regional un modelo de desarrollo inclusivo, que potencia la complementariedad, la interdependencia y la solidaridad entre los países asociados, ofreciendo una esperanza al desarrollo humano. Una esperanza que precisa ser realimentada, acompañada, sostenida, empujada y apuntalada por la sociedad civil.

Las políticas públicas que son expresión de ese pensamiento tienden a garantizar a todos sus ciudadanos y a los migrantes la recuperación de la capacidad de opción y el ejercicio de su derecho a emigrar o permanecer en sus espacios sin presiones y en condiciones dignas y sustentables.

Se trabaja para que los principios que se sustentan para la región sean reconocidos en las políticas migratorias internacionales y en otros espacios y regiones teniendo como encuadre general el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes.

Es un pensamiento y una práctica que, con algunos logros en su haber y muchas cuestiones a resolver en la Región, enfrenta el desafío de constituirse en alternativa a la pers-

pectiva dominante en materia de migraciones internacionales y movilidad de personas.

### Bibliografía

ACUERDO DE RESIDENCIA PARA NACIONALES DE LOS ESTADOS PARTE Y ASOCIADOS DEL MERCOSUR, Dec. 28/02 del CMC.

BOTTOMORE, T. y MARSHALL, T. H.: Ciudadanía y clase social. Madrid, Alianza, 1998.

BORJA, J.: Ciudadanía y Globalización: el caso de la Unión Europea. La Factoría N° 7. Octubre 1998.

CSM. Declaración de la IX Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) de Quito de 2009.

CERIANI CERNADAS P.: La Directiva de Retorno de la Unión Europea: apuntes críticos desde una perspectiva de derechos humanos:

[www.anuariocdh.uchile.cl](http://www.anuariocdh.uchile.cl)

DELGADO WISE R.a; MÁRQUEZ COVARRUBIAS H.: Capitalist Restructuring, Development and Labour Migration: the Mexico-US casea Development Studies Institute, University of Zacatecas, Zacatecas, Mexico Publication details:

<http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713448481>

DELGADO WISE, R. RODRÍGUEZ, RAMÍREZ H.: "Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo", en Migración y Desarrollo, N° 12. Segundo Semestre 2009.

[www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org)

DOMENECH, E.: Políticas migratorias y estrategias de integración en Argentina: nuevas respuestas a viejos interrogantes. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Córdoba, Argentina, 24 al 26 de septiembre de 2008. Diario El País.com. 24 de Agosto de 2010.

MARMORA L., CALCAGNO E.: Migraciones Internacionales y desarrollo Sostenible y Compartido. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires. 2003.

MARTINEZ PIZARRO, J: La Migración internacional y el Desarrollo en la era de la Globalización e Integración. Temas para una Agenda Regional. CEPAL. Santiago de Chile. 2000.

HERMIDA URIARTE, O.: Conferencia en los VI Cursos de Postgrado en Derecho de la Universidad de Castilla-La Mancha. Toledo. Enero de 2006.

PEREZ VICHICH, N.: "Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del MERCOSUR. Revista MERCOSUR PARLAMENTARIO N° 6 de julio de 2007, ISSN 1850-6356.

PEREZ VICHICH, N.: "El MERCOSUR y la migración internacional". Ponencia presentada en la Reunión de Expertos en migración y Desarrollo de Latinoamérica y el Caribe. CONAPO/FNUAP/CEPAL. 29 de noviembre al 02 de diciembre de 2005. Ciudad de México.

PEREZ VICHICH, N. y BAER, G.: 2004. "Los trabajadores migrantes en clave regional: el caso del MERCOSUR". Ponencia presentada en el 2° Congreso Nacional de Sociología Taller: La cuestión social en el MERCOSUR. Publicación de la Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. ISBN: 950-29-0816-3.

RIBERIRO DE SANTANA, M.: 2003. "Libre Circulação de Trabalhadores no Mercosul", em *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD). Brasília.

SASSEN S.: Los espectros de la globalización, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina. 2003.

SASSEN S.: ¿Perdiendo el control? *La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, 2001. *Revista Notas de Población*, Año XXVIII, N° 73 (LC/G. 2124-P), Santiago de Chile, Migratorios.

TIZADO J.: "El desarrollo integrado del MERCOSUR. Una Visión Técnica del desafío. Seminario: Políticas para promover la convergencia estructural del MERCOSUR. Secretaría MERCOSUR. Montevideo. Marzo de 2004.

UNASUR: Declaración Final de la Reunión del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) de Mayo de 2009.

UN: Convención Internacional sobre protección de todos los Trabajadores migratorios y sus Familiares: [www.derechos.org/nizkor/ley/migracion.html](http://www.derechos.org/nizkor/ley/migracion.html)

## Notas

1- Docente de la Maestría en Políticas Migratorias Internacionales (UBA). Consultora internacional en temas migratorios internacionales.

2- Delgado Wise R., Márquez Covarrubias H., Rodríguez Ramírez H.: "Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo", en *Migración y Desarrollo*, N° 12. Segundo Semestre 2009. [www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org)

3- Ver Delgado Wise R., Márquez Covarrubias H., Rodríguez Ramírez. Op. citada.

4- Es paradigmática en este sentido la política de la UE con el blindaje de la "fortaleza europea".

5- Perez Vichich N.: "El MERCOSUR y la migración internacional" en *Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. P. Leite; S. Zamora y L. Acevedo Editores. Consejo Nacional de Población (CONAPO). ISBN 970628866X. México. 2007.

6- Pérez Vichich N.: Las migraciones en Sudamérica: el caso del MERCOSUR. Estudios Migratorios Internacionales N° 63. OIT. Ginebra, 2003.

7- Ver Declaraciones Conjuntas de las Cumbres de Presidentes del MERCOSUR de 2007, 2008, 2009, 2010.

Constituyen el MERCOSUR ampliado además de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en calidad de Estados Parte, Chile, Bolivia, Venezuela, Perú, Ecuador y Colombia como Estados Asociados.

8- La CSM está constituida por todos los países mencionados, más Suriname y Guyana.

9- Ver por ejemplo la Declaración de Montevideo de la VIII Conferencia Suramericana de Migraciones de 2008 y la Declaración de Quito de la IX Conferencia Suramericana de Migraciones de 2009 donde este postulado aparece claramente establecido.

10- Ejemplos de estos instrumentos son el Pacto Europeo de Migración y Asilo y la llamada Directiva de Retorno, entre otros instrumentos de la UE o la reciente ley SB 1070, sancionada en el Estado de Arizona en EEUU.

11- Declaración de la IX Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) de Quito de 2009.

12- Declaración Final de la Reunión del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) de Mayo de 2009.

13- Por ejemplo T. Botomore T. y Marshall T.H. en *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid. Alianza. 1998 y Hermida Uriarte O. en la Conferencia sobre los VI Cursos de Posgrado en Derecho de la Universidad de Castilla. Toledo. Enero de 2006.

## **EL CONVENIO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL.**

### **AVANCES EN TORNO A LA COBERTURA DE LOS MIGRANTES**

*GUILLERMO ZUCCOTTI<sup>14</sup>*

Juana es Colombiana y llegó a la Argentina en procura de más y mejores oportunidades de trabajo. Con su desarraigo de costumbres, afectos y elementos distintivos de su nacionalidad deja atrás también 10 años de trabajo como dependiente en el comercio que le permitirían, a través de las cotizaciones al sistema de seguridad social colombiano, acceder a una jubilación alcanzada la edad de retiro.

Esta historia es la de tantas otras personas que acumulan historias laborales que, por efecto de la decisión, muchas veces forzada, de migrar, ven perdidas las cotizaciones sociales que les proporcionarían el acceso a la cobertura de vejez, invalidez o muerte.

El fenómeno migratorio, si bien no es nuevo ni atribuible —al menos con exclusividad— a la recurrencia de las crisis de orden socio económica en los países de origen, encuentra una importancia superlativa a partir de la irrupción de la globalización.

Es por ello que la existencia de un Convenio de Seguridad Social Iberoamericano de respeto y consideración de la vida laboral, —además de aquellos acumulados en el país de origen del derecho a la protección social— es un incentivo para los trabajadores y tra-

bajadoras el hacer valer la obligación de los empleadores a efectuar las correspondientes cotizaciones que los harán acreedores del derecho a la seguridad social, estén estos radicados en cualquier país iberoamericano.

Más allá de las implicancias institucionales y del evidente avance en materia de reconocimiento de derechos de los ciudadanos Iberoamericanos, no es menor destacar los efectos benéficos adicionales derivados de contar con un Convenio Iberoamericano Multilateral de Seguridad Social.

Históricamente, en ausencia de un mecanismo que compute las cotizaciones de trabajadores efectuadas en otros países que no sean los de origen, las corrientes migratorias ofrecen la puerta de entrada hacia el consentimiento forzado de situaciones de precariedad laboral, trabajo no registrado y hasta situaciones de sumisión a la esclavitud.

En efecto, en adición a las consecuencias de cualquier proceso de emigración debemos considerar las consecuencias de desprotección que supone la pérdida de los derechos, derivada de la falta de deducción de cotizaciones producto del trabajo, para el acceso de los derechos a los beneficios previsionales. Según datos de población migrante

para Iberoamérica para 2007, la población objetivo que involucran al conjunto de los países integrantes era de 3 millones de personas en forma directa y 2.5 millones en forma indirecta, de vinculación familiar.

Hasta la aparición de este poderoso instrumento normativo, las posibilidades de suma y validación de cotizaciones de los trabajadores migrantes quedaba supeditada a la existencia o no de convenio bilaterales con trámites de validación y comprobación más dificultosos. Esta situación puso de relieve la necesidad de contar con un instrumento de consolidación contributiva que contemplara la acumulación de historias laborales en distintos países. En este sentido, como es sabido el flujo migratorio entre países del cono sur ha adquirido históricamente un volumen lo suficiente considerable como para la búsqueda de una solución teniendo como marco el contexto MERCOSUR. Así nace el convenio MERCOSUR que resulta el primer antecedente supranacional y multilateral sobre seguridad social (2005) celebrado en Montevideo en diciembre de 2007, mediante la decisión DEC Nº 19/97 y que sentara las bases para el actual Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, para invalidez, vejez y supervivencia, promovido técnicamente por la OISS.

El antecedente de discusión de este instrumento se inicia en la V Conferencia Iberoamericana de máximos Responsables de la Seguridad Social, en setiembre de 2005 en Segovia, España. En aquella oportunidad los representantes de los países acordaron "iniciar el proceso de elaboración de un Convenio multilateral de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana que permita contar con un instrumento único de coordi-

nación de las legislaciones nacionales en materia de pensiones..." con el objetivo de proveer de Cobertura de los derechos sociales de los trabajadores y trabajadoras migrantes en prestaciones económicas de larga duración.

Para su operatividad, esta decisión política supranacional supuso la necesidad de avanzar en mecanismos de coordinación entre sistemas nacionales de Seguridad Social, a través del cómputo de períodos cotizados en sistemas distintos a efectos de proporcionar a aquellos trabajadoras y trabajadores migrantes el acceso a la jubilación o pensión.

Las principales características del convenio multilateral son:

- Principio de igualdad de trato (art. 4) o Determinación de campo de aplicación personal y material (art. 2 y 3).
- Sometimiento a la legislación nacional del país en que se realiza la actividad laboral (art.9).
- Garantía de los derechos en curso de adquisición (posibilidad de totalización de períodos y aplicación del principio de "prorrata temporis"). (Art. 5).
- Garantía de los derechos adquiridos (exportación de las pensiones contributivas). (Art. 6) (y art.17 para fondos de capitalización individual).
- Conservación de los derechos adquiridos y pago de prestaciones en el extranjero.
- Las prestaciones económicas no están sujetas a reducción, modificación, suspensión o retención.
- Revalorización de pensiones (art. 7).

En el contexto actual, los flujos migratorios, mayoritariamente dentro del Continente Americano, y con España y Portugal, y la repatriación de migrantes en contexto de crisis, ubica en toda su magnitud la importancia del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, para invalidez, vejez y supervivencia, que debe ser aprobado y aplicado con rango de ley. Estos son instrumentos imprescindibles, para poder totalizar los años de trabajo de cada trabajador/trabajadora, con independencia de su residencia, evitando la pérdida de derechos.

Para la entrada en vigencia y poder hacer efectiva la adición de cotizaciones es necesario que los países ratifiquen el convenio multilateral. Hasta el momento Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, han suscrito el convenio, de los cuales Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Portugal y Uruguay lo han ratificado por sus respectivos parlamentos.

El pasado 1° de mayo entró en rigor a partir de la suscripción del Acuerdo de Aplicación del Convenio por parte de Paraguay, siendo este el séptimo país que lo hace y de este modo lo coloca operativo entre Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, España, Paraguay y Uruguay.

Básicamente este acuerdo de respeto a la vida laboral de los trabajadores y trabajadoras permitiría completar los años de servicio laboral requerido por los respectivos sistemas de pensiones, con el reconocimiento de las historias laborales de los distintos países en donde el trabajador hubiera trabajado durante su vida activa; a sola condición de que estos países hubieran ratificado el convenio multilateral de Seguridad Social. Configura un fuerte estímulo a

la formalización de la fuerza laboral a través de la registración de los y las trabajadoras.

Como sabemos, la registración laboral inscribe a los trabajadores en el concierto de derechos no sólo de la Seguridad Social, también los derechos laborales y sindicales. En consecuencia, el convenio multilateral, más allá de sus implicancias técnicas sobre la extensión de la cobertura en Seguridad Social, conforma una poderosa herramienta que posibilita la inclusión social.

Esta es una de las razones por la cual el movimiento sindical de las Américas, organizado en torno a la CSA, incluya en su Plataforma Continental Sindical de la Seguridad Social – PLACOSS, la importancia del Convenio multilateral respecto a la calidad del empleo y las posibilidades de Cobertura. Este documento de línea estratégica del sindicalismo de América incluye al convenio dentro de la estrategia de visibilidad y derechos para los trabajadores migrantes. La puesta en valor y consideración de las cotizaciones son para el sindicalismo la parte del salario no disponible que sirve financiar las prestaciones de la seguridad; es decir son salario diferido y como tal tiene la misma importancia que reviste el salario de bolsillo.

En definitiva, la extensión de la cobertura a partir de este convenio es un avance sensible en materia de derechos, que construyen mejor ciudadanía, condiciones de trabajo más justas y una seguridad social con mayor igualdad de trato entre semejantes.

## Nota

14- Especialista en Seguridad Social. Coordinador del Proyecto Seguridad Social para Organizaciones Sindicales SSOS OIT ACTRAV Cono Sur. Integrante del EMTD Sec de Internacionales CGT.

## MUJERES MIGRANTES

MARIO SANTILLO<sup>15</sup>

En este artículo queremos retomar algunos conceptos que vale la pena insistir y son los referidos a la mujer emigrante.

Según datos estadísticos, la emigración femenina a nivel mundial, ha ido en aumento. En 1975 alcanzaba los 40 millones, 15 años después este número llegaba a los 57 millones. En el 2001 las estadísticas en general según los censos nacionales de los distintos países, muestran que el 48 % de los migrantes cruzando fronteras internacionales son mujeres.

En la Ciudad de Bs. As., según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010, la población total es de 2.890.151 y los nacidos en el extranjero ascienden a 381.778 personas, lo que significa un 13.2% del total. Discriminado por sexo el 52 % son mujeres y el 48 % varones. En la Ciudad de Bs. A.s., hay más mujeres migrantes que hombres. La feminización de las migraciones es una característica actual del proceso migratorio en la Argentina y también global.

De este proceso ya se ha hablado y repetido mucho, entonces, ¿qué es lo que se entiende por feminización? Bueno, no es simplemente una medición estadística, como recién lo presentamos y se lo suele presentar. Es mucho más complejo y corresponde a lo que se llama el proyecto de migración. Prácticamente hasta los años 90, en el caso de Argentina puntualmente y el resto de los países de América Latina, la migración era una migración masculina que, en determinados casos, llevaba a la mujer como acompañante de este proceso o, simplemente, la mujer se quedaba en casa y después la mandaba a llamar.

En estos momentos, esta feminización está también indicada especialmente en eso porque ha cambiado la estrategia del proyecto de migración. Es decir que la mujer hoy sale, emigra, simplemente como una estrategia de sobrevivencia de la propia familia. Y como decíamos que a partir de los años 90 especialmente la migración peruana se ha dado de esta forma, con el trabajo del empleo doméstico. O sea, mujeres que han mantenido por años a sus propias familias, especialmente al marido, a los hijos, y a los abuelos que se quedaban en su tierra de origen, a través de las remesas. Por supuesto que hoy, con el cambio de dinero, han cambiado muchas cosas y especialmente en la migración hacia Argentina. Muchos optaron por regresar pero otros también prefirieron traer toda la familia en la propia emigración.

Esta feminización de las migraciones tiene sus orígenes en la ventaja comparativa de las desventajas de las mujeres. Y vamos a ver por qué. Porque ellas son consideradas como trabajadoras de bajo costo, dóciles, flexibles y con menos vínculos estables en el lugar de destino. Esto es, considerada por el mismo mercado de trabajo bastante injusto, donde se va también tratando de quitarle esta desventaja de lo que sufre las mujeres en cuanto emigran, porque digamos emigran, pero lamentablemente tienen que tomar los trabajos que nadie quiere aceptar.

Incluso se está observando que las limitaciones a la movilidad de la mano de obra, las restricciones y controles migratorios estrictos pueden llevar a que se opte por migrar en forma irregular, solicitando intermediarios dispues-

tos a traficar con migrantes. Y yo creo que esto es otra consecuencia que en muchos países de América Latina aún las leyes son restrictivas y esto lamentablemente genera como consecuencia una mayor irregularidad porque el migrante está dispuesto a emigrar más allá de las prohibiciones o de los límites que pongan los países. Hoy es muy claro lo que está pasando en España, sea desde África como de América Latina, que la gente llega al aeropuerto y es deportada directamente, o sea, no se le permite ni siquiera bajar y escuchar su razón de por qué está llegando al país; ni diferenciar si es turista o si realmente es un potencial migrante. La otra consecuencia es, justamente, incremento del tráfico. Es decir, personas que están dispuestas a todo incluso a pagar a organizaciones de redes mafiosas que buscan con esta necesidad un mayor lucro.

Se ha descubierto, por ejemplo, todo un circuito de la emigración brasilera hacia Estados Unidos, que encontró la ruta por el desierto de México, estas son modalidades nuevas, donde gente que está dispuesta a pagar para que los crucen en la frontera.

La debilidad de los gobiernos de crear políticas, estructuras formales, o leyes que regulen las migraciones temporales junto a las restricciones migratorias y también el núcleo de las agencias intermediarias de las demandas del mercado laboral, han traído como consecuencia el aumento del tráfico internacional de emigrantes. Esto se ha institucionalizado con organizaciones que ofrecen trabajo con más facilidades y aún hoy puede ver, especialmente la prensa paraguaya o boliviana, donde le ofrecen trabajo en Europa muy remunerativo, digamos, con una cierta tentación, donde llegan al aeropuerto, los ubican en el trabajo, en la vivienda y, bueno, sabemos que todo esto es un engaño porque caen en redes también de trata de personas.

En este marco la vulnerabilidad de las mujeres migrantes aumenta y en muchos casos las vuelve víctimas de explotación laboral con trabajos mal pagos, condiciones, si se quiere, inapropiadas y no convenientes con anterioridad. Muchas de ellas pueden llegar a terminar en trabajos de explotación sexual, como decíamos antes.

La entrada masiva de las mujeres en el mercado laboral ha tenido consecuencias positivas y negativas. Un estudio reciente se refiere a tres ángulos diferentes. El primero indica que mejora la condición de la mujer, aumentando su autonomía y su status en la familia, yo creo que esta es la primera consecuencia. Sin embargo, la persistente implementación de marginación que sufren las mujeres en el mercado laboral, cuestiona el efecto de las ganancias obtenidas. Ese es el precio tan alto que tiene que pagar una mujer migrante, ser explotada, no considerada y abusada en sus derechos humanos, porque con ese dinero tiene que sostener su propia familia. Una segunda mirada tiene relación con la marcada tendencia de situar a las mujeres en el extremo inferior de la escala de trabajadores industriales con bajos sueldos, horarios largos, inseguridad en el empleo, situación especialmente indigente en zonas francas.

Un tercer ángulo se vincula con los criterios de marginalidad que utilizan los empleadores cuando contratan mujeres para colocarlas de preferencia en puestos de poca importancia, de bajos conocimientos, con salarios inferiores, por el temor de que abandonen sus puestos de trabajo rápidamente para cumplir con responsabilidades reproductivas en el seno de la familia.

Estas son visiones distintas que tiene la misma sociedad en cuanto a las mujeres en el mercado de trabajo. En este mismo sentido, estudios publicados por la oficina inter-

nacional de trabajo de la OIT dan cuenta del aumento de la participación femenina en la producción industrial para la exportación, en especial de aquella con mano de obra intensa, manufactura y calzado. Esta participación disminuye en la medida en que los productos son tecnológicamente más complejos.

Las mujeres y niños están también representadas en el sector de servicios domésticos, hotelería, área de entretenimientos, en los servicios financieros de menor calificación, —administración de tarjetas de crédito, venta de productos por correo, oferta y venta de pasajes—, como también en el sector de la informática, que utiliza mano de obra más calificada en programación y software. Otro sector importante en la presencia femenina extranjera es el mercado comercial informal y de los micro-emprendimientos en pequeña escala, instaladas en los hogares.

De igual modo, la migración de mujeres en los países fronterizos es un fenómeno que se viene verificando desde varias décadas, preferentemente, para insertarse en el segmento de la estructura laboral vinculada a los servicios en general y al servicio doméstico en particular. Principalmente mujeres nacidas en países limítrofes, pero no exclusivamente que emigran hacia Argentina, donde su ubicación en el empleo doméstico, el sector informal, textil, agrícola y otros de menor categoría.

En una investigación del Consulado peruano en este país, indica que el 52 % de los emigrantes peruanos son mujeres en edad activa con nivel educativo superior y el 64 % realiza trabajos de servicios domésticos.

Las mujeres migrantes, por su condición de género, etnia y raza enfrentan problemas específicos y tienen relación con la inequidad en el acceso tanto de los servicios básicos y públicos como salud, educación, vivienda, previsión como

en el acceso a la información sobre sus derechos, dificultades para la inserción en el desarrollo del mercado del trabajo, discriminación y condiciones desventajosas, precariedad respecto a sus derechos laborales: salarios bajos, trabajos insalubres, largas jornadas, agresión y, en muchos casos, acoso sexual, deterioro de sus condiciones de vida, abuso de sus derechos humanos. Como emigrantes y mujeres, hay pérdida de la identidad cultural, dificultades para realizarse y ejercer liderazgo.

Y en esto quisiera detenerme. La experiencia que se ha dado también en Argentina históricamente el asociacionismo siempre ha sido mixto, por decir así, donde las migraciones tradicionales, y también actuales, han tenido presente los dos sexos en el sector: religioso, cultural, social, deportivo. Pero últimamente han surgido organizaciones de mujeres migrantes, mujeres que reivindican sus propios derechos y que se está produciendo un empoderamiento de sus derechos en cuanto a sus propias organizaciones. Yo creo que esto es importante destacar porque las propias mujeres migrantes son protagonista de sus derechos y ellas representan a otras mujeres y van a los foros internacionales, discuten para que sean escuchadas en sus derechos.

Finalmente, un aspecto que en el último tiempo se destaca, por sobre todo, el incremento de la violencia doméstica, que está afectando tanto a mujeres emigrantes como niños y adolescentes. Dicha violencia se manifiesta de diferentes formas, se perpetúa por medio del silencio, la indiferencia, los prejuicios, la vergüenza, las tradiciones, el abuso de poder y la discriminación por género, entre otros.

## Nota

15- Actual Director del CEMLA, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos, Buenos Aires.

## LA INMIGRACIÓN LÍMITROFE Y PERUANA EN ARGENTINA. LOS DATOS PRELIMINARES DEL CENSO 2010: CONTINUIDAD Y CAMBIOS EN ESTA CORRIENTE MIGRATORIA

GLADYS BAER<sup>16</sup>

La Argentina tiene una larga historia como receptora de corrientes migratorias internacionales. Su población ha contado permanentemente con el aporte de personas nacidas en otros países. A fines del Siglo XIX la mayoría de los inmigrantes procedía del continente europeo, y actualmente en la primera década del Siglo XXI, prevalece la inmigración de origen sudamericano.

La corriente europea, alcanzó una dimensión realmente muy importante, por el número de inmigrantes que llegaron a la Argentina, y por el peso relativo que tuvo sobre la población nativa: en 1895 casi el 30% de la población que habitaba la Argentina era de origen extranjero<sup>17</sup>. A partir de allí comenzó a declinar la importancia numérica de la inmigración internacional sobre la población argentina, debido a la detención de la llegada de inmigrantes y al aumento, por el crecimiento natural, de la población nativa.

En la actualidad, según los datos preliminares del último censo de población (2010), la inmigración internacional representa el 4,6% de la población total, reflejando un proceso de largo plazo de disminución de la inmigración internacional. En

este marco, se fue produciendo un cambio notable en la composición interna de los inmigrantes, por una parte se dio el cese de la inmigración europea, a mediados de 1950, y por otra la llegada de la inmigración sudamericana. Si bien la inmigración de países limítrofes<sup>18</sup> siempre estuvo presente en nuestro país, su presencia comenzó a ser percibida en las últimas décadas, por la creciente concentración en el área metropolitana —lo que la hace más visible—, y por la renovación permanente que tiene al recibir nuevos contingentes de inmigrantes<sup>19</sup>.

El peso de la inmigración limítrofe se ha mantenido bastante estable en todo el período histórico considerado. En 1869 representaban el 2,4% y en 2010 el 3,1%.

En términos absolutos, se observa en la actualidad la prevalencia de la inmigración latinoamericana. La distribución por continente de origen muestra que del total de extranjeros (1.800.957) son 1.471.399 los que provienen de países de la región americana. Luego en orden de importancia le siguen la inmigración del continente europeo, con casi 300 mil personas y por último de Asia y África.

Si se compara 2001 con 2010 se verifica un ligero crecimiento de la inmigración internacional. En 2001 la inmigración representaba el 4.2% de la población y en 2010 el 4,5%, lo que estaría indicando cierto aceleramiento reciente en la llegada de los inmigrantes sudamericanos hacia nuestro país.

En el inicio, mantenimiento y continuidad de una corriente migratoria, intervienen complejos procesos económicos, políticos, demográficos, laborales y sociales, tanto en los países de origen, como en los de destino, que condicionan el tamaño, la composición y las modalidades de inserción e integración de los inmigrantes internacionales. La inmigración internacional, generalmente tiene una fuerte motivación laboral, ya que las personas dejan su lugar de origen en búsqueda de mejores oportunidades de empleo. Este proceso migratorio, en el marco del modo de producción capitalista, se produce tanto entre países con importantes brechas en el nivel de desarrollo económico y social, —por ejemplo desde los países latinoamericanos hacia EEUU o Europa— como también entre países con menor disparidad en sus niveles de desarrollo —como es el caso de la migración limítrofe hacia la Argentina, o la inmigración limítrofe hacia Venezuela—.

La corriente inmigratoria procedente de países vecinos, está integrada principalmente por personas que buscan mejores condiciones de vida. En general, se trata mayoritariamente de jóvenes —hombres y mujeres— que esperan acceder a un empleo y mejorar sus expectativas de vida y las de sus familias. La continuidad de situaciones económicas y laborales insuficientes, o inadecuadas para la

población en edad de trabajar en los lugares de origen, y el conocimiento de posibilidades u oportunidades en ciudades cercanas de otro país, articulan la movilidad migratoria por razones laborales. A estas situaciones de tipo estructural, debe sumarse el rol de las redes sociales migratorias, que por la antigüedad y grado de integración que han logrado los inmigrantes limítrofes, contribuyen a explicar el mantenimiento y muchas veces el tipo de inserción laboral y la localización geográfica de los nuevos migrantes.

Cuando nos referimos a inmigración limítrofe, incluimos a las personas nacidas en los países vecinos de la Argentina, es decir Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, y en los últimos años se agrega Perú, una corriente bastante nueva —que comenzó a llegar a la Argentina a mediados de 1990 pero que se fue asentando y consolidando en números absolutos y relativos—, dentro de este patrón migratorio. Cada una de estas nacionalidades, han tenido una historia migratoria diferente, el inicio de la inmigración, el momento del crecimiento, su estabilización, e incluso la disminución, se produjeron en diferentes momentos o períodos de la Argentina.

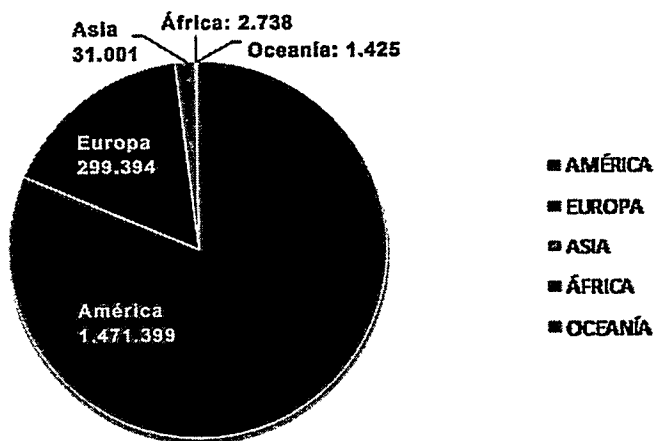
Evidentemente, esto nos advierte sobre la compleja trama del proceso social de las migraciones internacionales, en el que no sólo intervienen las condiciones en el lugar de destino, sino también de los lugares de origen. Factores de orden económico—laboral y también político, están detrás de las causas de las migraciones. Por ejemplo, en el caso de la inmigración paraguaya, la crisis política de la Revolución —o guerra civil— en 1947, aceleró la llegada de inmigrantes paraguayos a la Argentina des-

**Tabla 1:** Porcentaje de nacidos en el extranjero y países limítrofes en distintas épocas

Años	% de nacidos en el extranjero sobre población total	% de limítrofes sobre población total (2)	% de limítrofes sobre extranjeros (1) (2)
1869	12,1	2,4	19,7
1895	25,4	2,9	11,5
1914	29,9	2,6	8,5
1947	15,3	2	12,9
1960	13	2,3	17,9
1970	9,5	2,3	24,1
1980	6,8	2,7	38,6
1991	5	2,6	52,1
2001	4,2	2,6	62,0
2010	4,5	3,1	68,9

Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población.

**Gráfico 1:** Composición de la población inmigrante según lugar de origen. 2010



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010.

pués de ese año. Similar fue el caso de uruguayos y chilenos que luego de la implantación de gobiernos militares en 1973, comenzó a registrarse la llegada de numerosos contingentes de ciudadanos de este origen hacia la Argentina.

Este tipo de acontecimientos puede iniciar una corriente migratoria, o dinamizar algún flujo existente, es decir que puede combinarse con procesos de más largo plazo como la disparidad de desarrollo relativo entre los países de origen y destino, que junto a evoluciones positivas de crecimiento económico y cierta demanda laboral insatisfecha explican los flujos migratorios entre estos países.

El análisis comparativo de la evolución de cada corriente migratoria, muestra una diferenciación interna relevante, que se pierde cuando se homogeneiza a esta población bajo el concepto global de migraciones limítrofes. Este concepto amalgama situaciones diferenciadas, de nacionalidad, período de llegada o antigüedad migratoria, procedencia urbana o rural, composición de clase, niveles educativos y experiencias laborales. La inmigración limítrofe reúne a una población que es bastante heterogénea, pero que comparte un perfil promedio común. Es evidente que el atributo principal compartido es el de ser inmigrantes limítrofes, característica que es lo suficientemente definitoria, como para condicionar la forma de inserción en el lugar de destino y la forma de percepción en la sociedad receptora<sup>20</sup>.

Sin embargo, una mirada comparativa nos puede mostrar particularidades de cada grupo nacional. Siguiendo la evolución desde 1960 hasta nuestros días, podemos tener

una primera semblanza sobre los períodos de llegada, de cada corriente migratoria, y su dinámica actual:

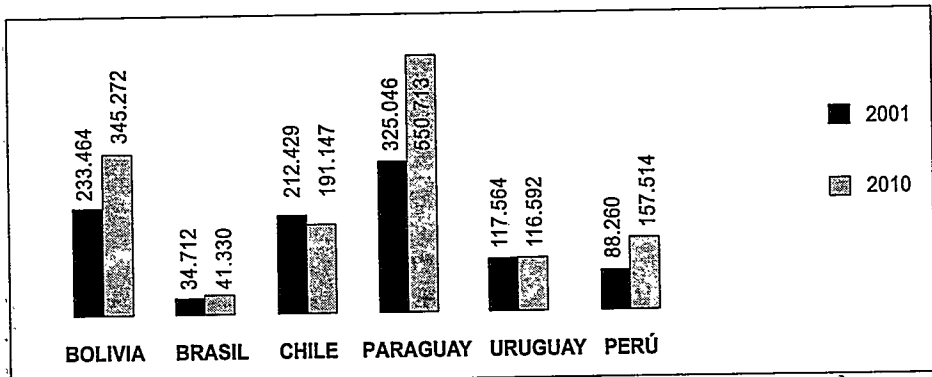
- La inmigración brasileña, bastante atípica, mantuvo a lo largo de estos años un flujo exiguo y decreciente hasta 1991. A partir de 2001 hubo un leve aumento que se sostuvo hasta 2010. En el Censo de este año se registraron algo más 41 mil inmigrantes brasileños, siendo la nacionalidad con menos participación dentro de las migraciones regionales.
- La inmigración boliviana fue muy baja hasta 1970, luego tuvo una tendencia creciente en los 20 años siguientes, con una variación del 20% y 27%, y a partir de 2000, aumentó en forma un poco más acelerada. La variación intercensal entre 2001 y 2010 fue de 48%. Actualmente la inmigración boliviana está conformada por 345.272 personas.
- La inmigración chilena, apenas había crecido hacia 1970 pero una década después tuvo un incremento del 63%, volviendo a aumentar en 1991, pero en menor proporción. Posteriormente la inmigración chilena se fue reduciendo, presentando variaciones negativas en 2001 y 2010. Esto señalaría una retracción de esta corriente migratoria, debido a que no llegan nuevos contingentes de inmigrantes chilenos y la población más envejecida va desapareciendo, por tanto, va disminuyendo la inmigración de este origen en la Argentina.
- La inmigración uruguaya muestra una tendencia similar a la chilena, pero más suavizada.

**Tabla 2:** Porcentaje de nacidos en el extranjero y países limítrofes en distintas épocas

Años/Censo	1970/1960	1980/1970	1991/1980	2001/1991	2010/2001
Bolivia	5%	27%	22%	63%	48%
Brasil	-11%	-3%	-22%	4%	19%
Chile	13%	63%	13%	-13%	-10%
Paraguay	36%	24%	-5%	30%	69%
Uruguay	-7%	124%	17%	-12%	-1%
Perú			86%	454%	78%

Fuente: elaboración propia sobre datos censales.

**Gráfico 2:** Inmigración limítrofe y peruana, por país de nacimiento, 2001- 2010



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001 y 2010.

- La inmigración paraguaya presentó una trayectoria cambiante. Entre 1960 y 1970 tuvo una variación de 36%, en 1980 fue algo menor, con un 24% de crecimiento, en cambio en 1991 hubo una variación negativa de 5%. Mientras que a partir de 2001, la inmigración paraguaya cambió la tendencia, y retomó una trayectoria creciente. El incremen-

to entre 1991 y 2001 fue de 30%, y en el periodo intercensal siguiente (2001/2010) fue de 69%. Esta es la nacionalidad más activa dentro de las migraciones limítrofes, donde el crecimiento registrado en los últimos años fue muy significativo, e hizo que actualmente sea el grupo nacional más importante, con 550 mil inmigrantes.

- La inmigración peruana, la corriente más reciente, es en números absolutos la tercera en importancia, pero si comparamos las variaciones relativas, es la que más ha crecido en la década de 2000. Luego en 2010 también creció pero en menor medida. Actualmente la inmigración peruana está integrada por algo más de 150 mil personas.

El análisis por nacionalidad nos brinda un panorama sobre las migraciones de los países vecinos, en el que vemos que entre 2000 y 2010, hay dos tendencias divergentes: la contracción de algunas nacionalidades y el incremento de otras. La inmigración chilena y uruguaya, fue decreciendo, resultado de la escasa renovación de nuevas cohortes de migrantes y de la pérdida de población migrante por procesos de retorno, y/o de mortalidad. En contrapartida, la inmigración paraguaya, boliviana y peruana, han incrementado el stock por la llegada de nuevos migrantes. El aumento de estas tres nacionalidades explica el leve incremento de los inmigrantes en la sociedad argentina.

Los cambios y las continuidades en las migraciones limítrofes hacia la Argentina, muestran la permanencia de algunos mecanismos más tradicionales, vinculados a la situación en países de origen y de destino. En este sentido, debe considerarse que en los últimos años, de 2003 en adelante, nuestro país fue experimentando un proceso de crecimiento económico con importantes mejoras en el mercado de trabajo. A su vez, en los países en los que se aceleró la migración –Bolivia y Paraguay–, también se están verificando tendencias de crecimiento económico, sin embargo, se requiere que esa ex-

pansión macroeconómica impulse un mayor desarrollo social, que mejore el bienestar de la población, y permita una disminución de la propensión emigratoria. En forma complementaria, las nacionalidades que redujeron su stock de inmigrantes, tuvieron continuidad y estabilidad de los regímenes democráticos en sus países de origen, junto a procesos de recuperación económica y laboral, que permitieron en cierta medida, retener ciertos segmentos de su población y disminuir la emigración.

Estas dimensiones, las vinculadas a las tendencias recientes y de largo plazo de nuestras economías y mercados de trabajo en los diferentes países, los avances del proceso de integración regional<sup>21</sup>, las redes migratorias y las políticas públicas, van articulándose para tejer la trama en la que se producen y deben comprenderse las migraciones entre nuestros países sudamericanos. Considerar sólo el crecimiento de las corrientes migratorias, referirse a la restricción o apertura de la política migratoria, centrarse en la atracción o expulsión de los migrantes, o tomar algunas de estas variables en forma aislada, puede llevar a empobrecer y reducir la complejidad de este fenómeno multidimensional que son las migraciones internacionales.

## Bibliografía

BENENCIA, Roberto, 2007: "La inmigración limítrofe", en Torrado Susana "Una historia social del siglo XX" Tomo I. Ensayo Edhasa.

DEVOTO, J. Fernando, 2007: "La inmigración de ultramar" en Torrado Susana "Una historia social del siglo XX" Tomo I. Ensayo Edhasa.

GRIMSON, Alejandro, Jelin Elisabeth, 2006: "Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos". Prometeo libros.

HERRERA Lima, Fernando, 2003: "Las migraciones y la sociología del trabajo en América Latina" en De La Garza Toledo, Enrique *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo* (coordinación) Fondo de Cultura Económico. México.

INDEC (1997): "La migración internacional en la Argentina: sus características e impacto". Serie Estudios N° 29. Buenos Aires, Argentina.

MAGUID, Alicia, 2011: "La migración sudamericana en Argentina: cambios recientes y perfil de sus protagonistas" en Ministerio de Trabajo, Empleo, y Seguridad Social, y Organización Internacional del Trabajo "La inmigración laboral de sudamericanos en la Argentina". Buenos Aires, Argentina.

MAURIZIO, Roxana (2007): *Migraciones internacionales en Argentina: un análisis de sus determinantes y de su relación con el mercado de trabajo*. Nuevos documentos. CEDES N° 30/2007.

PÉREZ Vichich, Nora (2010): *El MERCOSUR ampliado un enfoque alternativo de las políticas públicas sobre movilidad de personas*. Ponencia presentada en el IV Seminario Internacional FOMERCO Sudamérica, comunidad imaginada. Emancipación e integración. 8 al 10 de septiembre de 2010, Buenos Aires, Argentina.

PIZARRO Cynthia, 2011: "Sufriendo y resistiendo la segregación laboral: experiencia de inmigrantes bolivianos que trabajan en el sector hortícola de la región metropolitana de la ciudad de Córdoba", en Pizarro Cynthia "Migraciones internacionales contemporáneas" (Coordinadora). Ediciones Ciccus.

TEXIDO, Ezequiel, Baer Gladys, et al. (2004): *Migraciones laborales en Sudamérica: el MERCOSUR ampliado*. Documento N° 63. Estudio sobre Migraciones Internacionales. Sector de la Protección Social OIT, Ginebra.

## Notas

16- Es licenciada en Sociología, Magister en Políticas de Migraciones Internacionales (UBA) y ha desarrollado diversas investigaciones, para el ám-

bito público y académico sobre mercado de trabajo, demografía de las migraciones y circulación de trabajadores en procesos de integración regional (MERCOSUR): e-mail gbaer@trabajo.gov.ar

17- "De acuerdo a Lattes y Recchini de Lattes (1994), se estima que alrededor de 5.3 millones de personas llegaron a la Argentina desde fines de siglo pasado y hasta 1970, cifra que representa el 38% de la inmigración neta recibida en conjunto por América Latina y el Caribe en ese período. Argentina aparece como el principal destinatario y junto con Brasil concentran las tres cuartas partes del balance regional" (INDEC; Estudios N° 29).

18- Esta categoría incluye a los inmigrantes de: Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

19- Según los datos del Censo de 2001 el 55% de los inmigrantes limítrofes residía en el área metropolitana (Maguid 2011).

20- En esta breve reseña de datos censales, sólo se aspira a identificar algunas principales tendencias sobre evolución del tamaño de estas corrientes migratorias. Una caracterización acerca de las modalidades de inserción de cada nacionalidad, sus similitudes o diferencias requeriría de un trabajo de investigación bastante amplia y profunda.

21- No es materia de esta reseña, pero resulta de interés considerar el aspecto político migratorio sudamericano, resultado de la profundización del proceso de integración regional, que hace mucho tiempo viene desarrollándose en el Cono Sur. En 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay conformaron el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), al que años después se asociaron Bolivia, Chile y Perú. Los avances conjuntos permitieron que las migraciones sean incluidas en la agenda regional. Esta apertura hizo posible que se consideraran los nuevos principios internacionales, que otorga un lugar importante al respeto de los derechos humanos de los inmigrantes. En este marco los países socios le han otorgado a la movilidad intraregional un trato especial que facilita la obtención de una residencia migratoria, y a través del cual se garantiza la igualdad de trato con los nativos. Desde mediados de 2000, en los países socios, viene cambiando la forma de abordar las migraciones regionales, y esto le otorga un marco diferente porque el objetivo hacia la movilidad regional no es la restricción, sino la integración.

## PROTECCIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS EN EL CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

MARÍA LAURA GIANELLI DUBLANC<sup>22</sup>

### Introducción<sup>23</sup>

La migración internacional de niños, niñas y adolescentes (*en adelante, NNA*) está poco estudiada en comparación con la de otros grupos. Los menores en el contexto de la migración, incluidos quienes se han quedado atrás y los niños en movimiento<sup>24</sup>, forman parte del grupo protegido universal de "niños" al mismo tiempo que se dividen en categorías jurídicas diferentes, como refugiados, apátridas, trabajadores migrantes o familiares de esos trabajadores, víctimas de la trata de personas o del tráfico ilícito de migrantes, y niños separados o no acompañados.

A medida que la movilidad humana, incluida la de los NNA, se ha ido haciendo más compleja, los desplazamientos pueden incluir elementos de búsqueda de protección mezclados con los de la búsqueda de oportunidades. A menudo estas motivaciones cambiarán a lo largo de la ruta de la migración de modo que los niños pasarán de una categoría a otra. El desafío que se plantea es asegurar una respuesta basada en derechos en relación con las necesidades de asistencia y protección de los NNA en el contexto de la migración.

Para tratar la cuestión de la niñez mi-

grante se recurre tanto a la legislación sobre inmigración como a la relativa a la protección de la infancia. Sin embargo, estas normas se aplican de manera confusa o contradictoria, y frecuentemente se permite que las políticas inmigratorias pasen por encima de las obligaciones en materia de derechos humanos, especialmente las referidas a la infancia.

Los NNA que emigran también se enfrentan a políticas formuladas a partir de suposiciones inexactas e inapropiadas. Por ejemplo, se supone que quienes emigran solos han sido víctimas de la trata de personas y, por consiguiente, necesitan ser "rescatados" y devueltos a sus países de origen.

La protección de los derechos de los NNA en el contexto de la migración es un asunto de máxima importancia. Por ello, los representantes de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, miembros del MERCOSUR, presentaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el mes de julio pasado una solicitud de opinión consultiva sobre la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Los países firmantes estimaron importante que dicho tribunal especifique sus estándares, consultando especialmente sobre las garan-

tías que debieran regir en los procesos migratorios que involucran a NNA.

## Características de la migración de niñas, niños y adolescentes

### 1. Cuantificación

Según estimaciones, en América Latina y el Caribe, alrededor de seis millones de personas han emigrado hacia países de esta región, mientras que cerca de 25 millones se han dirigido hacia los Estados Unidos y países europeos (CEPAL, 2006). Dentro de estos movimientos migratorios, una cantidad creciente, aunque todavía no cuantificada, son niños, niñas y adolescentes. Al respecto, el Relator Bustamante (2009) señala que: *"No se dispone de información estadística precisa sobre el número de niños que toman parte en el proceso de migración internacional. La edad no es una variable que se utilice habitualmente en el desglose de los datos estadísticos sobre la migración internacional, que sigue siendo el componente del cambio demográfico más difícil de medir"*. Si bien no se conoce con exactitud el número de niños migrantes, cálculos recientes indicarían que *"una de cada cinco personas que emigran sería un niño, niña o un adolescente"*, superando la cifra de niñas levemente a la de varones (UNICEF, 2010).

### 2. Formas de migración

Del mismo modo que la migración de adultos, la de NNA se puede ver influenciada por la situación política, social, económica y ambiental en sus países de origen. Fenómenos como el cambio climático, la crisis alimentaria, la crisis económica y financiera, el

abuso y la violencia doméstica, pueden contribuir en el movimiento de NNA a través de las fronteras. En cuanto al regreso a sus países de origen, algunos lo realizan voluntariamente, otros por la fuerza.

La migración de los NNA puede adoptar diversas formas.

Algunos pueden hacerlo junto a sus padres (o con uno de ellos) mientras que otros lo hacen en forma no acompañada o separada. Según el Comité de los Derechos del Niño, se entiende por *"niños no acompañados"* (llamados también *"menores no acompañados"*) quienes se encuentran fuera de su país de origen y están *"separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad"*; mientras que *"niños separados"* serían los que están *"separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes, por tanto, puede tratarse de menores acompañados por otros miembros adultos de la familia"* (CDN, 2005).

Pueden, asimismo, migrar de manera regular o irregular y, en algunos casos, dentro de los denominados *"flujos mixtos"*. La Organización Internacional para las Migraciones define como *"flujos mixtos"* a los movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes. Esencialmente, estos flujos están relacionados con migraciones irregulares, en los que con frecuencia hay migración de tránsito, con personas que viajan sin la documentación necesaria, atraviesan fronteras y llegan a su destino sin autorización. Las personas que participan en estos movimien-

tos son propensas a sufrir privaciones, discriminación y violaciones de derechos humanos, y requieren por ello asistencia individualizada y especial (OIM, 2009).

Los NNA pueden también formar parte de las llamadas "formas abusivas de migración". Al respecto, estudios recientes advierten que los NNA buscan cada vez con mayor frecuencia la posibilidad de migrar a través de las fronteras de forma autónoma y sin compañía. Problemas como convertirse en presa de la delincuencia organizada transnacional y ser objeto del tráfico ilícito de migrantes ó de prácticas de explotación, como la trata de personas y otras formas contemporáneas de la esclavitud, pueden constituir también la experiencia migratoria de muchos de ellos (Bustamante, 2009).

## Impacto de las migraciones en los derechos de los NNA

Si bien la migración puede favorecer las posibilidades y las opciones que los NNA puedan tener en el futuro, se advierte que muchas formas de migración, así como el trato que los NNA reciben durante el proceso migratorio, pueden amenazar gravemente o lesionar sus derechos. "La búsqueda de expectativas y mejoramiento de oportunidades, de tranquilidad y alejamiento de las situaciones de violencia o pobreza se torna al mismo tiempo, en un desafío para la reorganización familiar y la garantía plena de derechos en los niños que se encuentran en esta situación" (Serra, 2011).

En el marco de los procesos migratorios, se pueden identificar cinco situaciones o escenarios que impactan positiva o negati-

vamente en los derechos de los NNA: a) quienes migran junto a sus padres/familias; b) niños y niñas que nacen con posterioridad a la migración de sus padres, quienes por lo general adquieren la nacionalidad del país de destino en razón del principio *ius soli* que rige en prácticamente toda la región; c) NNA que "se han quedado atrás", es decir, que permanecen en el país de origen cuando sus padres deciden migrar; d) NNA que migran solos, sin la compañía de sus padres o responsables, y e) la situación migratoria regular o irregular de los NNA o de sus padres en los países de tránsito y destino (UNLa; UNICEF, 2009; Liwski, 2008).

Una de las consecuencias principales que provoca el proceso migratorio en los NNA es la discriminación. La diferenciación de los niños en migrantes o no migrantes, o dentro de esta categoría, en subcategorías como regularizados o no regularizados, trae aparejada la vulneración de derechos humanos básicos (Liwski, 2008; UNICEF, 2010; IPPDH, 2011). De acuerdo con la opinión de diversos organismos internacionales de derechos humanos, las personas migrantes en situación migratoria irregular, por un lado, y los NNA, por el otro, son grupos sociales que se encuentran en una condición de vulnerabilidad, cuadro que se profundiza como resultado de la combinación entre edad, género y condición migratoria, demandando una protección específica y adecuada de sus derechos por parte de los Estados (de origen, tránsito y destino de migrantes) y de otros actores concernidos. En este sentido, el desafío que se plantea para la formulación y la aplicación de políticas es asegurar que estas categorizaciones no constituyan un obstáculo para una respuesta basada en

los derechos humanos a las necesidades de asistencia y protección de los NNA en el contexto de la migración (ACNUDH, 2010). Fundamental es también reconocer y abordar en la política y en la práctica la vulnerabilidad particular de las niñas a la violencia y a la discriminación en el contexto de la migración.

En este punto es importante destacar que la Convención sobre los Derechos del Niño protege a todos los NNA sin discriminación alguna y que se aplica a toda persona que no haya cumplido los dieciocho años de edad independientemente de su nacionalidad o situación migratoria. En este sentido, la Convención no hace referencia alguna a los NNA migrantes, por lo que los Estados que la han ratificado, tienen la obligación de adoptar los principios consagrados en ella, aplicando sus disposiciones y garantizando un conjunto de derechos y libertades básicas a todos los NNA que se encuentren dentro de su jurisdicción, sean éstos refugiados, visitantes o migrantes.

En el caso de los NNA que quedan atrás, el impacto de la migración es difícil de valorar. Al respecto el Relator Bustamante señala que: "son muchos los factores que pueden influir a la hora de evaluar cómo la migración afecta los derechos de los niños que quedan atrás (...) algunos estudios indican que las remesas ayudan a reducir el nivel general de pobreza y fomentan el desarrollo económico en los países de origen, mientras que otros sugieren que la ausencia de los padres crea nuevos problemas, entre los que pueden mencionarse la inestabilidad familiar, una carga mayor para el hogar y la estigmatización social (...) pueden correr también un mayor riesgo de padecer un trau-

ma psicosocial, mostrar un comportamiento violento, tener una mayor inclinación al abuso de las drogas y quedar embarazadas en la adolescencia" (Bustamante, 2009). Otro factor fundamental a la hora de determinar el impacto de la migración en este tipo de NNA, son las políticas sociales en sus países de origen o de residencia habitual, en particular, si tienen acceso a la educación, vivienda y salud, y si son protegidos contra cualquier forma de abuso y explotación. La cuestión del género tampoco debe descuidarse, ya que muchos NNA pueden verse afectados de forma diferente por la ausencia de su madre que por la de su padre, ya que cuando un miembro de la familia migra, las relaciones se redefinen; en algunos casos además, la ausencia prolongada de la cabeza de familia, deja al resto en situación de indigencia. También es necesario adoptar medidas para favorecer y facilitar la reunificación familiar en los países de destino para abordar de forma adecuada tanto la protección como las necesidades especiales de los NNA que quedan atrás.

En relación con los NNA migrantes que participan activamente en el proceso migratorio, en particular en las etapas del traslado y llegada a los países de tránsito y de destino, se los puede encontrar migrando tanto acompañados por sus familiares como solos, ya sea en busca de posibilidades de educación y de empleo o de reunirse con su familia. Existen casos en que los NNA son trasladados o enviados por sus familias para vivir con parientes o amigos en terceros países o que han sido enviados por sus familias a buscar trabajo en el extranjero para remesar parte de sus ingresos (Rodríguez Pizarro, 2004)<sup>25</sup>. Estos NNA también pueden

ponerse en movimiento porque se ven forzados a ello, como en los casos en que se convierten en presa de la delincuencia organizada transnacional y las redes de explotación. Al respecto, el número creciente de NNA víctimas de la trata en algunos casos son consecuencia directa de condiciones abusivas en el hogar, la pobreza o la ausencia de posibilidades económicas en la región (Rodríguez Pizarro, 2002; Bustamante, 2009). Otros problemas detectados son la deportación o expulsión y la repatriación de los NNA, poniendo en peligro su bienestar e integridad física (Bustamante, 2009). En cuanto a los NNA no acompañados o separados de sus familias, se enfrentan a mayores vulnerabilidades y riesgos, entre los que cabe citar la discriminación, la violencia de carácter sexual o de otro tipo y la posibilidad de verse obligados por delincuentes u organizaciones delictivas a mendigar, traficar con drogas o prostituirse (Rodríguez Pizarro, 2004).

Respecto de la situación y protección de los NNA en los países de destino depende en la mayoría de los casos del contexto y de la situación particular en que se encuentren, es decir: si son refugiados; si son víctimas de la delincuencia organizada transnacional; si migran con su familia y uno o ambos progenitores son trabajadores migratorios; o si están migrando de forma irregular, no están acompañados o están indocumentados (Bustamante, 2009). Sobre estas cuestiones, en numerosas oportunidades se ha solicitado a los Estados que intensifiquen sus esfuerzos por ofrecer respuestas basadas en los derechos para proteger a los NNA en los países de destino, ya sea en relación con la protección general de los que son afectados por la delincuencia organizada transnacional

o bien respecto del disfrute de los derechos humanos por los NNA de origen migrante. En cuanto a la primera situación, la clasificación de un NNA como víctima de la trata conlleva en algunos casos obstáculos adicionales para la migración en la frontera o su devolución forzosa a su lugar de origen, sin tener en cuenta su opinión acerca de ese regreso, en proporción a su edad y madurez. Pero es la segunda situación en la que los Estados deben efectivamente mejorar la protección, ya que en la mayoría de los casos los NNA de origen migrante ven afectados sus derechos básicos por los antecedentes migratorios de sus padres o familiares. Los sistemas de protección, tanto universales como regionales, han manifestado su preocupación y han abordado esta cuestión tanto en las comunicaciones como en las visitas a los países. La negativa a inscribir los nacimientos en los correspondientes registros, las dificultades en el acceso a educación y a los servicios de la salud, las condiciones sanitarias deficientes, los problemas lingüísticos y la falta de acceso a la justicia, entre otros obstáculos, obedecen, en la mayoría de los casos, a situaciones de discriminación relacionadas con la irregularidad migratoria de sus padres o con falta de encuadre jurídico de los NNA no acompañados. Al respecto caben destacar como buenas prácticas las normativas migratorias de Argentina (Ley 25.871) y de Uruguay (Ley 18.250) las cuales prohíben cualquier tipo de discriminación de personas migrantes basada en la situación migratoria de éstas, garantizando especialmente el acceso igualitario a la educación y a la salud de los NNA migrantes *sin importar su condición migratoria*.<sup>26</sup>

## Políticas públicas y protección de los NNA migrantes en América Latina y el Caribe

En los países de América Latina y el Caribe, uno de los principales desafíos es reconocer a los NNA en tránsito, a quienes son dejados atrás debido a la emigración de sus padres (o de alguno de ellos) así como a quienes nacieron de padres migrantes en los países de destino, un núcleo de derechos básicos, que asegure su respeto continuo a lo largo de todo el proceso migratorio. Al respecto, la Convención enumera una serie de derechos que deben garantizarse a todos los NNA sin distinción de nacionalidad o situación migratoria. Estos derechos son: *a ser inscrito al nacer, a vivir en un entorno familiar, a gozar de un nivel accesible de atención sanitaria, a acceder a la educación y a estar protegido de cualquier tipo de violencia, abuso y explotación* (UNICEF, 2010).

Numerosos informes de la Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, del Comité de los Derechos del Niño, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han alertado sobre las deficiencias en la protección, señalando que la mayoría de las leyes migratorias no se inspiran en una perspectiva de los derechos de los NNA, ni contienen disposiciones específicas sobre ellos.

En un estudio recientemente realizado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, a pedido de la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe, se advierte sobre la falta de normas, reglamentaciones y políti-

cas públicas que estén dirigidas a proteger a los NNA migrantes, especialmente en el contexto de la migración irregular. Al respecto, se demuestra la ausencia de una perspectiva particular –y transversal– en relación con los NNA migrantes, de la que adolecen tanto la legislación como las políticas públicas en los países de América Latina y el Caribe, lo cual invisibiliza el impacto de la migración en la niñez y determina la falta de mecanismos jurídicos y operativos necesarios para la protección de sus derechos. Esta “invisibilización” repercute en cuestiones tales como: la inexistencia de estadísticas adecuadas sobre el fenómeno de la niñez migrante; la insuficiencia de los programas de capacitación en niñez y derechos humanos de los organismos encargados de las políticas migratorias, y la muy escasa aplicación de estándares sobre derechos de los NNA en la legislación, las políticas de control migratorio o los planes de integración social de la población inmigrante (UNLA; UNICEF, 2009).

A lo largo del Informe se destacan los complejos problemas que surgen de las prácticas y políticas que tienen como finalidad regular los movimientos migratorios, en particular el ingreso, la residencia y la expulsión de las personas migrantes, que acarrear violaciones de los derechos humanos de los NNA que se encuentran en tránsito. Con algunas excepciones, en la mayoría de los países de la región, las necesidades particulares de protección que tienen los NNA migrantes se visibilizan con especial intensidad en circunstancias tales como:

- a) la detención de los NNA migrantes;
- b) la criminalización de la migración irregular;

- c) la expulsión de los NNA migrantes como sanción;
- d) la ausencia de garantías de debido proceso en los procedimientos migratorios;
- e) la falta de acceso a derechos económicos, sociales y culturales;
- f) la explotación laboral infantil; trata y tráfico de NNA migrantes;
- g) la no inscripción de nacimiento de hijos e hijas de migrantes; y
- h) la xenofobia, racismo y discriminación.

En cuanto a los derechos más vulnerados, el informe cita, entre otros, los siguientes:

**a) Derecho al debido proceso, en particular:**

- El principio de no devolución y la prohibición de expulsiones colectivas.
- El derecho a expresarse a y a ser oído.
- El derecho a un intérprete.
- El derecho a la asistencia jurídica gratuita.
- El derecho a un recurso efectivo y el acceso a la justicia.
- El derecho a la asistencia consular.
- El derecho a un tutor o representante legal, en los casos de menores no acompañados.

**b) Derecho a la vida familiar en procesos de expulsión.**

**c) Derecho a la reagrupación familiar de los NNA migrantes.**

**d) Derecho a la educación.**

**e) Derecho a la salud.**

**f) Derecho a un nivel de vida adecuado.**

**g) Derecho a la nacionalidad.**

No obstante, algunos países han logrado producir legislaciones basadas en un enfoque de derechos humanos y por tanto las migraciones están situadas en esa característica y las medidas administrativas que se adoptan en función de esta nueva legislación, garantizan que estas migraciones puedan quedar contenidas en la legalidad, pero también en la integración social y en el respeto de derechos (Serra, 2011).

En efecto, en los últimos años, algunos Estados de la región han efectuado importantes avances en cuanto al reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio. Las nuevas legislaciones migratorias de países como Argentina (2004), Costa Rica (2009), México (2011), Panamá (2008) y Uruguay (2008) evidencian un cambio sustancial en el enfoque de las políticas migratorias y el tratamiento que los Estados deben brindar a los y las migrantes, tanto adultos como NNA, que se encuentran bajo su jurisdicción. En el mismo sentido, la reforma constitucional realizada en Ecuador en 2008, es otro paso digno de mencionar.

Estos cambios normativos requieren aun de otras medidas que incorporen un enfoque transversal de edad y de género, a fin de garantizar los derechos y necesidades específicos de los NNA migrantes.

En el ámbito de las prácticas y los programas adoptados por los países de la región, también pueden destacarse iniciativas dirigidas a asegurar los derechos de la población migrante. Entre ellas, cabe mencionar la creación del cuerpo de Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs), en el marco del Instituto Nacional de Migración de Méxi-

co, diseñado con el apoyo de UNICEF y cuya función consiste en asegurar la protección integral de los derechos de los NNA migrantes no acompañados en las fronteras norte y sur del país (UNLA; UNICEF, 2009).

En sentido similar, los programas de regularización migratoria implementados en los últimos años por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Venezuela, constituyen otra medida relevante para la integración social de las personas migrantes en el Estado de destino y la garantía de sus derechos (UNLA; UNICEF, 2009; Mármora, 2011).

## EL MERCOSUR y el avance en la protección de los NNA migrantes

El pasado 7 de julio de 2011 los Estados de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, en su calidad de Estados Miembros del MERCOSUR, presentaron en la Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) una solicitud de opinión consultiva a fin de que el Tribunal *"determin[e] con mayor precisión cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas pasibles de ser adoptadas respecto de niños y niñas, asociada a su condición migratoria, o a la de sus padres, a la luz de la interpretación autorizada de los artículos 1.1, 2, 4.1, 5, 7, 8, 11, 17, 19, 22.7, 22.8, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 1, 6, 8, 25 y 27 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura"*.

La decisión de estos cuatro países de presentar conjuntamente una solicitud de opinión consultiva ante el máximo tribunal del sistema interamericano de derechos humanos, expresa una tendencia hacia la coordinación de posiciones sobre aquellos temas de alto interés público que presentan una incidencia fundamental para la vigencia de los derechos humanos en la región.

La primera cuestión que se pone a consideración de la Corte IDH es el concerniente a los procedimientos y mecanismos institucionales para identificar las distintas situaciones de riesgo en que se encuentran los NNA migrantes para el ejercicio de derechos. Al respecto se advierte la *"falta de tales procedimientos en los países de la región, ausencia que impide identificar en los flujos migratorios mixtos las diversas necesidades de protección internacional que pueden presentar los niños, niñas y adolescentes migrantes que han ingresado o procuran ingresar al territorio del Estado"*.

Los países firmantes de la solicitud de opinión consultiva estimaron importante que dicho tribunal especifique sus estándares respecto de los NNA migrantes consultando específicamente sobre:

- a) Procedimientos para la determinación de necesidades de protección internacional y de medidas de protección especial de los niños, niñas y adolescentes migrantes.
- b) Sistema de garantías que debería aplicarse en los procedimientos migratorios que involucran niños, niñas y adolescentes migrantes.
- c) Estándares para la aplicación de medidas cautelares en un procedimiento migratorio sobre la base del principio

de no detención de niñas y niños migrantes.

e) Medidas de protección de derechos que deberían disponerse de manera prioritaria y que no implican restricciones a la libertad personal.

f) Obligaciones estatales en casos de custodia de niños y niñas por motivos migratorios.

g) Garantías de debido proceso ante medidas que impliquen privación de la libertad de niños y niñas en el marco de procedimientos migratorios.

h) Principio de no devolución en relación con niñas y niños migrantes.

i) Procedimientos para la identificación y el tratamiento de niños y niñas eventuales solicitantes de asilo o refugio.

j) El derecho a la vida familiar de los niños y niñas en casos de disponerse la expulsión por motivos migratorios de sus padres.

De conformidad con el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana, se ha invitado a todos los interesados a presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta, fijándose el 15 de diciembre de 2011 como plazo límite para la presentación de dichas observaciones.

## A manera de cierre

La protección de los derechos de los NNA en el contexto de la migración es un asunto prioritario. Urge la necesidad de reconocer que los NNA presentan vulnerabilidades y necesidades particulares y que pueden ser víctimas de la discriminación, la violencia y los abusos en el contexto de la migración. Tal como se expresa la Oficina del

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la mejor forma de proteger sus derechos es velar porque las políticas migratorias no criminalicen a los migrantes, no tengan fines ni efectos discriminatorios, y abarquen todo el proceso de la migración desde una perspectiva que tenga en cuenta el enfoque de género y fundamentalmente el interés superior del niño.

## Bibliografía

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010): Estudio sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración. Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/15/29, páginas 1-25.

Bustamante, Jorge (2009): La migración y la protección internacional de que gozan los niños. *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*. Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/7, párrafos 18-80.

Centro de Derechos Humanos UNLa; Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe/TACRO (2009): Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe. Estándares jurídicos básicos y líneas de acción para su protección. Universidad Nacional de Lanús; UNICEF Buenos Aires, páginas 1-174.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006): *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago, Chile, página 73.

Comité de los Derechos del Niño (2005): Observación General No. 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. Ginebra, CRC/GC/2005/6, párrafos 8-9.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (2011): Solicitud de Opinión Consultiva sobre Niñez Migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. MERCOSUR, Buenos Aires, páginas 1-42.

Liwski, Norberto (2008): Migraciones de niñas, niños y adolescentes bajo el enfoque de derechos. Foro de Alto Nivel sobre Asuntos Migratorios, CE/AM/INF. 3/08 corr. 1, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Washington, páginas 1-13.

Mármora, Lelio; Altílo, Gabriela; Gianelli Dublanc, M. Laura; Vega, Yamila (2011): Estudio sobre Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en Argentina. Scalabrini International Migration Network.

Organización Internacional para las Migraciones (2009): Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM. Ginebra, MC/INF/297, Nonagésima octava reunión, páginas 1-9.

Rodríguez Pizarro, Gabriela (2002): Trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, de conformidad con la resolución 2001/52 de la Comisión de Derechos Humanos. Ginebra, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/94, párrafos 24, 38-39 y 53.

Rodríguez Pizarro, Gabriela (2004): Trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, de conformidad con la resolución 2004/53 de la Comisión de Derechos Humanos. Ginebra, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2005/85, párrafos 46-48.

Serra, María Laura (2011): La migración y los derechos del niño. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, Año V, Número Especial, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, páginas 228-243.

UNICEF; CEPAL (2010): Infancia y migración Internacional en América Latina y el Caribe, *Desafíos*, Número (11), Santiago, Chile, páginas 1-12.

## Notas

22- Abogada, Consultora Internacional y Gubernamental en Políticas Migratorias y Asuntos Multilaterales. Docente del Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales (OIM). UNTREF - UNLa - UBA - UNLZ.

23- Documento elaborado en base a la ponencia presentada por la autora en las Primeras Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y Universidad (Mar del Plata, 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2011), y publicada en las actas del evento de referencia.

24- El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes define como "niños en movimiento" a los NNA migrantes que participan activamente en el proceso migratorio" (Bustamante, 2009).

25- En 2004, la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, ha recibido información sobre un número creciente de niños indocumentados centroamericanos de edades comprendidas entre los 10 y los 17 años, que son detenidos en su tránsito hacia los Estados Unidos. A través de sus comunicaciones la Relatora Especial ha transmitido su preocupación a aquellos países por los que transitan estos menores con ayuda de agentes del tráfico ilícito de migrantes. Estos menores a veces son enviados por sus padres para que encuentren trabajo y manden dinero a casa. Durante el período a examen la Relatora Especial transmitió al Gobierno de Costa Rica casos de niños no acompañados que viajan clandestinamente con el apoyo de redes de tráfico ilícito de migrantes para reunirse con sus padres (Rodríguez Pizarro, 2005).

26- Arts. 7 y 8 de la Ley de Migraciones de Argentina; Arts. 9 y 11 de la Ley de Migraciones de Uruguay.

DOCUMENTO

**TALLER - SEMINARIO MIGRACIONES LABORALES ARGENTINA**

**COMISIÓN MIGRACIONES LABORALES  
CONSEJO CONSULTIVO PARA LA SOCIEDAD CIVIL  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES,  
CULTO Y COMERCIO INTERNACIONAL**

**CUMBRE SOCIAL DEL MERCOSUR  
TUCUMAN, 28 y 29 de JUNIO 2008**

Los participantes entendemos el **DESARROLLO INTEGRADO** de los países del MERCOSUR ampliado como la vía más importante para evitar las migraciones forzadas por la pobreza y la falta de oportunidades. En este sentido se destaca que las migraciones deben ser una opción libre y no una imposición de la miseria.

Así mismo se señala que deben efectivizarse todos los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes independientemente de su condición migratoria tal como es el mandato de los compromisos internacionales contraídos por los países del MERCOSUR.

**Por lo tanto proponemos:**

1- Instrumentar un **plan de información** operativo, sistemático e integral acerca de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.

2- Solicitar a los gobiernos de los países del MERCOSUR reforzar los esfuerzos

para promover las condiciones necesarias que permitan el ejercicio del **derecho de migrar o no migrar**.

3- Propender en los países del MERCOSUR la aplicación efectiva del **Criterio Único de Nacionalidad** fijado por el "Acuerdo de Libre Residencia del MERCOSUR" para el otorgamiento a sus ciudadanos del derecho a vivir en sus territorios.

4- Generalizar la aplicación de las normas del MERCOSUR que **garanticen la igualdad de derechos**: salir y entrar libremente de los territorios partes y asociados; ejercer libremente las actividades económicas y laborales; acceder a la educación, la formación profesional, a la justicia, seguridad social, salud y derechos sindicales.

5- Reforzar las acciones de **protección de nuestros migrantes mercosureños en el exterior**.

Se señala la necesidad que los espacios compartidos de las fronteras tengan regímenes específicos, especialmente en lo que se refieren a los **trabajadores fronterizos**.

---

**Este dossier ha sido realizado gracias al aporte solidario de  
USO/SOTERMUND – Confederación Unión Sindical Obrera**



**Incasur** - Instituto Internacional de Capacitación Social del Sur  
1971 - 2011 • 40 años formando líderes para América Latina

## Capacitación Sindical

Modalidad: *a distancia*

Dirigido a: *dirigentes sindicales y sociales*

Temas iniciales: *organización, formación, gestión, planificación, comunicación, rol del delegado.*

► Becas Disponibles

### Módulos 2012:

- 1- El delegado gremial.
- 2- Planificación sindical.
- 3- Gestión sindical.
- 4- Comunicación sindical.

La programación 2012 prevé responder a las expectativas recibidas del ciclo que finaliza, con nuevos cursos sobre historia, sociología, política y otros temas de interés sindical.

Informes al (011) 4953-2776  
administracion@incasur.org  
www.incasur.org  
Sede Incasur: Alberti 36 - CABA

Ciclo lectivo 2012  
inscripción abierta  
durante el verano



**incasur**

Instituto Internacional de Estudios  
y Capacitación Social del Sur



CONFEDERACIÓN DE SINDICATOS  
CRISTIANOS DE BÉLGICA



Confederación Unión Sindical Obrera

### Ediciones del INCASUR

Instituto Internacional de Estudios y Capacitación Social del Sur  
Alberti 36 / C1062AAB / Ciudad Autónoma de Buenos Aires / Argentina  
Telefax: 4953-2776 www.incasur.org