

Gobernabilidad y Migración

Ricardo Hormazábal Sánchez

RESUMEN

Este trabajo incluye una breve introducción sobre la globalización, especialmente de algunos aspectos de ella que inciden en las migraciones. Luego se muestran algunos datos que ayudan a dimensionar el fenómeno migratorio, tanto en sus aspectos económicos y laborales como de refugiados. Se formulan interrogantes sobre las causas que generan este fenómeno. Se proponen algunas respuestas.

Se mencionan brevemente algunas normas jurídicas internacionales que intentan reglar esta corriente migratoria. Luego se da una rápida mirada a cómo viene el futuro, analizando especialmente los efectos de estos procesos en la gobernabilidad de los países involucrados. Finalmente se hace referencia a algunas respuestas posibles para canalizar debidamente esos desafíos.

<GOBERNABILIDAD> <GLOBALIZACIÓN> <MIGRACIÓN INTERNACIONAL>
<COOPERACIÓN INTERNACIONAL> <POBREZA> <DEMOCRACIA> <SOCIEDAD CIVIL>
<TRATADOS INTERNACIONALES>

ABSTRACT

This paper includes a brief introduction about globalization, with special emphasis in some aspects of it that relate to the migration phenomena. Then some statistical information is shown which help to evaluate the magnitude of this process, both in the economic as well in the job related problems of the refugees. A number of open questions are put forward on the causes that generate this phenomena. Some answers to these questions are being proposed.

Some international legal norms are briefly mentioned which are meant to rule the migration flow. Then a rapid view is provided regarding the likely future events on the matter at stake, making a special analysis of the effects of these events on the govern ability of the countries being affected. Finally, a reference is made on some possible feasible answers to properly channel these challenges.

Gobernabilidad y Migración

Ricardo Hormazábal Sánchez

«Jehová dijo a Abraham:

Vete de tu tierra y de tu parentela y de la casa de tu padre, a la tierra que te mostraré, haré de ti una nación grande y te bendeciré y engrandeceré tu nombre y serás bendición.

Bendeciré a los que te bendijeren y a los que te maldijeren maldeciré y serán benditas en ti todas las familias de la tierra.

Pero hubo hambre en el Neguev y Abraham debió bajar a Egipto».

(Génesis, capítulo 12, versículos 1, 2 y 3)

I. INTRODUCCIÓN

La historia nos recuerda que el hombre, en sus primeros pasos, se movía permanentemente en busca de su alimento, hasta que logró superar esa situación y empezó a vivir asentado en un lugar, en donde encontró alimento, abrigo y seguridad.

Nosotros, los latinoamericanos, somos hijos del continente más rico en recursos humanos y naturales del planeta. Aquí vivimos 507 millones de personas, sobre una superficie de 21 millones de kilómetros cuadrados. América Latina es dos veces mayor que Europa o China y tres veces mayor que Estados Unidos. En el mismo espacio que ocupa un latinoamericano deben vivir seis asiáticos y tres europeos. Durante 500 años hemos sido moldeados por el idioma, la fe religiosa y los fundamentos de la ley y de la administración.

La denominada globalización es, según Stiglitz(2002)¹, «la integración más estrecha de los países y los pueblos del

mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras.» Ha generado hechos positivos pero, también, ha estimulado la concentración del poder, la pobreza, el desempleo, la desintegración social, la falta de solidaridad y la incertidumbre, afectando severamente a nuestra región.

El académico norteamericano Indur M. Goklany (2002)², presenta una visión diferente. Según estudios que cita de David Dollar y Aart Kraay, economistas del Banco Mundial, «la actual ola globalizadora, iniciada en 1980, ha promovido la igualdad económica y ha reducido la pobreza».³

Los argumentos en sentido contrario parecen ser más contundentes. Si ponemos en una lista de doscientos inte-



¹ Stiglitz, Josef. *El Malestar de la Globalización*, Editorial Taurus, 2002, página 37.

² Goklany M, Indur, *La Globalización del Bienestar Humano*, Instituto Libertad y Desarrollo, Serie Informe Social N° 75, febrero 2003.

³ Op. citada, página 2. El trabajo de estos economistas se puede encontrar en *Foreign Affairs* (enero-febrero 2000).

grantes a los países y conglomerados internacionales más importantes, veremos que más del 50% de ellos son entes privados. Las 200 principales empresas del planeta realizan la cuarta parte de la actividad económica mundial, controlan más del 70% del comercio internacional y emplean menos de 1% de la mano de obra de todo el mundo. Los negocios de General Motors superan el PIB de Dinamarca y los de EXXON-Mobil supera el PIB de Austria.⁴ Cada una de las primeras 10 empresas del mundo vende más que los 120 países más pobres. La fortuna de las 200 personas más ricas alcanza al millón de millones de dólares, en tanto el ingreso de 582 millones de habitantes de los 43 países menos desarrollados representa sólo 146.000 millones de dólares ¡doscientas personas ganan 7 veces más que 582 millones de habitantes del mundo!

En contraste, 1.500 millones de seres humanos no tienen acceso al agua potable. 2.800 millones viven con menos de 2 dólares diarios y 1.200 de ellos, con menos de 1 dólar.⁵ Hace 50 años la relación entre el país más rico y el más pobre era de 35 a 1. En 1995 el producto del país más rico era 82 veces el del más pobre.

América Latina es una región de ingreso medio, con la más alta desigualdad del mundo. En 1980 la pobreza afectaba a 135 millones de personas. La CEPAL calcula en 220 millones el número de latinoamericanos en la pobreza. Joseph Stiglitz (2002) menciona que en la última década del siglo pasado, se incrementó en 100 millones de personas el número de pobres en el mundo, en tanto que la renta mundial total aumentaba en promedio en un 2,5 % anual. Y el Premio Nobel de Economía sabe de qué habla.⁶

George Soros, uno de los más grandes especuladores financieros internacio-

nales ha escrito: «Donde el mecanismo de mercado ha extendido sus dominios, la ficción de que la gente actúa conforme a un determinado conjunto de valores no mercantiles se ha ido progresivamente haciendo más difícil de sostener. Inseguros de lo que realmente quieren, la gente esencialmente se ha basado en el dinero como criterio de valor. Lo que es más caro es considerado mejor. La gente merece respeto y admiración por que son ricos. Lo que solía ser un medio de intercambio ha usurpado el lugar de los valores fundamentales, trastrocando las relaciones sostenidas por la teoría económica. Las que solían ser profesiones se han transformado en negocios. El culto al éxito ha reemplazado a los principios. La sociedad ha perdido su ancla».

II.1. EL NUEVO ÉXODO

Para Naciones Unidas, emigrante es toda persona que se traslada de un país a otro. Puede ser de corto plazo, entre 3 meses y un año o de largo plazo, de un año en adelante. Lo que no es fácil es encontrar el mejor método para llevar estadísticas confiables. Las cifras oficiales actuales muestran que son cerca del 2% de los habitantes del mundo los que viven fuera de sus lugares de orígenes y cada día conocemos noticias que dan cuenta de los miles y miles que arriesgan sus vidas para escapar del odio, el hambre o la desesperanza. Al ver imágenes de barcos colmados de hombres, mujeres y niños, nos acordamos de Neruda que en su Canto General escribía:

«Hambre como la cola de un planeta mortal poblaba el buque, el hambre estaba allí, desmantelada, errabunda, hacha fría, madrastra de los pueblos, el hambre echa los dados en la navegación, sopla las velas».

América Latina es una región de ingreso medio, con la más alta desigualdad del mundo. En 1980 la pobreza afectaba a 135 millones de personas. La CEPAL calcula en 220 millones, el número de latinoamericanos en la pobreza.

⁴ *Guía del Mundo, edición 97-98.*

⁵ *Banco Mundial: «Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001». P. 3.*

⁶ *Stiglitz, Joseph: «El Malestar de la Globalización», Taurus, 2002. P. 32.*

Basados en los censos de población, por lo tanto, sólo analizando hasta 1990, podemos señalar que el número de emigrantes dentro de la región y hacia Estados Unidos se ha incrementado de 1,5 millones en 1960 a 11 millones en 1990. De acuerdo a esos datos, en 1960 el 0,7% de la población de nuestro continente eran emigrantes y en 1990 ya representaban el 2,5%, claramente superior al promedio de crecimiento anual de la población.

Hace unos dos años, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas identificó como algunas de las más relevantes tendencias actuales del proceso de globalización a los movimientos de capitales, información y de pueblos. Las dificultades que genera la falta de estadísticas confiables o, en muchos casos, la ausencia de ellas, hace difícil cuantificar el número de personas involucradas. Pero más allá de esas deficiencias, se estima en cerca de 150 millones de personas, trabajadores emigrantes y sus familias, las que actualmente viven legalmente o no en un país distinto al suyo.

El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía de la CEPAL, CELA-DE, estimaba que en 1990 eran 120 millones las personas que vivían en un país distinto al de su nacimiento.⁷

La OIT por su parte, tenía una cifra distinta, la situaba, el mismo año, en 97 millones de personas, distribuidas de la siguiente manera:

1. Europa Occidental	22 millones
2. África	20 millones
3. América del Norte	18 millones
4. América Latina	12 millones
5. Europa Oriental	9 millones
6. Oriente Medio	9 millones
7. Sudeste Asiático	7 millones

Esta cifra representaba, entonces, casi un 1,5% de la población mundial.

En documentos más recientes preparados por la OIT⁸ se concluye que entre 1975 y 2000, el número de inmigrantes se duplicó, pasando de 75 millones a 150. La Organización Internacional de Migraciones dispone de antecedentes que elevan esta cifra a 180 millones de personas.⁹ Con estos nuevos antecedentes, ya hemos visto que se estima que este grupo humano alcanza a más del 2% de la población mundial. Una de cada 13 personas que viven en un país distinto al de su nacimiento es de las nuestras. Si este número alcanza a los 180 millones de personas, podemos estimar en cerca de 14 millones los latinoamericanos que viven en un país distinto al suyo.

La Comisión de Naciones Unidas para los refugiados ha estimado la cantidad de refugiados en los años que se indican, de la manera que se observa en la siguiente tabla:¹⁰

AÑO	REFUGIADOS
1951	2,1 millones
1981	10,2 millones
1991	17,0 millones
2001	21,1 millones

La Cruz Roja Internacional, por su parte, había visitado cerca de 350.000 prisioneros de guerra el año 2002, incluyendo los cerca de 1.000 concentrados en Guantánamo, por parte de Estados Unidos. Entre ellos se encuentran personas de más de 40 nacionalidades y que hablan más de 17 idiomas distintos.

Naciones Unidas constata que en los últimos 10 años el 90% de los conflictos que han estremecido la paz son de carácter interno, provocados por diferencias

7 FNUAP: «Estado de la Población Mundial», 1999.

8 Globalización y Migraciones Laborales: importancia de la protección, Patrick A. Taran y Eduardo Geronimi, Programa Migraciones Internacionales 2003, página 3.

9 Ídem.

10 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, estimaciones 2001. Sacadas del sitio Webb BBC road to refuge. 11.07.2003.

Se estima en cerca de 150 millones de personas, trabajadores emigrantes y sus familias, las que actualmente viven legalmente o no en un país distinto al suyo.

religiosas o étnicas. En todo caso, el proceso general no puede pasar inadvertido. En 10 años cerca de 30 millones de personas se han incorporado a este proceso.

Han quedado atrás las hermosas palabras inscritas en la Estatua de la Libertad, ésas que pedían que les dieran los cansados, los pobres, los que querían respirar libertad. Para una revista especializada europea¹¹ el fenómeno podría resumirse en un monumento en Bruselas que tuviera grabadas estas palabras: «tenemos vacantes para un reducido número de programadores en computación y aceptamos con reservas víctimas de la tortura con cicatrices convincentes».

II.2. EL TRÁFICO DE PERSONAS

Es en Europa donde aparecen cada día cadáveres de africanos o europeos del Este que han pasado a ser víctimas de uno de los tráficos más inmorales de la actualidad: *El contrabando de personas*. Hace poco tiempo, 17 cuerpos en las playas de España, otros cuerpos descompuestos encontrados en camiones en Alemania, Estados Unidos u otros países, así como un sin número de personas que lograron sobrevivir a tan inhumanas condiciones de viaje. Costos tan altos en dinero, 1.500 o 2.000 dólares por persona, incluso aumentando el valor del «servicio», en la medida que se adoptan medidas más complejas de prevención, han permitido que el tráfico de personas, ejecutado por los nuevos tratantes de esclavos, se haya convertido en uno de los tres más rentables negocios sucios, junto al tráfico de drogas y al mercado ilegal de armas. Hay estudios que estiman que este inhumano negocio compromete anualmente una suma que fluctúa entre 10.000 millones y 15.000 millones de dólares.¹²

El proceso de desplazamiento es imparable en el corto plazo. Por ello de-

ben extremarse los esfuerzos para canalizarlo. En 1970, los principales países que eran origen o destino de emigrantes eran unos 64. En 1990, ya alcanzaban a 100, incluyendo el efecto del desmembramiento de la Unión Soviética y Yugoslavia. Bangladesh, Egipto e Indonesia se ubican como los tres primeros exportadores mundiales de mano de obra. Por su parte, Italia, Japón, Malasia y Venezuela se ubicaban entre los principales receptores. La situación que se vive actualmente en países como Venezuela y Argentina, entre otros, certifica un importante cambio. Europa, por ejemplo, marcada por cambios políticos y económicos espectaculares, sobre todo en la parte este y central, ha visto aflorar tensiones sociales y étnicas que han provocado masivos traslados de las zonas más conflictivas.

Bosnia, Croacia, Yugoslavia, Kosovo, Afganistán, entre otros, han vivido situaciones que horrorizan y que han generado un tremendo flujo migratorio, creando de paso, situaciones muy delicadas en otros países. Sólo en Alemania existían más de 200 mil refugiados bosnios al año 1999, lo que generó fuertes presiones para tratar de pacificar la zona y, asimismo, la creación de programas especiales para favorecer el regreso de los refugiados a sus respectivos hogares. En estos días, el mundo contempla aún sobrecogido, el entierro de bosnios recientemente identificados y que forman parte de más de 7.000 víctimas del odio de algunos serbios. Este hecho afectó incluso la estabilidad del gobierno de Holanda, cuyo Primer Ministro renunció al comprobarse que esa masacre fue presenciada, sin hacer nada para impedirlo, por tropas holandesas, comandadas por un francés. Situaciones como ésa se vivieron también en Afganistán y en otros puntos del globo.

Es en Europa donde aparecen cada día cadáveres de africanos o europeos del Este que han pasado a ser víctimas de uno de los tráficos más inmorales de la actualidad.

¹¹ *The Economist*, 15 de junio 2002.

¹² OIT, documento citado, página 8.

Cerca de 500 muertos en un año, intentando cruzar al nuevo El Dorado, son una macabra prueba del sueño de tener una mejor calidad de vida, lo que no consiguen fácilmente quienes logran culminar exitosamente tan riesgosa aventura.

Países que tradicionalmente eran usados como vías de tránsito a lugares más solicitados, han experimentado cambios impresionantes. España, por una parte, ha dejado ser exportador y corredor para convertirse en país receptor. Hoy necesita mano de obra barata, pero está siendo desbordada por la marea de refugiados. Azerbaidján, por ejemplo, se ha visto enfrentado a una corriente migratoria que ha superado el millón de personas en los últimos años. Esta situación está afectando a otros países del viejo continente. Estados Unidos, con sus cerca de 8,5 millones de inmigrantes mexicanos, no ha logrado parar el proceso, ni con las industrias maquiladoras en las zonas fronterizas, ni menos con los muros modernos que trata de levantar. Cerca de 500 muertos en un año, intentando cruzar al nuevo El Dorado, son una macabra prueba del sueño de tener una mejor calidad de vida, lo que no consiguen fácilmente quienes logran culminar exitosamente tan riesgosa aventura. Como cruel corolario, el incremento de la demanda por emigrar y los crecientes riesgos, han hecho que los coyotes –así se denomina a estos criminales– suban el precio sin mejorar la calidad y seguridad del servicio.

Los intentos del gobierno mexicano por mejorar el trato a sus ciudadanos, así como los de otros países que tienen vínculos especiales con algunos de los de mejor nivel de vida –las ex colonias, por ejemplo–, genera discriminaciones respecto de otras nacionalidades y no detiene el flujo. La crisis económica que se desató en Asia en 1997 generó un impacto grande, con manifestaciones en distintas dimensiones:

1. Reducción de la migración neta, en razón de la situación económica y las consiguientes restricciones migratorias aplicadas;
2. Rechazo a nuevas admisiones y crecientes dudas sobre el futuro de los que deben regresar;

3. Las crecientes dificultades de los países de origen para dar oportunidades de empleo y las evidentes diferencias entre los salarios que se pagan en una y otra parte;

En otros lugares del globo, cambia la naturaleza de las migraciones. En efecto, países históricamente favorecedores de las migraciones permanentes, como Australia, Canadá y Nueva Zelanda están cambiando de orientación. Las estadísticas que se conocen de Canadá, por ejemplo, muestran que entre 1981 y 1990 se han cuadruplicado y el flujo promedio anual de inmigrantes temporales representó más de dos veces y media la cantidad de inmigrantes permanentes en un mismo período. También se está produciendo un efecto peligroso para nuestros países menos desarrollados. Las corrientes migratorias que se estimulan privilegian a los inmigrantes altamente calificados, reemplazando así las corrientes de trabajadores de poca o nula calificación que concurrían a desempeñarse en labores para las cuales no había suficientes interesados en los respectivos países de acogida.

Nueva Zelanda ha establecido un sistema de «puntos de inmigración» para sólo permitir el ingreso y contratación de personas altamente calificadas y económicamente rentables. Si tenemos en cuenta lo que nos cuesta preparar a un profesional en nuestros países, veremos el creciente perjuicio que experimentamos.

¿Qué causa este fenómeno? El Fondo de Naciones Unidas para la Población menciona las siguientes causas:¹³

1. La búsqueda de una vida mejor;
2. Las desigualdades de ingresos entre distintas regiones y dentro de una misma zona;
3. Las políticas laborales y migratorias de los países de origen y destino;
4. Los conflictos políticos;
5. La degradación del medio ambiente.

¹³ <http://www.unfpa.org/>

No cabe duda que la posibilidad de acceder desde sus propias casas a medios de comunicación que muestran todos los bienes y comodidades de que disfrutaban los habitantes de países desarrollados y la creciente ostentación de los minoritarios pero poderosos grupos nacionales, contribuye a generar una presión por salir de su respectivo país, ya que eso se ve como más fácil que lograr cambios importantes en la situación social y política interna. Esto fortalece un peligroso proceso de marginación de la mayoría de los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones, lo que puede ser un componente más de erosión de las instituciones democráticas. Si además, como muestran las encuestas, la tendencia a desconfiar de todos es creciente, se incrementan las dificultades para producir los cambios.

El impacto de las migraciones alcanza a las personas involucradas y a sus familias, pero también influye en la generación de hechos de gran significación en los países de origen y en los de acogida. En lo nacional, se pierden aportes humanos de gran significación y que han representado una gran inversión para nuestros países, cuando nuestros mejores profesionales y técnicos emigran.¹⁴ No obstante, el positivo impacto que tienen las remesas en algunos países de nuestro continente puede actuar como factor amortiguador. Téngase presente que ellas ya se estiman en el año 2002 en una suma cercana a los 32 mil millones de dólares.

Pero estas corrientes migratorias abren una continua estela de seguidores, oscureciendo las posibilidades de galvanizar a los pueblos tras objetivos de desarrollo nacional. Por su parte, en los países de acogida, ésta no siempre es cordial, por lo que se produce un efecto perverso doble. Por un lado, hay ciudadanos del país sede que muestran conductas muy adversas, con lo que se produce marginación, cuando no mal

trato a los extranjeros. Éstos, y sus familias, desarrollan sentimientos negativos hacia esos ciudadanos, y no es poco frecuente que se transforme en hostilidad al país anfitrión. El uso de los emigrantes como mano de obra barata presiona negativamente contra las condiciones de trabajo de los trabajadores menos calificados y al estar en riesgo su estabilidad, se incrementa su negativa visión. El desarrollo de alternativas políticas inspiradas en la xenofobia no es un ejercicio de ciencia ficción.

III.1. LAS NORMAS JURÍDICAS

Para favorecer un flujo normal y evitar efectos no deseados, la comunidad internacional ha generado diversos instrumentos, nacidos de un interesante proceso de humanización que ha experimentado el Derecho Internacional en las últimas décadas del siglo pasado.

Más allá de la vigencia de textos como la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se han aprobado tratados específicos sobre esta materia. Entre ellos podemos citar:

1. Convención sobre Asilo de La Habana de 1928;
2. Convención sobre Asilo Político aprobada en Montevideo en 1933;
3. Convención de Derecho Internacional Privado, año 1933 (artículo 355)
4. Convenciones de Caracas de 1954 sobre Asilo Diplomático y sobre Asilo Territorial
5. Pacto de San José de Costa Rica de 1969 (artículo 22). Estas normas son propias de América Latina
6. Convención sobre Estatuto de los Refugiados de 1951
7. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familiares.

La posibilidad de acceder desde sus propias casas a medios de comunicación que muestran todos los bienes y comodidades de que disfrutaban los habitantes de países desarrollados y la creciente ostentación de los minoritarios pero poderosos grupos nacionales, contribuye a generar una presión por salir de su respectivo país, ya que eso se ve como más fácil que lograr cambios importantes en la situación social y política interna.

¹⁴ En documento OIT citado se menciona que algunos países en desarrollo pierden entre el 10 y el 30% de su mano de obra calificada, página 5.

El tema de las migraciones se convierte en un tema cultural, de derechos humanos, de desafíos a las actuales modalidades de organización territorial y sobre todo, un desafío para la gobernabilidad democrática.

Sin duda, este último es el más relevante. Se aprobó por la asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1990, por resolución N° 45/158 y reconociendo que muchos trabajadores migrantes y sus familias se encuentran desprotegidos en las legislaciones nacionales, contiene definiciones y establece normas para que se respeten los derechos humanos de estas personas. Entró en vigencia el 1 de julio de 2003, al reunirse, después de una década, las 20 ratificaciones mínimas. Han ratificado: Azerbaijón; Belice; Bolivia; Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, México, Marruecos, Filipinas, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tajikistán, Uganda y Uruguay. En Chile lo tiene aprobado la Cámara de Diputados y está pendiente en el Senado.

Quisiéramos abordar, en especial, el acuerdo adoptado por los integrantes del MERCOSUR y los dos países asociados, ya que nos parece de la mayor importancia. Con fecha 6 de diciembre de 2002, los seis gobiernos allí representados suscribieron una Convención en que se establecen normas relativas a la residencia para los nacionales de dichos países.¹⁵ Sus 16 artículos representan un gran paso para facilitar el libre tránsito de personas y la posibilidad de radicarse en un país distinto al de nacimiento. No obstante, aún faltan ratificaciones de varios países, es una poderosa señal positiva.

El Convenio puede sintetizarse así:

Los ciudadanos de cada uno de los seis países podrán estudiar y trabajar en cualesquiera de ellos
Tendrán los mismos derechos civiles, así como derecho a residencia fija y visa permanente de trabajo
Podrán remitir libremente las remesas
Los hijos tendrán los mismos derechos

Se limita sólo el acceso a la carrera militar y cargos públicos de carrera.

Los requisitos exigidos son:

Pasaporte o Cédula de Identidad vigente
Partida de nacimiento y comprobación del estado civil
Certificado que acredite ausencia de antecedentes penales
Certificado sanitario, si corresponde

Otros Instrumentos Jurídicos

Existen numerosos instrumentos aprobados por la OIT, ya sean Convenios, Resoluciones o Declaraciones. Los más relevantes son los números 97 y 143 sobre trabajadores emigrantes. Asimismo, es relevante mencionar los denominados Convenios de Palermo contra el tráfico de emigrantes y la trata de personas. Estos dos, más la Convención de 1990, constituyen la denominada Carta Internacional de los Migrantes.

IV. EL FUTURO PREVISIBLE

Existe una visión generalizada de que este proceso se va a incrementar en el mundo. Por ello el tema de las migraciones se convierte en un tema cultural, de derechos humanos, de desafíos a las actuales modalidades de organización territorial y sobre todo, *un desafío para la gobernabilidad democrática*. Los signos que vemos en distintos puntos del planeta no son muy alentadores. Lester Thurow (2000) piensa que «la transición de lo nacional a lo global va a resultar mucho más turbulenta que la transición de lo local a lo nacional. Cuando el mundo se hallaba en el proceso de transformación de las economías locales a las nacionales, ya existían gobiernos nacionales dispuestos a aprender cómo dirigir el proceso. Por el contrario, no hay un gobier-

¹⁵ revistalinea.com.ar/notas/diciembre_2002/acuerdomercosur.htm

no global que pueda aprender a dirigir la nueva economía global». ¹⁶

Samuel Huntington (2002) ¹⁷ profetiza que éste será el siglo de las guerras religiosas y trata de hacer ver las diferencias como amenazas en vez de señalarlas como una invitación al diálogo creador. No es primera vez en la historia que excesos de fanatismo cobran una cuenta muy sustantiva, sangrienta y desalentadora. Se dice que el hombre es el único animal que tropieza dos veces con la misma piedra. Y los crueles actos de barbarie en Europa, África, Asia y América así lo prueban. Modernos seguidores de Maquiavello disponen de un gran poder para llevar adelante una política tremendamente equivocada. Pero hay otros pensadores, como Hans Kúng, que nos muestran una faceta optimista de la diversidad y acciones de gobiernos que nos hacen mantener el ánimo.

La perspectiva económica que se conoce no es muy alentadora. El Banco Mundial y otras instituciones especializadas presentan proyecciones sombrías respecto a la evolución económica de Japón, Estados Unidos y Europa. Para nuestro continente, las cifras indican que no alcanzaremos a crecer ni al 50% de lo que sería necesario para evitar que siga aumentando la pobreza.

Las convulsiones sociales que viven algunos de nuestros países y el dramático desánimo creciente sobre el papel de políticos, sindicalistas, empresarios, militares y periodistas, nos hace alertar del peligro de la falta de esperanzas. Los riesgos de nuestra democracia son altos.

Las tareas del presente:

LA GOVERNABILIDAD

En la última Asamblea de la OEA celebrada en Santiago se analizó la gobernabilidad como un punto esencial.

Diversos autores, entre otros, Maira y Nogueira, coinciden en señalar que el concepto «gobernabilidad» llegó a nuestra región a través del Informe de la Comisión Trilateral de 1975. En ese documento titulado «La Crisis de la Democracia», Samuel Huntington se refería a una sobrecarga de la actividad burocrática sobre el sistema político. Él expresaba la desconfianza que sentía respecto de algunos procesos electorales y llamaba a luchar contra la adiposidad del Estado. Su visión se interpretó como algo restrictiva de la democracia representativa, ya que el informe sostenía que la situación de ingobernabilidad de nuestro continente era provocada por un exceso de participación democrática y a la explosión de reivindicaciones de los grupos de interés.

Muchos latinoamericanos, por el contrario, hemos entendido el concepto de gobernabilidad en una armónica relación con la democracia. De ahí que la gobernabilidad democrática sea una piedra angular en el afianzamiento y desarrollo de nuestros pueblos. Para Santiago Escobar, la gobernabilidad democrática debe ser estudiada en cuatro aspectos:

i) Las características básicas y los valores de orientación del sistema político respectivo.

ii) La forma y funcionamiento del régimen político, incluida la relación entre gobernantes y gobernados.

iii) Los procesos mediante los cuales se gestionan los recursos económicos y sociales para el desarrollo.

iv) La capacidad gubernamental para diseñar, formular e implementar políticas y desarrollar políticas públicas. ¹⁸

El mismo autor identifica, en mi opinión acertadamente, uno de los desafíos más delicados que deberemos afrontar:

«... las principales amenazas a la democracia no parecen provenir de una



¹⁶ Thurow, Lester: «Construir Riqueza», Vergara Ediciones, 2000. Pp. 29 y 30.

¹⁷ Huntington, Samuel, diario La Vanguardia, España, 11.09.2002.

¹⁸ Escobar, Santiago: «Transición democrática y gobernabilidad». Publicación AGCI, 1997, p. 34.



*regresión a regímenes autoritarios, sino de los elementos ocultos que presenta su funcionamiento (corrupción, narcotráfico); las bombas de tiempo instaladas como temas no resueltos (reparaciones por violaciones a derechos humanos, indefinición de competencias institucionales y políticas); la calidad de sus instituciones; los niveles de equidad en el sistema; y la perfección y transparencia de los procesos decisorios».*¹⁹

Resulta importante colocar el acento en políticas que ayuden a romper las desigualdades internas, se acreciente el esfuerzo nacional por mayor equidad en nuestras sociedades, una mejor distribución del ingreso y acciones coordinadas en el plano internacional para enfrentar estas situaciones. Se requieren programas destinados a crear condiciones de vida buena en nuestros propios países para frenar esa ola que es percibida como amenaza en otras partes. El papel que puede jugar la Corporación Andina de Fomento es muy importante ya que permitiría canalizar recursos de USA y Europa, además de consolidar el vínculo que debe existir entre MERCOSUR, con sus dos asociados, Bolivia y Chile, los demás países del Grupo Andino y los demás países de Centroamérica y el Caribe.

No se puede subvalorar el riesgo de formas autoritarias ya que los latinoamericanos sabemos que nuestra historia muestra que en nuestro continente se han registrado cerca de 350 tomas del poder extraconstitucionales, sólo entre los años 1823 y 1965.²⁰

Un estudio realizado por Ronald Scheman concluye que entre los años 1948 y 1982 se registraron más de 44 contiendas y conflictos fronterizos entre naciones fundadoras de la OEA.²¹ Aunque desde 1948, año de fundación de la OEA,

hemos visto luces y sombras de las ideas democráticas, éstas habían ido ganando fuerza, aunque no eran de práctica general en la región. Sin duda que llama la atención el hecho de que al acordarse este texto en el año 1948, todos los países latinoamericanos, con excepción de tres de ellos, estaban regidos por dictaduras o juntas militares. En esa década, 1948-1958, 15 países latinoamericanos estaban regidos por gobiernos dictatoriales y sólo cinco podían recibir la calificación de plenamente democráticos.

Caminos sugeridos

a. El camino político

La canciller chilena, Soledad Alvear, (julio 2003)²² abordó el delicado tema de la gobernabilidad en la Asamblea de la OEA celebrada en Santiago. «La gobernabilidad es clave para el futuro de nuestra región. La recuperación de la democracia representativa en las décadas de los ochenta y noventa, constituye una de las conquistas más significativas para los pueblos americanos. Esta conquista debe ser permanentemente reafirmada, para hacer de la democracia, mediante la gobernabilidad institucional y la participación política, un espacio relevante para la vida ciudadana de la sociedad hemisférica.

Su interés desde joven en la política y 12 años ocupando cargos ministeriales en el Gobierno de Chile, le permiten a la Ministra Alvear advertir algunos rasgos comunes del momento que no son habituales.

Por primera vez en la historia, afirma, los latinoamericanos «*tenemos un mismo sistema político, regido por el principio de la democracia representativa, la articulación partidista de la representación, formas de gobierno parlamentarias*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ OEA, 50 años. En sitio web institucional.

²¹ *Ibidem.*

²² Discursos, página Web Ministerio Relaciones Exteriores Chile.

o presidenciales, una fuerte tendencia al centralismo que convive con intentos de descentralización administrativa, y una enorme dificultad a la hora de construir la sociedad civil».

Recogiendo un sentimiento generalizado agrega:

*«Si bien nuestra democracia ha permitido formas de participación en la vida pública a sectores emergentes, también ha dejado enormes frustraciones. La indiferencia de las élites, la corrupción, la ineficacia de las instituciones y la pobreza han provocado decepción frente a la política y aun respecto de la democracia misma. Éste es un fenómeno preocupante que no puede ser ajeno a quienes tenemos responsabilidades políticas».*²³

Dado el hecho de que la CEPAL ha indicado que la región lleva media década perdida, por cuanto no ha habido en el último lustro el progreso económico y social esperado, la canciller Alvear se pregunta cuál es la causa:

*«Me atrevo a sugerir que no es solamente económica. Ciertamente, hay problemas no menores en este campo, pero también reflejan situaciones cuyas causas son de origen político».*²⁴

La ministra chilena enuncia algunas ideas o lineamientos para asumir ese desafío:

- Elaborar una Agenda de Gobernabilidad Democrática de las Américas, que permita encontrar los caminos que conduzcan a una consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y la plena vigencia de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.
- Mejorar la calidad de las instituciones públicas, de asegurar el equilibrio entre los poderes del Estado, de fortalecer los sistemas de representación y los partidos políticos, la transparencia y la probidad en la función pública y

en la actividad política, así como las formas modernas de la ciudadanía y la participación de la sociedad civil.

- Facilitar la accesibilidad, la transparencia y la responsabilidad en la gestión pública, lo que incluye tanto modernizaciones dirigidas a mejorar la eficiencia como otras más importantes conducentes a romper la desigualdad de acceso y a combatir la corrupción.
- Fortalecer la calidad de las instituciones públicas y promover la modernización del Estado. La política es la fibra más sensible de vinculación entre instituciones y ciudadanía. Por lo tanto, la sustancia de las instituciones de un país depende críticamente de la calidad de su sistema político.

En la intervención ya citada, la Ministra Alvear se refiere a tres aspectos de la gobernabilidad:

A. Gobernabilidad, Partidos Políticos y Sociedad Civil

Las deficiencias del sistema político requieren del fortalecimiento del papel de los partidos, como principales intermediarios de las demandas populares en una democracia representativa, fortaleciendo la interacción y diálogo con los gobernados. Con ello se evitaría la desafección ciudadana con la política y las instituciones democráticas. Se debe potenciar la participación de la sociedad civil en el sistema político, impulsando la consideración de sus intereses y rompiendo las barreras a la entrada de nuevos actores, especialmente de aquellos que representan las preocupaciones de las generaciones venideras.

B. Gobernabilidad y Cultura Democrática

Hoy, más que nunca, se necesita una educación cívica que destaque las virtudes de vivir en democracia y que, al mismo tiempo, permita salvaguardar la diver-

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.



Los desafíos de la gobernabilidad democrática exigen realizar una gestión responsable de los asuntos públicos para estimular y preservar un desarrollo sostenible en el marco de una economía global.

sidad, el pluralismo y el derecho a ser diferente, en un clima de tolerancia y amistad cívica. También se trata de fomentar el debate público y el respeto del disenso.

C. Gobernabilidad, Crecimiento y Equidad

Los desafíos de la gobernabilidad democrática exigen realizar una gestión responsable de los asuntos públicos para estimular y preservar un desarrollo sostenible en el marco de una economía global. La combinación de políticas económicas adecuadas y la existencia de instituciones democráticas sólidas, pueden fomentar las inversiones y generar trabajo decente. El crecimiento que se requiere no es cualquier crecimiento. Tiene que ser con equidad, favoreciendo la igualdad de oportunidades.

Frente a los riesgos de caer sólo en respeto formal de las normas y no usarlas para servir los objetivos descritos, la canciller Alvear advierte:

*«Chile ha sugerido este tema (la gobernabilidad) en la convicción de que el mero funcionamiento de las instituciones de un Estado de Derecho no es condición suficiente para garantizar una gobernabilidad democrática. Ellas deben generar la necesaria adhesión y participación activa de la ciudadanía, como un camino fundamental para su legitimación social, de modo que sean capaces de superar los constantes riesgos que la amenazan».*²⁵

Con mucho énfasis sostiene: *«El riesgo ya no es el mal gobierno, sino la ingobernabilidad y la desintegración social».*²⁶

Recogiendo experiencias pasadas y presentes la ministra advierte:

«Un gobierno de facto, cuando cumple con determinados parámetros institucionales, puede producir crecimiento eco-

*nómico, pero al costo de la supresión de las libertades democráticas y ello no es moralmente aceptable, ni sustentable en el largo plazo».*²⁷

b. Los caminos técnico-políticos

Desde la perspectiva de la OIT se han sugerido políticas basadas en cinco puntos esenciales:²⁸

1. Un sistema de categorías migratorias con fines de empleo informado y transparente;
2. Gestión de migraciones basada en un enfoque de protección de los derechos humanos;
3. Aplicación de normas mínimas y condiciones de empleo nacionales para todos los sectores de la actividad;
4. Un Plan de acción contra la xenofobia y la discriminación, y
5. Mecanismos institucionales de consulta y coordinación con los interlocutores sociales en la elaboración de políticas y en su puesta en práctica.

Por su parte, la Tercera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones celebrada en esta misma ciudad en el mes de agosto de 2002, elaboró las líneas generales del Plan de Acción que le encargaran los Presidentes de América en la Segunda Cumbre realizada en la ciudad de Guayaquil en julio de ese mismo año.

Los puntos más relevantes del Plan han sido bien acogidos en general y se han hecho interesantes esfuerzos para ponerlos en práctica.

El acuerdo de los países del Mercosur y los dos asociados, se enmarca en esa dirección.

Uno de los caminos que se debe recorrer es el de seguir creando instrumentos que favorezcan el trabajo común entre países, tanto aquellos que reciben como aquellos que envían emigrantes,

²⁵ Discursos...

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem.

²⁸ OIT, documento citado, página 18.

como entre los miembros de las organizaciones regionales.

En cuanto a superar concepciones doctrinarias tradicionales, se hace indispensable enfrentar una discusión a fondo sobre el nuevo modo de interpretar el concepto soberanía.

En su definición más clásica se entiende por soberanía, «*el poder supremo en virtud del cual existe y actúa el Estado*»²⁹. Para la concepción tradicional, no es posible concebir un poder superior al del Estado por cuanto sería renunciar a un atributo tan relevante, que le ha permitido convertirse en lo que es. No obstante esta visión, muchas veces vinculadas a profetas de los mercados abiertos y de la globalización financiera, no advierten que esos procesos requieren de una normativa que pueda generar las certezas jurídicas indispensables para las variadas vinculaciones globales.

Por ello se hace indispensable reconocer «*la emergencia de un derecho supranacional cada vez más fuerte y la primacía del derecho internacional sobre el nacional, cuando el Estado ha ratificado y aceptado la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno, al incorporar los principios y normas de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados lo que asume la preeminencia del Derecho Internacional válidamente ratificado especialmente en sus artículos 27 y 31, además de la doctrina de los actos propios, que exige coherencia entre las decisiones tomadas libre, voluntaria y conscientemente y las conductas concretas*».³⁰

Los Estados tienen la libertad para poder convenir tratados y resulta muy valioso que en su elaboración participen actores públicos y privados, que sean objeto de discusión en los Parlamentos, en la opinión pública y que incluso sean

sometidos a control de constitucionalidad en el proceso de incorporación al derecho interno. Así ocurre en la Unión Europea.

«*Ni un paso se dio (en la integración regional europea) en la limitación de la soberanía nacional y en la transferencia de poderes de los órganos constitucionales de los Estados a la comunidad supranacional que no estuviese previamente prevista y autorizada en las Constituciones respectivas. Por ello, la integración regional (europea) se desarrolló fundada sobre disposiciones constitucionales expresas y no sobre interpretaciones*».³¹

En nuestro continente se ha avanzado en esa dirección, pero aún hay muchas carencias. Argentina, Paraguay, Colombia y Venezuela, por ejemplo, tienen en sus Constituciones normas que les permiten aprobar tratados que deleguen competencias y jurisdicción a organismos supraestatales. Chile, ya en las reformas constitucionales pactadas al final del período dictatorial en 1989, incorporó al artículo 5° una norma que hacía aplicable todos los tratados internacionales que se refirieran a materias de derechos humanos. En todo caso, se han suscitado controversias judiciales y teóricas sobre este punto y otros aspectos.

CONCLUSIÓN

Los dramáticos acontecimientos que se desarrollan en estos días nos hacen pensar que Maquiavello ataca otra vez y que nuevamente se intenta separar la política de la ética, buscando encontrar en la natural diversidad de religiones, ideas e intereses nacionales y económicos sólo los elementos que separan y no los poderosos vínculos que unen. Hace falta tener presente la célebre y atinada referencia que hace Jacques Maritain sobre las «*verdades prácticas*» que ya per-



²⁹ Evans: *op. cit.* P. 33.

³⁰ Nogueira, Humberto: *Anuario de Derecho Constitucional L.A. 2000*, Ciedla. P. 47 y 48.

³¹ *Ibid.* P.15.

mitieron a personas de distintas creencias y pertenencias, encontrar una sólida base común, la Declaración Universal de Derechos Humanos y que han permitido progresos como los del tríptico que se denomina Carta Internacional de los Migrantes.

Su recuerdo y puesta en práctica permitirán una respuesta optimista, sobre todo si se hace la conexión entre el más grande filósofo católico del siglo XX y otro de los más prestigiosos humanistas, de distinto signo, del pasado siglo: «Unido con

*sus semejantes por el más fuerte de todos los vínculos, el de un destino común, el hombre libre encuentra que siempre lo acompaña una nueva visión que proyecta sobre la tarea cotidiana la luz del amor».*³²

Si a muchos la solución de estas interesantes materias les parece difícil, no hay que perder la Fe ni la Esperanza, ya que para los creyentes, éstas son dos de las tres Virtudes Teologales. Si parece un sueño, no se debe olvidar que Aristóteles definió la Esperanza como el *sueño de un hombre despierto*. 



RICARDO HORMAZÁBAL SÁNCHEZ

Abogado de la Universidad de Chile; Profesor adjunto del Instituto de Asuntos Públicos (INAP), de la Universidad de Chile. Diplomado en Relaciones Chile-Unión Europea; Otros estudios de Postgrado en Universidad de Bonn, en las especialidades de Ciencias Política y Relaciones Internacionales. Ha sido Diputado, Senador y Embajador de Chile en la República Federal de Alemania. rhormaza@uchile.cl

³² Russell, Bertrand en Savater, Fernando: «Ética para Amador», 16ª reimpresión, 1997, Editorial Ariel. P. 142.