



quaderns electrònics sobre el
desenvolupament humà i la cooperació
Universitat de València

Núm. 1 (2013)



1

Núm. 1 (2013) – Periodicitat semestral

Equip Editorial

Direcció: Joan Lacomba Vázquez. Universitat de València
Edició: Ximo Revert Roldan. Càtedra UNESCO d'Estudis sobre el Desenvolupament de la Universitat de València.
Equip de Gestió: Almudena Giner Lluch, Rosa Vela Casero
Administració: Patronat Sud-Nord. Cooperació al desenvolupament de la Universitat de València
Disseny gràfic i maquetació: Espirelius

Comitè Científic

PIERRE BEAUCAGE
Université de Montréal (Canadá)

ALEJANDRA BONI ARISTIZABAL
Universidad Politécnica de Valencia (Espanya)

OLGA DEL RIO
Universidad Autónoma de Barcelona (Espanya)

BERNARDO DÍAZ NOSTY
Universidad de Málaga (Espanya)

RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN
Universidad de Cantabria (Espanya)

LUIS ESCALA RABADÁN
Colegio de la Frontera Norte (México)

PEADAR KIRBY
Universidad de Limerick (Irlanda)

ALEJANDRO LORCA CORRONS
Universidad Autónoma de Madrid (Espanya)

JOSEP MARIA LLOP TORNÉ
Universitat de Lleida (Espanya)

ALFONS MARTINELL
Universitat de Girona (Espanya)

NINNA NYBERG SORENSEN
Danish Institut for International Studies (Dinamarca)

KOLDO UNCETA
Universidad del País Vasco. Instituto HEGOA (Espanya)

ANA MARÍA VEGA GUTIÉRREZ
Universidad de La Rioja (Espanya)

Consell Editorial del Patronat Sud-Nord.* Cooperació de la Universitat de València

OLGA GIL MEDRANO
Vicerectora de Relacions Internacionals i Cooperació de la Universitat de València

GUILLERMO PALAO MORENO
President Executiu del Patronat Sud-Nord i Delegat del Rector per a Cooperació de la Universitat de València

JOSÉ LUIS CANET
Director del Servei de Publicacions de la Universitat de València

JOAQUÍN GARCÍA ROCA
Expert en cooperació al desenvolupament

JOAN LACOMBA VÁZQUEZ
Professor Departament Treball Social de la Universitat de València

MARIA JESÚS MARTÍNEZ USARRALDE
Professora Departament Educació Comparada i Història de la Universitat de València

XIMO REVERT ROLDÁN
Cap Tècnic de Cooperació del Patronat Sud-Nord de la Universitat de València. Fundació General

* Constituint per manament del ple del Patronat el 23 de novembre de 2011

E-DHC. Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació. Càtedra UNESCO d'Estudis sobre el Desenvolupament. Universitat de València

Revista d'investigació sobre cooperació al desenvolupament i processos de desenvolupament humà que difon les recents aportacions d'experts en aquestes matèries i els treballs més interessants dels joves investigadors que han volgut orientar la seua línia de treball des de l'enfocament del desenvolupament humà, la cooperació i la pau.

Patronat Sud Nord | edhc@uv.es |
c/ Amadeu de Savoia 4, 4ª | 46010 València (Spain) | +34 96 353 10 76 |
<http://www.fundacio.es/cooperacio/sudnord/index.asp?pagina=579>

© Universitat de València i Patronat Sud-Nord de la Fundació General de la Universitat de València

La redacció de la revista no s'identifica necessàriament amb el contingut dels articles publicats.

ISSN (Versió digital): 2340-955X

Índex

Núm. 1 (2013)

e-dhc. quaderns electrònics sobre el desenvolupaments humà i la cooperació

Periodicidad semestral

04 | Presentació

05 | Presentación

ASSAIG I ENSAYO

06 | **La tarea del desarrollo: una reflexión a partir de la crisis en España**
| Josep Maria Jordan Galduf

22 | **Más allá de los cuidados. Revisitando la relación entre género, migración y desarrollo a partir de la experiencia de la migración andina** | Gioconda Herrera

ESTUDIS I ESTUDIOS

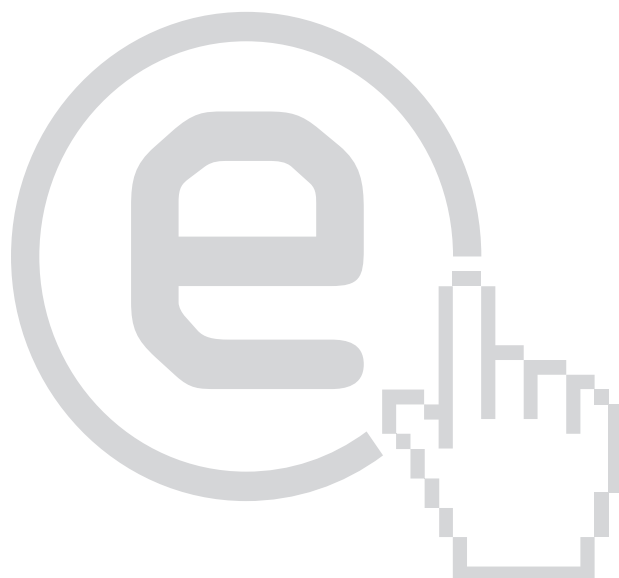
38 | **Brasil: La política pública de producción, distribución y venta de los medicamentos genéricos** | Ricardina Batista y Luisa Ruano Casado

57 | **La ayuda humanitaria y defensa de los derechos humanos de los migrantes en torno a la Frontera Norte de México** | Isolda Perelló

DIRECTRIUS EDITORIALS I DIRECTRICES EDITORIALES

85 | **Caracterísques editorials**
Procés editorial i avaluació
Normes d'edició

86 | **Características editoriales**
Proceso editorial y evaluación
Normas de edición



PRESENTACIÓ

E-DHC, **Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació**, naix com un espai per al debat, la reflexió i la difusió de la recerca des de diferents disciplines en els àmbits de la cooperació per al desenvolupament i el desenvolupament humà (el desenvolupament internacional, l'educació per al desenvolupament, la sostenibilitat i el desenvolupament, el gènere i el desenvolupament, les migracions i el desenvolupament, els drets humans i el desenvolupament, la salut i el desenvolupament, la cultura i el desenvolupament o les tecnologies i el desenvolupament, constitueixen temes prioritaris per a la revista). Des d'aquesta publicació entenem el desenvolupament com un procés d'ampliació de les opcions i oportunitats de les persones per aconseguir el benestar col·lectiu, al mateix temps que prioritzem el desenvolupament en la seva dimensió humana, és a dir, atenent als seus components tant econòmics, com educatius i els relacionats amb la salut. La declaració dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni establerts per Nacions Unides l'any 2000, i el compliment dels quals hauria de produir-se en 2015, va destacar la responsabilitat col·lectiva de respectar i defensar els principis de la dignitat humana, la igualtat i l'equitat en el plànol mundial. En aquest sentit, la Universitat de València, manté un compromís social amb la cooperació al desenvolupament fonamentat en la formació superior i la recerca. Des del programa 0'7, el Patronat Sud-Nord (òrgan de la cooperació al desenvolupament de la Universitat de València) i la Càtedra UNESCO d'Estudis sobre el Desenvolupament d'aquesta Universitat, es vénen desenvolupant iniciatives compromeses en l'assoliment d'aquests objectius i en la tasca per aconseguir un món molt més just, igualitari i sostenible. Malgrat alguns avanços produïts en els últims anys en aquesta línia, segueixen sent molt nombrosos els reptes pendents en pràcticament tots els ordres (lluita contra la pobresa, alfabetització, igualtat de gènere, respecte pels drets humans, governança mundial i conservació del medi ambient). L'atenció a aquesta llarga llista de reptes només podrà ser encertada si comptem amb estudis que aprofundeixin en les seves causes, que proposen alternatives fonamentades als mateixos, que susciten un enfocament crític del desenvolupament, que analitzen la cooperació existent i avaluen els seus resultats, incentivant a la comunitat científica a integrar aquest enfocament en el seu quefer acadèmic i ciutadà. Així doncs, els Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació, tenen la vocació de contribuir a un millor coneixement dels processos de desenvolupament en la seva complexitat i de divulgar també bones pràctiques que ajudin a millorar les nostres societats en un món global.



PRESENTACIÓN

E-DHC, *Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, nace como un espacio para el debate, la reflexión y la difusión de la investigación desde diferentes disciplinas en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y el desarrollo humano (el desarrollo internacional, la educación para el desarrollo, la sostenibilidad y el desarrollo, el género y el desarrollo, las migraciones y el desarrollo, los derechos humanos y el desarrollo, la salud y el desarrollo, la cultura y el desarrollo o las tecnologías y el desarrollo, constituyen temas prioritarios para la revista). Desde esta publicación entendemos el desarrollo como un proceso de ampliación de las opciones y oportunidades de las personas para lograr el bienestar colectivo, al tiempo que priorizamos el desarrollo en su dimensión humana, es decir, atendiendo a sus componentes tanto económicos, como educativos y los relacionados con la salud. La declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por Naciones Unidas en el año 2000, y cuyo cumplimiento debería producirse en 2015, destacó la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En este sentido, la Universitat de València, mantiene un compromiso social con la cooperación al desarrollo fundamentado en la formación superior y la investigación. Desde del programa 0'7, el Patronat Sud-Nord (órgano de la cooperación al desarrollo de la Universitat de València) y la Cátedra UNESCO de Estudios sobre el Desarrollo de esta Universitat, se vienen desarrollando iniciativas comprometidas en el logro de dichos objetivos y en la tarea por alcanzar un mundo mucho más justo, igualitario y sostenible. A pesar de algunos avances producidos en los últimos años en esta línea, siguen siendo muy numerosos los retos pendientes en prácticamente todos los órdenes (lucha contra la pobreza, alfabetización, igualdad de género, respeto por los derechos humanos, la gobernanza mundial y conservación del medio ambiente). La atención a esta larga lista de retos sólo podrá ser acertada si contamos con estudios que profundicen en sus causas, que propongan alternativas fundamentadas a los mismos, que susciten un enfoque crítico del desarrollo, que analicen la cooperación existente y evalúen sus resultados, incentivando a la comunidad científica a integrar este enfoque en su quehacer académico y ciudadano. Así pues, los *Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, tienen la vocación de contribuir a un mejor conocimiento de los procesos de desarrollo en su complejidad y de divulgar también buenas prácticas que ayuden a mejorar nuestras sociedades en un mundo global.



La tarea del desarrollo: una reflexión a partir de la crisis en España

Josep M^a Jordán Galduf

Catedrático de Economía Aplicada,
Universitat de València

Resum

Aquest article aporta una breu reflexió sobre la tasca del desenvolupament a partir d'algunes recents aportacions de la literatura en la matèria i l'estudi del cas espanyol. La primera part té un abast general i es troba centrada en els següents punts: el concepte de desenvolupament, la combinació adequada entre mercat i intervenció governamental, el paper de les institucions i els problemes derivats d'un desordre en el sistema internacional. La segona part analitza l'experiència del desenvolupament en Espanya, considera les seues distintes etapes i destaca les lliçons que cap aprendre de la crisi tan greu que viu el país en el present.

Paraules clau: Creixement econòmic, desenvolupament, crisi estructural, Espanya, Unió Europea

Abstract

This paper undertakes a reflection on the challenge of development on the basis of recent literature contributions and the study of the Spanish case. The first part covers a general view, and is focused on the following issues: the development concept, the appropriate combination between market and government intervention, the role of institutions and the problems derived from a lack of order in the international system. The second part analyses the development process in Spain, taking into consideration its different stages and stressing the lessons that can be learned from the current economic crisis.

Key words: Economic growth, development, structural crisis, Spain, European Union

Resumen

Este artículo realiza una reflexión sobre la tarea del desarrollo a partir de algunas recientes aportaciones de la literatura en la materia y el estudio del caso español. La primera parte tiene un alcance general y se halla centrada en los siguientes puntos: el concepto de desarrollo, la combinación adecuada entre mercado e intervención gubernamental, el papel de las instituciones y los problemas derivados de un desorden en el sistema internacional. La segunda parte analiza la experiencia del desarrollo en España, considera sus distintas etapas y destaca las lecciones que cabe aprender de la grave crisis que vive el país en la actualidad.

Palabras clave: Crecimiento económico, desarrollo, crisis estructural, España, Unión Europea

1. Introducción

Cada país recorre su propio camino en la historia, y el alcance de un mayor nivel de desarrollo económico y social es quizás (o habría de ser) la tarea más importante para cualquier gobierno y cualquier sociedad. Aquello que se entiende por desarrollo ha sido tradicionalmente una cuestión muy controvertida entre los analistas y los responsables públicos, pero sobre ella ya existe hoy un consenso bastante amplio entre los mismos. La cuestión central de debate se centra ahora en aquellas políticas que pueden impulsar (u obstruir) el desarrollo de los países, tanto a nivel interno como a escala internacional, algo sobre lo que sigue habiendo una viva controversia

El objeto de este artículo es aportar una breve reflexión sobre dicha cuestión, con carácter general y especialmente a partir de la experiencia española. Como es sabido, España emergió del atraso económico en los años sesenta del pasado siglo y, tras conseguir situarse en el grupo de países más ricos del planeta entre mediados de los años noventa y mediados de la década de 2000, en el presente se enfrenta a una grave crisis de carácter estructural. ¿Qué lecciones cabe aprender de la experiencia de este país?, ¿qué acciones son las más adecuadas para superar sus difíciles problemas y poder proseguir (y reorientar) su proceso de desarrollo económico y social?

El artículo se organiza del siguiente modo. En el segundo apartado se pasa revista a algunas de las ideas más relevantes que ha producido la literatura en materia de desarrollo en los últimos años. Por su parte, el tercer apartado se halla dedicado a analizar el caso de España, derivando las implicaciones más significativas de dicha experiencia para la tarea del desarrollo. Finalmente, se exponen las conclusiones esenciales en un último apartado.

JORDÁN, José M^a (2013) "La tarea del desarrollo: una reflexión a partir de la crisis en España" *E-DHC, Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, nº 1, 6 – 21 p. <doi: [10.1038/415725a](https://doi.org/10.1038/415725a)>

Enviado: 2/9/2013

Aceptado: 30/9/2013

2. Sobre el concepto y las políticas de desarrollo

La historia del pensamiento económico es la historia de las controversias entre sus distintos paradigmas y planteamientos teóricos a lo largo del tiempo. De hecho, es a través de estas controversias como ha avanzado la Economía, como moderna ciencia social, en los dos últimos siglos y medio de existencia. Un amplio período en el que, si hemos de creer a Silvia Nasar (2012), esta disciplina ha influido notablemente en el cambio de vida de los habitantes del planeta. Según dicha autora, la gran búsqueda de la Economía ha sido convertir a la humanidad en dueña de sus circunstancias materiales, aunque ha habido y sigue habiendo grandes discrepancias sobre cómo debe hacerse esto.

Uno de los autores más importantes en la historia del pensamiento económico fue Alfred Marshall, que concibió la Economía como un estudio de “los requisitos materiales del bienestar” (Skidelsky, 2012). Él y su discípulo John M. Keynes tuvieron un papel crucial a la hora de convertir la Economía en un instrumento de conocimiento para afrontar los problemas de su tiempo. Aún hoy sigue teniendo vigencia la idea formulada por Keynes en 1928 de que el problema político de la humanidad es “cómo combinar tres principios: la eficiencia económica, la justicia social y la libertad individual” (Keynes, 2009).

Tras la Gran Depresión de los años treinta del pasado siglo, con el desarrollo de la teoría keynesiana, los gobiernos asumieron, en general, una mayor responsabilidad en la gestión de la economía. Se necesitaban, por tanto, estadísticas que midieran los niveles de la actividad económica y permitieran el control de su evolución. Y así es como se introdujeron en algún momento indicadores como el Producto Interior Bruto (PIB) o la Renta Nacional (RN), de gran interés tanto para la supervisión del ciclo económico en el corto plazo, como del crecimiento económico en el medio y largo plazo.

Ahora bien, el crecimiento del PIB se fue identificando y confundiendo progresivamente con el aumento de la calidad de vida y el bienestar, convirtiéndose en un objetivo primordial que ha sido puesto en tela de juicio en los últimos años. Como señalan Robert y Edward Skidelsky (2012), la finalidad de las políticas y de otras formas de acción colectiva debería ser el logro de un sistema que ponga el bienestar al alcance de todos, y no impulsar el crecimiento por el crecimiento.

2.1. Crecimiento versus desarrollo

De acuerdo con Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi (2013), responsables de una comisión que fue encargada recientemente para emitir un informe sobre la medición de las actividades económicas y el progreso social, el PIB es sin duda una buena medida para seguir la evolución de la actividad económica, pero no constituye un indicador satisfactorio de los niveles de progreso social de un país. Según estos autores, la medición del bienestar de una sociedad requiere, además del PIB, de otros indicadores complementarios

(relacionados, por ejemplo, con la distribución de la renta y la sostenibilidad medioambiental).

Se entiende, pues, que con un solo indicador no se puede reflejar algo tan complejo como el desarrollo o el progreso social, sino que se requiere una variedad de indicadores; aunque cabe construir ciertamente índices sintéticos que mejoren su medida, como el Índice de Desarrollo Humano de la ONU o el Índice para una Vida Mejor de la OCDE. En todo caso, según el informe de la comisión presidida por Stiglitz, Sen y Fitoussi, entre las facetas clave del bienestar y la calidad de vida de un país aparecen los siguientes: a) el nivel de vida material (renta, consumo y riqueza); b) la salud; c) la educación; d) las actividades personales (incluido el trabajo); e) la voz política y la gobernanza; f) las conexiones y relaciones sociales; g) el entorno medioambiental (condiciones presentes y futuras); y h) la inseguridad física y económica.

Sin duda, la comunidad académica ha alcanzado hoy un consenso bastante amplio sobre el concepto de desarrollo, que va desde luego más allá del concepto de crecimiento económico. Y en este consenso han sido tremendamente relevantes las aportaciones de uno de los tres autores que se acaban de citar: Amartya Sen, Nobel de Economía en 1998 (otro de los autores citados, Joseph Stiglitz, fue galardonado también con el Nobel de Economía en 2001).

Para Sen (2000), el desarrollo es un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan las personas; es decir, una ampliación de las capacidades de los seres humanos para vivir la vida con plenitud y creatividad. La tarea para conseguirlo implica, por tanto, una acción que tienda a eliminar los factores que limitan o impiden las libertades fundamentales de las personas: la falta de oportunidades económicas, la pobreza y la tiranía, las privaciones sociales sistemáticas, el desprecio a los derechos humanos y la intolerancia, el maltrato del medio ambiente. La expansión de tales libertades es tanto el fin primordial como el medio principal del desarrollo.

Como es sabido, la concepción del desarrollo de Amartya Sen ha influido notablemente en los Informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se vienen publicando desde principios de los años noventa, y en particular en su formulación del Índice para el Desarrollo Humano (IDH). Tales informes vienen cumpliendo una función catalizadora para ayudar a enmarcar el análisis y aportar respuestas concretas a los dilemas que plantean los debates sobre las políticas de desarrollo (Jordán y Pedrajas, 2009 y 2010).

De cualquier manera, el consenso alcanzado sobre el concepto de desarrollo no es totalmente compartido y, ciertamente, no se extiende a las políticas que parecen más adecuadas para alcanzar dicho objetivo. En lo que sigue, se analiza primero esta falta de consenso en los países desarrollados, y después se alude a otras controversias sobre el orden internacional y las políticas más pertinentes en los países en desarrollo.

2.2. Mercado versus poderes públicos

Desde el fin de la II Guerra Mundial hasta mediados de los años setenta del pasado siglo, predominó en el mundo occidental, y especialmente en Europa, un paradigma económico de carácter keynesiano y, de manera más amplia, socialdemócrata. Tras la experiencia de la gran depresión de los años treinta, se debilitó la fe en los planteamientos liberales más puros. Había un reconocimiento generalizado de que el capitalismo, la economía de mercado, era un sistema imperfecto, propenso a la evolución cíclica y a la desigualdad social, que requería como complemento la intervención del Estado en los ámbitos de la regulación, la estabilidad macroeconómica y la redistribución de la renta. Se forjó así un amplio consenso en la necesidad de establecer unas economías mixtas que contaran con una importante presencia del Estado de Bienestar.

En su conjunto, ello produjo unos resultados económicos muy satisfactorios en los países donde se aplicó, de manera que el capitalismo puso allí su capacidad productiva al servicio de los ciudadanos y se conjugaron con relativa armonía los criterios de eficiencia, estabilidad y equidad. Ahora bien, la crisis de los años setenta implicó un cambio drástico en la situación anterior. Primero el fin del sistema monetario internacional de Bretton Woods (de tipos de cambio fijos y controles sobre la circulación de capitales) y después las fuertes elevaciones en el precio del petróleo (en 1973-1974 y 1979-1980), crearon un difícil escenario para responder a una crisis esencialmente de oferta (donde se combinaban de manera muy complicada los problemas de paro e inflación) mediante políticas keynesianas de regulación de la demanda. Y el déficit público se disparó de manera general.

El fracaso de las políticas de corte keynesiano ante la crisis de los años setenta propició un relanzamiento de las propuestas de inspiración liberal. Según éstas, la intervención del Estado en la economía estaba dificultando la capacidad de respuesta de los mercados ante el cambio de circunstancias. Es decir, si los socialdemócratas habían subrayado antes los “fallos del mercado”, ahora los neoliberales insistían en los “fallos del Estado” que obstruían el necesario reajuste de la economía. Se entendía que el Estado había alcanzado un tamaño demasiado grande e introducido un exceso de regulaciones en detrimento del funcionamiento de los mercados, por lo que convenía una política tendente a reducir todas esas interferencias.

En la práctica, hubo un notable desconcierto del paradigma keynesiano-socialdemócrata en su respuesta a aquella prolongada crisis económica. Ello favoreció el avance de las posiciones más conservadoras, las cuales alcanzaron sus victorias más sonadas en los casos de Margaret Thatcher en Reino Unido (en 1979) y Ronald Reagan en Estados Unidos (en 1980). Con estos mandatarios tomó cuerpo una nueva ortodoxia liberal que inspiró la aplicación de importantes recortes en la función del Estado en la economía e impulsó la desregulación de los mercados a escala nacional e internacional.

De acuerdo con José V. Sevilla (2011), se inicia ahí un proceso de declive de la socialdemocracia que ha llegado hasta nuestros días, mientras ha ido ganando peso (en las ideas y en las políticas aplicadas) el paradigma neoliberal. El problema es que la corriente más conservadora de esta línea de pensamiento (nada favorable a un consenso con otras posiciones) fue aumentando su influencia, con un componente más ideológico que de racionalidad económica, de manera que se ha pretendido desmontar el Estado y desregular la economía antes que construir un sistema ordenado de mercados competitivos.

En este contexto, hubo quizás una ocasión perdida de la historia cuando a principio de los años noventa se produjo la caída del comunismo y el fin de la guerra fría. Duraron entonces poco las esperanzas de que la tensa confrontación del período anterior (entre Estados Unidos y la URSS) diera ahora paso a un nuevo orden mundial construido sobre la base de la cooperación y la interdependencia. La década de los noventa resultó marcada por el impulso en el proceso de globalización, y en particular por la liberalización internacional de los mercados financieros y de capitales. Es verdad que este proceso de globalización ha tenido aspectos positivos (permitiendo, por ejemplo, la emergencia al desarrollo de una serie de países y reduciendo así la pobreza en el planeta), pero también lo es que, al tratarse de una globalización fundamentalmente económica, sin ir acompañada de otros avances paralelos en el orden social global, ha tenido asimismo repercusiones muy negativas (aumentando la inestabilidad financiera, los niveles de desigualdad y los retos medioambientales). El punto de vista neoliberal, que ha imperado en estas realizaciones, ha llevado a un dominio exagerado de la economía (y los mercados) y a una pérdida de la capacidad de actuación de los poderes públicos, tanto a nivel nacional como internacional.

2.3. El desorden en el sistema internacional

A pesar de los avances innegables que se han producido en las últimas décadas, vivimos todavía hoy en un sistema internacional tremendamente desordenado que reclama una acción colectiva desde distintos frentes. La persistencia de la pobreza y la desigualdad, las necesidades básicas insatisfechas, la falta de libertades humanas esenciales, la discriminación de ciertos colectivos y las amenazas a la paz y el medio ambiente, constituyen una serie de problemas mundiales de primera magnitud a los que deben dar una respuesta adecuada las instituciones nacionales e internacionales (Jordán, 2012).

El teólogo Hans Küng (1999) ha denunciado la profunda crisis en que se hallan la política y la economía mundiales, y ha abogado por una ética común que comprometa a todas las partes en pos de un mundo en paz y un sistema económico más justo y humano. En tal sentido, Küng reclama una política y una economía con un nuevo sentido de la responsabilidad. Una acción colectiva que interconecte el funcionamiento del mercado con el principio de la justicia social, tanto a escala nacional como internacional. Una acción

dirigida a: 1) encontrar soluciones a la crisis del Estado de Bienestar; 2) lograr un ordenamiento global de la competencia, la sociedad y el medio ambiente (frenando el consumo de recursos no renovables); 3) crear un marco global con fundamento ético para regular los flujos financieros y reducir los desniveles económicos y sociales.

Ello es posible, a juicio de Federico Mayor Zaragoza (2011), pero para lograrlo las batallas que hay que ganar, según este autor, no son solo económicas, sino sobre todo políticas. Mayor hace una llamada para forjar alianzas con el fin de alcanzar las siguientes metas: 1) la reducción de los medios destinados a armamento y gastos militares; 2) la refundación de un Sistema de Naciones Unidas adaptado a la gobernación mundial; 3) la regulación de los flujos financieros y la lucha contra la evasión fiscal y la desaparición de los paraísos fiscales; y 4) una cooperación internacional para la promoción del desarrollo, con énfasis en la educación, la atención sanitaria, las políticas de integración social, las estrategias en pro de las energías renovables y el fomento de la agricultura. En ese contexto, Mayor entiende que una Declaración Universal de la Democracia podría ser ahora tan oportuna como en su día lo fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

A la postre, es preciso transformar una globalización estrictamente económica en una globalización social, política y cultural, para lo cual es esencial contar con las actuales instituciones internacionales, mejorarlas y adoptar una legalidad y una regulación de carácter global. La ONU es hoy la principal institución internacional, con múltiples misiones y organismos en distintos ámbitos. En las dos últimas décadas se han llevado a cabo numerosas iniciativas para mejorar su funcionamiento, pero todavía queda mucho por hacer.

En la acción en pro de un desarrollo humano, destaca el consenso propiciado por la ONU en 2000 para poner en marcha la Agenda en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el horizonte de 2015. Una Agenda que, con sus más y sus menos, ha ido dando sus frutos, pero que ahora ha quedado frenada por la crisis económica internacional. En todo caso, en la Agenda del Milenio es crucial la meta de forjar una asociación mundial para el desarrollo entre los países ricos y los países pobres. Al fin y al cabo, somos un sistema mundial interdependiente y el desarrollo ha de enfocarse como un proceso beneficioso para el conjunto de la humanidad.

2.4. Instituciones y desarrollo

En efecto, el desarrollo implica una responsabilidad compartida por ambos grupos de países, los ricos y los pobres. Por un lado, los gobiernos de los países ricos han de comprometerse más en la mejora de la ayuda y las reglas que rigen los intercambios comerciales y los flujos financieros internacionales. Por otro lado, los gobiernos de los países pobres han de comprometerse más en dar prioridad a sus políticas de desarrollo humano, ampliar

la democracia, reducir las desigualdades y cortar la corrupción. Esta segunda responsabilidad, que atañe a los gobiernos de los países en desarrollo, es primordial para que los mismos puedan avanzar por una senda de crecimiento sostenido y mejorar los niveles de vida de su población, por lo que nuestro énfasis se centrará ahora en este punto.

Los mecanismos que impulsan el desarrollo económico de un país no resultan fáciles de conocer ni de aplicar, pero la experiencia enseña muchas cosas. Como indicara ya el Banco Mundial hace tiempo, la historia demuestra, sobre todo, el carácter crucial de las instituciones y de la política económica, siendo una cuestión clave la acción recíproca entre el Estado y el mercado. No se trata de elegir simplemente entre el uno y el otro, dado que ambos actores desempeñan funciones difíciles de sustituir, sino de encontrar la mejor combinación posible entre la eficiencia del mercado y la solidaridad social (Banco Mundial, 1991). Así, por un lado, la competencia (interna y externa) resulta fundamental para estimular el espíritu empresarial y el progreso tecnológico. Pero, por otro lado, es necesaria una intervención del Estado para crear un marco jurídico y normativo adecuado y para llevar a cabo aquellas actuaciones donde falla o resulta deficiente el mercado (como la inversión en infraestructuras y capital humano, la estabilidad macroeconómica, la prestación de servicios públicos básicos o la protección del medio ambiente).

Asimismo, en un estudio reciente de gran difusión, Daron Acemoglu y James Robinson (2012) han insistido en el papel crucial que desempeñan las instituciones en el proceso de prosperidad o empobrecimiento de los diferentes países. De acuerdo con estos autores, unas instituciones inclusivas y abiertas, con buenas reglas para ordenar las relaciones políticas y económicas, abonan el terreno para el desarrollo económico de un país. Mientras que, por el contrario, unas instituciones extractivas, que concentran el poder y los beneficios en una minoría social, condenan al fracaso a cualquier sociedad.

En definitiva, Acemoglu y Robinson sostienen que las instituciones políticas de un país son un elemento determinante de su desarrollo económico y social. Unas instituciones políticas pluralistas y suficientemente centralizadas interactúan con unas instituciones económicas que crean los incentivos necesarios para que la gente ahorre, invierta e innove. En sentido opuesto, unas instituciones políticas que consolidan el poder de quienes se benefician de la extracción económica, aborta las posibilidades de desarrollo de un país. La solución a este fracaso es transformar las instituciones (políticas y económicas) de carácter extractivo en otras de carácter inclusivo. Ello, desde luego, no es una tarea fácil, pero tampoco imposible. En ese sentido, la ayuda exterior al desarrollo, más allá de razones humanitarias, será tanto más efectiva cuanto más contribuya a facilitar la transformación institucional de un país, de manera que éste se dote con unas instituciones capaces de coordinar las demandas de la población.

3. Sobre la experiencia del desarrollo en España

Nos centramos en este tercer apartado en el análisis del caso español. Una experiencia que invita a una cierta reflexión, pues este país, de lograr un aparente éxito en materia de desarrollo en las últimas décadas, ha pasado a tener un notable fracaso en la actualidad. De ello cabe desprender algunas interesantes lecciones para la tarea del desarrollo, especialmente con relación al propio país, pero también con un carácter más general.

En efecto, España está viviendo en el presente la mayor crisis económica y social desde que abandonó un modelo autárquico de desarrollo a finales de los años cincuenta del pasado siglo. El país ha visto reducir su renta per cápita en los últimos años, y han aumentado enormemente su tasa de desempleo y sus niveles de pobreza. Es una sociedad que se muestra hoy decepcionada (a juzgar por diversas encuestas y distintos indicadores de confianza social) en contraste con el optimismo desbordante que exhibió entre mediados de los años noventa y mediados de 2000. ¿Qué razones explican esta grave crisis estructural? ¿Cómo se compara la misma con otras crisis anteriores que ha vivido el país? ¿Qué salida se puede vislumbrar en el medio plazo?

3.1. El despegue del desarrollo español

España era todavía un país atrasado y empobrecido a finales de los años cincuenta del pasado siglo (Requeijo, 1990). La grave crisis estructural de aquellos años solo se pudo superar mediante un cambio en su modelo de desarrollo. La solución vino de la mano del Plan de Estabilización de 1959, que puso fin a veinte años de autarquía al optar por un modelo de crecimiento abierto al exterior. Ello exigió grandes reformas institucionales y ajustes productivos internos, pero favoreció el despegue de su desarrollo económico al conectar el país con un contexto internacional expansivo a lo largo de los años sesenta y primeros setenta.

Otra gran crisis estructural tuvo lugar entre mediados de los años setenta y mediados de los años ochenta, y exigió también otro gran cambio en el modelo de desarrollo español. El origen de la misma fue la crisis del petróleo, mencionada anteriormente, con sus dos importantes shocks de costes en 1973-1974 y 1979-1980. Una crisis de oferta de carácter internacional (la más seria desde la Gran Depresión de los años treinta) que exigió grandes ajustes en los sistemas productivos de los diferentes países. En España coincidió dicha crisis con la transición política de la dictadura a la democracia. Al ajuste en su modelo productivo se sumó, pues, la adopción de un nuevo marco pluralista en las relaciones sociales y políticas. La economía española tardó bastante en recuperar la senda de crecimiento. Hicieron falta grandes reformas que fueron facilitadas por un importante consenso político, económico y social (De la Dehesa, 1993). Finalmente, la entrada en la Comunidad Europea (en 1986) y un cambio positivo en la coyuntura internacional favorecieron la recuperación económica del país en la segunda mitad de los años ochenta.

La integración de España en la Unión Europea (tal como se pasó a denominar la Comunidad Europea desde 1992) fue un factor fundamental para el desarrollo y la modernización del país (Jordán, 2003). Dicha integración, respaldada amplísimamente por la ciudadanía española, promovió grandes cambios en el sistema productivo, en las pautas de comportamiento de los agentes económicos y sociales, y en las propias instituciones y políticas económicas. Los ajustes productivos implicaron algunos costes sociales sensibles en el corto plazo, pero los efectos dinámicos derivados de la integración europea superaron con mucho a aquellos costes, y además se contó con una notable ayuda estructural por parte de la UE que se ha prolongado en el tiempo. Como resultado de todo ello, España experimentó un importante impulso en su proceso de desarrollo y quedó mejor preparada para afrontar los retos de la creciente globalización en los años noventa.

3.2. La aparente década prodigiosa (1997-2007)

Antes de iniciar la larga fase expansiva previa a la crisis actual, España todavía experimentó otra crisis económica a principio de los años noventa. Dicha crisis, sin embargo, no tuvo un carácter estructural (pues no planteó la necesidad de un cambio en su modelo de crecimiento), sino más bien coyuntural. Fue una crisis corta (se extendió entre 1991 y 1994), aunque severa, que requirió cuatro devaluaciones y diversas medidas de ajuste para reequilibrar la dinámica económica del país (Martínez y Pallardó, 2013). Superada la misma, España se preparó para acceder a la unión monetaria europea (como lo hizo en 1999) y vivió una larga etapa de crecimiento económico que se prolongó hasta 2007.

La preparación para formar parte de una moneda única europea, el euro, partió de la firma del Tratado de la Unión Europea en Maastricht en 1992. Mediante dicho tratado, la UE quiso completar el proyecto de un mercado común con el proyecto de una moneda común. Con ese fin, entre otras acciones, se puso en marcha una estrategia de convergencia macroeconómica y se dispuso la posterior creación del Banco Central Europeo y la moneda única. No fueron, desde luego, como se demostraría después, unas reformas suficientes para asegurar el éxito del proyecto (Jordán, 2013a), pero el lanzamiento del mismo y sus primeros años de experiencia crearon un clima de estabilidad macroeconómica y bajos tipos de interés que promovió, con carácter general, el crecimiento económico en Europa. Cada país, sin embargo, aprovechó esta fase económica expansiva de un modo distinto.

España recibió en este periodo unos enormes volúmenes de financiación exterior, pero en lugar de aprovechar los mismos para llevar a cabo una transformación (productiva e institucional) necesaria para responder a los crecientes retos de la economía global, el país optó por un modelo de crecimiento dependiente en gran medida de la construcción y el sector inmobiliario, lo que lo hizo tremendamente vulnerable y preparó el camino para sufrir con posterioridad la gran crisis actual.

En efecto, tras la integración de España en la zona euro, el crecimiento económico fue acompañado de un progresivo incremento del déficit por cuenta corriente. Los bajos tipos de interés alentaron un aumento de la demanda interna muy por encima de la capacidad productiva de la economía española, y ello llevó a elevar enormemente la necesidad de financiación externa. En 2007, el último año de la fase expansiva, la deuda total acumulada en España (una deuda que era principalmente de carácter privado) más que triplicaba el valor del PIB. Además una buena parte de los recursos prestados se utilizaron para alimentar una demanda inmobiliaria que acabó generando una gran burbuja especulativa. Finalmente, el pinchazo de esta burbuja inmobiliaria agravó la crisis económica española y evidenció la gran fragilidad del sistema bancario español (especialmente de las cajas de ahorro).

En otras crisis del pasado, cuando el endeudamiento acumulado alcanzaba un montante suficientemente elevado como para afectar la confianza de los mercados financieros (y amenazaba, por tanto, el préstamo exterior), era el momento de aplicar en España una política monetaria y fiscal contractiva (que restringía la demanda interna), junto a una devaluación de la peseta que (al abaratar los productos españoles en el exterior) favorecía las exportaciones; ello permitía generar nuevos recursos (con los que atender el pago de la deuda) y restablecer la confianza de los mercados, al menos hasta que se producía otra crisis años después.

La incorporación a la unión monetaria europea, sin embargo, alteró radicalmente los instrumentos a disposición de las autoridades económicas españolas para hacer frente a las crisis. A cambio de los importantes beneficios derivados de una moneda única, los países de la zona euro renunciaron al uso de la política monetaria (que pasó a ser única y responsabilidad del Banco Central Europeo), aceptaron observar ciertas restricciones en el uso de la política fiscal, y desapareció la posibilidad de devaluar las antiguas monedas nacionales que habían dejado de existir. Lo apropiado era mantener la estabilidad macroeconómica y llevar a cabo las convenientes reformas estructurales para asegurar el desarrollo económico del país en el medio y largo plazo, algo que pareció quedar olvidado durante los años de aquella aparente década prodigiosa.

3.3. La gravedad de la crisis actual

Como es sabido, la crisis económica actual se inició con el estallido de la crisis financiera en los Estados Unidos en el verano de 2007, y su impacto recesivo alcanzó a Europa, y particularmente a España, en 2008 y 2009. La actividad inmobiliaria se desplomó entonces, el paro subió de forma rápida e intensa, los bancos y cajas de ahorros revelaron de inmediato la debilidad de sus balances, y las finanzas públicas acusaron en seguida la bajada de la recaudación tributaria.

Los gobiernos europeos, en general, trataron de responder en principio a esta situación con unas políticas presupuestarias de carácter expansivo, lo

que llevó a incrementar notablemente sus déficits públicos. Quizás se pensaba que la recuperación económica se produciría con cierta rapidez y ello permitiría una gradual reabsorción de los desequilibrios de las administraciones públicas. Pero la crisis se alargó más de lo esperado y la economía entró en una nueva fase recesiva a partir de 2010 con la llamada crisis de la deuda soberana. Una crisis motivada por las dificultades de financiación de la deuda pública de ciertos países (entre ellos España) y que obligó a aplicar fuertes medidas de ajuste y austeridad que han tenido a su vez un fuerte impacto contractivo en la actividad económica y el empleo.

Queda clara la responsabilidad de cada país, y en nuestro caso de España, en la forma como han evolucionado los problemas; aunque, por supuesto, tal responsabilidad no puede repartirse por igual entre sus distintos agentes económicos y sociales. Aurelio Martínez y Vicente Pallardó (2013) han analizado los “pecados capitales” en que incurrió la sociedad española en ese periodo: la voracidad con la que el sector privado consumió recursos del exterior, creándose una enorme deuda que ahora pesa de forma drástica sobre las familias y las empresas; la falta de prudencia y profesionalidad que observó el sector bancario en sus operaciones financieras; la falta de planificación y control de las administraciones públicas en el uso de los recursos tributarios.

En definitiva, la grave crisis estructural que está viviendo España en la actualidad es la crisis de un modelo de crecimiento basado en buena medida en la construcción y el sector inmobiliario. Esta actividad atrajo una gran parte de los recursos financieros y los esfuerzos de inversión del país, alejándolos de otros usos posibles que hubieran fortalecido la competitividad internacional de la economía española. También es la crisis de una determinada forma de pensar y de vivir, pues el país ha exhibido en este periodo una exagerada actitud de nuevos ricos. Igualmente, es una crisis institucional, reflejada en una falta de calidad de su democracia. Así, según la organización Transparencia Internacional, España llegó a tener en 2004 un índice de transparencia de 71 (sobre un máximo de 100), pero éste bajó hasta 61 en 2010 y en la actualidad se sitúa en 65; bastante por debajo de los índices de transparencia de los países nórdicos de Europa, situados entre 85 y 90, o del índice de Alemania de 79.

3.4. ¿Qué solución hay a la crisis en España?

La posible salida a la grave crisis estructural que padece España en el presente requiere una combinación de la acción a escala europea y la acción a escala nacional, esta última orientada, sin duda, a modificar en profundidad su modelo de desarrollo. Es decir, es necesario compaginar un impulso al crecimiento que venga del conjunto europeo, con una política nacional que active toda una serie de reformas estructurales para mejorar el funcionamiento de su modelo económico y social.

En efecto, por un lado, es necesaria una actuación de apoyo por parte de la Unión Europea. A la postre, la crisis ha puesto de manifiesto las carencias im-

portantes del proyecto de integración europea. La unión monetaria se construyó de un modo muy incompleto y ello ha lastrado la capacidad de reacción de la UE para luchar contra la crisis económica, de manera que ésta se ha agravado en diversos países y ahora cunde una gran desilusión en la ciudadanía respecto a las esperanzas que se tenía en el proyecto europeo (Jordán, 2013b).

La unión monetaria es el nivel más alto de integración económica que ha alcanzado la UE, y la crisis económica ha evidenciado la fragilidad de su arquitectura institucional. De hecho, esta debilidad ha sido un factor de inestabilidad que ha agravado la situación económica de la zona euro. Por ahora se han aplicado algunas reformas al respecto, pero éstas han demostrado tener un alcance limitado, por lo que es preciso completar una adecuada reforma del sistema institucional en la Unión Europea.

En esencia, hay una falta de correspondencia entre el nivel de integración económica alcanzado en la UE y el nivel de integración política necesario a este respecto. La puesta en marcha de una moneda única y una política monetaria común tendría que haberse acompañado con unos mayores compromisos por parte de los distintos Estados miembros en los terrenos de la política fiscal y otras políticas económicas. No era bastante con un Pacto de Estabilidad en materia de disciplina presupuestaria, sino que era necesario incluir también la coordinación de distintas políticas estructurales y disponer de ciertos mecanismos financieros comunes para afrontar los problemas de una recesión. Es cierto que en el transcurso de la crisis se han creado algunos instrumentos al respecto, pero falta por hacer mucho más y dotar de una mayor democracia y legitimidad a las instituciones europeas.

Ahora bien, por otro lado, hay que tener presente que la principal responsabilidad para acometer la salida de la crisis corresponde a las propias autoridades de España, y a sus distintos agentes económicos y sociales. En el corto y medio plazo, no es posible evitar los sacrificios ligados a una mayor austeridad con el fin de reducir los desequilibrios financieros públicos y privados. Al mismo tiempo, en el medio y largo plazo, hay que impulsar una serie de reformas estructurales para mejorar el funcionamiento del modelo de desarrollo español. Aurelio Martínez y Vicente J. Pallardó (2013) han subrayado los campos donde son más necesarias dichas reformas: la educación; la inversión en investigación, desarrollo e innovación; las relaciones laborales; la justicia; la organización política y administrativa del Estado; el sistema fiscal y la estructura sectorial y empresarial.

Es cierto que abordar tales reformas no resulta fácil, ni en España ni en cualquier otro país, pues previamente se necesita un cambio de mentalidad de los diferentes agentes políticos, económicos y sociales, todos los cuales han de asumir la exigencia de un esfuerzo colectivo para poder superar los problemas de fondo del país. Además, una vez asumida esta exigencia, hace falta un cierto consenso político y social para llevar a cabo las reformas acordadas.

De acuerdo con Guillermo de la Dehesa (2013), sería preciso establecer a modo de una “segunda transición” para combatir la crisis española con unos

cambios legislativos (y constitucionales) pactados. Y César Molinas (2013), en línea con los planteamientos de Acemoglu y Robinson, apunta al propio sistema político como el primer ámbito que necesita de una importante reforma con el fin de refundar la democracia y sentar las bases para un buen funcionamiento del país.

Observado todo esto, la propia UE ofrece a través de la Estrategia Europa 2020 una interesante línea de actuación para que un país como España pueda orientar adecuadamente su desarrollo económico en el medio y largo plazo. Esta estrategia, elaborada por la Comisión Europea (2010), es una propuesta de política económica para reparar las debilidades estructurales del conjunto de la UE (puestas de manifiesto, por ejemplo, en sus bajos niveles relativos de productividad, inversión en I+D y empleo), para superar con solidez la crisis actual y para afrontar sus principales desafíos hacia el futuro (como son la competencia global, la presión sobre los recursos naturales y el envejecimiento demográfico).

Tres son las prioridades esenciales establecidas en esta estrategia: 1) alcanzar un crecimiento inteligente, mediante el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; 2) lograr un crecimiento sostenible, promoviendo una economía que haga un uso más eficaz de los recursos y sea respetuosa con el medio ambiente; y 3) conseguir un crecimiento integrador, mediante el fomento de altos niveles de empleo y la mejora de la cohesión económica, social y territorial. Tres prioridades que resultan especialmente significativas para una reorientación adecuada del modelo de desarrollo español.

4. Conclusiones

El desarrollo es un proceso de mejora de los niveles de libertad y bienestar social de un país en condiciones de sostenibilidad medioambiental. La comunidad académica ha alcanzado hoy un consenso bastante amplio sobre su concepto y significado, contando con la importante contribución de Amartya Sen. También hay un acuerdo generalizado sobre una serie de indicadores adecuados para medirlo, que van más allá del crecimiento económico. El debate se mantiene ahora, sin embargo, en torno a las políticas más apropiadas para impulsar el proceso de desarrollo, tanto a escala nacional como internacional.

Una de las polémicas clave se centra en la combinación conveniente que se ha de establecer entre el mercado y la intervención gubernamental. En los últimos tiempos, un punto de vista neoliberal algo extremo influyó en un dominio exagerado de los mercados y en una pérdida de la capacidad de actuación de los poderes públicos en la economía, pero la salida de crisis actual está exigiendo, entre otras medidas, una mejor regulación de los mercados. Por otro lado, el desorden existente en el sistema internacional está reclamando la transformación de una globalización estrictamente económica en una globalización social, política y cultural. En todo caso, las instituciones desempeñan un papel

crucial en el proceso de prosperidad o empobrecimiento de cualquier país, y solo contando con unas instituciones inclusivas y abiertas se puede avanzar en el proceso de desarrollo.

El caso de España ofrece una interesante experiencia de cómo un país emergió del atraso y logró impulsar su modernización y progreso social a través del tiempo. Primero el viraje hacia un modelo de crecimiento abierto al exterior en los años sesenta del pasado siglo, y después la transición hacia la democracia y la integración en la Unión Europea en las décadas siguientes, sentaron las bases para el logro de un notable nivel de desarrollo en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, la grave crisis estructural que está viviendo España en la actualidad también enseña muchas cosas.

Entre mediados de los años noventa y mediados de la década de 2000, la opción por un modelo de crecimiento muy dependiente de la construcción y el sector inmobiliario fue un gravísimo error estratégico. Es cierto que ello condujo al país a un periodo de expansión económica, pero también lo hizo muy vulnerable y desequilibrado: aumentó enormemente su deuda exterior, se perjudicó notablemente la sostenibilidad medioambiental y se desviaron los recursos de otras actividades productivas que hubieran fortalecido su base económica y su competitividad internacional. Además, se quebraron los acuerdos políticos básicos que presidieron anteriormente la construcción de la democracia y se debilitó sensiblemente la calidad de su sistema institucional.

En consecuencia, la superación de la crisis exige una política nacional de largo alcance, más allá del apoyo que pueda recibir de la Unión Europea (la cual se halla tratando de complementar la unión monetaria con una mayor unión económica y política). En lo esencial, España ha de reorientar su modelo de desarrollo para afrontar los retos del entorno global, lo cual exige apostar en mayor medida por el fortalecimiento de su base productiva, la educación, la formación profesional, la investigación y el desarrollo, el ordenamiento territorial y la calidad del medioambiente. Por otro lado, es imprescindible que mejore también la calidad de su democracia y su sistema institucional. Todo ello constituye la tarea del desarrollo en este país, y requiere unos mayores niveles de diálogo y consenso político, económico y social. Este es el gran reto de España en el presente.

5. Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON J. A. (2012): *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- BANCO MUNDIAL (1991): *La tarea acuciante del desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, Banco Mundial.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020, Bruselas.
- DE LA DEHESA, G. (2013): "¿Una segunda transición?", *El País*, Madrid, 2 de febrero, p. 33.
- DE LA DEHESA, G. (1993): "Las reformas políticas y económicas en la España contemporánea", *Información Comercial Española*, nº 717.

- JORDAN GALDUF, J. M. (2003): "Balance de la integración de España en la Unión Europea", *Información Comercial Española*, nº 811, p. 113-132.
- JORDAN GALDUF, J. M. (2012): "El papel de la ética en la economía global", *Debats*, nº 116, p. 104-111.
- JORDÁN GALDUF, J. M. (2013a): "Perspectivas en la Unión Europea", *Ekonomiaz*, nº 82, p. 62-81.
- JORDÁN GALDUF, J. M. (2013b): *Europa: el somni i la realitat*, Valencia, Saó edicions. (Hay también una publicación electrónica de libre acceso, a cargo del Cntro de Documentación Europea de la Universitat de València).
- JORDAN, J. M. y PEDRAJAS, M. (2009): "Políticas en pro de un desarrollo humano", en A. Cortina y G. Pereira (editores) *Pobreza y libertad*, Madrid, Tecnos.
- JORDAN, J. M. y PEDRAJAS, M. (2010): "Desarrollo humano y cooperación con el Magreb", en I. Antuñano, J. M. Jordán y J. A. Tomás (editores) *Crisis y transformación. Una perspectiva de política económica*, Valencia, Universitat de València.
- KEYNES, J. M. (2009): "Las posibilidades económicas de nuestros nietos", en *Ensayos de persuasión*, Madrid, Fundación ICO.
- KÜNG, H. (1999): *Una ética mundial para la economía y la política*, Madrid, Trotta.
- MARTÍNEZ, A. y PALLARDÓ, V. J. (2013): *Los siete pecados capitales de la economía española. De la euforia al rescate*, Oviedo, Ediciones Nobel.
- MAYOR ZARAGOZÁ, F. (2011): "Europa frente a la quiebra de la ética global", *El País*, Madrid, 15 de diciembre, p. 29.
- MOLINAS, C. (2013): *Qué hacer con España. Del capitalismo castizo a la refundación de un país*, Barcelona, Destino.
- NASAR, S. (2012): *La gran búsqueda. Una historia de la economía*, Sabadell, Debate.
- REQUEIJO, J. (1990): "Lo que fuimos y lo que somos", *Información Comercial Española*, nº 676-677.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.
- SEVILLA, José V. (2011): *El declive de la socialdemocracia*, Barcelona, RBA.
- SKIDELSKY, R. y E. (2012): *¿Cuánto es suficiente? Qué se necesita para una "buena vida"*, Barcelona, Crítica.
- STIGLITZ, J., SEN, A. y FITOUSSI, J. (2013): *Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador de progreso*, Barcelona, RBA.

Más allá de los cuidados. Revisitando la relación entre género, migración y desarrollo a partir de la experiencia de la migración andina*

Gioconda Herrera

Profesora e Investigadora
FLACSO Ecuador

* La primera sección de este texto es una versión revisada y actualizada del artículo "Cuidados globalizados y desigualdad social. Reflexiones sobre la feminización de la migración andina. Revista Nueva Sociedad No. 233. Mayo-Junio 2011.

Resum

La relació entre la migració i el desenvolupament des d'una perspectiva de gènere és l'objecte principal d'aquest article. A partir de la migració de nombroses dones andines en les dues últimes dècades amb el propòsit d'incorporar-se al treball domèstic i de cura –a Europa, i molt especialment a Espanya–, en el text es revisen les múltiples implicacions del fenomen des d'una perspectiva transnacional. La nova organització social de la cura transnacional planteja renovats debats teòrics entorn de les desigualtats de gènere i en l'àmbit de les polítiques públiques, així com importants reptes metodològics per al seu estudi.

Paraules Clau: Cures, Desenvolupament, Gènere, Migració, Transnacionalisme.

Abstract

The relationship between migration and development from a gender perspective is the main subject of this article. From the migration of many Andean women in the last two decades with the aim of entering the domestic and care work-in Europe, and especially in Spain, the text reviews the many implications of the phenomenon from a transnational perspective. The new transnational social organization of care raises renewed theoretical debates about gender inequalities in the field of public policy, and important methodological challenges for study.

Keywords: Care, Development, Gender, Migration, Transnationalism.

Resumen

La relación entre la migración y el desarrollo desde una perspectiva de género es el objeto principal de este artículo. A partir de la migración de numerosas mujeres andinas en las dos últimas décadas con el propósito de incorporarse al trabajo doméstico y de cuidado –en Europa, y muy especialmente en España–, en el texto se revisan las múltiples implicaciones del fenómeno desde una perspectiva transnacional. La nueva organización social del cuidado transnacional plantea renovados debates teóricos en torno a las desigualdades de género y en el ámbito de las políticas públicas, así como importantes retos metodológicos para su estudio.

Palabras Clave: Cuidados, Desarrollo, Género, Migración, Transnacionalismo.

1. Introducción

Este artículo explora la relación entre migración y desarrollo desde una perspectiva de género a partir de la experiencia de las migraciones andinas a Europa del Sur y España en particular en los últimos quince años. Puesto que las migraciones andinas mostraron fuertes rasgos de feminización, sobre todo al inicio de las trayectorias migratorias, y una inserción laboral mayoritaria en actividades relacionadas con trabajo doméstico y de cuidado, los estudios sobre género y migración sobre ese flujo privilegiaron este ámbito de análisis.

Uno de los temas claves que ha enriquecido considerablemente el debate sobre género y migración fue la reflexión sobre el lugar de los cuidados y su organización social transnacional en manos de mujeres migrantes. Muchos trabajos examinaron ya sea la relación estructural entre migración, crisis de cuidados en el Norte y organización transnacional de la reproducción social o, desde una perspectiva más micro, las experiencias y subjetividades femeninas migrantes (Pérez Orozco y López, 2011, Martínez Vega, 2004, Herrera 2013, Camacho, 2009). Sin embargo, un balance de las trayectorias migratorias y sociales desde la región andina muestra que además de su crecimiento –y ahora estancamiento–, estas migraciones se han complejizado y diversificado considerablemente. En efecto, tanto el escenario de la crisis como el carácter cada vez más heterogéneo de la migración de hombres y mujeres demandan volcar la mirada hacia otros aspectos y dimensiones de la experiencia migratoria y su relación con la desigualdad global, todavía poco estudiados en el caso de la migración andina. Algunos de estos aspectos se derivan de la misma complejización del lente de la organización social transnacional de los cuidados, por ejemplo la necesidad de analizar no solamente las labores de cuidado remunerado ejercido por las mujeres migrantes al interior de los hogares sino otros

HERRERA, Gioconda (2013) "Más allá de los cuidados. Revisitando la relación entre género, migración y desarrollo a partir de la experiencia de la migración andina" *E-DHC, Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, nº 1, 22 – 37 p. <doi: [10.1038/415725a](https://doi.org/10.1038/415725a)>

Enviado: 15/10/2013

Aceptado: 10/11/2013

ámbitos del mercado como el trabajo en torno a la asistencia social y la salud o el ejercicio masculino del cuidado (Yeats, 2009). Otros aspectos tienen que ver más bien con desigualdades de género y por la condición de migrante en otros sectores del mercado laboral más calificados donde también se han insertado migrantes andinos; o con aspectos que han surgido al examinar las estrategias frente a la crisis, por ejemplo la desvalorización y descalificación de la fuerza de trabajo a la hora de pensar el retorno y la reinserción, o con procesos de ciudadanía y des-ciudadanización y pérdida de derechos.

En este texto examinamos la diversificación del campo de género y migración a partir de una mirada diferenciada de la experiencia migratoria andina. En una primera sección retomamos el análisis estructural de la organización social transnacional de los cuidados y sus aportes a la comprensión de la relación entre desarrollo, desigualdades de género y migración. Nos interesa ir más allá de del análisis de la cadena global de cuidado que involucra a madres e hijos/as en destino y origen de la migración para reflexionar sobre otras formas en que la migración se relaciona con el cuidado, formas que surgen de una mirada más amplia sobre la organización social del cuidado transnacional y también de la propia diversificación laboral de las mujeres migrantes andinas una vez han dejado el trabajo doméstico. En una segunda sección exploramos otras formas de desigualdad que articulan las relaciones de género con la experiencia migratoria y afectan de distinta manera la reflexión sobre el desarrollo. Nos centramos en dos aspectos, la migración calificada y las tensiones en torno a la ciudadanía.

Esta reflexión se inscribe en la línea de repensar la relación entre migración y desarrollo más allá de los nexos que establecen los y las migrantes con sus lugares de origen, ya sea que se traten de transferencias monetarias, remesas colectivas, información o remesas sociales. Se parte de la premisa adelantada por Delgado Wise y Márquez (2009), de dejar de lado los enfoques unidireccionales que han primado para analizar esta relación- que han supuesto que los países de alta emigración pueden corregir los problemas de desigualdad y pobreza y buscar el desarrollo y bienestar de sus poblaciones a partir de las transferencias materiales y simbólicas que circulan a través de las migraciones internacionales- y más bien adoptar una perspectiva integral que permita examinar esta relación en términos estructurales, vinculada a los procesos de expansión del capitalismo global y sus crisis.

Pero además, a esta mirada estructural es necesario añadirle una perspectiva atenta a la forma en que se articulan distintos ejes de desigualdad en la experiencia migratoria, develando que desigualdades basadas en diferencias de clase, étnicas, raciales, y de género están imbricadas en los vínculos que establecen los migrantes con sus familias, con sus comunidades y en la sociedades de destino, y que los migrantes, en su diversidad, reactualizan y resisten estas desigualdades de distinta manera, ya sea en las actividades relacionadas con el cuidado, en sus estrategias frente a la crisis o en las maneras de defender sus derechos. En este aspecto, pensamos que una perspectiva

que rescate la agencialidad de las personas migrantes en estos espacios transnacionales también es necesaria a la hora de pensar esta articulación entre migración y desarrollo.

2. El lugar de los cuidados transnacionalizados en el debate sobre género, migración y desarrollo

Durante los últimos veinte años, la geografía y composición de la migración internacional desde América Latina se transformó. Sabemos que Europa se convirtió en un importante destino de los y las latinoamericanas, que la región andina experimentó un crecimiento vertiginoso de sus flujos emigratorios en este período y que el perfil rural masculino predominante anteriormente fue remplazado por mujeres de origen más bien urbano, acompañadas o no por su parejas e hijos en el itinerario migratorio. En efecto, en los últimos 40 años la migración femenina aumentó a nivel global, pasando de 46.6 por ciento en 1960 a 48.8 en 2000. En América Latina este incremento fue de 44.7 por ciento a 50.5 por ciento y ha sido más acelerado en ciertos países (Cerruti, 2009). En la región andina, la feminización de las migraciones se produce tanto a escala intrarregional como hacia Europa, especialmente Italia y España. En el caso de la migración intrarregional y transfronteriza, ésta puede considerarse como una prolongación de la migración rural-urbana y es un fenómeno de larga data en el continente (Pellegrino 2003). Así mismo, si miramos el flujo Sur-Norte, claramente ahí los índices de masculinidad tanto en el caso de Europa, como en el caso de la migración sudamericana a Estados Unidos, indican que se trata de una migración feminizada, a diferencia de lo que ocurre con la migración desde México y Centroamérica.

El crecimiento de las migraciones desde la Región andina fue explicado fundamentalmente a partir de variables relacionadas con la situación en los países de origen –las crisis económicas, las políticas de ajuste estructural, la reestructuración de los modelos productivos, la violencia social y política– o con factores relacionados con la globalización, como el aumento de las comunicaciones y tecnologías, los nuevos imaginarios de movilidad, la interdependencia entre mercados laborales y otros (Castles y Miller, 2003). Sin embargo, las explicaciones sobre la feminización de las migraciones andinas supuso, además, volcar la mirada hacia lo que estaba ocurriendo en las sociedades de destino: al rol de los estados en el ámbito del bienestar y a factores estructurales relacionados con cambios demográficos y sociales generales. Así, en su explicación emergieron fenómenos como el envejecimiento de la población, el carácter familista de los estados de bienestar de Europa del sur que no garantizaban la reproducción social de las personas dependientes, el ingreso de las mujeres al mercado laboral sin cambios en la división sexual del trabajo reproductivo al interior de los hogares, todos fenómenos que derivaban en la conformación de una demanda estructural de mano de obra femenina migrante que se hiciera cargo de labores de cuidado de los menores, los adultos mayores y las personas

dependientes que fue suplida en gran parte por mujeres andinas en la década de 2000. (Martínez Vega, 2004, Pérez Orozco, 2011, Herrera, 2008).

En términos generales el crecimiento de la migración femenina a nivel global ha sido analizado en el marco de la precarización creciente de los mercados laborales globales, de su racialización y la cada vez más creciente desprotección de los y las trabajadores, formando lo que Sassen denominó los circuitos globales de supervivencia en los cuáles el trabajo sexual, el trabajo informal y los trabajos de cuidados ocupan lugares centrales (Sassen, 2003, Young, 2003). Respecto a los cuidados, varios estudios, relacionados con otros circuitos migratorios, sobre todo asiáticos a Europa, Canadá y Estados Unidos, ya ubicaron la feminización de las migraciones como un fenómeno vinculado a la privatización, en el caso de los países del Norte, o mayor informalización, en el caso de los países del Sur, de las actividades de reproducción social (Bakker y Gil, 2003, Bakker y Silvey, 2009 Parreñas, 2001, 2005,). Es decir, más allá de los mercados laborales, la transformación y achicamiento del rol de los estados en lo social también aparecía como un factor determinante. En los últimos años se ha producido una literatura abundante que vincula el rol de los estados con esta organización transnacional de los cuidados (Lutz y Palencka, 2011, Yeats, 2006, 2009) y el circuito migratorio andino a los países de Europa del Sur han contribuido a esta literatura (Lagomarsino, 2007, Gil y Pedone, 2011, Herrera, 2013, Pérez Orozco y López, 2011), mostrando que esta organización transnacional de los cuidados necesita ser analizada en el marco de la interrelación entre hogares, mercado y políticas estatales, señaladas por Esping-Andersen pero incluyendo en el análisis la pregunta sobre la construcción genérica de estas tres instituciones, es decir cómo estaban permeadas por construcciones y desigualdades de género que afectan de manera particular a las mujeres migrantes y sus familias tanto en sus comunidades de origen como en destino (Pérez Orozco, 2009, Herrera 2013) .

Aquí, no interesa tanto volver sobre estos argumentos que ya han sido debatidos largamente sino simplemente mostrar que en este caso la relación entre migración y desarrollo exigía de partida colocar nuestra mirada en los países de destino y abandonar la tendencia a pensar esta relación únicamente a partir de lo que sucede en los países de origen. Más bien, la feminización de las migraciones indicaba que los factores de atracción tenían mucho que ver con el papel o ausencia del Estado y con cambios estructurales de las sociedades de destino que impactaban de manera diferenciada en el desarrollo de sus sociedades. Es decir, la migración femenina a labores domésticas y de cuidados se convertía en un lugar estratégico para pensar la relación entre transnacionalismo y desarrollo, la conexión entre crisis de cuidados y crisis de reproducción social entre sociedades del sur y del norte, o como lo han señalado Lutz y Palencka (2011) la articulación entre distintos regímenes estatales y su incidencia a nivel transnacional: el de las políticas de género, el de las políticas de bienestar y el de las políticas migratorias.

Con ello se reactualizaron varios de los debates feministas de los años 1970 y 1980 sobre derechos económicos y sociales de las mujeres, la relación entre trabajo remunerado y no remunerado, las tensiones entre autonomía e interdependencia y el rol de los estados en la reproducción social pero significó fundamentalmente pensar estos temas clave global y desterritorializada (Bakker y Gil, 2003). Así, nociones de ciudadanía que fueron criticadas por su falso universalismo por las feministas suponiendo al estado nacional como contenedor de las desigualdades sociales y como el encargado de administración de justicia social empiezan a ser repensadas a propósito de la globalización, la migración y su feminización (Benhabib y Resnik, 2009 Fraser, 2011).

Por otra parte, esta reflexión sobre las migraciones en torno al cuidado también actualizan una reflexión que viene dándose desde hace más de treinta años en los estudios sobre género y desarrollo que se ha concentrado en la necesidad de re pensar el bienestar y el desarrollo rompiendo la división entre producción y reproducción y reconociendo el aporte del trabajo reproductivo a la conformación del mercado laboral y el sustento de la vida (Benería, 2003, Pérez Orozco, 2009). La migración femenina en torno a los cuidados sirvió de puente para que esta reflexión feminista se vincule con el debate de la economía política de la migración, intentando establecer los puentes entre una economía política feminista con una economía política de las migraciones. Con ello se pretende construir una línea de pensamiento que deleve los ejes estructurales de desigualdad que sostiene el trabajo de cuidado migrante y cómo éstos se articulan con los procesos de reproducción social de los no migrantes, tanto en los lugares de salida como en los de destino (Herrera 2013).

En efecto, la reflexión sobre los cuidados como procesos sociales y no sólo emocionales, morales o afectivos, tiene sus raíces en los planteamientos de las feministas marxistas sobre el reconocimiento del trabajo doméstico como trabajo productivo. Las feministas marxistas colocaron al trabajo doméstico como un eje básico de redefinición de las relaciones de género y de clase, y las economistas feministas se basaron en esta reflexión para reivindicar el carácter interdependiente de la persona humana (Bakker y Gil, 2003, Pérez Orozco, 2009). Es decir, más allá del concepto de individuo, que de manera aislada entra al mercado laboral capitalista, el reconocimiento de las actividades reproductivas implica tomar en cuenta en el proceso económico que estos seres han sido socializados, alimentados y curados cuando lo han necesitado y que han contribuido a la realización de estas actividades en su entorno social directo, es decir que han recibido cuidados para sobrevivir en su infancia, que los siguen recibiendo y que los recibirán en su vejez (Pérez Orozco, 2009). Además, estas mismas personas, sobre todo las mujeres, han sido cuidadoras en muchas ocasiones.

El reconocimiento de la centralidad de estas actividades cotidianas para el sustento de la vida, no siempre atravesadas por el mercado, modifica nuestra comprensión del desarrollo en dos sentidos: por un lado, integra di-

mensiones vitales no necesariamente vinculadas con aspectos económicos o únicamente materiales puesto que el cuidado implica relaciones sociales y afectivas intensas; por otro lado, también pretende considerar estas actividades como una base material importante en la reproducción de la vida de las personas. Por ello, su reconocimiento como parte de la ecuación del desarrollo de las personas y de las sociedades implica fundamentalmente resaltar el carácter social, económico e histórico de estas actividades y por tanto desnaturalizarlas, volviendo visible la división sexual del trabajo, los procesos de desvalorización del trabajo doméstico en manos de las mujeres, su racialización y su carácter clasista. Estos elementos van a adquirir un carácter específico en espacios globales.

En definitiva, si el capitalismo siempre ha descansado en una división sexual en la cual las mujeres con su trabajo reproductivo subsidian la economía, el crecimiento del trabajo doméstico y de cuidados en manos de mujeres migrantes en la globalización estaría expresando este proceso a escala transnacional.

Pero además, en el escenario actual de la crisis en España, este proceso estructural se vuelve muy visible en el espacio de actuación de las familias migrantes. Si en el origen de la migración femenina de la región andina está la conjunción de una crisis de cuidados de los países de destino y una crisis de reproducción social en los países de salida de la migración (Herrera 2008), entonces el nuevo escenario de la crisis global reactualiza estas conexiones y las materializa a través de las estrategias que las familias migrantes emprenden para enfrentar la crisis. Por ejemplo ahora, la organización social transnacional de los cuidados puede mostrar cómo las familias migrantes se convierten en posibles correas de transmisión de la crisis pero también en vínculos para paliar algunos efectos de la misma. (Herrera 2012). En efecto, el establecimiento de lazos económicos, culturales y afectivos entre familiares a la distancia se ha producido sobre la base de estructuras familiares caracterizadas por una alta movilidad. Estudios anteriores han mostrado que los proyectos migratorios rara vez son proyectos individuales sino que descansan sobre lógicas familiares de interdependencia entre sus miembros, ya sea frente a la decisión de migrar, el manejo de los recursos, la organización del cuidado de menores y adultos mayores, o la compra de determinados activos (Pedone 2006, Lagomarsino 2006, Herrera 2008 y 2010). Estas relaciones de interdependencia descansan en estructuras familiares cambiantes en términos de tiempo y espacio. Es decir, ni los procesos de reunificación familiar son definitivos, ni las familias transnacionales son estructuras permanentes. Por el contrario, entre el reasentamiento de todo el núcleo familiar en el país de destino y la puesta en marcha de vínculos transnacionales permanentes entre distintos integrantes de las familias, se encuentra una amplia gama de arreglos familiares y no sólo las familias transnacionales. Así, encontramos familias en transición, familias con miembros aquí y allá, familias que están emprendiendo procesos de retorno

por partes, entre otros (Herrera y Carrillo 2009, Herrera 2013). Este segundo aspecto es una consecuencia no esperada del análisis de esta organización transnacional de los cuidados y aporta al campo de la migración y el desarrollo reactualizando un tema presente desde hace varias décadas en la agenda feminista que es la discusión sobre la concepción del hogar como unidad de análisis, su neutralidad y su homogenización a partir del ideal de familia nuclear (Nicholson, 1997, Yanagisako y Collier, 1987).

En definitiva, tanto la articulación entre crisis global y crisis estructural de reproducción social, como el carácter flexible y cambiante de las familias migrantes son dos aspectos que han alimentado el debate sobre género, migración y desarrollo a partir del análisis de la migración andina.

Cómo entender entonces, después de esta reflexión el lugar de los cuidados en la agenda de migración y desarrollo? Pensamos que es necesario evaluar tanto los costos como las contribuciones de los y las cuidadoras en origen y en destino. Hasta ahora, la relación entre migración y desarrollo se fundamenta principalmente en mirar el impacto de las remesas, los activos y sus consecuencias sobre el crecimiento y el capital humano. También se ha examinado y se resalta la importante contribución de la población migrante a las pensiones y el seguro social de las poblaciones en destino, sobre todo en el marco de los procesos estructurales de envejecimiento. Sin embargo, hemos avanzado muy poco en evaluar cuál es la contribución económica del trabajo del cuidado de las migrantes al crecimiento y al bienestar de muchas familias y cuál viene siendo su rol crítico en estos momentos de la crisis con todos los recortes en el área social que se han realizado. Cuando podamos valorar social y económicamente este aporte tanto en las sociedades de origen como en las de destino estaremos dando un paso importante hacia la construcción de un régimen local, nacional, regional y global- de cuidados más justo que garantice los derechos de unos y otros al sustento de la vida.

Sin embargo, la migración andina y femenina no solamente está inserta en este circuito de labores de cuidados, su inserción en otros sectores laborales y sociales aunque minoritaria, generalmente ha permanecido oculta o subvalorada, en parte por una sobre representación y cuasi identificación inmediata de las mujeres andinas con el empleo doméstico y de cuidados (y sexual en el caso de las mujeres colombianas). En ese sentido, nos parece necesario desbordar la relación entre migración y cuidados y reflexionar no solamente sobre otras experiencias laborales sino también ampliar la mirada del eje producción/ reproducción social para pensar en otras problemáticas y experiencias sociales. En la siguiente sección, ofrecemos dos ámbitos que nos parecen necesarios ser tomados en cuenta en este objetivo: un análisis del mercado laboral migrante desde la problemática de la des-calificación de la mano de obra y su efectos sobre las estrategias migrantes frente a la crisis y el análisis de los procesos de ciudadanía y/o de-ciudadanización y sus características diferenciadas de acuerdo al género.

3. Género, desarrollo y migración calificada

La migración calificada ha sido un ámbito privilegiado de la discusión sobre migración y desarrollo, pero muy poco se ha avanzado en el análisis de género de esta migración (Kofman, 2012). Las discusiones sobre la ganancia, fuga o circularidad de “cerebros” rara vez tienen rostros y cuerpos sexuados; las preguntas que se han levantado desde los años 1960 y 1970 giran en torno a los temas estructurales que han copado la discusión de la relación entre migración y desarrollo, ya sea desde la perspectiva funcionalista de la modernización o desde las visiones histórico estructurales. Entonces, el debate generalmente se ha situado en torno a las pérdidas o ganancias de capital humano (o recursos humanos) para los países receptores y emisores, o a los subsidios del Sur a los países del Norte. Por ejemplo, de acuerdo a Pellegrino y Pizarro (2001) la pérdida de profesionales y de futuros profesionales de los países de origen ahonda las brechas ya existentes entre países ricos y pobres y profundiza la desigualdad estructural.

Lo que es innegable es que la migración calificada ha conocido un crecimiento vertiginoso en los últimos años. Si bien la India, China, y otros países asiáticos encabezan las listas, los y las latinoamericanos también forman parte de estos flujos de manera cada vez más preponderante (Lozano y Gandini, 2007). Coloma (2012), con datos de la OCDE señala que el número de migrantes calificados originarios de países del Sur y residentes en algún país de la OCDE se incrementó en un 164% entre 1990 y 2009. Adicionalmente, la autora menciona la importante presencia de mujeres profesionales en estos flujos, especialmente en el sector salud. De acuerdo a un estudio realizado por la Organización Panamericana de la Salud (2010, Álvarez, 2012) sobre el circuito migratorio de profesionales de la salud –médicos y enfermeras– de los países andinos a España, el número de títulos homologados de médico provenientes de esta región pasó de 246 en 2002 a 3.534 en 2009, siendo Perú y Colombia los países con mayor número de médicos (alrededor del 60%). Así mismo, el número de enfermeras se incrementó de 89 a 538 y provienen de estos mismos países. Cabe resaltar que el Estado peruano mantiene un convenio de intercambio de enfermeras con España a través del cuál existe un flujo regular de enfermeras peruanas al mercado laboral español desde hace varios años.

Este estudio califica de “migración perversa” al flujo de personal calificado en salud pues “por satisfacer la demanda de profesionales de la salud en los países ricos, los sistemas sanitarios en los países pobres pierden recursos humanos calificados en los que han invertido para su formación. Dicha pérdida, por un lado, se debe a las limitadas condiciones socio económicas locales y, por otro, repercute directamente en el engrosamiento de los índices de deficiencia de esos recursos humanos y, por ende, en el empeoramiento de los sistemas de salud de los países de origen.” (Álvarez, 2012: 9).

En efecto, en el caso del Ecuador, país que experimentó una emigración de personal de salud importante en la década de 1990 y 2000 especialmente a

Chile, actualmente el Estado emprende una política de retorno especialmente dirigida a los médicos en el exterior con el fin de contrarrestar la escasez estructural de personal de salud en el país y también ha iniciado un programa de intercambio con Cuba para traer médico cubanos a trabajar al país.

El caso del sector salud que ha demostrado una gran movilidad, nos muestra además que las políticas migratorias y de reclutamiento son determinantes para la circulación de la migración calificada. Estas políticas son reflejo de una posición que tiende a generalizarse a nivel global pero que es explícita en los países del Norte que expresa el deseo controlar los flujos migratorios y sólo atraer a los y las migrantes “deseables” y “necesarios”. En efecto, otro tema recurrente en las discusiones sobre migración y desarrollo tiene que ver con la figura del migrante “aceptable” y “gestionado” versus el sujeto irregular y clandestino. La migración calificada se inserta estas discusiones sobre gestión de los flujos migratorios desde su contribución a la construcción de este sujeto migrante aceptable y afín al sistema de acumulación capitalista. En ese sentido, todo lo que no aparezca claramente bajo ese perfil se excluye. De acuerdo a Kofman (2012), este tipo de políticas con sus respectivas regulaciones migratorias (visas y residencias) tienen sesgos de género pues las mujeres que entran en el segmento de migrantes calificados tienden a usar menos el tipo de visa de migración profesional y se acogen a la visas de reagrupación familiar. Así mismo en este segmento aparecen también un número creciente de matrimonios mixtos, predominantemente de hombres europeos con mujeres andinas, que son una vía adicional para alcanzar papeles de residencia y trabajo.

Pero además, la reducción de la discusión de la migración calificada a un balance del mercado laboral oculta otros procesos importantes en torno a este fenómeno que afectan de manera diferencial a hombres y mujeres. Por ejemplo, la desvalorización de la fuerza de trabajo o el llamado “brain waste” no aparece en las estadísticas. En el caso de las mujeres andinas, varios estudios revelan que muchas se insertaron en el trabajo doméstico y de cuidados a pesar de contar con estudios de educación superior y sus capacidades fueron sub-utilizadas. Algunas de ellas lograron homologar sus títulos pero la gran mayoría no lo hicieron y han tenido que repetir sus estudios en destino para poder legitimar sus conocimientos o, simplemente se han insertado en trabajos inferiores a su escala de profesionalización, este es el caso de enfermeras que trabajan como ayudantes de enfermería o en casas asistenciales para adultos mayores, o profesoras en casas cuidando niños.

Un segundo elemento que no aparece en las cifras generales son los procesos de descalificación que ocurren y se hacen sentir sobre todo a la hora del retorno. En efecto, la crisis ha truncado los proyectos migratorios de muchas personas y actualmente, aunque no de manera dramática todavía, no sólo los y las migrantes del cuidado y la construcción están volviendo sino también los migrantes calificados. El gobierno ecuatoriano por ejemplo, ha preparado un programa de retorno especial para personal de salud y educadores que está

siendo bien acogido entre los y las migrantes en España. En varios casos los migrantes que se acogen a estos programas expresan sentimientos encontrados entre un retorno entusiasta al oficio que ejercían anterior a la migración y la sensación de enfrentarse a un mundo nuevo pues la experiencia migratoria ha significado des-aprender el oficio. De acuerdo a Kofman (2012) el “De-skilling”, este des-aprender y des-calificarse es especialmente marcado para las mujeres profesionales quienes han tenido menos oportunidad de insertarse en empleos de acuerdo a sus capacidades y se han visto arrastradas a oficios menos calificados. Pero además, este tipo de trayectorias migratorias contradicen algunos de los supuestos presentes desde los años sesenta en el estudio del vínculo entre migración y desarrollo que han visto en el retorno y en los migrantes retornados una fuente de desarrollo. Desde una visión post-colonial se construye la imagen del retornado del Norte como cargado de conocimiento, experiencias y mayor ciudadanía que llega a contribuir al desarrollo de su país. Si bien esta tesis puede resultar acertada en términos generales pues la experiencia vital de la migración es siempre relevante, una mirada al retorno como parte y no cierre del proyecto migratorio en su totalidad, muestra mayor complejidad. Por ejemplo, en el caso de la migración calificada la experiencia de des-calificación en destino puede significar un proceso de enajenación, de pérdida de redes y de sentido de ubicación en el medio que provoca muchas tensiones en los procesos de reinserción. Por ello es importante desmitificar la idea de que el retornado per se es un sujeto de desarrollo. Más bien es necesario pensarlo en ese difícil equilibrio entre aprender/desaprender y potenciar los conocimientos y mantenerse vinculado a la distancia.

Vinculado a ello está la discusión señalada por Kofman (2012) de la pérdida (o falta) de capital social y no sólo cultural que se produce en la migración calificada y dificulta la inserción laboral en destino y luego en origen a la hora del retorno. Para el caso de la migración ecuatoriana a Estados Unidos, Soledad Coloma (2011) muestra que los migrantes ecuatorianos, además de legitimar sus conocimientos a nivel laboral deben trabajar en construir redes de pares con “nativos” para asegurar una inserción y permanencia exitosa. Este “networking” es más difícil para las mujeres sobre todo cuando se enfrentan simultáneamente a tareas reproductivas. En el caso que nos interesa, el de la migración andina a Europa, esto es especialmente visible en el mundo académico en donde a pesar de contar con las calificaciones objetivas y los títulos necesarios la inserción de académicos/as andinos en universidades españolas es insignificante. Inclusive la consecución de papeles de residencia y contratos de trabajo es mucho más problemática que en el caso de otros oficios, como los relacionados con el cuidado por ejemplo. En otras palabras, la migración calificada no puede ser entendida solamente a partir de las grandes estructuras e intercambios desiguales sino que las nociones de desarrollo deben tomar en cuenta las desiguales situaciones en los mismos procesos de inserción laboral y social que acarrea la condición de migrante. Las migrantes calificadas se

enfrentan por ejemplo a la formación de redes que no surgen de la experiencia migratoria de manera natural, desde la familia o la comunidad, como lo hacen las trabajadoras del hogar u otras, sino que deben tejer estas redes en ámbitos en principio ajenos a su experiencia de vida inmediata y con pares desconocidos. Capital social y capital cultural entonces se potencian de distinta manera dependiendo de la condición de género y de la condición de migrante. Esto nos conduce directamente a la discusión sobre la ciudadanía y las políticas migratorias que es el último tema que ocupa nuestra reflexión sobre género, migración y desarrollo.

Buscando un lugar en el mundo. Repensando la ciudadanía desde la experiencia migratoria.

Si bien el mercado de trabajo y los hogares han sido los ámbitos privilegiados en el análisis de la relación entre género, migración y desarrollo, trabajos recientes denotan un creciente interés por vincular los temas del estado, las políticas migratorias, las políticas sociales y la ciudadanía al análisis de la vida de la mujeres migrantes y las relaciones de género. Como lo señalamos anteriormente, las críticas feministas a la ciudadanía fueron muy potentes en ampliar el espectro a través del cual se entendía la desigualdad y la justicia social. Así, por ejemplo, las diferencias y desigualdades derivadas de procesos de racialización o de la condición de clase se convirtieron muy pronto en ejes que acompañaron al género en la comprensión de estas inequidades. De allí surgen conceptos como el de sistemas interconectados de opresión de Patricia Hill Collins (2000) o de interseccionalidad de Crenshaw (1987) y luego McCall (2000) que alimentaron las discusiones sobre los disensos en los feminismos “de color” y los debates sobre ciudadanías diferenciadas y las políticas de identidad. Estas discusiones, sin embargo tomaron por hecho la pertenencia a un territorio y al estado nacional como interlocutor para el ejercicio y ampliación de los derechos. Con ello se quedaba por fuera tanto el tema de la nacionalidad como del estatus legal en tanto marcadores de desigualdades en la condición migratoria y su relación con la ciudadanía..

Por otra parte, mientras la articulación entre migración, transnacionalismo y desarrollo se preocupó por analizar a los estados desde el transnacionalismo político y el rol de las asociaciones de migrantes como actores del desarrollo, muy pocos de estos análisis han tomado en cuenta las diferencias de género a diferencia de lo ocurrido en otros corredores migratorios como el de México Estados Unidos (Goldring, 1999) o el de las migraciones en el Sud Este Asiático (Constable, 1997). En el caso de las primeras, Goldring muestra el carácter claramente masculino de las asociaciones de oriundos mexicanos en Estados Unidos y la orientación de las mujeres más bien a participar en las instituciones relacionadas con educación y salud en las comunidades en destino, mientras que Constable muestra una importante participación de las mujeres en la asociaciones pro derechos laborales de las mujeres migrantes. En el

caso de la migración andina a Europa es necesario ahondar en el análisis de la participación social y política diferenciada de hombres y mujeres migrantes en experiencias de asociacionismo, formas de liderazgo comunitario y transnacionalismo político. En efecto, junto con la llegada de trabajadores y trabajadoras andinas también se han multiplicado las asociaciones, muchas de ellas con dirección femenina. Incluso esta participación social ha servido de plataforma política transnacional para una participación en la política nacional del país de origen, como por ejemplo el caso de la actual Asambleista por los migrantes de Ecuador, Dora Aguirre.

Pero más allá del rostro femenino de la participación social y política migrante una veta de análisis interesante en este campo ha sido el análisis de género de las instituciones y las políticas que afectan la vida de los y las migrantes. El trabajo de Dauvergne (2009) por ejemplo analiza las políticas de reunificación familiar y muestra que ciertas categorías legales están inmersas en ideologías de género que actúan reforzando nociones de dependencia femenina e independencia masculina. Gil de Pedone (2008) por su parte examinan el efecto de la Directiva Europea de Retorno en las políticas nacionales de reunificación familiar españolas y la experiencia de la maternidad transnacional. También están los trabajos que han analizado las políticas de cuotas y su efecto diferenciados en hombres y mujeres.

Es decir se trata de una línea de estudios que han empezado a analizar las políticas migratorias desde su construcción de género. Así, estas discusiones parten de una constatación obvia: el lugar donde una persona nace define en gran parte sus derechos sociales, su trayectoria educativa, el acceso a determinados recursos y oportunidades. Como lo señalan Benhabib y Resnik (2009), El lugar donde una persona está localizada determina sus posibilidades de acceder a comida, a oportunidades económicas, su seguridad personal, su salud, su reconocimiento legal como trabajador, como propietario o como ciudadano. Pero además, los ciudadanos, los y las migrantes y los refugiados, no son individuos aislados sino que son adultos, hijos, madres, padres, cuya movilidad tiene consecuencias sobre los que no se mueven. En otras palabras, la ciudadanía no sólo es un asunto de individuos y estados, tal como se la concibe la ciudadanía en sentido clásico, sino que ocurre en el cruce de una red de relaciones sociales interdependientes. Para estas autoras, esta interdependencia no tiene que ver con un asunto de redes de cuidados y de reconocimiento social del trabajo reproductivo únicamente sino que remite a asuntos relativos a los derechos y la ciudadanía. Por ello la condición migratoria, el vivir y la reproducción transnacional exigen repensar la ciudadanía, su circunscripción en territorio nacionales, los derechos y el papel de los Estados en la protección de los mismos. Estos debates son necesarios a la hora de pensar en una agenda de género, migración y desarrollo pues nos remiten a los derechos como pilares fundamentales en la construcción de ciudadanía y de la agencia de los individuos y no solamente a las determinaciones de la desigualdad estructural de la experiencia migratoria.

En ese sentido, los y las migrantes están llamados a desafiar esta determinación entre lugar de nacimiento y ciudadanía. Por ello, los estados son extremadamente importantes en la vida de las personas migrantes y es necesario entender que las políticas migratorias tienen efectos diferenciados en la vida de hombres y mujeres migrantes, y que los estados construyen a sujetos hombres y mujeres migrantes de manera diferente también. (Feldman, Rivera, Stefoni y Villa, 2011, Herrera, 2011).

Adicionalmente, un tema crucial de reflexión pendiente es el relacionado con los derechos laborales y sociales de los y especialmente las trabajadoras migrante en espacios de gobernanza global. En efecto, a escala global en materia de género y migración, los estados han privilegiado la discusión de la trata y el tráfico de migrantes, como un tema de seguridad y estrechamente asociado con la migración femenina por sobre los temas relacionados con las condiciones laborales y sociales de las trabajadoras migrantes. Si bien la trata y el tráfico son efectivamente delitos con consecuencias nefastas en la vida de los y las migrantes, el hecho de que los derechos de las mujeres migrantes sean reconocidos principalmente a través del prisma de la seguridad hace que sus derechos sociales y laborales no sean tomados suficientemente en cuenta en estas agendas (Barsok and Piper 2012).

En definitiva, ciertas aproximaciones a la relación entre Estado, construcción de ciudadanía, género y migración, a distintas escalas - a nivel de la gobernanza global, de las políticas nacionales o la misma experiencia migrante con el Estado en la vida diaria- nos remiten a nuevos debates sobre ciudadanía y migración, sentidos de pertenencia y derechos. Pensamos que los debates feministas sobre la ciudadanía pueden beneficiarse enormemente del análisis de las movilidades en articulación con otros ejes de diferencia y desigualdad.

4. Bibliografía

- ÁLVAREZ VELASCO, Soledad, (2012) "Emigración de médicos/as y enfermeras de la Región Andina a España. Complejas consecuencias para el desarrollo local. *Boletín ANDIMIGRANTE*. No. 14. Quito: FLACSO Ecuador.
- BAKKER, I., y GILL, S., (2003) *Power, Production, and Social Reproduction. Human Insecurity in the Global Political Economy*, New York: Palgrave MacMillan.
- BAKKER, I., y SILVEY R., (2008) *Beyond States and Markets. The Challenges of Social Reproduction*, London and New York: Routledge.
- BARSOK, T. & PIPER, N. (2012). Management versus rights: women's migration and global governance in Latin America and the Caribbean. *Feminist Economics*, 18(2), 35-61.
- BENERÍA, Lourdes (2003), *Gender, Development and Globalization, Economics as if All People Mattered*, New York y Londres: Routledge.
- BENHABIB S, RESNIK J. (2009) Introduction: Citizenship and Migration Theory Engendered. In *Migrations and Mobilities. Citizenship, Borders, and Gender*, eds. S Benhabib, J Resnik, pp. 1-44. New York/London: New York University Press
- CAMACHO, Gloria (2009). *Mujeres Migrantes: trayectoria laboral y perspectiva de desarrollo humano*. Quito: CLACSO - IEE.

- CASTLES, Stephen y MILLER, Mark (2003) *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. New York: Guilford Press.
- CERRUTTI, Marcela, (2009), "Gender and Intra-Regional Migration in South America" UNDP Human Development Reports, Research Paper, April
- COLLINS, P. H. (2000). *Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. New York, NY: Routledge Delgado Wise, Raúl y Humberto Márquez (2009). "Understanding the relationship between Migration and Development. Toward a New Theoretical Approach". *Social Analysis*, Volume 53, Issue 3, Winter 1009, 85-105.
- COLOMA, Soledad "La migración calificada en América Latina; similitudes y contrastes". *Boletín Andinamigrante No. 13*. Quito: FLACSO Ecuador, Departamento de Sociología y Género. P. 1-21.
- COLOMA, Soledad. (2011). "¿Qué tan distinto es el sujeto migrante calificado? Itinerarios migratorios y capital social entre migrantes calificados ecuatoriano e Estados Unidos". Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales mención en Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador.
- CONSTABLE, N. (1997). *Maid to order in Hong Kong: Stories of Filipina workers*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- CRENSHAW, K. W. (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241–1299.
- DAUVERGNE, C. 2009. Globalizing Fragmentation: New Pressures on Women Caught in the Immigration Law-Citizenship Law Dichotomy. In *Migrations and Mobilities. Citizenship, Borders, and Gender*, eds. S Benhabib, J Resnik, pp. 333-355. New York/London: New York University Press
- FELDMAN Bela, RIVERA Liliana, VILLA Marta y STEFONI Carolina, (2011) *La construcción social del sujeto migrante en América Latina*. Quito: FLACSO – Universidad Alberto Hurtado.
- GOLDRING, L. (2001). The gender and geography of citizenship in Mexico-US transnational spaces. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 7(4), 501-537.
- HERRERA, Gioconda (2007) 'Mujeres ecuatorianas en el trabajo doméstico en España. Prácticas y representaciones de exclusión e inclusión', in Bretón, V. et al (eds) *España y Ecuador en un espejo*, Madrid: Editorial Catarata.
- (2008) 'States, Work and Social Reproduction through the Lens of Migrant Experience: Ecuadorian Domestic Workers in Madrid', in Bakker, I., and Silvey R. (eds) *Beyond States and Markets. The Challenges of Social Reproduction*, London and New York: Routledge.
- (2012) "Starting Over Again? Crisis, Gender, and Social Reproduction Strategies among Ecuadorian Migrant Families in Spain". En *Feminist Economics*, 18(2). April 2012. Special Issue: Gender and International Migration. Routledge. Taylor and Francis. Pg.125-148.
- (2013) "*Lejos de tus pupilas*". Familias transnacionales, cuidados y desigualdad social en Ecuador. Quito: FLACSO-ONU Mujeres.
- (2010) Stratified workers/Stratified mothers. Migration policies and citizenship among Ecuadorian immigrant women. In W. Chavkin & J. M. Maher (Eds.), *The globalization of motherhood deconstructions and reconstructions of biology and care*. London and New York: Routledge.
- HERRERA, G., & CARRILLO, M. C. (2009). Transformaciones familiares en la experiencia migratoria ecuatoriana. Una mirada desde los contextos de salida. In G. Cortes & N. Miret (eds.), *Dialogues transatlantiques autour des migrations latino-américaines en Espagne*, *Revue des Mélanges de la Casa Velasquez*, 39(1).
- KOFMAN, E. (2012). Gender and skilled migration in Europe. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 30(1). Universidad Complutense de Madrid.
- LAGOMARSINO, F., (2006) *Esodi ed approdi di genere. Famiglie Transnazionali e nuove migrazioni dall'Ecuador*. Milán: Franco Angeli.

- LOZANO F. y L. GANDINI (2011). "Migración calificada y desarrollo humano en América Latina y el Caribe. *Revista Mexicana de Sociología*, 73, núm. 4 (diciembre-octubre 2011): 675-713. México, D.F: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- LUTZ, H., & PALENGA-MOLLENBECK, E. (2011). Care, gender and migration: Towards a theory of transnational domestic work migration in Europe. *Journal of Contemporary European Studies*, 19(3), 349-364.
- MCCALL, L. (2005). The complexity of intersectionality. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 3(3), 1771-1800.
- MARTÍNEZ PIZZARO, Jorge. (2003). "El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las Mujeres y el género". CELADE-UNFPA serie Población y Desarrollo nro. 44.
- NICHOLSON, Linda, "The Myth of the traditional Family" en Hilde Lindeman Nelson *Feminism and Families*. New York y Londres: Routledge, 1997.
- PARREÑAS, R. S. (2001). *Servants of globalization: Women, migration and domestic work*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- PARREÑAS, R. S. (2005). Long distance intimacy: Class, gender and intergenerational relations between mothers and children in Filipino transnational families. *Global Networks*, 4, 317-336.
- PEDONE, Claudia (2006), *Estrategias migratorias y poder. Tú siempre jalas a los tuyos*. ABYA YALA, AECI, Plan migración, Comunicación y Desarrollo. Quito.
- PEDONE, C., & Araujo, G. (2008). Maternidades transnacionales entre América Latina y el Estado español: El impacto de las políticas migratorias en las estrategias de reagrupación familiar. In C. Sole, S. Parella, & L. Cavalcanti (Eds.), *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. Madrid, España: Observatorio Permanente de la Inmigración.
- PÉREZ, O. A. (2009). *Miradas globales a los cuidados y el desarrollo: ¿Por un derecho al cuidado?* Santo Domingo, Republica Dominicana: INSTRAW
- PÉREZ OROZCO Amaia y Silvia LÓPEZ GIL. (2011) *Desigualdades a flor de piel. Cadenas Globales de cuidado. Concreciones a nivel del hogar y articulaciones políticas*. Santo Domingo: ONU Mujeres.
- PELLEGRINO Adela (2003) La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes. (CELADE) Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Serie Población y desarrollo Nro 35.
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2009), *Cadenas globales de cuidado: Qué derechos para un régimen global de cuidados?* Santo Domingo: INSTRAW.
- SASKIA Sassen (2003) *Los espectros de la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- VEGA Cristina, (2009), *Culturas del cuidado en transición. Espacios, sujetos e imaginarios en una sociedad de migración*. Barcelona: editorial UOC.
- YANAGISAKO Silvia y JANE Collier "Toward a Unified Analysis of Gender and Kinship." en Jane Collier and Sylvia Yanagisako (ccord.) *Gender and Kinship*. Stanford: Stanford University Press.
- YEATES, N. (2005). Global Care Chains: critical reflections and lines of enquiry. *International Feminist Journal of Politics*, 6(3), 369-391.
- YEATES Nicola, (2009) *Globalizing Care Economics and Migrant Workers: Explorations in Global Care Chains*. New York: Palgrave Macmillan.
- YOUNG, Brigitte (2003) 'Financial Crisis and Social reproduction: Asia, Argentina and Brazil', in Isabella Bakker and Stephen Gil (eds) *Power, Production and Social Reproduction: Human Insecurity in the Global Political Economy*, New York: Palgrave MacMillan.

Brasil: La política pública de producción, distribución y venta de los medica- mentos genéricos

Ricardina Maria Batista Moreira Saboya

Máster en Cooperación al Desarrollo. Especialidad Salud en Países en Vías de Desarrollo.
Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local – IIDL. Universitat de València.

Luisa Ruano Casado

Profesora Titular. Departamento de Enfermería. Universitat de València.

Resum

Una política de salut significa tot el procés elaborat pels agents governamentals, civils i la comunitat participativa d'una societat per al progrés d'una bona qualitat de salut a tots els ciutadans.

El medicament genèric és considerat com un fàrmac similar al de marca, i que posseeix el mateix principi actiu, la mateixa dosi amb la farmacocinètica i vies d'administracions semblants. Una de les seues característiques és el preu de baix cost. La fita de la política de genèrics del govern brasiler és ampliar l'accés de la població als medicaments.

L'objectiu d'aquesta recerca és analitzar l'elaboració i la implementació d'un conjunt de polítiques, de salut i industrials, que permeten la fabricació i distribució de medicaments genèrics per part de govern de Brasil. La metodologia emprada va ser l'anàlisi de dependència del camí o *path dependency* i les bases de dades de la Biblioteca Virtual en Salut , Lylacs , Bireme , Google acadèmic , SciELO i Dialnet

Paraules clau: Polítiques públiques, producció, medicaments genèrics, salut, Brasil.

Abstract

A health policy means all the processes developed by government agents, civil and the community's participation of a society for the advancement of good quality health care for all citizens.

The generic drug is considered as a similar to the brand-name drug and has the same active ingredient, with the same dose and route of administration pharmacokinetics like. One feature is the price of low cost. The milestone generic policy of the Brazilian government is to expand public access to medicines.

The objective of this research is to analyze the development and implementation of a set of policies, health and industry, enabling the manufacture and distribution of generic drugs from Brazil.

The methodology used was the analysis of path dependency and the databases such us the Virtual Health Library, Lylacs, Bireme, Google Scholar, SciELO and Dialnet.

Keywords: Public policy, production, generic drugs, health, Brazil.

Resumen

Una política de salud significa todo el proceso elaborado por los agentes gubernamentales, civiles y la comunidad participativa de una sociedad para el progreso de una buena calidad de salud a todos los ciudadanos.

El medicamento genérico es considerado como un fármaco similar al de marca, y que posee el mismo principio activo, la misma dosis con la farmacocinética y vías de administraciones semejantes. Una de las características es el precio de bajo coste. El hito de la política de genéricos del gobierno brasileño es ampliar el acceso de la población a los medicamentos.

El objetivo de la presente investigación es analizar la elaboración y la implementación de un conjunto de políticas, de salud e industriales, que permiten la fabricación y distribución de medicamentos genéricos por parte de Brasil.

La metodología usada fue el análisis de dependencia del camino o path dependency y las bases de datos de la Biblioteca Virtual en Salud, Lylacs, Bireme, Google Académico, SciELO y Dialnet.

Palabras clave: Políticas públicas, producción, medicamentos genéricos, salud, Brasil.

MOREIRA SABOYA, Ricardina Maria Batista, RUANO CASAO, Luisa (2013) "Brasil: La política pública de producción, distribución y venta de los medicamentos genéricos" *E-DHC, Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, nº 1, 38 – 56 p. <doi: [10.1038/415725a](https://doi.org/10.1038/415725a)>

Enviado: 30/9/2013.

Aceptado: 2/11/2013

1. Introducción

Según la Organización Mundial de la Salud – OMS (2010), hay diversas maneras de promover y preservar la salud. Algunas se encuentran más allá de los límites del sector sanitario. Las circunstancias en las que las personas crecen, viven, trabajan y envejecen influyen en gran medida en la manera en que la gente vive y muere. La educación, la vivienda, la alimentación y el empleo, todos ellos, tienen un impacto sobre la salud.

Una parte del sector de salud es de alta tecnología y complejidad, así que las políticas industriales tienen impactos en ese segmento. Política industrial es un conjunto coordinado de acciones, involucrando los sectores públicos y privados, centrandose en la ampliación competitiva de la industria. La política industrial está relacionada no solo con la producción de bienes sino también con la ciencia y tecnología (IEDI, 2002).

El objetivo principal de la política industrial es el de promover sistemas productivos eficientes, capaces de seguir la dinámica del progreso técnico internacional. Se puede observar que existe una estrecha relación entre el de-

sarrollo alcanzado por las naciones más avanzadas y el uso del conocimiento y la aplicación de la ciencia. En este sentido, la ciencia y la tecnología están relacionadas con el progreso a través de la amplia gama de la actividad humana: educativo, intelectual, sanidad, ambiental, social, económico y cultural (Minayo, 2012).

Del mismo modo, la producción y distribución de medicamentos es vital para el sector de salud. La concentración de producción en pocas industrias farmacéuticas trae como consecuencia una elevación de precios de los fármacos dificultando el acceso a esos productos por las personas de bajos ingresos. Igualmente, las líneas de investigación de estas industrias farmacéuticas pueden no estar direccionadas para los problemas de salud que sufren las poblaciones pobres, es decir, los intereses están en la producción de los fármacos para los problemas crónicos típicos de la población con mayor poder de compra como las enfermedades cardíacas, diabetes, Alzheimer entre otras.

El crecimiento de la industria brasileña de medicamentos genéricos permite un estudio analítico acerca de cómo un país de ingresos medianos y con un sistema de innovación en desarrollo, ha construido dicha industria. Es sabido que el sector farmacéutico es de alta tecnología, incluyendo barreras diversificadas para la entrada de nuevos competidores, como el acuerdo de patentes internacional, siendo también monopolizado por empresas transnacionales. Además, es importante evaluar las políticas referentes y añadir sugerencias de perspectivas para futuras políticas de salud y de medicamentos.

2. Los Medicamentos Genéricos a Nivel Global

Los medicamentos esenciales, adelante ME, son aquellos que satisfacen las necesidades prioritarias de cuidados de la salud de la población. Tales medicamentos han de ser seleccionados por criterios de eficacia, seguridad, conveniencia, cualidad, y costo favorable principalmente a las personas de bajo ingresos. Los ME convienen siempre estar disponibles en los sistemas de sanidad, es decir, en los centros de salud, hospitales, farmacias populares, deben estar en dosis adecuadas, con calidad garantizada y los precios deben ser asequibles a la toda comunidad (Rapaport, 2012).

Según Wannmacher (2006), la historia dos los ME a nivel mundial viene desde hace cerca de 50 años. La OMS puso un listado de ME con 205 ítems a los países miembros con el objetivo de seleccionarlos en una categoría de calidad y precio accesibles. Al pasar del tiempo ocurrieron varias revisiones y los 156 países adoptaron el catálogo de medicamentos esenciales. Al principio los primeros a divergieren sobre la cuestión fueron las industrias farmacéuticas que lo consideraban una política demasiado restrictiva a sus intereses comerciales.

La historia del surgimiento de los medicamentos genéricos viene de los años 1960 en los Estados Unidos de América que tuvieron la iniciativa de realizar estudios sobre éstos con el sello del departamento, en inglés, *Food and Drug Administration – FDA* con la finalidad de revelar que el genérico tendría la

misma bioequivalencia y productividad en relación al medicamento original. El medicamento genérico, desde ahí puede ser considerado como un medicamento similar al otro de marca, y que posee la misma característica, es decir el mismo principio activo, la misma dosis con la farmacocinética y vías de administraciones semejantes.

La característica de los genéricos es la comercialización de los mismos, no poseen marca comercial. Lo que asegura el intercambio que es la principal característica del concepto de medicamento genérico e con el precio de bajo coste.

Hasta la fecha, la política de sanidad pública en algunas naciones está siendo cambiada por una política de privatización. Los medicamentos para las enfermedades ya no son distribuidos gratuitamente y con la falta de empleo aproximadamente generalizada en algunos de los países de Europa, como también en los Estados Unidos de América, todo se torna difícil para una persona quedarse sana delante de esas políticas que solamente van de interese a las corporaciones de medicina y/o a los planes de salud privados, confirmando así el *statu quo* de los dueños del poder sanitario.

Los países africanos tienen las mayores tasas de enfermedades y también de mortalidades. Las familias que viven en el umbral de la pobreza no tienen siquiera el alimento para comer, entonces ¿cómo pueden tratarse de sus enfermedades si no tienen dinero para comprar una simple pastilla de un medicamento para neumonía, diarrea, o la malaria?

En 1995 durante la creación de la Organización Mundial del Comercio – OMC se hizo la inclusión del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, en inglés, *Trade – Related Aspects of Intellectual Property Rights*, el llamado Acuerdo *TRIPS*. El régimen global de propiedad intelectual defendido por los Estados Unidos de América y la industria farmacéutica exigía a los países miembros de la OMC la protección de patentes durante al menos 20 años a partir de la fecha de presentación de todas las nuevas tecnologías, incluyendo productos farmacéuticos (Rojo,2001).

Sin embargo, estos temas son bastantes complejos dado que los países que tienen un elevado índice de personas afectadas por el VIH/sida, como Sudáfrica, no consiguen obtener la licencia de fabricar los medicamentos genéricos por las interferencias de las grandes industrias farmacéuticas. Con eso, los países intentan seguir las entre líneas del Acuerdo *TRIPS*, justificando condiciones de emergencias nacionales, haciendo hincapié de la necesidad de su propia producción de los medicamentos como forma de abaratar el tratamiento de esas enfermedades que aumentan en niveles alarmantes.

Países como India, Sudáfrica hacen leyes para reformular el proceso de producción y/o adquisición de medicamentos genéricos. Pero todavía, reciben amenazas contra las leyes promulgadas y rechazos de órdenes comerciales de los países dichos de altos ingresos y porque no también de alto interese eco-

nómico conjuntamente con las industrias farmacéuticas multinacionales que llevan los casos de *deslealtad* a los jueces de la OMC.

Existe un amplio interés por parte de Brasil, India y Sudáfrica en intercambiar conocimientos y recursos en la lucha contra el VIH/sida, donde cada uno cuenta con experiencias distintas. Mientras que Brasil ha adoptado una política eficiente en la prevención y el tratamiento del sida, India ha desarrollado una potente industria de medicamentos genéricos. Sudáfrica, donde el VIH/sida es un asunto de seguridad nacional, tiene un grande interés en importar medicamentos genéricos y aprender con el éxito de los otros países (Sousa, 2008)

Un trámite de la lucha de un país en vía de desarrollo contra la industria farmacéutica y que ha conseguido el logro fue India contra la compañía multinacional suiza Novartis que en 2005 denunció que este país estaba incumpliendo las normas de la OMC porque impedía patentar sus medicamentos contra leucemia. Tras muchas disputas legales, India consiguió que el tribunal de justicia fuera a favor de la ley patente nacional (MSF, 2012).

Sin embargo, los países de la América Latina y el Caribe – ALC también disfrutaban de sus programas de políticas de los medicamentos genéricos, aunque algunos de estos países tengan una cierta dificultad en las referidas políticas, pero siguen adelante hacia el camino para que toda la población tenga el acceso universal a los medicamentos.

Acercas de la industria farmacéutica cubana el principal hito es la sustitución de las importaciones de las materias primas por la producción local de los medicamentos genéricos como también el desarrollo de vacunas y otros medicamentos al tratamiento de enfermedades. Un considerable logro en la política cubana de la producción local de los medicamentos es el Programa Nacional de Vacunación que protege a todos los niños, gratuitamente, contra 13 enfermedades infantiles (Yera, 2009).

En el contexto de la Política Andina de Medicamentos suscrita por los Ministros de Salud de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en el año 2009 se define una política común orientada a que la población de la subregión andina cuente con medicamentos eficaces, seguros y de calidad, promoviendo su uso racional y garantizando acceso equitativo a aquellos esenciales (OPS, 2009).

El principal *objetivo* de la presente investigación es analizar el diseño, la elaboración y la implementación de las políticas de salud que permitieron la fabricación, distribución, comercialización y exportación de medicamentos genéricos por parte de Brasil. Además, se plantea estudiar los principales resultados obtenidos por referidas políticas.

3. Material y Método

El actual estudio tiene el carácter empírico, pues se identifica para aprovechar temas históricos de una colectividad para implantar y reafirmar teorías científicas. Asimismo, en la presente investigación, donde están incorporadas

las informaciones descriptivas y explicativas, también fueron utilizados el análisis secundario, a partir de fuentes estadísticas, y el análisis documental, en los cuales se comprenden como análisis a partir de los datos e informaciones comprobados (Hernández, 2007).

El estudio está basado en el enfoque del institucionalismo histórico, donde se comprende que la historia es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y por qué estos procesos están incrustados o asentados en instituciones, es decir, reglas formales, estructuras políticas o normas (Farfán, 2007).

La investigación empleó los conceptos de la dependencia del camino, o en inglés *path dependence*. El concepto explica el desarrollo de ciertos procesos sociales con un origen crítico, cuyos resultados generan una trayectoria que resulta más difícil de revertir a medida que transcurre el tiempo. El conocimiento está relacionado a la idea de que la historia interesa, es decir, determinaciones, rutinas o acciones tomadas hoy están influenciadas por éstos mismos actos que fueron ejecutados en el pasado (Pierson, 2004).

Los conceptos de institucionalismo histórico y dependencia del camino fueron utilizados para explicar el papel del sistema brasileño de innovación, conforme elaborado por Dalhman y Frischtak (1993) en conjunto con las políticas públicas de salud además de la cooperación internacional, en la creación y expansión de un complejo brasileño productivo y distributivo de medicamentos genéricos.

Fueron estudiadas fuentes oficiales acerca de los medicamentos genéricos y de los programas de salud pública brasileños, como por ejemplo, del Ministerio de Salud, aparte de la Organización Mundial de la Salud – OMS, de la Organización Panamericana de la Salud – OPS.

Además, han sido obtenidos análisis de documentos del sistema de los medicamentos genéricos en Brasil y los análisis de los decretos referentes a las políticas prioritarias, obtenidas a través de la Fundación Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria – ANVISA, The Lancet, de la Revista Electrónica de Comunicación, Información e Innovación en Salud – Reciis, del Instituto de Comunicación e Información en Ciencia y Tecnología en Salud – Icict/FIOCRUZ, Biblioteca Virtual en Salud – BVS, Google Académico, Scientific Electronic Library Online – SciELO, Elsevier, Dialnet y Biblioteca HEGO.

Otra herramienta de recolección de datos fue el análisis de los medios de comunicación, es decir, los periódicos, la radio, televisión e Internet sobre las publicidades y/o informaciones acerca de los medicamentos genéricos y su influencia delante de los pacientes.

Las palabras claves utilizadas en las búsquedas fueron: Políticas Públicas; Salud; Tecnología; Investigación y Desarrollo; Medicamentos Genéricos; Brasil.

4. Resultados

Los medicamentos Genéricos en Brasil

Los Medicamentos Esenciales – ME son aquellos que satisfacen las necesidades prioritarias de cuidados de la salud de la población. Los ME convienen siempre estar disponibles en los sistemas de sanidad, es decir, en los centros de salud, hospitales, farmacias populares, deben estar en dosis adecuadas, con calidad garantizada y los precios deben ser asequibles a la toda comunidad (Rapaport, 2012).

La Política Nacional de Medicamentos – PNM brasileña, aprobada por el decreto 3.916/98, tiene como propósito garantizar la necesaria seguridad, eficacia y cualidad de los medicamentos, la promoción del uso racional y el acceso de la población aquellos considerados esenciales. Involucra diferentes aspectos, entre los cuales forman, por ejemplo, aquellos inherentes al perfil epidemiológico del país, que presenta enfermedades típicas de países en desarrollo y agravios característicos de países desarrollados (MS, 2000).

Los genéricos fueron instituidos en Brasil en 1999 con la Ley 9.787 que criaba las condiciones y bases legales para la implantación de acuerdo con las normas adoptadas por la OMS y los órganos reguladores de Europa, Estados Unidos de América y Canadá. En Brasil existen cuatro categorías de medicamentos, los productos nuevos o patentados que son los de referencia después la caída de la patente; los medicamentos de marca o innovadores, los medicamentos similares y genéricos. Para que sean comercializados, todos dependen del registro de la ANVISA (ANVISA, 2013).

En la lista brasileña, los medicamentos son especificados por sus designaciones genéricas, según la Denominação Comum Brasileira – DCB, sin titular marcas o fabricantes específicos. De acuerdo con la *International Society of Drug Bulletins - ISDB* existen ventajas en la utilización de los nombres científicos reconocidos internacionalmente en la educación inicial de profesionales de la salud, con el intuito de mejorar la práctica de la prescripción y dispensación, contribuyendo para el uso racional y la información independiente, disminuyendo el desperdicio y evitando los errores de la medicación (Wannmacher, 2006).

Habitualmente los genéricos son más baratos en comparación a los medicamentos de marca, tanto en cuestiones de los gastos financieros de la industria, pues ya tiene los principios activos disponibles, como en la materia de la baja inversión en la divulgación de los mismos (Dias y Lieber, 2003). Un ejemplo de medicamento genérico al de lo que tiene marca sería el tan conocido Ácido Acetilsalicílico o Aspirina® de la industria alemana Bayer. Otro medicamento de marca por ejemplo, Amoxil® de la industria farmacéutica británica *GlaxoSmithKline – GSK*, que otrora era consumido por los pacientes por un precio elevado, después de la ley del genérico la población pasó a comprarlo como Amoxicilina con la misma calidad y un valor más barato en comparación a lo de marca.

En consecuencia de las políticas adoptadas, el mercado brasileño ofrece actualmente medicamentos genéricos para tratamiento de los más variados problemas de salud, como enfermedades del sistema cardiocirculatorio, anti-infecciosos, problemas digestivo/metabolismo y sistema nervoso central. Produce anti-inflamatorios hormonales y no hormonales, dermatológicos – enfermedad de Hansen, enfermedades respiratorias, enfermedad de Chagas, sistema urinario/sexual, oftalmológicos, anemia, anti-helmínticos/parasitarios, los antirretrovirales – ARV, oncológicos y contraceptivos (ProGenéricos, 2013).

Un acuerdo firmado entre Iniciativa de Medicamentos para las Enfermedades Olvidadas, por su sigla en inglés *DNDi*, y el Laboratorio Farmacéutico de Pernambuco – LAFEPE ofrecerá en todo el mundo, al costo, la primera formulación pediátrica de Benzonidazol, el medicamento más ampliamente utilizado para el tratamiento de la Enfermedad de Chagas (LAFEPE, 2012).

Responsable por un mercado de aproximadamente US\$ 10 mil millones al año, Brasil ya es considerado entre los diez primeros en el mercado farmacéutico a nivel mundial. Dentro de este sector, los genéricos vienen ocupando espacio debido a la política pública de accesibilidad e incentivo a la producción nacional y el consumo de estos medicamentos (Magalhães, 2011).

La baja disponibilidad de los ME en algunos centros de salud afecta principalmente a los individuos de mayor vulnerabilidad, es decir, con menor ingreso que dependen de la obtención de los ME gratuitos por el sector público. Además, la ausencia del ME puede ocasionar ingresos hospitalarios desnecesarios que aumentan en el gasto del sistema de salud.

Mientras, la ciencia y la tecnología están siempre en un constante avance y Brasil tiene que adaptarse a ese contexto para no perder el ritmo de su desarrollo en los temas de salud y la producción, distribución y venta de los medicamentos genéricos.

Además, las industrias farmacéuticas transnacionales están reaccionando, planteando tácticas lucrativas a este mercado prometedor. En este sentido la industria francesa Sanofi Aventis compró el laboratorio Medley en una transacción de US\$ 679 millones. La estadounidense Pfizer adquirió 40% de otro laboratorio, el TeutoBrasileño. En este caso específico, Pfizer entró con una atención estratégicamente rentable de actuar en el mercado de los genéricos, es decir, Teuto tiene la posibilidad de lanzar productos de Pfizer en la forma de genéricos con la marca Teuto *White*. Sin embargo, es necesario la autorización oficial de ANVISA para la producción y comercialización de los mismos. (Alanac, 2011, Universia Wharton, 2011).

Un ejemplo de disputa entre la industria farmacéutica brasileña y una poderosa multinacional ha sido sobre el antirretroviral Kaletra®, asociación de los principios activos Lopinavir y Ritonavir, que antes era una patente de la compañía estadounidense Abbott (Radis, 2005). Hoy el gobierno federal, a través del laboratorio FIOCRUZ produce y distribuye tanto a nivel interno, como vende a los países en vías de desarrollo, este antirretroviral tan necesario a los pacientes afectado por VIH/sida.

Aunque Brasil actualmente se encuentra en un rápido proceso de expansión, todavía existen diferencias de niveles de renta y necesidades entre la población de casi 200 millones de personas. Desde ahí, las políticas públicas, en especial de la salud y de la producción de medicamentos genéricos, deben ser muy concretas y sólidas a esta realidad.

Mecanismos de Política Industrial

La política industrial brasileña tiene su arranque en la década de 1970 con un crecimiento en el sector de la industria aunque el país pasaba por períodos de inestabilidad política, lo gobiernos militares intimidaban a las personas, pero el crecimiento económico vía la industrialización era una realidad. Sin embargo, los cambios a nivel global en las siguientes décadas hicieron que el país tuviese un retraso tras las deudas locales y externas a través de los ajustes financieros impuestos por el FMI y el Banco Mundial.

En los años 2000 la cuestión de la política industrial ha cambiado de dirección y tuvo una nueva visión acerca del mercado en crecimiento y conocido que regía la inversión en la ciencia y tecnología. El país está desarrollándose y ocupando un lugar de destaque en el escenario internacional.

Mecanismos de Política Tecnológica y Sanitaria

Según el Controle Geral da União – CGU brasileño, (2011) hubo un aumento en la inversión en el sector de la ciencia y tecnología. En la última década desde 2000 hasta el año de 2010 el gasto del PIB para este sector pasó de US\$16,75 mil millones para más de US\$ 30,45 mil millones, es decir 1,30% en 2000 a 1,66% del PIB en 2010. Además ha ocurrido una elevación del dispendio nacional en las actividades del binomio investigación y desarrollo – I&D que en el año de 2004 fue de US\$ 12,95 mil millones y en el año de 2010 ha sido de US\$ 21,75 mil millones.

En lo que se refiere al sector sanitario y más específicamente al farmacéutico, se exige un alto valor de inversión, dado que el sector tiene una potencial demanda de servicios científicos tecnológicos a nivel global. Los países que están capacitados en el campo de la biotecnología y la farmacología están en mejores condiciones para captar dicha demanda.

La campaña de Brasil para tratar el VIH/sida fue reconocida internacionalmente como exitosa y como un modelo para los países en desarrollo. El país emitió un decreto que le permite otorgar libremente licencias compulsorias sobre la base del interés público. Las implicaciones de la ley de protección de patentes en el acceso a las medicinas y la realización del derecho a la salud han sido positivas.

El derecho a la salud está intrínseco a unos de los derechos humanos – DDHH inalienables. El acceso a los medicamentos y un tratamiento adecuado lo hacen parte de los DDHH para atender las enfermedades que afectan a las personas. Desde ahí, los países deben establecer políticas direccionadas a asegurar

el acceso universal a los medicamentos. Todavía, los países en desarrollo sufren obstáculos desde los niveles políticos, económicos hacia los jurídicos para la concretizar tal objetivo (Torroba, 2012).

La OMC tiene como objetivo un control de las posibles tensiones entre los estados naciones en lo que se refiere a todas las cuestiones de orígenes comerciales. Sin embargo, el acuerdo *TRIPS* ya citado anteriormente que describe sobre la propiedad intelectual y está bajo el control de la OMC, en alguna medida facilita principalmente a los grupos económicos y más específicamente las grandes industrias farmacéuticas delante de las potenciales ganancias mercantiles.

Desde el principio del acuerdo *TRIPS*, Brasil hizo una demanda a la OMS donde decía que las decisiones no los ayudarían a los países que querían producir sus propios medicamentos genéricos con los precios más asequibles a la población. De hecho, no fue aceptado y a lo contrario fue rechazado por los gobiernos europeos, y principalmente de los Estados Unidos de América con sanciones comerciales.

Brasil sostiene que la propia estrategia para un acceso universal al tratamiento con fármacos anti-sida, producidos localmente y por tanto a precio muy bajo, unida a un intenso programa de prevención y tratamiento, ha frenado drásticamente la difusión de la enfermedad (Stefanini, 2002).

Brasil ha amenazado en varias ocasiones emitir una licencia compulsoria para negociar precios más bajos para las medicinas patentadas. El precio de los medicamentos para el sida cayó 82% en cinco años debido a la competencia de genéricos (Rompaey, 2009).

La iniciativa más relevante en términos de la política tecnológica a la producción de los medicamentos genéricos ha sido la creación de un sistema de infraestructura de investigación y servicios tecnológicos a la industria farmacéutica a través de la capacitación de las instituciones públicas y privadas (Quental, 2008).

El Programa de las Naciones Unidas al Desarrollo – PNUD divulgó en el reciente Informe sobre Desarrollo Humano donde se enseña que diversas naciones líderes del Sur están creando nuevos paradigmas para el adelanto del desarrollo humano y la reducción de las desigualdades por medio de políticas sociales innovadoras que cada vez son más estudiadas e imitadas en todo el planeta. Los programas pioneros de transferencia condicionada en Brasil, en el caso específico, han contribuido a disminuir las brechas en los ingresos, y a mejorar la salud y la educación en comunidades pobres (PNUD, 2013).

Las Industrias y Principales Medicamentos Genéricos Producidos en Brasil

La investigación y el desarrollo de nuevos fármacos están siempre en el poder de las grandes industrias farmacéuticas. Y eso depende mucho más del mercado del producto y no propiamente de las necesidades de salud de las poblaciones, especialmente de las menos favorecidas.

Hay una corriente de estudiosos que explica tal evidencia como *gap 90/10*, es decir, la inversión en estudios de las enfermedades vinculadas a la pobreza o a otras enfermedades de baja rentabilidad económica es mínima. El 90% de la investigación se dirige a enfermedades que afectan al 10% de la población mundial, la que tiene buenas situaciones socioeconómicas; mientras que sólo el 10% de la investigación se destina hacia las enfermedades que sufre el 90% más pobre de las sociedades de nuestro planeta (Carné, 2007).

La investigación de los fármacos siempre ha sido financiada por recursos públicos, como por ejemplo, los medicamentos para las enfermedades infecciosas tuvo origen a las cuestiones relacionadas a la colonización y/o en la fuerte presencia militar de los países desarrollados en los países dichos *tropicales*, como en el caso de la producción de los fármacos para tuberculosis y los antibióticos. Los principales medicamentos para malaria han sido estudiados por un laboratorio del Departamento de Defensa estadounidense en conjunto con las industrias farmacéuticas. Y en la década de los años de 1980 el primero medicamento para el sida fue originado a través del *National Institutes of Health* – *NIH* estadounidense (Bastos, 2006).

Los laboratorios farmacéuticos brasileños tuvieron su origen con distintas características de los internacionales, es decir, no empezaron con la investigación ni con el desarrollo. Todo se ha iniciado como una respuesta de la asistencia farmacéutica, a la cobertura de las brechas existentes en la producción de vacunas y los ME a la demanda de la población. Los principales actores del sistema de innovación en el sector sanitario son las universidades y las instituciones de investigación que progresivamente obtienen atención a nivel internacional en el campo científico (Bastos, 2006).

Algunos de los laboratorios públicos oficiales ya existen hace más de cincuenta años y están afiliados a la *Associação de los Laboratorios Oficiais do Brasil* – ALFOB. La asociación tiene como desafío ser una herramienta de gestión colectiva para los 20 laboratorios públicos nacionales e incentiva el progreso de la producción farmacéutica al contexto gubernamental. Véase Tabla 1.

Los primeros genéricos lanzados en el mercado brasileño fueron Ampicilina Sódica (antibiótico); Cefalexina (antibiótico); Clorhidrato de Ranitidina (anti ulceroso); Cetoconazol (antimicótico); Furosemida (diurético); Sulfato de Salbutamol (broncodilatador).

Los medicamentos ARV contra el VIH/sida distribuidos en la red pública son Abacavir; Aciclovir; Atazanavir; Didanosina; Darunavir; Efavirenz; Enfuvirtida; Estavudina; Etravirina; Fosamprenavir; Indinavir; Lamivudina; Lopinavir; Nelfinavir; Nevirapina; Oseltamivir; Raltegravir; Ribavirina; Ritonavir; Saquinavir; Tenofovir; Tipranavir; Zidovudina.

La manera como el país en desarrollo como Brasil garantiza el tratamiento a los enfermos de sida ha sido el motivo principal que llamó la atención de la OMS. El coste reducido del coctel antisida, la producción de los genéricos tras la obtención de la cláusula de emergencia de quiebra de patentes en el Acuer-

Tabla 1. Laboratorios Públicos Productores de Medicamentos, Sueros y Vacunas

Bio – Manguinhos Instituto de Instituto de Tecnologia em Inmunobiológicos	Rio de Janeiro – RJ
Far-Manguinhos Instituto de Tecnologias em Fármacos	Rio de Janeiro – RJ
Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem - FFOE. Farmácia Escola	Fortaleza – CE
Fundação Ezequiel Dias – FUNED	Belo Horizonte – MG
Fundação para o Remédio Popular – FURP	Guarulhos – SP
Indústria Química do Estado de Goiás – IQUEGO	Goiânia – GO
Instituto Vital Brasil – IVB	Niterói – RJ
Laboratório Farmaceutico do Estado de Pernambuco – LAFEPE	Recife – PE
Laboratório Farmacêutico do RGS – LAFERGS	Porto Alegre – RS
Laboratório de Ensino, Pesquisa e Extensão em Medicamentos e Cosméticos / Unidade de Produção de Medicamentos LEPEMC / UPM. Fundação Universidade de Maringá – FUEM	Maringá – PR
Laboratório Industrial Farmaceutico de Alagoas AS – LIFAL	Maceió – AL
Laboratório Industrial Farmaceutico do Estado da Paraíba – LIFESA	Joao Pessoa – PB
Laboratório Farmaceutico da Marinha – LFM	Rio de Janeiro – RJ
Laboratório Químico Farmacêutico do Exército - LQFEX	Rio de Janeiro – RJ
Laboratório Químico Farmaceutico da Aeronáutica – LAQFA	Rio de Janeiro – RJ
Laboratório de Produção de Medicamentos – LPM	Londrina – PR
Laboratório de Tecnologia Farmacêutica – LTF	Joao Pessoa – PB
Núcleo de Pesquisa em alimentos e Medicamentos – NUPLAM	Natal – RN
Fundação Universidade do Amazonas – FUAM	Manaus – AM
Núcleo de Tecnologia Farmacêutica	Teresina – PI

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=32478, 2013

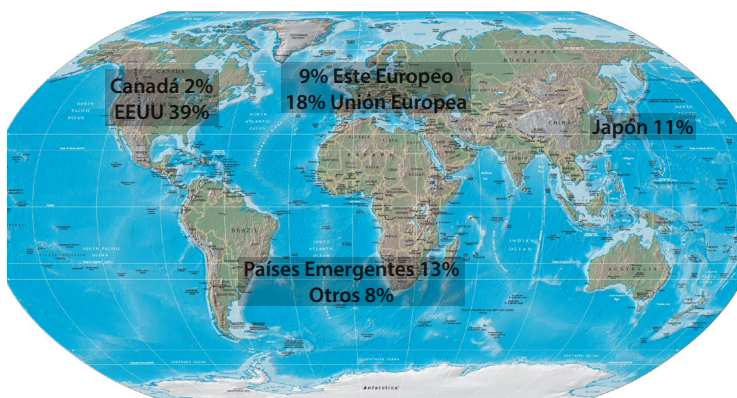
do *TRIPS/OMC* fue decisivo para el reconocimiento a nivel de la Organización Mundial de Salud. Más de 30 países, incluso de algunos de alto ingresos, como Alemania, España, Estados Unidos de América, Francia, Inglaterra, Japón utilizan la experiencia brasileña en el combate al VIH/sida (Informe Saúde, 2003).

Según el *Institute for Healthcare Informatics*, (2011) *IMS* en inglés, una compañía que estudia el comercio de las empresas de salud, incluso las industrias farmacéuticas, en todo el mundo, véase Mapa 1, los pronósticos para Brasil están en una ascensión al mercado de los fármacos. Además, las perspectivas indican la continuidad del crecimiento en este sector debido a la quiebra de las patentes que en los próximos años representará el aumento de la producción de los genéricos.

Mientras tanto, el *ranking* de las mayores empresas farmacéuticas en Brasil son EMS con Germed; la francesa Sanofi-Aventis con la compra del laboratorio Medley; Aché; el grupo brasileño Hypermarcas con DM, Farmasa y Neo Química, la suiza Novartis, Eurofarma, la estadounidense Pfizer, la alemana Bayer Schering y la británica – sueca Astra Zeneca Brasil.

En lo que se refiere a la distribución de los medicamentos genéricos el gobierno federal lanzó el Programa Farmácia Popular do Brasil – PFPB a través de la Ley nº 10.858, en 2004, con el objetivo de descentralizar la oferta de los medicamentos y por consecuencia facilitar el acceso para las personas con menor poder de compra o mismo aquellas que no utilizan el Sistema Único de Saúde - SUS es decir, se utilizan del servicio privado de salud, pero en la hora de la compra de los medicamentos no tienen condiciones financieras para obtener el medicamento necesario. Los fármacos más consumidos en la PFPB, véase

Mapa 1. Geopolítica de las Industrias Farmacéuticas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Periódico Valor Económico, 2010.

Tabla 2. Medicamentos más consumidos en la Farmácia Popular do Brasil

Medicamentos Esenciales:	Captopril	Atenolol
Enalapril	Hidroclorotiazida	Etformina
Nifedipina	Omeprazol	Ranitidina
Sinvastatina	Paracetamol	Ácido Acetilsalicílico

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Pinto, Costa, Castro, 2011.

Tabla 2, son todos considerados esenciales de la lista oficial brasileña (Pinto, Costa, Castro, 2011).

El PFPB tuvo como principal hito que la población, que tiene entre 4 a 10 de salario mínimo y que utiliza el servicio privado, tuviese acceso a la compra más barata de sus fármacos. Sin embargo, el programa cubrió tanto a los pacientes del sector privado como a los pacientes del sector público (Portal Brasil, 2013).

Consecuencias de las políticas de los medicamentos genéricos en la salud de la población

Las industrias tales como la dinamarquesa Nycomed; Sanofi-Aventis; la suiza Novartis/Sandoz Brasil; la indiana Ranbaxy; Pfizer/Teuto y la alemana Merck ya consideran el atractivo mercado de los genéricos como una forma de aumentar la comercialización de otros productos con sus propias logo marcas y también por la fecha de caducidad de las patentes de algunos fármacos que se aproxima hasta el año de 2015 (Scaramuzzo, 2010). Al mismo tiempo, las empresas privadas nacionales brasileñas como Aché, EMS, Eurofarma, Hypermarcas y Legrand también están lucrando con los medicamentos genéricos.

El gobierno recientemente hizo un anuncio acerca de nuevos incentivos a la producción de los medicamentos objetivando el costo de precios de los insumos importados y el fortalecimiento de la industria nacional. Los acuerdos fueron firmados entre los laboratorios públicos y privados extranjeros donde estos se comprometen a transferir la tecnología para la producción de medicamentos y vacunas en el plazo de cinco años (Portal Brasil, 2013).

Aparte del acuerdo firmado entre los laboratorios, el Banco de Nacional de Desarrollo Económico y Social – BNDES brindará una suma de US\$ 3,2 mil millones como ayuda de créditos a empresas que tengan proyectos innovadores en campo de la salud. Además del incremento de US\$ 0,65 mil millones en los laboratorios públicos, destinados a la investigación e insumos en el sentido de asegurar la autonomía brasileña en los productos, equipamientos, bien como el dominio de tecnologías prioritarias destinadas para atender a las demandas sanitarias en el país hasta el año de 2017 (BNDES, 2013).

El tema induce a estudiar la producción de las grandes industrias farmacéuticas en los últimos años, se observa el rechazo de la fabricación de

fármacos de las enfermedades negligenciadas prevalentes en los países de medio e bajo ingresos, o el *gap* 90/10 donde son invertidos grandes presupuestos en las investigaciones de las enfermedades crónicas como la hipertensión y diabetes, cáncer, enfermedad de Alzheimer. Además, no se puede dejar de citar los casos extremos, como las inversiones del binomio I&D en el campo del bioterrorismo, subyugando así, un gran número de personas que mueren diariamente por no tener una simple pastilla para combatir la malaria, la leishmaniosis, una infección gástrica o respiratoria.

En lo que se refiere a la ciudadanía femenina los conceptos siempre están relacionados, dado la práctica negativa y subyugada históricamente, a las diferencias y perjuicios, a la fragilidad en las postulaciones de sus derechos, en razonar y plantear políticas públicas que conlleven a sus beneficios (Araújo, 2012).

Sin embargo, en los últimos años se ha hecho una política de la salud destinada a la mujer brasileña, como la atención sexual y reproductiva. El gobierno también profundizó y amplió la promoción de las políticas de igualdad y justicia social con la inclusión de nuevos ejes estratégicos como la participación de las mujeres en los espacios de poder y decisión, desarrollo sostenible en el campo, en la ciudad como garantía de justicia ambiental, inclusión social, soberanía y seguridad alimentaria, derecho a la tierra, vivienda digna e infraestructura social en los medios rural y urbano.

Actualmente el país pasa por un período de avances democráticos que afirman los resultados en la salud y consecuentemente causan un amplio apoyo popular para la democracia. El proceso podrá prolongarse si se dan las condiciones para la democracia, basada en los respetos a los derechos básicos de todos (Uauy, 2011).

Es sabido que las diferencias sociales, las desigualdades son muy definidas en el país. Además, la élite, los formadores de opiniones y la *mass media* no tienen descanso intentando derrumbar los cambios que esa mayoría de personas, que hace pocos años estaban en las chabolas y que ahora tienen su casa, una renta para poder sustentar a su familia.

A pesar de todos los esfuerzos, todavía entre 15 y 20 % de la población brasileña no tiene acceso a los medicamentos esenciales. Razón por la cual el gobierno viene sumando esfuerzos en la asistencia farmacéutica, asociado a nuevos programas de vanguardia, a la modernización y ampliación de la capacidad instalada de los laboratorios públicos y a garantizar la distribución gratuita de medicamentos por la red de SUS (Magalhães, 2008).

El total de comercialización de medicamentos genéricos en 2011 ha sido de US\$ 2,45 mil millones, marchando contra los US\$ 1,7 mil millones de 2010 y representando un aumento de 40%. También se ha verificado el aumento de número de registro de estos medicamentos con un crecimiento de 73% en relación al año anterior (Portal da Saúde, 2012).

La figura 1 muestra los beneficios de la política de producción de los medicamentos genéricos.

Figura 1. Política de Producción de Medicamentos Genéricos



Fuente: Elaboración propia, 2013.

5. Conclusión

Las políticas de salud están cambiando en el sentido de mejorar la calidad de vida de la población, principalmente aquellos que están en situación de pobreza, conceptualizada como una carencia observada por debajo del grado límite para sostener la dignidad, o aquellos que están en pobreza absoluta.

Es notable que el tema de sanidad esté destacado por la capacidad de cambios, y realizaciones. Pero todavía aún no se ha conseguido un logro a nivel universal por cuenta de la población en general no tenga el acceso al sistema en todos los grados de atención a la salud. Una gran parte de la población todavía no cuenta con una respuesta de prevención de medio o largo plazo y continúa reclamando por una atención más digna por el sistema sanitario del país.

La política industrial es un sector que exige un alto grado de recursos humanos capacitados y de inversiones financieras en la tecnología, en el binomio I&D para estar en coherencia con el progreso a nivel mundial.

La política de producción de medicamentos genéricos en Brasil está en expansión en los últimos años dado su firmeza por responder la demanda de una población al acceso a los medicamentos esenciales. El programa de atención universal y gratuita a los pacientes de VIH/sida es sinónimo de éxito reconocida por la Organización Mundial de Salud.

Mientras tanto, la política destinada a la producción, distribución de los medicamentos genéricos debe ser sostenible, las inversiones en los laboratorios públicos y en recursos humanos calificado deben ser constantes. Que el acceso de los medicamentos genéricos sea basado en universalidad y en la

equidad, considerando aquí también la cuestión de género, sea a través de SUS o de las Farmacias Populares.

La población, al principio de la creación de la política de los genéricos, no tenía confianza por varios motivos, a ejemplo de la duda frente al fármaco de marca, de la influencia de los propios médicos, y con las campañas masivas de publicidad en favorecimiento a las *Big Pharmas*. Asimismo, con la intensa inversión gubernamental en esta política, los cambios fueron notados hasta por las empresas farmacéuticas.

Los genéricos ya son responsables por 24% del mercado de medicamentos, en término de unidades y 21% en unidades monetarias. Actualmente entre los 10 mayores laboratorios que operan en el país 4 producen medicamentos genéricos. En 2002, los genéricos representaron 5,7% en término de unidades y 4,7% en dólares. En 2011 fueron comercializados 550 millones de unidades de medicamentos genéricos. Un aumento de 25% en relación al año de 2010.

Actualmente los medicamentos genéricos son considerados un hecho exitoso en el mercado farmacéutico brasileño y las grandes industrias transnacionales están involucradas y muy comprometidas en este sector para no perder su rentabilidad o ventajas en esta oportunidad que está en crecimiento, con la consiguiente repercusión en la salud de la población.

6. Bibliografía

- AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA – ANVISA (2003). *Lei nº 9.787, de 10 de Fevereiro de 1999*. D.O 11.2.1999. Seção 1. Página 1. Legislação 80 Consolidada. Disponible en: www.anvisa.gov.br/legis/consolidada/lei_9787_99.htm. [Consultado: 10/11/2012].
- ARAÚJO, C. (2012). *Cidadania democrática e inserção política das mulheres*. Revista Brasileira de Ciência Política. Nº 9. Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília. Páginas 147-168.
- ASSOCIAÇÃO DOS LABORATORIOS FARMACEUTICOS NACIONAIS – ALANAC (2011). *EMS recorre contra suspensão de venda de genérico do Crestor*. Noticias. Disponible en: http://www.alanac.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6497:emsrecorre-contrasuspensao-de-venda-de-generico-do-crestor-portal-ig-&catid=45:associados [Consultado: 10/02/2013].
- BASTOS, V. (2006). *Laboratórios farmacêuticos oficiais e doenças negligenciadas: perspectivas de política pública*. Revista do Banco Nacional de Desenvolvimento – 81BNDES. Volume 13. Nº 25. P 269-298. Rio de Janeiro. Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Saude/200606_2.html [Consultado: 12/11/2012].
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL – BNDES (2013). *BNDES renova o Profarma e amplia apoio à biotecnologia*. Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2013/Todas/20130411_profarma.html [Consultado: 14/04/2013].
- CARNÉ, X. (2007). *Sistema de patentes y accesibilidad a los medicamentos esenciales en el mundo*. Revista Medicina Clínica. Editoriales. Volumen 129. Nº16. Unidad de Evaluación, Soporte y Prevención. Servicio de Farmacología Clínica. Hospital Clínica. IDIBAPS. Barcelona. Disponible en: http://apps.elsevier.es/watermark/ctl_servlet?f=10&pident_articulo=13111810&pident_usuario=0&pcontactid=&pident_revista=2&ty=43&accion=L&origen=elsevier&web=www.elsevier.es&lan=es&fichero=2v129n16a13111810pdf001.pdf [Consultado: 02/10/2012].

- CONTROLADORIA GERAL DA UNIAO – CGU (2011). 4.4 *Ciência e tecnologia*. 4.4.1. *Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação*. Disponible en: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaocontaspresidente/2011/Arquivos/Parte-IV/4.4.pdf> [Consultado:14/04/2013].
- DALHMAN, C. y FRISCHTAK, C. (1993). *National Systems Supporting Technical Advance in Industry: The Brazilian Experience*. En: *National innovations systems: a comparative analysis*. Oxford University Press. Oxford.
- DIAS, C. y LIEBER, N. (2006). *Processo da implantação da política de medicamentos genéricos no Brasil*. Caderno de Saúde Pública. Volume 22. Nº8. Rio de Janeiro
- FARFÁN, G. (2007). *El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales*. Artículo. Revista Polis Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial. Volumen 3. Nº 1. Universidad Autónoma Metropolitana. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72630105>. [Consultado: 10/01/2013].
- HERNÁNDEZ, R. [et al]. (2007). *Fundamentos de metodología de la investigación*. McGrawHill. Madrid.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA DESENVOLVIMENTO I SUTRIAL – IEDI (2002). *A Política de desenvolvimento industrial: o que é e o que representa para o Brasil*. Disponible en: www.iedi.org.br/admin/pdf/pol_desenvolv_industrial.pdf.
- INFORME SAÚDE AIDS (2003). *Programa brasileiro vai apoiar política da OMS*. Divisão de Jornalismo da Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Saúde. Ano VII. Nº 214. Disponible en: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/periodicos/informesaude/informe214.pdf>. [Consultado: 22/03/2013].
- IMS HEALTH (2011). *Saiba o que impulsiona o mercado farmacêutico brasileiro*. Noticias. Disponible en: http://www.imshealth.com/portal/site/ims/menuitem.d248e29c86589c9c30e81c033208c22a/?vgnnextoid=5f0ceb6973858310VgnVCM10000076192_ca2RCRD. [Consultado: 18/04/2013].
- LABORATÓRIO FARMACEUTICO DE PERNAMBUCO – LAFEPE (2012). *LAFEPE produzirá remédio para crianças/os portadores de mal de Chagas*. Noticias. Disponible en: www.lafepe.pe.gov.br/LAFEPE/noticias/noticiario/17072008.html. [Consultado:14/04/2012].
- MAGALHÃES, J. [et al.]. (2011). *Laboratórios oficiais e sua relevância para saúde pública do Brasil*. Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde. Volume 5. Nº1. Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ. Disponible en: <http://www.reciis.cict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/367/798>. [Consultado: 02/10/2012].
- MAGALHÃES, J. [et al.]. (2008). *Principales desafíos de la producción pública de medicamentos en Brasil y panorama del sistema de salud*. Debate. Revista Cubana de Salud Pública. Volume 34. Nº 3. Ciudad de La Habana. Disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/rcsp/v34n3/spu13308.pdf>. [Consultado:17/10/2012].
- MÉDICOS SIN FRONTERAS – MSF (2012). *Finalizan las audiencias del caso Novartis*. Noticias. Disponible en: <http://www.msf.es/noticia/2012/finalizanaudiencias-del-caso-novartis> [Consultado el 03/01/2012].
- MINAYO, C. (2012). *Global & local, meritocrático & social: o papel da ciência e tecnologia em saúde coletiva no Brasil*. Revista Tempus Actas de Saúde Coletiva. Centro de Estudos Avançados. Núcleo de Estudos de Saúde Pública. Universidade de Brasília. Brasília. Disponible en: <http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/viewArticle/1111>. [Consultado: 06/02/2013].
- MINISTÉRIO DA SAÚDE – MS (2000). *Política nacional de medicamentos. Informes técnicos institucionais*. Secretaria de Políticas de Saúde. Revista de Saúde Pública. Volume 34. Nº 2. Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo. São Paulo.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD – OMS (2010). *Informe sobre la salud en el mundo. La financiación de los sistemas de salud. El camino hacia la cobertura universal*. Resumen.

- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD – OPS (2009). *Política andina de los medicamentos*. Comisión Técnica Subregional para la Política de Acceso a Medicamentos. Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue. Lima.
- PIERSON, P. (2004). *Politics in time. history, institutions and social analysis*. Princeton University Press. New Jersey. Por Juan Bautista Lucca. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Volumen 18. N°1. 2009. Instituto de Ciencia Política. Montevideo. Disponible en: <http://respaldo.fcs.edu.uy/icp/revista.htm>.
- PINTO, C., COSTA, N., CASTRO, C. (2011). *Quem acessa o programa farmácia popular do Brasil? aspectos do fornecimento público de medicamentos*. Temas Livres. Ciência & Saúde Coletiva. Volume 16. Rio de Janeiro.
- PORTAL BRASIL (2013). *Pacote de medidas permitirá que mais medicamentos sejam fabricados no Brasil*. Noticias. Disponible en: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2013/04/12/mais-medicamentos-seraoproduzidos-no-brasil>. [Consultado: 14/04/13].
- PORTAL DA SAÚDE (2012). *Doenças crônicas. BRICS discutem ações de cooperação em saúde*. Disponible en: <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/noticia/5248/162/brics-discutem-aco-es-decooperacao-em-saude.html> [Consultado: 23/04/2013].
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD (2013). *El Ascenso del Sur: Progreso Humano en un Mundo Diverso*. Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York.
- PRO GENÉRICOS (2010). *Associação brasileira das indústrias de medicamentos genéricos*. Disponible en: www.progenericos.org.br. [Consultado: 13/12/2012].
- QUENTAL, C. et al. (2008). *Medicamentos genéricos no Brasil: impactos das políticas públicas sobre a indústria nacional*. Artigo. Ciência e Saúde Coletiva. Volume 13. Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva. Rio de Janeiro. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v13s0/a11v13s0.pdf> [Consultado: 10/12/2012].
- RADIS (2005). *Quebra de patentes, que confusão*. Comunicação em Saúde. Revista. Resumo. N° 36. Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ . Disponible en: <http://www.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/36/sumula/quebra-de-patentes-queconfusao>. [Consultado: 01/02/2013].
- RAPAPORT, J. (2012). *Medicamentos essenciais*. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Hegoa. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Universidad del País Vasco. Disponible en: www.dicc.hegoa.edu.es. [Consultado: 05/06/2012].
- ROJO, P. (2001). *El acceso a los medicamentos esenciales en los países pobres*. Debate. Gaceta Sanitaria. Órgano Oficial de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria. Revista. Volumen 15. N° 6. Páginas 540-545. Madrid. Disponible en: <http://www.elsevier.es>. [Consultado: 01/02/2013].
- ROMPAEY, K. (2009). *Salud global y derechos humanos: propiedad intelectual, derecho a la salud y acceso a los medicamentos*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XV. 497-522. Montevideo. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2009/pr/pr29.pdf> [Consultado: 21/03/2013].
- SCARAMUZZO, M. (2010). *Laboratórios. Aquisições, ampliações de fábricas e pesquisas são foco dos investimentos. farmacêuticas planejam aporte de R\$ 3 bilhões 91 no país em 2010*. Valor. Empresa e Tecnologia. Jornal Valor Econômico – CADB -Empresas - 1ª Página. São Paulo.
- SOUZA, S. (2008). *Brasil, Índia y Suráfrica, potencias para un nuevo orden*. Estudios de Política Exterior. Volumen 22. N° 121 p. 165-178. Madrid.
- STEFANINI, A. (2002). *Fármacos y multinacionales: ¿quién ha vencido en Sudáfrica?* Artículo. En: Salud y Desarrollo – SIDA. Medicus Mundi. Biblioteca Hegoa. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/12048/original/Salud_y_Developmento-SIDA.pdf. [Consultado: 13/11/2012].

- TORROBA, R. (2012) *Derecho a la salud y las patentes farmacéuticas en las relaciones internacionales*. VI Congreso de Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de la Plata. La Plata.
- UAUY, R. (2011). *Impacto da experiência brasileira na América Latina*. Saúde no Brasil. Comentário. The Lancet. Health in Brazil. Series Comments. Disponible en: <http://download.thelancet.com/flatcontentassets/pdfs/brazil/brazilporcom5.pdf> [Consultado: 16/12/2012].
- UNIVERSIA WHARTON (2011). *Drug Wars: Pharma firms battle over Brazil's generics*. Wharton University of Pennsylvania. Healthy Economy. Disponible en: <http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=2024&language=english>.
- WANNMACHER, L. (2006). *Medicamentos essenciais: vantagens de trabalhar com este contexto*. Uso Racional de Medicamentos: Temas Seleccionados. Volume 3. Nº 2. Brasília. Disponible en: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/med_essenciais.pdf. [Consultado: 21/01/2012].
- YERA, I. (2009). *Experiencia cubana en la innovación farmacéutica*. En: *El acceso a los medicamentos de alto costo en las Américas: contexto, desafíos y perspectivas*. Serie Técnica Nº 1. Anexo. Medicamentos esenciales, acceso e innovación. Organización Panamericana de la Salud. Oficina Regional de la Organización Mundial de Salud.

La ayuda humanitaria y defensa de los derechos humanos de los migrantes en torno a la Frontera Norte de México

M^a Isolda Perelló Carrascosa

Doctoranda en Desarrollo Local y Cooperación Internacional, línea de Investigación Cooperación Internacional al Desarrollo y Territorio.
Universitat de València

Resum

Durant l'Administració Obama, la política migratòria dels Estats Units s'ha fonamentat en l'aplicació de mesures de control fronterer severes i del Programa Comunitats Segures, a través del qual s'ha produït la deportació massiva de migrants majoritàriament d'origen mexicà, amb intenció de criminalitzar-los. Aquesta circumstància ha afavorit l'establiment d'una autèntica indústria al voltant de la detenció i deportació de migrants, basada en un model de gestió privada del sistema carcerari que produeix anualment bilions de dòlars, amb la consegüent vulneració dels seus drets humans. Això li ha generat al Govern Federal de Mèxic un greu problema humanitari a les principals zones de recepció de repatriats, ja que les polítiques en la matèria són insuficients, per això recaurà sobre les organitzacions de la societat civil la tasca d'ajuda humanitària i defensa dels drets humans dels migrants a banda i banda de la Frontera.

Paraules clau: frontera, migrants, detenció, deportació, drets humans.

Abstract

During the Obama administration, immigration policy of the United States were based on the inforcement of severe border control measures and the program "Secure Communities" through which there has been a mass deportation of migrants, mostly of Mexican origin, with the intention to criminalize them. This circumstance has favored the establishment of a genuine industry surrounding the arrest and deportation of migrants, based on a model of privately run prison systems that produce billions of dollars annually, with the consequent violation of human rights. This has generated a serious humanitarian problem in the main reception areas of repatriates to the Federal Government of Mexico, whose policies in this area are inadequate, and the work of humanitarian aid and defence of human rights of migrants on both sides of the border will fall on the organizations of civil society.

Keywords: border, migrants, detention, deportation, human rights.

Resumen

Durante la Administración Obama, la política migratoria de los Estados Unidos ha estado fundamentada en la aplicación de severas medidas de control fronterizo y del Programa Comunidades Seguras, a través del cual se ha producido la deportación masiva de migrantes mayoritariamente de origen mexicano, con intención de criminalizarlos. Tal circunstancia ha favorecido el establecimiento de una auténtica industria en torno a la detención y deportación de migrantes, basada en un modelo de gestión privada del sistema carcelario que produce anualmente billones de dólares, con la consiguiente vulneración de sus derechos humanos. Esto ha generado un grave problema humanitario en las principales zonas de recepción de repatriados para el Gobierno Federal de México, cuyas políticas en la materia son insuficientes, por lo que recaerá sobre las organizaciones de la sociedad civil la labor de ayuda humanitaria y defensa de los derechos humanos de los migrantes a ambos lados de la Frontera.

Palabras clave: frontera, migrantes, detención, deportación, derechos humanos.

1. Introducción

La Frontera Norte de México con Estados Unidos constituye la región más transitada del mundo y es atravesada diariamente por más de un millón de personas y 300.000 vehículos, siendo el paso fronterizo de San Ysidro, ubicado entre la ciudad de Tijuana, B. C. y San Diego, CA, el que presenta mayor movimiento. La línea divisoria que separa a ambos países, con una extensión de 3.144 kilómetros (1.954 millas), se prolonga desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México, cruzando por cuatro estados estadounidenses y seis mexicanos que conectan ciudades gemelas ubicadas a ambos lados de la frontera, de modo que tradicionalmente las actuaciones de estos países vecinos han estado dirigidas al fortalecimiento de la seguridad de la región fronteriza, con el objeto de facilitar los flujos seguros y eficientes de bienes y personas.

Es por ello que a lo largo de la historia se han suscrito diversos Tratados, Memorandos y Acuerdos que reflejan la complejidad de unas relaciones basadas no sólo en el espacio geográfico que comparten o en los intereses económicos existentes entre ambos, especialmente a partir de la firma del Tratado de

PERELLÓ CARRASCOSA, M^a Isolda (2013) "La ayuda humanitaria y defensa de los derechos humanos de los migrantes en torno a la Frontera Norte de México" *E-DHC, Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, nº 1, 57 – 84 p. <doi: [10.1038/415725a](https://doi.org/10.1038/415725a)>

Enviado: 31/7/2013

Aceptado: 15/9/2013



Imagen 1. De izquierda a derecha: José Moreno Mena, Gilberto Martínez Amaya*, Esmeralda Siu Márquez* y Mary Galván Romero* (de la COALIPRO); Gaspar Rivera-Salgado y José González* (del FIOB); Joseph Villela (de CHIRLA); Enrique Morones* y Olga Ontiveros (de Border Angels y Ángeles sin Fronteras).

*Imágenes tomadas por la autora en el trabajo de campo.

Se agradece de manera muy particular a los representantes y trabajadores de las diferentes instituciones públicas y privadas, así como a todas aquellas personas que han prestado su testimonio, por la contribución realizada al suministrar la información necesaria para cada uno de los materiales que se han originado a partir del trabajo de campo ya finalizado.



Mapa 1. Principales puertos fronterizos entre Estados Unidos y México, con sus ciudades "gemelas".

Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹, sino también en la existencia de una problemática social de gran magnitud que engloba dos aspectos fundamentales: los flujos migratorios de mexicanos indocumentados hacia el país vecino y el asentamiento de bandas de delincuencia organizada vinculadas al narcotráfico.

Por esta razón, la política migratoria de los Estados Unidos se ha caracterizado por la aplicación de severas medidas de contención de la migración, que han ido modificando los flujos de los migrantes indocumentados mexicanos. Por un lado, desde que se dio inicio en 1994 al proceso de militarización de la frontera con la Operación Guardián y sus consiguientes réplicas y que acabó con el cierre definitivo de la misma tras los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, el cruce se hizo por rutas alternativas más peligrosas y con costes más elevados para los migrantes indocumentados, encontrando muchos de ellos la muerte en su trayecto. Pero la dificultad del cruce también ha afectado a la circularidad migratoria, de modo que ahora existe en Estados Unidos una mayor permanencia de los migrantes mexicanos, acompañada del asentamiento de sus familias.

Por otro lado, las medidas de contención de la migración indocumentada aplicadas durante la Administración Obama, también han implicado un alarmante incremento en el número de deportaciones, favorecido por el Programa "Comunidades Seguras", cuya finalidad es la de identificar a extranjeros que han sido arrestados o detenidos para proceder, en determinados casos, a su deportación. Sin embargo, aunque se pretende perseguir los crímenes más

1. NAFTA, por sus siglas en inglés: "North American Free Trade Agreement". Este tratado fue suscrito entre Estados Unidos de México, Canadá y Estados Unidos en diciembre de 1992. Se trataba de un acuerdo comercial negociado durante la administración del presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari, del presidente estadounidense George H.W. Bush, y del primer ministro canadiense Brian Mulroney, que entró en vigor en 1994. Uno de sus principales objetivos era eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación trilateral de bienes y servicios. http://idatd.eclac.cl/controversias/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_del_Norte-TLCAN.pdf [Consulta de 17 de abril de 2013].

graves: asesinatos, violaciones, narcotráfico, etc., bajo su amparo se está produciendo la deportación de personas que habían cometido delitos menores, simples faltas, o que incluso, en el peor de los casos, nunca habían delinuido, lo que está dando lugar a numerosos casos de separación familiar.

Además, desde que se implementó este programa, se ha generado toda una industria en torno a la detención y deportación de migrantes. En Estados Unidos existen unos 250 centros de detención, ya sean cárceles del condado o centros más grandes gestionados por compañías privadas, que actúan bajo una escasa supervisión federal y donde los migrantes son enviados antes de la deportación. Estas compañías carcelarias privadas cobran un promedio de 122 a 164 dólares por cada noche que pasan detenidos, por lo que sus ingresos dependen directamente del número de presos que ostentan en sus dependencias. Existe así un gran negocio lucrativo para las principales compañías carcelarias privadas: “*Corrections Corporation of America*” (CCA), “*The GEO Group*” o “*Management and Training Corp.*”, que además promueven mediante donativos efectuados durante las campañas electorales, legislaciones estatales restrictivas de la inmigración (como la polémica Ley SB 1070 o Ley Arizona²), así como la aplicación de medidas que favorecen la detención y expulsión de extranjeros indocumentados, con el objetivo de obtener mayores ganancias.

Las consecuencias del programa se han hecho notar en localidades como Tijuana y Mexicali, ubicadas en el estado de Baja California (México), cuyos puertos de entrada fronterizos han registrado el mayor número de eventos de repatriación en los últimos años. Los migrantes cuando son deportados, a pesar de las ayudas iniciales que reciben del Gobierno Federal de México a través del Programa de Repatriación Humana³ (PRH), ejecutado por el Instituto Nacional de Migración (INM) en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y su red de albergues, tras éstas, se convierten en un colectivo

2. Legislación anti-inmigrante adoptada en Arizona en 2010, (Estados Unidos), que pretende crear en ese Estado una exhaustiva regulación estatal para abordar la migración en general, y en concreto, la migración irregular. A través de ésta, los oficiales de policía de Arizona, tanto a nivel local como estatal, deben investigar el estatus migratorio de todo individuo que sea retenido por cualquier razón si cuentan con una “sospecha razonable” de que dicha persona se encuentra en situación irregular en los Estados Unidos, basándose en aspectos como la raza, el idioma y el origen étnico y nacional. Gilman, D. “El choque de Arizona con los derechos humanos: la Ley SB 1070”. Anuario de Derechos Humanos 2011. Pp.87-97. http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/19780/Gilman_AdDH.pdf?sequence=2 [Consulta de 3 de enero de 2013].

3. El Programa de Repatriación Humana está dirigido especialmente para brindar seguridad, orientación y apoyo en el regreso a México de las personas repatriadas o deportadas. http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Programas_del_INM [Consulta de 20 de febrero de 2013]. Este programa surgió como un compromiso del Gobierno Federal a fin de generar las condiciones para que los mexicanos repatriados o deportados de Estados Unidos se incorporen al desarrollo de la nación. La instrumentación del programa, es coordinada por el Instituto Nacional de Migración y participan las secretarías de Trabajo y Previsión Social, Salud, Educación, Desarrollo Social, así como autoridades de los Gobiernos estatales, municipales y grupos de la sociedad civil. Este programa constituye el despliegue de una política humanitaria para reincorporar al país a los mexicanos repatriados o deportados por la frontera norte, especialmente a grupos vulnerables como las mujeres y niños. También brinda seguridad, orientación y apoyo al migrante en su regreso a México. <http://laconexionsusa.com/content/programa-de-repatriacio%CC%81n-humana> [Consulta de 8 de abril de 2013].

extremadamente vulnerable. Son constantemente acosados por la Policía Municipal (lo que hace que inevitablemente sea asociada su condición a la delincuencia), por los cárteles de la droga afincados en las ciudades o son presa de los coyotes u otras personas que los extorsionan y secuestran. De este modo, muchos de ellos, al verse sin recursos y perseguidos, sufren la discriminación de sus propios connacionales y sin expectativas, acaban en condición de calle cayendo en el consumo de drogas y alcohol, por lo que su situación es de emergencia humanitaria.

2. El proceso de militarización de la Frontera Norte de México y sus consecuencias

Cuando en el año 1993 Bill Clinton llegó a la Presidencia de los Estados Unidos, existían unas altas tasas de migración indocumentada como consecuencia de la crisis económica de México⁴. Hasta mediados de los noventa, casi dos tercios de este tipo de flujo migratorio se desplazó hasta el Estado de California (Massey, Durand y Malone, 2009), ya no siendo prioritarios otros destinos tan populares como Texas e Illinois, por lo que pronto la opinión pública y los responsables políticos comenzaron a ver en esto una seria amenaza para la estabilidad del país. Por ello, se desarrolló una nueva estrategia nacional para la vigilancia en la frontera con México basada en la política de “prevención por medio de la disuasión”, a través de la cual ya no era prioritario detener y deportar indocumentados, sino más bien disuadirlos (Wayne Cornelius, 2001).

Así, se destinó más presupuesto para militarizar la frontera, y se llevaron a efecto tres operaciones con la finalidad de evitar el cruce: la Operación Bloqueo o *Blockade* (que pasó a llamarse *Hold the Line*), en Texas (El Paso, 1993); la Operación Guardián o *Gatekeeper*, en California (San Diego, 1994), y finalmente, la Operación Salvaguarda o *Safeguard* en Arizona (Tucson, 1995), réplica exacta de la Operación Guardián. El objetivo de la Operación Guardián era tratar de evitar por completo el cruce de indocumentados en el área de San Diego-Tijuana⁵, que era el lugar de mayor tránsito, seguidos de El Paso y Laredo, zonas donde las cifras de detención de migrantes indocumentados eran muy elevadas. Para ello, se construyó en la frontera un muro que incluía tres bardas de contención, y un sistema de vigilancia de alta tecnología, por lo que el paso fronterizo quedó prácticamente sellado. De este modo, la frontera ubicada en la Baja California dejó de ser un lugar de cruce para pasar a convertirse en un lugar de repatriación.

4. En 1994, el peso mexicano sufrió una devaluación, que condujo al país a una crisis económica. <http://www.globalsecurity.org/military/ops/gatekeeper.htm> [Consulta de 25 de abril de 2013].

5. El Sector San Diego está situado al Norte de Tijuana y Tecate (México), donde la Border Patrol vigila las primeras 66 millas de la frontera desde el Océano Pacífico y cubre 7.000 km² del Suroeste de California. Antes de la Operación, era el más activo de todos.

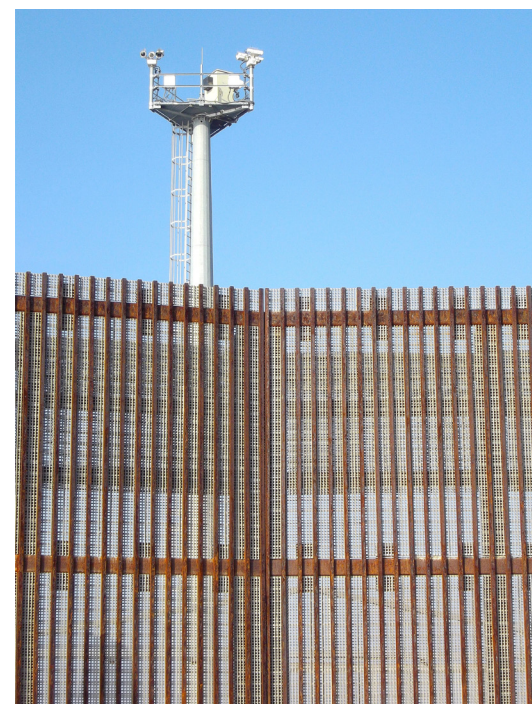


Imagen 2. Torre de vigilancia en el muro fronterizo de Tijuana, B.C. - San Diego, CA.

Pero la migración indocumentada se trasladó de California a los Estados de Arizona, Nuevo México y zonas más remotas del Valle de Río Grande en Texas. La mayor parte de las personas que pasaban hacia los Estados Unidos desde el año 1997 hasta el 2001 lo hacía por Tucson (Arizona - Sector Sur), donde se produjo un notable número de detenciones, aunque también de decesos. Esto era debido a que se veían obligados a atravesar el "Paso de la Muerte", ubicado entre los desiertos de Arizona y Sonora, cuya orografía provocó que se triplicaran las tasas de muerte por asfixia, ahogamiento, deshidratación y frío (Massey, et al., 2009).

En el año 2001, esta situación se vio agravada tras los atentados del 11 de septiembre, momento a partir del cual se aplicaron medidas de contención más severas, que han ido acompañadas de un proceso constante de criminalización del migrante. Con la "Patriot Act" (Ley Patriota)⁶ cuyo propósito es "disuadir y castigar los actos terroristas en los Estados Unidos y alrededor del mundo, para mejorar las herramientas de investigación encargados de hacer cumplir la ley, y otros fines"; la inmigración pasó a ser una cuestión de seguridad nacional, y poco después se convirtió en tendencia mundial.

En 2003 se creó el Departamento de Seguridad Nacional (DHS), actualmente dotado de 180.000 empleados, e integrado por 22 departamentos y agencias federales en un ente unificado⁷, con la misión de prevenir el terrorismo y mejorar la seguridad; proteger y gestionar las fronteras; hacer cumplir y aplicar las leyes de inmigración; proteger y asegurar el ciberespacio; y activar dispositivos frente a desastres naturales. Asimismo, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS)⁸ pasó a formar parte del DHS, y se fundó el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE)⁹, constituyéndose como la segunda mayor agencia de investigación del gobierno federal. Este órgano era el encargado de aprehender indocumentados en el interior del país (Alarcón y Becerra, 2012), mientras que la Border Patrol¹⁰ seguía haciéndolo en la frontera.

Además, se inició la construcción del muro en Sonora, desarrollando una estrategia análoga a la perseguida en Tijuana, que era precisamente evitar o controlar el cruce de migrantes, por lo que la circularidad de la migración se vio afectada y trajo una serie de consecuencias:

Esto provocó que el flujo migratorio cambiara hacia la Baja California, Tecate, Mexicali, la zona del desierto, la zona del río, Algodones, y se diversificó mucho el flujo. [...] Después de 2001, con el proceso de militarización del otro lado de la frontera y con todas las medidas que se adoptaron, y en 2005, con la declaración de guerra del ex presidente F. Calderón contra los narcos, que los replegó

6. Usa Patriot Act. http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/ [Consulta de 15 de noviembre de 2012].

7. <http://www.dhs.gov/creation-department-homeland-security> [Consulta de 28 de abril de 2013].

8. U.S. Immigration and Naturalization Service.

9. US Immigration And Customs Enforcement.

10. En mayo de 1924 se creó la Border Patrol (Patrulla Fronteriza), que dependía de la Oficina de Inmigración, con la finalidad de controlar la frontera al norte (con Canadá) y al sur de Estados Unidos (con México).



Imagen 3. Valla fronteriza en Tijuana, y homenaje en el “Día de Muertos” a las víctimas desde la construcción del muro.

a lugares inhóspitos [...] ubicados justo por la frontera, [...] los migrantes quedaron entre dos fuerzas. (José Moreno Mena, Presidente de la Coalición Pro Defensa del Migrante, A.C.).

Es por ello que las bandas organizadas en torno al narcotráfico, comenzaron a utilizar a los migrantes como medio de transporte de la droga a lo largo de la frontera, siendo habitualmente secuestrados, extorsionados y finalmente, asesinados. Pero también eran presa de los abusos de la policía municipal, hechos que normalmente no son denunciados por las víctimas.

El problema en México es que existe lo que se conoce como “números negros”, y no se registran muchas cosas, lo que provoca que haya desinformación. Los migrantes no denuncian, porque son agredidos por la propia policía, o la policía está en connivencia con los narcotraficantes, y lo que hacen es decirlo a las organizaciones civiles. [...]. Por eso es muy difícil hacer una política pública de prevención, porque las autoridades argumentan que no hay denuncias. (José Moreno Mena).

Los testimonios recogidos han sido fundamentales para la elaboración de informes por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH), que reportó en 2012 una cifra muy superior a 10.000¹¹ secuestros en sólo seis meses, y se trata de un fenómeno que se está dando a lo largo de toda la Frontera Norte.

Todas estas circunstancias han hecho que desde la construcción del muro hasta la fecha, se hayan registrado oficialmente más de 5.800 muertes, aunque es posible que esta cifra sea muy superior (e incluso el doble), debido a la dificultad que entraña la identificación de los restos de los cadáveres o porque éstos se hallan en tumbas ubicadas en los Estados Unidos, que no son objeto de reclamación ni de identificación con pruebas de ADN.

11. Esas cifras se están actualizando, de modo que en marzo de 2013 ya habían registradas 11.000 víctimas de secuestro. “11 mil migrantes secuestrados en sólo un año: CNDH”. (05.03.2013). <http://aristeguinoticias.com/0503/mexico/11-mil-migrantes-secuestrados-en-solo-un-ano-cndh/> [Consulta de 23 de mayo de 2013].

3. El Programa Comunidades Seguras: la criminalización de los migrantes y la separación familiar

En 1996 se modificó la Sección 287 (g) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA)¹², en virtud de la cual, se autorizaba al Gobierno Federal a establecer acuerdos con agencias policiales estatales y locales, para realizar las funciones de aplicación de la ley de inmigración, previa formación supervisada por el ICE. De este modo, se estaba concediendo extraordinariamente a las autoridades locales el poder de detención y encarcelamiento, que era competencia exclusiva de las agencias federales. Así, el ICE comenzó a formalizar Memorandos de Acuerdo (MOA)¹³, a través de los cuales, los agentes de policía locales y estatales podían realizar actividades de inspección de personas con la finalidad de comprobar su estatus migratorio, y detenerlos por violaciones de las leyes migratorias, hasta que llegaran las autoridades federales. Alarcón y Becerra (2012) señalan que en junio de 2009 ya se habían suscrito por el ICE 66 acuerdos en 23 Estados, y se certificaron a 833 agentes conforme a las exigencias del programa.

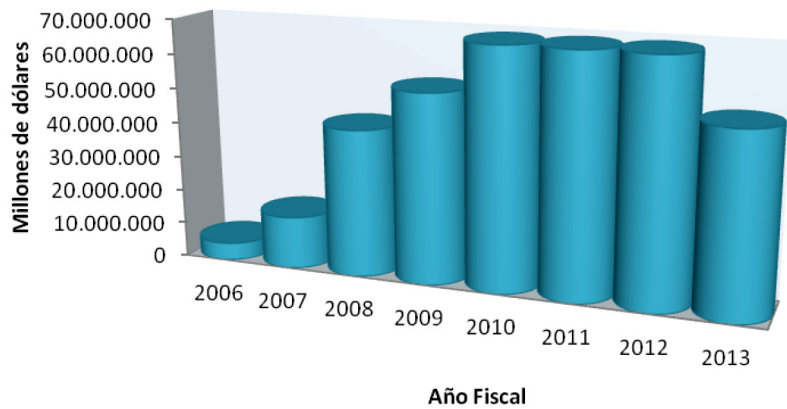
Durante el año 2008, la Administración Bush intensificó su política migratoria de deportaciones, y el ICE empleó una nueva estrategia. Sus prioridades eran la identificación y deportación de quienes habían violado leyes criminales, acababan de cruzar la frontera sin documentos, habían infringido reiteradamente las leyes de inmigración o eran fugitivos de la Corte de Inmigración. Para cumplir con estos objetivos, se empleó desde entonces como instrumento principal el Programa Comunidades Seguras, en base al cual “el ICE trata de identificar a los indocumentados de entre las personas que están purgando penas en las prisiones de las ciudades y estados para deportarlos a sus países de origen el día de su liberación” y el Programa Fugitivos, “que persigue a inmigrantes que se les ha ordenado salir de Estados Unidos, pero no lo han hecho” (Alarcón y Becerra, 2012:131).

El Programa Comunidades Seguras ha sido fuertemente impulsado desde que Obama llegó a la Presidencia. Durante el año 2008 se aplicó en sólo 14 jurisdicciones, pero actualmente existe en más de 3.000 y pretende su extensión por todo el país a lo largo del año 2013. El Congreso asigna anualmente un partida presupuestaria al ICE (Gráfica 1), para que cumpla con el objetivo de deportar a un promedio de 400.000 migrantes en cada ejercicio, por razón de su situación de indocumentados (*returns*) o por ser removibles al recaer sobre ellos una condena penal (*removals*). Esto ha dado como resultado que se hayan alcanzado cifras record de personas deportadas en los tres años siguientes a su aplicación (396.000), tendencia que se ha mantenido durante el año 2011, con 396.906 deportaciones practicadas, y con 409.849 en 2012. En este último año,

12. Delegation of Immigration Authority Section 287(g) Immigration and Nationality Act. <http://www.ice.gov/287g/> [Consulta de 10 de noviembre de 2012].

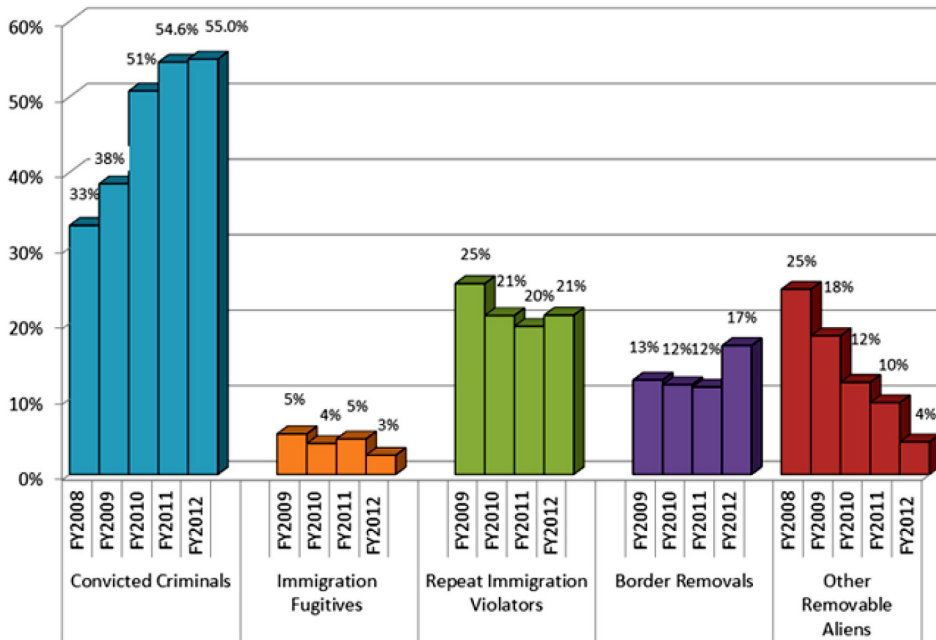
13. MEMORANDUM OF AGREEMENT. Delegation of Immigration Authority Section 287(g) Immigration and Nationality Act. http://www.ice.gov/doclib/detention-reform/pdf/287g_moa.pdf [Consulta de 15 de noviembre de 2012].

PRESUPUESTO ASIGNADO AL PROGRAMA 287 (G)

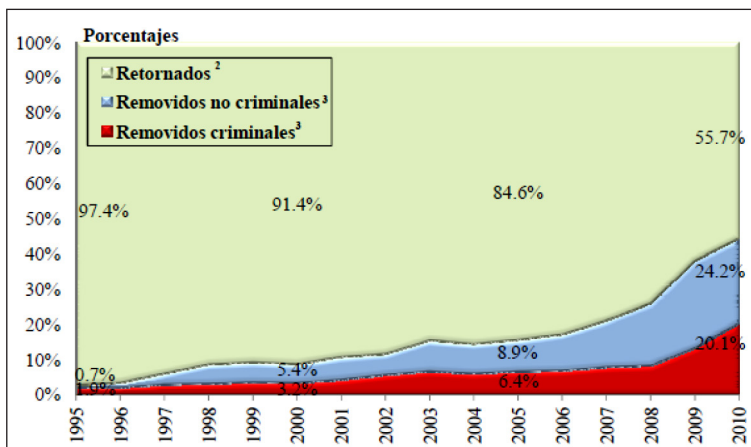


Gráfica 1. Fuente ICE (2012). <http://www.ice.gov/removal-statistics/> [Consulta de 2 de febrero de 2013].
Elaboración propia.

FY2008-FY2012 ICE Removals by Highest ICE Priority

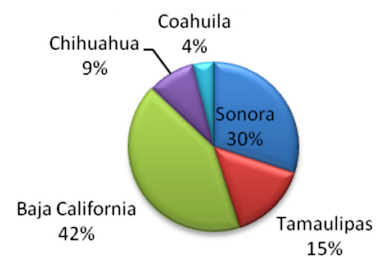


Gráfica 2. Fuente: ICE (2012).



Gráfica 3. Berumen et. al, 2011, p. 4 (INM).

Distribución porcentual de repatriaciones por Estados de la Frontera Norte de México



Gráfica 4. Fuente: INM (2012). Elaboración propia.



Imagen 4. Detalle de graffiti de sede de CHIRLA, en Los Ángeles, CA. Los residentes extranjeros ("Resident Alien") deben pagar tasas en los Estados Unidos.

según el ICE el 96% de todos los extranjeros deportados estaban en una de las categorías prioritarias para el control¹⁴ (Gráfica 2).

Sin embargo, en los registros administrativos del Instituto Nacional de Migración de México (INM) sobre los mexicanos removidos, se indica que la mayor parte de ellos lo han sido no por la comisión de delitos criminales, sino por simples faltas administrativas, normalmente referidas a infracciones de tráfico, o por ser reincidentes al tratar de entrar sin la documentación en regla. Según el INM, durante el periodo 2007-2011 se han repatriado más de 2.582.000 mexicanos desde Estados Unidos, de entre los cuales 1.042.678 lo fue por el Estado de Baja California, representando el 42% del total¹⁵ (Gráfica 3). Además, en 2010, sólo uno de cada cinco de los mexicanos devueltos fue removido con la modalidad de "criminal" y, en la mayoría de los casos, se les procesó por faltas administrativas menores (Gráfica 4). Igualmente, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California (PGJE) para el mismo periodo, señala que únicamente el 10% de los mexicanos deportados por la Baja California son personas que cometieron alguna conducta delictiva.

14. Fuente ICE (2012). <http://www.ice.gov/removal-statistics/> [Consulta de 2 de febrero de 2013].

15. Conferencia Legislativa Fronteriza. Panel I: Repatriación. Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California. http://www.borderlegislators.org/Meetings/XXV_Sacramento/repatriados2.pdf [Consulta de 30 de abril de 2013].

Por tanto, puede afirmarse que existe una clara intención de criminalizar al migrante, y aún más, al migrante mexicano. La realidad es que la comisión de una simple infracción de tráfico es suficiente para activar el protocolo de remoción, ya que desde el mismo momento en que la policía local remite los datos al ICE, investiga sus antecedentes criminales y policiales, y en caso de tenerlos, puede ser detenido y finalmente deportado (Alarcón y Becerra, 2012).

Dicho programa ha generado numerosos casos en los que se han visto vulnerados los derechos humanos de los migrantes. En primer lugar, uno de los problemas más graves que existe ahora es el de la separación familiar, por lo que este tipo de situaciones se ha producido de manera más acusada en el supuesto de madres cuyos hijos menores de edad son ciudadanos de los EE.UU.

Sus hijos nacieron en EE.UU. La deportación les arranca de sus familias, y les provoca una gran crisis emocional (no comen, no duermen...). Están deprimidas, por la incertidumbre que la situación genera: cómo están sus hijos, cómo los cuidan, si el Estado les va a regresar sus hijos, etc., porque muchas veces cuando son detenidas pierden su custodia, salvo que tengan algún familiar cercano que pueda hacerse cargo. Si no inician un procedimiento de reunificación familiar, corren el riesgo de ser adoptados por el Estado. (Mary Galván, Trabajadora Social en la Casa Madre Assunta).

Según el Center for American Progress el 46% de los indocumentados viven en familia y llevan más de 11 años en el país. Muchas de las familias de migrantes mexicanos son "mixtas" en cuanto a su estatus migratorio, de tal modo que si los hijos tienen nacionalidad estadounidense, la ley no les permite salir del país, debido a que prevalece el interés del menor, generando situaciones de extremo estrés y ansiedad.

Yo estoy muy triste en estos momentos. No me he podido recuperar, porque en octubre me arrestaron en la ciudad de San Bernardino. Estuve mes y medio, todo por no tener una licencia (de conducir). Tengo tres hijos allá, y la mayor de 22 años, es una "especial". Tiene retraso mental (autismo)... No me he podido recuperar de todas las cosas que le pasan a una dentro de la cárcel, y luego, la traen a una para acá, como si fuéramos unos criminales. Además, yo necesito, aunque no sé cómo lo voy a hacer, estar con mi familia. Mi hija me necesita (se pone a llorar...). [...] Mi hija que está enferma, está con una señora que me la cuida. Yo me he sentido a veces desfallecer. Pero yo tengo fe y voy a regresar con ella [...]. La persona que la está cuidando, yo le pido a Dios que me la guarde [...] está enferma de diabetes, le hacen diálisis. Ayer hablé por teléfono con la Sra., y me dijo: -Yo sólo quiero entregarte bien a tu hija antes de abandonar este mundo-. Pero no sé como lo voy a hacer. (Irma Mora, deportada por Tijuana, B.C. y acogida en la Casa Madre Assunta).

En segundo lugar, las organizaciones civiles de defensa de los derechos de los migrantes en los Estados Unidos como la Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles (CHIRLA), la American Civil Liberties Union (ACLU) y el National Immigration Law Center (NILC) están denunciando la presencia de ciertas irregularidades en los procedimientos de deportación que vulneran el

derecho de las personas migrantes al debido proceso. Son numerosos los casos en que los migrantes relatan haberse visto obligados a firmar una Orden Estipulada de Remoción¹⁶ bajo coacción o engaño. Los documentos correspondientes a la “salida voluntaria”¹⁷ y a la “Orden Estipulada de Remoción” son similares, de modo que si además desconocen el idioma, al no haber un intérprete presente, les hacen creer que en realidad se trata de una salida voluntaria, por lo que acaban renunciando a sus derechos procesales, entre ellos, el derecho a tener una audiencia ante la Corte de Inmigración.

El Padre Luiz¹⁸ me pidió que hiciera una entrevista a un señor grande, físicamente hablando, que había llegado ya a Tijuana en los años 80[...]. Me contó que había logrado legalizar su estatus a través de su mujer. Tenía permiso de trabajo, pero le deportaron porque cometió un crimen hace una década. Robó a alguien con un cuchillo. Él era consciente de su error. Le condenaron a 5 años de cárcel, y cumplió 3 de condena. Pagó una multa, por lo que ya no tenía record¹⁹. Estaba limpio. Pero el ICE se dio cuenta de que en los 80 ya había sido deportado una vez. Este señor llevaba en Estados Unidos 30 años, aunque no tiene hijos, pero sí una esposa [...]. Le querían hacer firmar como salida voluntaria, y él se sentía como si le hubieran quitado sus derechos. Se tuvieron que subir encima de él cinco personas para que firmara. Los fuerzan porque saben que son vulnerables. (Peter Müller, voluntario en la “Casa del Migrante”, Tijuana, B.C.).

CHIRLA señala que este tipo de situaciones se generan debido a la falta de presencia de abogados en los procedimientos. Los honorarios que han de satisfacer para contratar los servicios de un abogado de inmigración oscilan entre los 3.000 y 5.000 dólares, de modo que al no poder pagar esa suma de dinero, se hallan en una verdadera situación de indefensión. Por ello, la ACLU está llevando a cabo una campaña de difusión de los derechos que asisten a los migrantes cuando son detenidos²⁰, y en San Diego está tratando de contactar con personas víctimas de tales abusos para presentar una demanda colectiva contra el Gobierno Federal de los Estados Unidos.

Asimismo, el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB) afirma que es la comunidad oaxaqueña la que más está sufriendo este tipo de irregularidades.

16. “Stipulated Order of Removal”. Los agentes de inmigración estadounidenses hacen entrega de ese documento, indicando que si acepta que se encuentra en los Estados Unidos de manera indocumentada, renuncia a tener una audiencia ante la Corte de Inmigración. En el caso de ser firmada, tras el plazo de 90 días se procede a la deportación. Si no es firmada, tendrá derecho a audiencia en la que se decidirá si puede o no quedarse en Estados Unidos. De no ser así, el plazo de 90 días correrá a partir de entonces. Asuntos Migratorios. Consulado General de México en Atlanta <http://consulmex.sre.gob.mx/atlanta/index.php/asuntos-migratorios> [Consulta de 24 de mayo de 2013].

17. La salida voluntaria puede ser concedida por una corte en audiencia o por las autoridades migratorias, y a través de la misma se permite que el migrante abandone EEUU sin el estigma de la deportación, por lo que podrá en el futuro solicitar una visa para regresar. Rodríguez, M “Salida voluntaria - Alivio de la deportación”. About.com Inmigración. <http://inmigracion.about.com/od/glosario/g/Salida-Voluntaria-Alivio-De-La-Deportaci-On.htm> [Consulta de 24 de mayo de 2013].

18. Padre Luiz Kendzierski. Ex - Director de la “Casa del Migrante” en Tijuana.

19. Con esta expresión se está refiriendo al “Record criminal”, esto es, antecedentes criminales.

20. “Immigration Detention”. <http://www.aclu.org/immigrants-rights/immigration-detention> [Consulta de 17 de diciembre de 2012].



Imagen 5. Cartel de oficina de CHIRLA, en Los Ángeles, CA.

Aunque los censos no arrojan datos exactos, hay 1.500.000 de oaxaqueños en Estados Unidos, concentrándose la mayor parte de ellos en el Estado de California²¹. Las dificultades a las que se enfrentan en su gran mayoría son producidas por no hablar el idioma, y por desconocer el sistema político y judicial del país. Es por ello que el FIOB se encarga de comunicarles en sus propias lenguas que no hagan nada que pueda ocasionar un problema en el momento de la detención, de modo que para evitar cualquier abuso o violencia por parte de las autoridades estadounidenses, les dan los siguientes consejos:

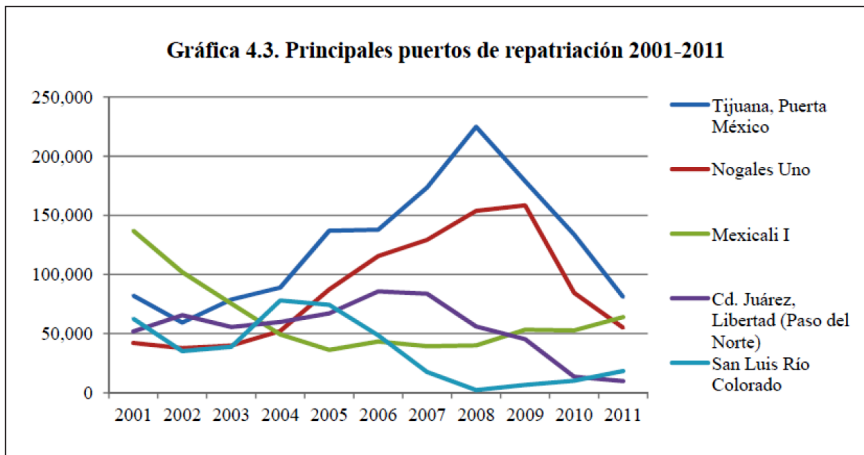
Dejar todo el tiempo las manos en el volante, para que puedan verlas y no hacer ningún movimiento. Estar muy calmado, y verlo cerca a él, porque estos policías tienen esta mentalidad: te mueves o haces algo que no les gusta, y comienzan a disparar para matar. Por tanto, los que reciben la información del FIOB ya saben que con cualquier movimiento que hagan, les pueden matar. (José González, Vice-Coordinador General Binacional del FIOB en San Diego, CA).

Por otro lado, los centros de detención se rigen por sus propios reglamentos internos, cumpliendo simplemente unos estándares nacionales de detención impuestos por el Gobierno Federal, recopilados en el Manual de Operaciones de Detención²² pero que ni siquiera son de obligado cumplimiento. De modo que no existe un régimen jurídico que regule los mínimos exigidos para la protección de los derechos humanos de los migrantes, por lo que tampoco hay transparencia en caso de que haya maltrato de los detenidos.

En numerosas ocasiones reportan abusos sexuales, psíquicos y raciales, y pese a que existen formularios dentro del ICE para elevar denuncias si son víctimas de violación de derechos humanos, el miedo a que se tomen represalias contra ellos hace que el proceso finalmente no siga adelante. Igualmente, describen todo tipo de irregularidades, como exceder el periodo de 48 horas durante el cual un migrante puede permanecer detenido o el traslado en un mismo día a varios centros o cárceles diferentes, por lo que acaban perdiendo sus pertenencias y se dificulta la comunicación con sus familias así como la interposición de quejas. Incluso un informe National Immigrant Justice Center (NIJC) de 2012 también refiere la aplicación de medidas de aislamiento prolongado, con consecuencias graves como el suicidio.

21. El estado de Oaxaca se localiza en el sureste de México, y limita al norte con Veracruz, al noroeste con Puebla, al este con Chiapas, al oeste con el estado de Guerrero y al sur con el Océano Pacífico. En él conviven 18 grupos étnicos de los 65 que hay en México: mixtecos, zapotecos, triquis, mixes, chatinos, chinantecos, huaves, mazatecos, amuzgos, nahuas, zoques, chontales de Oaxaca, cuicatecos, ixcatecos, chocholtecos, tacuates, afro mestizos de la costa chica y en menor medida tzotziles; y en su conjunto superan el millón de habitantes. http://www.oaxaca.gob.mx/?page_id=32006 [Consulta de 24 de mayo de 2013]. "Los mixtecos están ubicados desde la franja fronteriza de San Diego hasta Oregón, pero ciertos grupos, como los zapotecos, se hallan muy radicados en Los Ángeles. Sin embargo, los mixtecos son más itinerantes. Van donde haya agricultura". (José González).

22. 2008 Operations Manual ICE Performance-Based National Detention Standards (PBNDS). <http://www.ice.gov/detention-standards/2008/> [Consulta de 3 de febrero de 2013].



Gráfica 5. López Acle, 2012, p.84.

Tengo 22 años, y soy de Jalisco. Vivía en Los Ángeles con un amigo. Trabajaba de cocinero. No tenía papeles. Una vez fui arrestado por manejar bajo la influencia del alcohol²³, y me soltaron bajo palabra. Pero estando con mi novia, otro día me detuvo la policía del Condado de Los Ángeles. Permanecí detenido 8 días en Los Ángeles Count, una cárcel privada [...]. Aunque en el documento del ICE se informa de que sólo podemos estar detenidos 48 horas, yo lo estuve más [...]. Me deportaron el mismo día 17 de diciembre de 2012. Me dijeron que firmara mi salida voluntaria [...]. El trato en la cárcel fue muy malo. Nos desnudan, nos dan mal de comer... el tiempo pasado en la cárcel vale por dos. (Hombre deportado por la garita "El Chaparral" de Tijuana, B.C.).

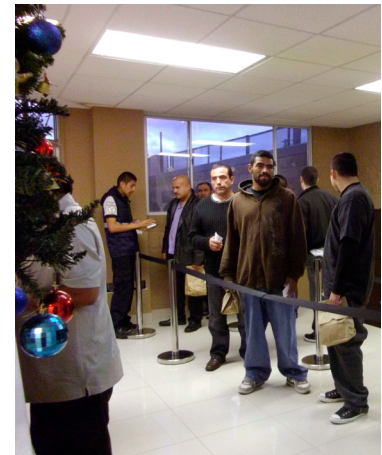


Imagen 6. Repatriados recién llegados, procedentes de la Cárcel del Condado de Los Ángeles, CA, en horario de 16:30, hacen fila, portando todas sus pertenencias en unas bolsas que les son entregadas por las autoridades del DHS. Algunos de ellos se giran para ocultar sus rostros. (17.12.2012)

3. La Política Migratoria de México: El Programa de Repatriación Humana (PRH)

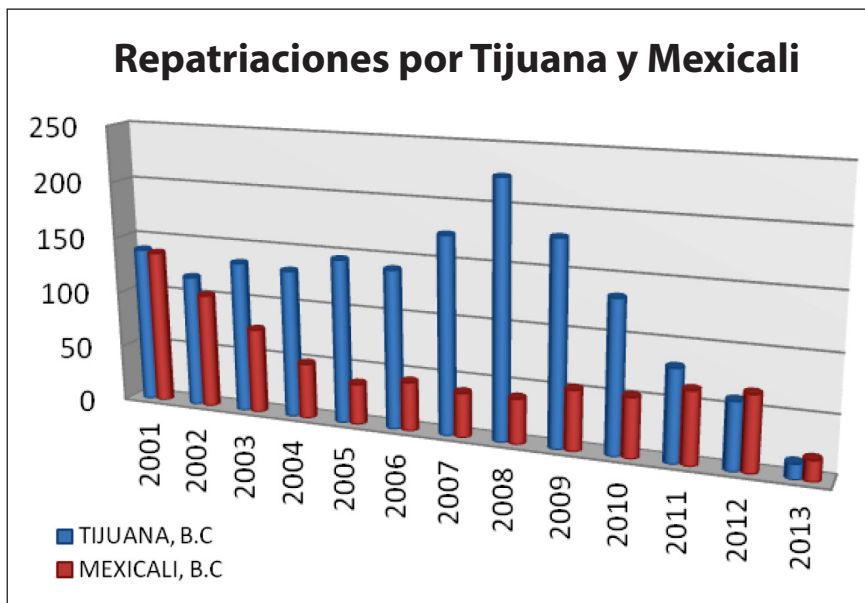
Según el INM durante el periodo 2001-2011, de todos los puertos de entrada de la Frontera Norte de México, la ciudad de Tijuana, B.C es la que ha presentado el mayor número de eventos de repatriación, alcanzando su punto álgido en el año 2008 (López Acle, 2012), con 224.858 repatriaciones registradas por el INM, seguido de Nogales I, en el estado de Sonora, con 153.736 (Gráfica 5). Aunque a partir de 2012 comenzó a apreciarse en Mexicali, B.C. un mayor número de repatriaciones, alcanzando la cifra de 66.517 frente a las 59.096 de Tijuana, B.C, tendencia que se está manteniendo durante el 2013²⁴ (Gráfica 6).

Es por ello que el PRH inició su actividad en el año 2007, como consecuencia del compromiso adquirido en Tijuana por el ex presidente Felipe Calderón²⁵ de prestar especial protección a los mexicanos retornados por Estados Unidos, debido a su condición de indocumentados y a la carencia de recursos económicos o pertenencias para subsistir en la ciudad. Actualmente el Programa es operativo en Tijuana y Mexicali en Baja California, Ciudad Juárez y

23. DUI (Driving under the influence of alcohol).

24. Durante el 2013 se han registrado hasta el mes de julio 37.518 eventos de repatriación en Mexicali y 30.593 en Tijuana

25. El día 17 de diciembre de 2007 se aprovechó la conmemoración del "Día Internacional del Migrante" para implementar el programa.



Gráfica 6. Fuente: INM, (2012). Elaboración propia.

Ojinaga en Chihuahua, Nogales en Sonora, Ciudad Acuña y Piedras Negras en Coahuila y Matamoros y Nuevo Laredo en Tamaulipas.

Su brazo ejecutor es el INM, órgano administrativo desconcentrado de la Administración Pública Federal, y dependiente de la Secretaría de Gobernación, que es el encargado de aplicar la legislación migratoria vigente en México. Para dar cumplimiento al Programa, se estableció un sistema coordinado de actuación entre los gobiernos federal, estatal y local, la sociedad civil y la iniciativa privada, para su ejecución en garantía de las mejores condiciones de repatriación de los migrantes mexicanos a su llegada al país.²⁶ Todo ello es realizado dentro de los parámetros acordados en Memorándums y en Acuerdos Locales para la repatriación²⁷, que prevén que sean respetados los derechos humanos y la dignidad de los mexicanos, fijando de antemano los puntos de entrega, estableciendo horarios especiales (diurnos) en caso de que se traten de personas pertenecientes a colectivos específicos (mujeres, menores de edad no acompañados, incapacitados, enfermos, etc.) o implementando mecanismos para la repatriación desde zonas de alto riesgo para evitar lesiones y pérdidas de vidas en el periodo estival.

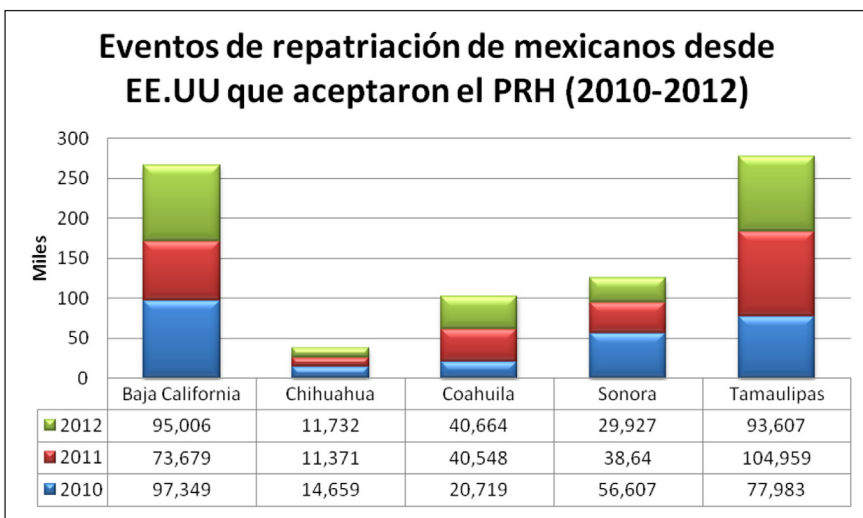
El protocolo de repatriación es el siguiente: las autoridades de los EE.UU proceden al traslado de los migrantes, y antes de entregarlos, les proporcionan a los funcionarios del INM un listado. Entonces, el agente federal de migración que los recibe examina el comprobante de repatriación, en el que se incluyen datos generales (origen, nombre, sexo), y se verifica que realmente son mexicanos, para lo cual, se les hace alguna pregunta para determinar si conocen el país.

26. Programa de Repatriación Humana (PRH). INM. Noviembre de 2011. Secretaría de Gobernación. http://www.borderlegislators.org/Meetings/XXIV_Coahuila/AngelKuriCervantesInstMigracion.pdf [Consulta de 7 de mayo de 2013].

27. Todos los beneficios proporcionados por el PRH son totalmente gratuitos y se dan por una sola vez. Fuente: Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración. http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/V_Repatriacion_de_mexicanos_de_EUA [Consulta de 2 de abril de 2013].



Imagen 7. Funcionarios del INM registran los datos de los deportados, y les hacen algunas preguntas de tipo estadístico (17.12.2012)



Gráfica 7. Fuente: Centro de Estudios Migratorios del INM (2011). Elaboración propia.

Posteriormente, se sigue un cuestionario de tipo estadístico, y refieren los motivos de detención. Después, se les documenta y se les registra en una base de datos de acceso público. Posteriormente, el deportado firma el comprobante, y le toman una fotografía. De este modo obtienen una identificación de carácter provisional que le permitirá viajar. Tras ello, son trasladados a otra estancia y comienzan a recibir las ayudas siguientes²⁸: alimentación; atención médica en el Módulo de Salud (además, existe un seguro popular de salud gratuito por 90 días en toda la República); una llamada gratuita de tres minutos, para comunicarse con sus familiares; apoyo económico sufragando el 50% del billete del transporte para el regreso a sus estados de origen; vestimenta, que provienen de donativos, y finalmente, el acceso a ofertas de trabajo temporal en Bolsas de Empleo que dependen de la Secretaría de Trabajo.

Durante el periodo 2010-2012 han aceptado acogerse al PRH 807.450 migrantes deportados en total, y en su mayor parte fueron atendidos en los puertos fronterizos de Baja California y Tamaulipas (Gráfica 7).

28. <http://www.conofam.org.mx/pdf/marcos/Marco28.pdf> [Consulta de 1 de mayo de 2013].

4. La asistencia humanitaria en Tijuana y Mexicali

4.1. Tijuana: la COALIPRO y el PRH

El PRH constituye un apoyo fundamental para los deportados mexicanos cuando son recién entregados por las autoridades estadounidenses. Sin embargo, no recibe la suficiente financiación, y carece de un sistema de albergues propio, por lo que se hace necesario derivar en la sociedad civil la responsabilidad de asumir la labor de primera acogida. Así, en el año 2004, la Coalición Pro Defensa del Migrante (COALIPRO)²⁹, red de organizaciones civiles que desarrolla actividades de apoyo, asesoría, asistencia y defensa de los migrantes en general, en convenio con la Delegación Federal, instaló dos módulos de atención en los puntos de internación de la Puerta México y la garita de la Mesa de Otay de Tijuana. La Casa del Migrante³⁰, albergue que forma parte de la Coalición, cuenta desde el 18 de diciembre de 2012 con un Módulo Permanente en la Garita El Chaparral.

La COALIPRO opera en Tijuana y en Mexicali empleando un mecanismo de detección de casos de vulneración de los derechos humanos de las personas atendidas. Una vez han sido registrados por el INM y se les ha hecho entrega de una forma migratoria como migrantes repatriados para evitar que la policía local los acose o los detenga, el personal voluntario procede a darles alimento y bebida. Mientras, aprovechando ese momento, se conversa con ellos, con el objetivo de averiguar cómo fue el proceso de detención y deportación, para determinar si han de ser derivados además al área jurídica.

Al mismo tiempo se les inscribe en una base de datos para la elaboración de estadísticas, y si aceptan acogerse al programa, son transportados a los albergues correspondientes en el vehículo de la Coalición. Los varones son trasladados a la Casa del Migrante, centro de acogida fundado el 4 de abril de 1987 por la orden católica de los Misioneros de San Carlos-Scalabrinianos, que atiende sólo a hombres mayores de 18 años y donde se pueden albergar hasta 180 personas. El centro sólo atiende hasta las 22:00, aunque en otros albergues que no forman parte de la entidad, como en el del Ejército de Salvación, tienen abiertas sus puertas durante toda la noche.

A su llegada al albergue, los voluntarios les hacen una serie de preguntas básicas con el objetivo de determinar si cumplen los requisitos para ser atendidos, y en caso de ser así, son derivados directamente a la trabajadora social,

29. En 1996, tras el "Operativo Guardián", las organizaciones civiles decidieron aglutinarse, debido a la existencia de constantes violaciones de derechos humanos. De este modo nació la Coalición, una red estatal que cuenta con entidades en Tijuana (La Casa del Migrante, La Casa Madre Assunta, y La Casa YMCA para menores inmigrantes) y en Mexicali (El Albergue Juvenil del Desierto, El Centro de Apoyo al Trabajador Migrante con presencia ambos en la garita fronteriza, y El Centro de DD.HH y Educación Cívica). La Red, cuenta con dos abogados y un técnico, y a través de la misma son ejecutados dos programas fundamentales: (a) de defensa y protección de derechos humanos de los migrantes (que corresponde al Área de Derechos Humanos); y (b) de atención de migrantes deportados en los Módulos de Atención que se encuentran en las garitas de repatriación de Tijuana y Mexicali.

30. Red de Casas Scalabrini. <http://www.migrante.com.mx/Tijuana.htm> [Consulta de 24 de marzo de 2013].



Imagen 10. La Casa del Migrante se encuentra ubicada en la Colonia Postal de Tijuana, en la periferia. Las normas del Albergue impiden la toma de imágenes en el interior, por respeto a la intimidad de las personas allí acogidas.



Imagen 11. Cartel de la entrada del centro. Tampoco se tomaron imágenes del interior.

quien se encargará de abrir una ficha con los datos de la persona, para definir qué tipo de ayuda necesitan. Posteriormente les entregan una acreditación con foto (para no tener problemas con la policía local) y les asignan una habitación.

La asistencia humanitaria que se les proporciona en el albergue es totalmente gratuita: alojamiento, baño con agua caliente, alimentación, primeros auxilios, ropa y calzado, mantas, y enseres para el aseo personal (cepillo de dientes, jabón, etc.), y el derecho a llamar a sus familias. Es de señalar que es el único albergue que actúa así en Tijuana, ya que en el resto cobran de 15 a 20 pesos.

En el Albergue sólo pueden permanecer 12 días, y luego tienen que abandonarlo. Además, su funcionamiento está basado en una extraordinaria disciplina: han de cumplir con un estricto horario, asistir a Talleres, cumplir con las tareas asignadas y está prohibido el consumo de drogas y alcohol, ya que en caso de hacerlo, pueden ser expulsados del centro.

A las 6:00 a.m. deben salir para buscar trabajo, exceptuando los enfermos (a éstos se les busca a la familia para que se lo lleven). Estos 12 días les sirve de exploración para saber si se van a quedar en Tijuana. Algunos quieren regresar desesperadamente a sus lugares de origen, contactar con familiares, llamarles, y que les envíen dinero para poder volver. (Gilberto Martínez Amaya, Administrador de la Casa del Migrante en Tijuana, B.C).

El Albergue actualmente no dispone de los recursos suficientes para el establecimiento de itinerarios de inserción socio-laboral, ni para disponer de un servicio psicológico. Por ello, al no recibir apoyos del Gobierno, se financian mediante donativos y se apoyan en el personal voluntario, trabajando además en red con otras entidades.

Tampoco es posible hacer seguimientos de todas las personas que pasan por el centro, ya que controlar a los que entran y salen es complicado. Al día son atendidos de entre 90 a 100 migrantes, y durante los 26 años que llevan trabajando han ayudado a más de 220.000 personas.

Es imposible, ni siquiera contando con dinero, porque hay migrantes que llegan devastados, y han tratado de cruzar por Reinoso, Sonora, el Desierto (llegan con llagas, etc. [...]). En la primera entrevista te dicen que quieren volver a sus casas. A los tres o cuatro días, comienzan a tener amigos, y les dicen que pueden pasar por un sitio que es seguro... Y las estadísticas lo dicen, aunque son sólo un acercamiento a la realidad, por el cambio de estrategia del migrante. La Casa del Migrante supone así sólo un alto en el camino, y tienen muchas opciones. Además, no se puede conocer toda la historia real de estas personas. (Gilberto Martínez Amaya).

La Casa del Migrante cuando comenzó su labor asistía a hombres, mujeres y niños, pero para evitar situaciones de abuso, en 1994 abrieron la Casa Madre Assunta³¹, y la ubicaron muy cerca de la Casa del Migrante. Llevan trabajando en la ciudad desde el año 1985 y aunque en un principio su labor era puramente asistencialista, con el tiempo, se empezaron a abrir varios programas: de asistencia materno-infantil; para niños migrantes; y el programa “Aprender jugando”, para explicar a los niños mediante actividades lúdicas, el motivo por el que se hallan en el albergue.

La forma de actuar del centro es similar a la Casa Migrante, y las personas atendidas pueden permanecer 15 días, aunque a veces se prolonga su estancia si están siguiendo algún proceso judicial. El Programa Jurídico con el que además cuentan, es fundamental para impedir que pierdan la custodia de los hijos que se quedaron en Estados Unidos.

El abogado hace una carta poder para que un familiar pueda venir a México con los niños. Hay que tener en cuenta la dificultad de sacar a un ciudadano de los Estados Unidos del país. Las madres han de contactar con la trabajadora social, empezar a dar clases de “escuela para padres”, de adicciones, tener un trabajo digno y bien remunerado y vivienda adecuada. El proceso dura más de 1 año. Esto equivale a una violación de los derechos humanos de ciudadanos norteamericanos por parte de los EE.UU. (Mary Galván).

4.2. Mexicali: Ángeles Sin Fronteras y El Hotel Migrante.

Ángeles sin Fronteras es una organización no lucrativa fundada en 2010 y dirigida por Sergio Tamai Quintero, procedente de una familia de migrantes japoneses, que está también al frente del Frente Cívico Mexicalense³² desde hace más de 27 años. La entidad surgió espontáneamente como movimiento ciudadano a raíz del aumento de la presencia de deportados en la ciudad, quienes carecían de ayudas por parte de las instituciones. Por ello, Tamai, criado en la fe mormona y quien contaba con experiencia dando apoyo a indigentes, decidió fundar en el año 2009 “El Hotel Migrante”, situado a una cuadra del puerto de entrada fronterizo Caléxico, CA – Mexicali, donde se ofrece hospedaje, comida, ropa y protección a migrantes en la ciudad³³.

31. El Centro Madre Assunta. <http://assunta-tj.wix.com/assunta> [Consulta de 27 de marzo de 2013].

32. Organización que lucha contra las excesivas tarifas eléctricas de la ciudad.

33. <http://angelessinfronteras.org/> [Consulta de 4 de abril de 2013].



Imagen 12. Sótano del Hotel. En él, hay un atril preparado para dar charlas e impartir talleres.



Imagen 13. Pese a las ayudas, el Hotel no podrá ser acondicionado en su totalidad, quedando un 30 ó 40% pendiente.

La actividad se inició en condiciones muy precarias. El Hotel estaba abandonado, y se desconoce si pidieron alguna licencia o si hicieron algún trámite, por ello, hay quienes sostienen que fue literalmente ocupado, mientras que otras fuentes señalan que pagan una renta de 1.000 dólares por el alquiler del mismo³⁴. En ese momento, el edificio no disponía de ningún servicio de luz ni de agua corriente. Tampoco había camas ni baños. Y esto generó en sus inicios algunos problemas, ya que los migrantes se entremezclaban con delincuentes y eran asaltados.

Anteriormente era lo que se denomina un "picadero" para malvivientes, para drogarse, traficar, etc. Estaba abandonado, con basura, animales muertos, y es por eso que el Director, con gente de la calle, decidió limpiarlo y coordinarse obviamente con el dueño. (Olga Ontiveros, Directora del Hotel y Coordinadora Nacional de Ángeles Sin Fronteras).

A día de hoy, el Hotel muestra un aspecto muy mejorado gracias a que desde que se constituyeron como sociedad civil, han podido acogerse a un Programa del Estado que proporciona recursos a los albergues. A través del mismo, han percibido 1.400.000 pesos, que están siendo destinados para su acondicionamiento. Pero también reciben financiación a través de los donativos de particulares provenientes principalmente de los Estados Unidos.

En el Hotel se da una atención primaria a los migrantes deportados, que pueden permanecer por tres días. Se les proporciona dos comidas además de una cena ligera al día y reciben material para la higiene personal (jabón, pasta de dientes, papel sanitario, etc.), dependiendo de lo que tengan en existencias. El único requisito que necesitan para ser atendidos es mostrar su comprobante de deportación.

Anteriormente contaban también con un servicio para mujeres, pero lo están cancelando por no tener un área especial para atenderlas. El Hotel está

34. Marosi, R. "In Mexicali, a haven for broken lives". Los Angeles Time. 26 de mayo de 2012. <http://www.latimes.com/news/local/la-me-hotel-deported-20120527,0,4792205.story>



Imagen 14. Carteles denunciando la situación de los deportados en Mexicali.

Imagen 15. Los propios deportados acaban trabajando en el albergue, y son identificados con chalecos reflectantes.

abierto las 24 horas, a diferencia de los otros albergues que cuentan con un horario más restringido. La mayor parte de los deportados llegan de madrugada, y esa es precisamente una de sus principales reivindicaciones: que acaben con las deportaciones nocturnas.

El Hotel dispone de cinco áreas distribuidas en dos plantas y tienen capacidad para 300 personas. Los deportados que se han quedado porque no pueden cruzar cuando llevan más de 15 días se encargan de las tareas de apoyo (cocina, limpieza, seguridad³⁵, etc.).

El Hotel dispone también de una tienda, que pertenece a Tamai, y en la que se vende comida a precios asequibles para los que se alojan en el "Hotel". Además, como forma de recaudar fondos, los llevan a la línea internacional a "botear"³⁶.

Ésta es una forma de obtener apoyo, y tienen permiso para ello. Paran a los carros que van a los EE.UU y les dan cooperación, porque la mitad de lo recaudado es para ellos, y la otra mitad es para la casa. Y de ese modo, pueden solventar los gastos, aunque muy poco, porque esto no funciona como debería funcionar (Olga Ontiveros).

El Albergue no trabaja dentro del PRH, y en cuanto a su funcionamiento presenta algunas diferencias con respecto al de la Casa Migrante de Tijuana, aunque igualmente existe un régimen disciplinario propio. Los deportados pueden dormir todo el día, y permanecer dentro del Hotel, al menos durante los tres primeros días. Asimismo, la entrada y salida es libre. Sin embargo, están obligados a cumplir con las tareas asignadas y también está prohibido el

35. A éstos les ponen chalecos verdes.

36. Recaudar fondos con un bote-hucha.

consumo de alcohol u otras drogas. En caso de no obedecer estas reglas, son castigados y llevados a la planta baja. Se les denomina “Ángeles caídos”, donde permanecen de dos a tres días, hasta que se les da una nueva oportunidad y pueden pasar de nuevo a la segunda planta.

En el Albergue se reciben todo tipo de deportados, sin discriminar si se tratan de coyotes, polleros, guías, etc., lo que supone una gran diferencia con respecto a la Casa del Migrante, ya que ninguno de los albergues pertenecientes a la Red Migrante tienen relación alguna con ellos. Sin embargo, la visión del Hotel es que también hay que darles asistencia, aunque esto ocasione fricciones.

Ángeles sin Fronteras trabaja en coordinación con los “Border Angels”³⁷ (los Ángeles de la Frontera), entidad de los Estados Unidos con sede en San Diego, CA, de la que tomaron el nombre y cuyo fundador es el mediático Enrique Morones. Ésta inició también de forma espontánea su actividad en 1986 para dar asistencia a los migrantes que vivían en los cañones del norte de San Diego, CA. Con posterioridad, como consecuencia del aumento del número de indocumentados que morían en su travesía por el desierto, decidieron colocar estaciones de agua para poder salvar así sus vidas, además de proporcionar ropa y alimentos a los trabajadores migrantes en la Frontera Norte. Actualmente esta entidad sin ánimo de lucro presta los servicios de abogacía, educación y colaboración en materia de derechos humanos y civiles.

Morones, quien ostenta la Dirección General de la organización, es una persona muy carismática y conocida, tanto en México como en Estados Unidos, por lo que ha hecho apariciones en diversas cadenas y programas de televisión, además de colaborar en algunos proyectos cinematográficos³⁸. Anteriormente ocupaba el cargo de Vicepresidente de Mercadotecnia en el equipo de béisbol “San Diego Padres”, de modo que su experiencia en ese sector está siendo empleada como estrategia para la defensa de los derechos humanos de los migrantes.

Su forma de actuar es buscar “golpes de efecto” en la opinión pública, algo que ha conseguido sin lugar a dudas mediante las Marchas Migrantes. La primera de ellas, fue impulsada en 2006, y a partir del día 2 hasta el 28 de febrero, más de 111 vehículos y millares de personas recorrieron el país desde San Diego hasta Washington, D.C. para llevar sus protestas a los legisladores estadounidenses. El lema de entonces era: “No más muertes en la Frontera. Justicia para los Inmigrantes”. La última de ellas (la Marcha Migrante IV) llevada a cabo en el año 2009, tuvo como proclamas: “¡No más redadas! ¡No más Muros! ¡Sí a la integridad personal! ¡Reforma migratoria!”.

Morones ha recibido numerosos premios, entre ellos el premio nacional de derechos humanos de México, otorgado por el ex Presidente Felipe Calderón, está considerado por la revista Hispanic Business como uno de los 100



Imagen 16. Literas de las habitaciones de la planta superior.

37. <http://borderangels.org> [Consulta de 27 de marzo de 2013].

38. “La cosecha del imperio”, de Juan González; “Detenido en el desierto”, de Josefina López, y “Border Run”, con Sharon Stone



Imagen 17 (izq). Deportado preparando la comida en la cocina.

Imagen 18. (sup). Comedor.

hispanos más influyentes de Estados Unidos y mantiene en la actualidad una estrecha relación con el partido demócrata.

4.3. Las acciones públicas de denuncia de la situación de los deportados en Tijuana y Mexicali.

La labor de ayuda humanitaria y de concientización de las organizaciones que defienden los derechos humanos de las personas migrantes, es fundamental para mostrar la realidad de la situación en la que se encuentran los repatriados tanto en Mexicali como en Tijuana. La capacidad de los albergues se ha visto superada, ya que sólo pueden permanecer en ellos durante unos días, de modo que muchos de los que no logran regresar a sus hogares, acaban deambulando por el centro de estas ciudades o viviendo en las afueras, y encuentran refugio en las drogas y el alcohol.

Nos encontramos con un problema grave, [...] pero con el paso del tiempo, va a ser peor, porque muchos de ellos se van acumulando en la frontera, al no tener posibilidad de cruzar hasta EE.UU, pero tampoco se pueden quedar aquí. No tienen dónde hacerlo, porque los propios albergues ya no dan abasto [...] y los deportados se quejan, pero han de ganarse la vida, buscar trabajo. Muchos de ellos caen presos de las drogas y el alcoholismo, porque entran en la vagancia, y no hay nada que hacer. Se apodera de ellos un sentimiento de frustración y de incertidumbre sobre el futuro. (José Moreno Mena).

Las festividades también son aprovechadas por las organizaciones para reivindicar los derechos humanos de los migrantes deportados, de modo que las celebraciones giran en torno a la temática migratoria. En la valla fronteriza de Tijuana, B.C. la COALIPRO celebra cada año “La Posada del Migrante”, una reunión que se lleva a cabo desde hace ya diecinueve años en el antiguo “Parque de la Amistad”, que divide San Diego, CA y Tijuana, B.C. La costumbre es que familiares y amigos se congreguen a cada lado para cantar villancicos navideños y compartir dulces, tamales y champurrado, típicos de las fechas navideñas, así como para escuchar testimonios de personas migrantes deportadas que son atendidas por la COALIPRO. En el acto también participan estudiantes de

la Universidad y representantes de la Iglesia Presbiteriana de la ciudad de San Diego, CA.

En el mismo, se invoca a la misericordia y a la compasión de los legisladores de los Estados Unidos y México, empleando la historia del nacimiento del Niño Jesús como metáfora de la dura travesía que han de vivir los migrantes hasta llegar a un país en el que son tratados como criminales. El acto está cargado de enorme simbolismo, y en él se pretende que se fortalezcan las redes de apoyo a los migrantes a ambos lados de la frontera. En la celebración se recuerdan también a todos los migrantes muertos y desaparecidos durante el año 2012, mediante la lectura de sus nombres por parte de los presentes. Con posterioridad, se da paso a las personas deportadas para que comiencen a relatar sus casos.

Por su parte, Ángeles sin Fronteras y Border Angels se valen de los medios de comunicación para difundir su proyecto, y que se vea así de cara a la sociedad al deportado como a una persona necesitada de oportunidades, y no como a un delincuente. Sin embargo, no todas las personas que trabajan en este ámbito aprueban la forma de trabajar de estas dos últimas organizaciones.

Todo esto produce sentimientos encontrados. Por un lado, Tamai sí que demuestra afán por apoyar a los migrantes, y siempre ha sido contestatario, a diferencia de las otras entidades, que han sido muy asistencialistas. Y es preferible lo primero, porque si se presiona al Estado, se logran cosas más rápido, siendo interlocutor, estando en los Foros, etc., porque tiene más resultados políticos que lo otro. Por eso les recomiendo a los otros grupos que deben trabajar con un enfoque de derechos humanos, y que aprovechen la información que llega a los centros para que puedan elaborarse propuestas de políticas. [...]. Tamai lo hace, pero no en términos académicos, sino que él los saca a la calle, para que protesten. [...] Ha logrado obtener así más concesiones por parte del Estado que otras entidades que llevan más tiempo, con tal de que no moleste. Actúa igual que Morones. Son muy mediáticos, y lo aprovechan. (José Moreno Mena).

5. Conclusiones

Desde que se inició el proceso de militarización, los migrantes han de enfrentar continuamente numerosos peligros a lo largo de la Frontera Norte, desde abusos ejercidos por parte de la policía municipal mexicana, hasta las extorsiones, secuestros y asesinatos cometidos por bandas criminales dedicadas al narcotráfico. Además, con Obama y el Programa Comunidades Seguras se han alcanzado las cifras más altas de deportados de la historia del país. Algo que resulta paradójico si se tiene en cuenta que ha ganado por dos veces las elecciones, en gran parte, gracias al voto latino. De hecho, aproximadamente el 70% de los latinos residentes en el país votaron por él en ambas ocasiones, y en su mayor parte, se trataban de personas cuyas familias eran binacionales.



Imagen 19. Las instalaciones de la Garita "El Chaparral" están paradójicamente a un costado de "El Bordo", un canal en la línea divisoria entre México y Estados Unidos, donde han estado viviendo migrantes deportados en condiciones inhumanas, hasta su reciente expulsión.

Imagen 20. La Valla es testigo de numerosas celebraciones reivindicativas de los derechos de los migrantes.

La finalidad del Programa es la de perseguir a criminales convictos por delitos graves, pero lo cierto es que se están repatriando a personas que no cometieron nunca esa clase de delitos. En las estadísticas de los removidos, la mayor parte de ellos lo fueron por simples faltas administrativas y esto está dando lugar a situaciones extremas, como es la deportación de madres que son separadas de forma traumática de sus hijos. A esta circunstancia se le añade el hecho de que los migrantes ven vulnerados sus derechos humanos, al ser habitualmente víctimas de abusos sexuales y malos tratos en los centros de detención y en las cárceles privadas, por lo que es urgente regular jurídicamente el sistema para evitarlo.

Las organizaciones de la sociedad civil de defensa de los derechos humanos de los migrantes a ambos lados de la frontera, llevan tiempo denunciando el doble discurso que mantiene el Gobierno de los Estados Unidos: uno oficial, a través del cual persigue como objetivo el mantenimiento de la paz y de la seguridad nacional, y el otro real, de persecución contra los latinos. El 98% de los deportados son de ascendencia latina y en su mayoría procedentes de México, lo que hace que esta forma de actuar sea susceptible de perfil racial. El sistema criminaliza a las personas por su condición de no ciudadano de los Estados Unidos, por lo que la comunidad latina está aterrorizada por las políticas anti-inmigrantes estadounidenses, y existe un sentimiento generalizado de desconfianza hacia la policía. Además, se están cebando especialmente con la gente trabajadora, cuyo único delito ha sido cruzar al otro lado para poder darle una vida digna a su familia.

Pero las deportaciones masivas de mexicanos también están generando un grave problema humanitario para el Gobierno Federal de México. El PRH es un buen programa de primera acogida, pero se está mostrando insuficiente ante la gravedad de la acumulación de personas en situación de calle en las ciudades de Tijuana y Mexicali, debido a que las organizaciones de la sociedad civil que lo ejecutan no reciben recursos suficientes. Además, el Estado, tampoco dispone de programas de inserción social para que se adapten nuevamente a la vida mexicana, y lejos de aplicar soluciones humanitarias, recurre a medidas policíacas, promoviendo su persecución y detención por las autoridades locales.



Imagen 21. Estudiantes de San Diego participan en el acto desde el lado mexicano. Todos los asistentes en los dos lados cantan villancicos junto a la valla como forma de hacer desaparecer virtualmente la Frontera.

En definitiva, ante toda esta situación, a las organizaciones de la sociedad civil sólo les queda denunciar públicamente lo que está sucediendo, y negociar con los Gobiernos de México y Estados Unidos para que no sigan persiguiéndolos. Por ello, será fundamental que organicen a la comunidad migrante, adoptando una posición reivindicativa como defensores de sus derechos humanos a través de acciones de incidencia, con el objeto de presionar hasta que se logren modificar estas leyes migratorias crueles e injustas y se adopten políticas adecuadas de integración en ambos países.

6. Fuentes consultadas

Bibliografía

LÓPEZ ACLE, A. "La deportación de Mexicanos desde Estados Unidos: Acción gubernamental y social en Tijuana, Baja California". Tesis dirigida por Rafael Alarcón. El Colef. (2012).

Bibliografía on line:

ALARCÓN, R. y BECERRA, W. ¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California NORTEAMÉRICA, Año 7, número 1, enero-junio de 2012 <http://www.revistascisan.unam.mx/Norteamerica/pdfs/n13/NAM00700107.pdf> [Consulta de 26 de octubre de 2013].

BENÍTEZ, R, RODRÍGUEZ, C. "Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN". Frontera Norte [en línea] 2006, 18 (enero-junio). ISSN 0187-7372. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13603501>. [Consulta de 18 de abril de 2013].

LÓPEZ, A. M. "El control de la inmigración: política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular". Ed. Arbor, Vol. 171, nº 713, págs. 27-39 (2007) <http://digital.csic.es/handle/10261/11918> [Consulta de 13 de abril de 2013].

MASSEY, D., DURAND, J. y MALONE, N.J. "Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos". Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrua, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, ISBN 978-607-401-052-7 (2009). http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/det_trama.pdf [Consulta de 26 de abril de 2013].

MASSEY, D. PREN, K. y DURAND, J. "Nuevos escenarios de la migración México–Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antinmigrante". Papeles de población. Versión impresa ISSN 1405-7425. Pap. poblac vol.15 no.61 Toluca jul./sept.2009 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252009000300006 [Consulta de 5 de enero de 2013].

MASSEY, D. "Backfire at the Border: Why Enforcement without Legalization". CATO Institute. (2005). <http://www.cato.org/publications/trade-policy-analysis/backfire-border-why-enforcement-without-legalization> [Consulta de 13 de marzo de 2013].

Informes/artículos de organismos

BERUMEN, S., RAMOS, L.F. y URETA, I. "Migrantes mexicanos aprehendidos y devueltos por Estados Unidos. Estimaciones y características generales". CEM/INM/Apuntes sobre Migración/No. 2, septiembre 2011. http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Investigacion/Avances_Investigacion/APUNTES_N2_Septiembre2011.pdf [Consulta de 3 de noviembre de 2012].

SIMANSKI, J. y SAPP, L.M. "Immigration Enforcement Actions: 2011". Annual Report. Sept. 2012. http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/enforcement_ar_2011.pdf [Consulta de 10 de noviembre de 2013].

"El Programa de Comunidades Seguras". http://www.observatoriodelamigracion.org/OM/El_Programa_de_Comunidades_Seguras.html [Consulta de 26 de octubre de 2012].

"Immigration Detention". <http://www.aclu.org/immigrants-rights/immigration-detention> [Consulta de 17 de diciembre de 2012].

<http://larc.sdsu.edu/humanrights/HRMexico/index.html> [Consulta de 17 de diciembre de 2012].

"Acciones para la consolidación Estratégica con América del Norte 2006-2012". Libro Blanco. Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/2lbreaan.pdf> [Consulta de 17 de abril de 2013].

Síntesis 2012. Estadística migratoria. Centro de Estudios Migratorios (SEGOB). Unidad de Política Migratoria. http://www.inm.gob.mx/estadisticas/Sintesis_Grafica/2012/Sintesis2012.pdf [Consulta de 4 de abril de 2013].

Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA)/ Ser.LV/II. Doc. 78/10. 30 diciembre 2010. Original: Inglés. <http://cidh.org/countryrep/USImmigration.esp/Indice.htm> [Consulta de 23 de enero de 2013].

Otras fuentes de información: artículos, seminarios, simposios

Hernández, R. "Deportados y desposeídos". (4/11/2012). <http://hoylosangeles.com/news/2012/apr/11/deportados-y-desposeidos/> [Consulta de 26 de octubre de 2012].

The border. <http://www.pbs.org/kpbs/theborder/espanol/history/index.html> [Consulta de 2 de febrero de 2013].

I Semanario Internacional de Políticas Migratorias 2007. "La interacción del Estado, el Mercado y la Ciudadanía". Mesa Temática "Políticas de control migratorio de las fronteras. Anguiano, M. E. y Tejo, A. P. "Políticas de seguridad fronteriza y nuevas rutas de movilidad de migrantes mexicanos y centroamericanos": p.p 91-107 http://bcnantirumors.cat/sites/default/files/2-politicas-migratorias-la-interaccion-del-estado-el-mercado-y-la-ciudadania_0.pdf [Consulta de 16 de abril de 2013].

Simposio 4. Ciencia y Humanidades frente a problemas sociales en México. Duran, J. "Balance y perspectiva del fenómeno migratorio en México". Academia Mexicana de Ciencias (2012). http://cisnex.amc.edu.mx/congreso/Ciencias_Sociales_Humanidades/Problemas_sociales/ponencias/Durand_pdf.pdf [Consulta de 23 de abril de 2013].



Imagen 22. En la valla se dejan todo tipo de mensajes grabados a modo de protesta.

Documentos audiovisuales:

"Lost in detention". Frontline. Directora: María Hinojosa. (2011). <http://www.teledocumentales.com/el-negocio-de-las-carceles/> [Consulta de 21 de noviembre de 2012].

"Inmigrantes a la venta". Organización Cuéntame. <https://www.youtube.com/watch?v=7ply06BN4hk> [Consulta de 3 de febrero de 2013].

Directrius editorials

Característiques editorials:

La revista compta amb dues seccions, una primera secció denominada "assaig" que recull aportacions de caràcter teòric d'especialistes en els àmbits de la cooperació i el desenvolupament humà, i una segona secció denominada "estudis" orientada a la publicació de resultats de treballs de recerca en el marc d'estudis de màster i doctorats. La revista publicarà cada any dos números que recolliran dos articles en cadascuna de les seves seccions.

Procés editorial:

Tots els textos presentats seran valorats en primera instància pel Consell Editorial, qui confirmarà als autors la recepció dels mateixos i la seva adequació o no als continguts de la revista. Una vegada que el Consell Editorial valore la viabilitat de la publicació dels textos, aquests seran sotmesos a una avaluació anònima per parells entre experts en la matèria, els quals tindran la decisió última sobre la conveniència de la seva publicació i els canvis necessaris a fer.

Normes d'edició:

- Tots els textos s'hauran d'ajustar al format i les normes d'edició establertes. No seran considerats per avaluació els textos que no s'ajusten a les normes.
- De manera general els textos tindran una extensió d'entre 6.000 i 8.000 paraules. Els textos seran presentats en format Word, amb lletra TNR tamany 12 i interliniat 1.5. Cal remetre l'arxiu electrònic a l'editor edhc@uv.es.
- Els textos podran estar escrits en valencià o castellà.
- Cada text s'acompanyarà d'un abstract en valencià, castellà i anglés d'una extensió màxima de 150 paraules, i de quatre a sis paraules clau en els tres idiomes.
- Totes les notes i la bibliografia es situaran al final del text. Les notes s'enumeraran amb nombres aràbics, així com els diferents apartats i subapartats del text (en lletra rodona i sense cursiva).
- En el cas d'incloure fotos, gràfics o taules, aquests es presentaran numerats en un altre arxiu a banda i en el text de l'article figurarà el lloc que han d'ocupar.
- Les referències bibliogràfiques al final del text reproduiran els següents models, i els documents s'acompanyaran del seu DOI (identificador digital):

Llibres:

- SKELDON, Ronald (1997) *Migration and development. A global perspective*. London: Longman.
- HAMMAR, T., BROCHMANN, G., TAMAS, K., y FAIST, T. (eds.) (1997) *International migration, immobility and development. Multidisciplinary perspectives*. Oxford: Berg.

Capítols de llibres:

- HERMELE, Kenneth (1997) "The discourse on migration and development", Hammar, T., Brochmann, G., Tamas, K., y Faist, T. (eds.) *International migration, immobility and development. Multidisciplinary perspectives*. Oxford: Berg, 133-158.

Articles:

- APPLEYARD, Reginald (1992) "Migration and development. Un unresolved relationship". *International Migration Review*, 30 (3-4), 251-266.

Directrices editoriales

Características editoriales:

La revista cuenta con dos secciones, una primera sección denominada “ensayo” que recoge aportaciones de carácter teórico de especialistas en los ámbitos de la cooperación y el desarrollo humano, y una segunda sección denominada “estudios” orientada a la publicación de resultados de trabajos de investigación en el marco de estudios de máster y doctorados. La revista publicará cada año dos números que recogerán dos artículos en cada una de sus secciones.

Proceso editorial y evaluación:

Todos los textos presentados serán valorados en primera instancia por el Consejo Editorial, quien confirmará a los autores la recepción de los mismos y su adecuación o no a los contenidos de la revista. Una vez que el Consejo Editorial valore la viabilidad de la publicación de los textos, éstos serán sometidos a una evaluación anónima por pares entre expertos en la materia, quienes tendrán la decisión última sobre la conveniencia de su publicación y los cambios necesarios para ello.

Normas de Edición:

- Todos los textos habrán de ajustarse al formato y las normas de edición establecidas. No serán considerados para evaluación los textos que no se ajusten a las normas.
- De manera general los textos tendrán una extensión de entre 6.000 y 8.000 palabras. Los textos serán presentados en formato de Word, con letra TNR tamaño 12 e interlineado 1.5. Hay que remitir el archivo electrónico al editor **edhc@uv.es**.
- Los textos podrán estar escritos en valenciano o castellano.
- Cada texto irá acompañado de un abstracto en valenciano, castellano e inglés con una extensión mínima de 150 palabras, y de cuatro a seis palabras clave en los tres idiomas.
- Todas las notas y la bibliografía se situarán al final del texto. Las notas se enumerarán con números arábigos, así como los diferentes apartados y subapartados del texto (en letra redonda y sin cursiva)
- En el caso de incluir fotos, gráficos o tablas, estos se presentarán numerados en otro archivo aparte y en el texto del artículo figurará el lugar que han de ocupar
- Las referencias bibliográficas al final del texto reproducirán los siguientes modelos, y los documentos se acompañarán de su DOI (identificador digital):

Libros:

- SKELDON, Ronald (1997) Migration and development. A global perspective. London: Longman.
- HAMMAR, T., BROCHMANN, G., TAMAS, K., y FAIST, T. (eds.) (1997) International migration, immobility and development. Multidisciplinary perspectives. Oxford: Berg.

Capítulos de libros:

- HERMELE Keneth (1997) “The discourse on migration and development”, Hammar, T., Brochmann, G., Tamas, K., y Faist, T. (eds.) International migration, immobility and development. Multidisciplinary perspectives. Oxford: Berg, 133-158.

Artículos:

- APPLEYARD, Reginald (1992) “Migration and development. Un unresolved relationship”. International Migration Review, 30 (3-4), 251-266.



**quaderns electrònics sobre el
desenvolupament humà i la cooperació**
Universitat de València

Núm. 1 (2013) – Periodicitat semestral



Revista d'investigació sobre cooperació al desenvolupament i processos de desenvolupament humà que difon les recents aportacions d'experts en aquestes matèries i els treballs més interessants dels joves investigadors que han volgut orientar la seua línia de treball des de l'enfocament del desenvolupament humà, la cooperació i la pau.

VNIVERSITAT
D VALÈNCIA

Fundació General
Patronat Sud-Nord



Càtedra UNESCO
d'Estudis sobre el Desenvolupament
VNIVERSITAT D VALÈNCIA