

# AS MIGRAÇÕES DE TRABALHADORES E OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

Lelio Mármora \*

(Traduzido do espanhol por Nivaldo F. Silva)

**M**uito antes das propostas integradoras sub-regionais, os movimentos transfronteiriços de pessoas desenvolveram canais espontâneos de comunicação e ativos intercâmbios dentro e fora das distintas regiões, constituindo-se num avanço dos processos de integração cultural, social e econômica.

É por essa razão que, quando se comprova que o intercâmbio humano é um dos fatores relativamente esquecidos dos esquemas integracionistas, enfrentamos uma espécie de paradoxo do qual o elemento pré-existente do esquema não aparece como parte do mesmo.

A década de 90 apresenta-se com processos de integração sub-regionais mais realistas: menos burocratizados e com maior intervenção da empresa privada; menos ideológicos e mais pragmáticos.

As relações bilaterais encontram-se mais ligadas aos temas regionais ou multilaterais. A interdependência, a internacionalização da economia e a globalização dos problemas impõe cenários de negociação, coordenação e cooperação em âmbitos regionais, para poder alcançar objetivos de políticas nacionais. Nesse contexto, deparamo-nos com esforços de integração regional que com suas características específicas, não só estão avançando no intercâmbio de bens, capitais, tecnologias e/ou serviços, mas que também começaram a considerar o intercâmbio de população e, especificamente, da população trabalhadora.

Porém, neste cenário de regiões que tendem ao estabelecimento de mercados únicos e de unidades políticas sociais cada

vez mais integradas, a problemática migratória surge em duas situações, e seu papel é diferente desde que a analisemos "dentro dos espaços de integração" ou "entre os diferentes blocos regionais integrados".

Analisando as migrações no interior das regiões em processo de integração, o primeiro tema que surge é o da constituição dos Estados Nações na América, e em especial na América Latina.

A mobilização de mão-de-obra entre as distintas áreas geográficas constitui um fenômeno que esteve presente na América não só a partir da existência de seus atuais Estados Nações, mas também durante toda a sua história.

Já na época colonial ocorriam deslocamentos massivos de populações indígenas, em alguns casos a distâncias de milhares de quilômetros. Estas migrações forçadas realizaram-se com o objetivo de serem utilizadas como mão-de-obra para explorações produtivas. Caso típico é o das minas de Potosí, que chegou a absorver mais de um milhão de indígenas trazidos de diferentes partes do vice-reinado do Alto Peru; Panamá, de onde os aborígenes eram trasladados para as minas ou plantações da costa peruana; as requisições de indígenas da Nicarágua para o transporte da madeira com a qual os castelhanos construíram a frota do Pacífico, e as capturas de nativos nas costas hondurensas para serem trasladados para Cuba (Leivas Vivas, 1982, pp.25-45).

Outras situações específicas de despojoamento em função da provisão de mão-de-obra, foram aquela produzida pela ex-

ploração das jazidas de Muzo, na Colômbia (Friede, 1967), ou a demonstrada pelos estudos feitos por Ortiz de Zuñiga sobre a diminuição de população indígena na província de Huamuco no século XVI (Sanchez Albornoz, 1973, p. 87).

Estabelecidas as novas nações no continente americano, os movimentos migratórios de trabalhadores continuaram ocorrendo para além das fronteiras formais. Extensas áreas fronteiriças mantiveram sua própria dinâmica de movimentos de população, em forma natural e sem demasiadas restrições até a década de 30 deste século.

As políticas migratórias restritivas na América Latina impõem-se logo depois da crise de 1930, como uma forma de proteção da mão-de-obra nacional frente aos problemas provocados pelo desemprego. Esta orientação consolida-se na década de 40, com o auge dos movimentos nacionalistas que demandavam uma defesa da cultura nacional frente à penetração estrangeira.

Durante a Segunda Guerra Mundial, as políticas restritivas mudaram de sentido em Países como os Estados Unidos, para transformar-se em políticas de promoção migratória com o objetivo de suprimir a escassez de mão-de-obra existente.

A partir do pós-guerra, novamente a demanda insatisfeita de força de trabalho impulsionará políticas de atração de trabalhadores migrantes em diferentes países da América; porém, a partir da década de 70, a oferta excessiva nos mercados de trabalho provoca uma nova limitação das migrações, salvo no caso dos Estados

Unidos, Canadá, e em certos períodos em alguns países produtores de petróleo como a Venezuela.

Não obstante as restrições impostas, nas últimas décadas as migrações de trabalhadores foram se desenvolvendo dentro do continente americano e do Caribe a partir dos processos de expulsão e atração entre distintos países.

Estes processos em geral respondem a padrões migratórios estabelecidos historicamente, e que se incrementam ou retraem em função de situações econômicas conjunturais.

As diferenças salariais, as possibilidades de emprego e melhoria do padrão de vida em geral, constituíram as causas principais destes movimentos de população. A partir destes determinantes, mexicanos, caribenhos, centro e sul-americanos estabeleceram seus fluxos migratórios com destino aos Estados Unidos e Canadá. Por outro lado, as migrações fronteiriças têm se desenvolvido com relativa importância entre Haiti e República Dominicana; Nicarágua, El Salvador e Costa Rica; Colômbia e Venezuela; Colômbia e Equador; Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai com Argentina; e, nos últimos anos, do Peru para os diferentes países sul-americanos. As migrações de fronteira têm-se constituído em grande parte dos casos, numa continuação dos processos de migrações internas observadas nos países receptores. Dessa forma, o deslocamento destas populações insere-se nos mais amplos processos de urbanização e, em alguns casos, de industrialização dos países. Suas formas de inserção nos mercados de trabalho têm adotado diferentes modalidades.

Têm sido **supletivas** da mão-de-obra nativa naquelas regiões onde esta não existia (Pi Ugarte, 1979; Mármora, 1968; Lepore, 1973; Villar, 1973); **complementares** naquelas situações em que, mesmo havendo mão-de-obra disponível, não se aceita o tipo de trabalho oferecido por razões culturais (Mansilla, 1979; Garcia Castro, 1979); **adicionais** quando, mesmo existindo demanda, a mão-de-obra local se retrai do mercado de trabalho por não aceitar os baixos salários oferecidos ou as más condições de trabalho (Gomes y Diaz, 1983; Sanchez Albornoz, 1973; Rapado, 1985a); **competitivas** quando se incorpo-

ram aos postos de trabalho para os quais a mão-de-obra local está disponível (Briggs, 1980; North, 1981; Bohning, 1979); **independentes** quando geram seu próprio emprego através de atividades produtivas (Piugarte, 1979; Torales, 1979); e **marginais** quando se desenvolvem fora dos mercados de trabalho (Mármora 1985, Rapado, 1985b).

Apesar da variedade de formas de inserção observáveis nos processos de migração e, portanto, seu impacto diferencial no mercado de trabalho, as políticas migratórias aplicadas durante os últimos 60 anos (salvo as exceções assinaladas), mantiveram um padrão geral baseado no que se poderia chamar de "restrição seletiva".

Dessa forma, a concepção restritiva já assinalada que se impõe na maioria dos países desde a década de 30, como resposta à crise e ao tipo de desemprego que se gerou nesse momento, permanece como receita na prática burocrática policial de base que continua sendo utilizada. Complementarmente, o modelo de migração seletiva excludente que se inicia na década de 50, seguirá sendo aplicado como modelo às novas realidades.

Não só as novas funções dos diferentes tipos de migração que se instalam nos anos 70, mas também o atual e futuro panorama que apresentam os movimentos migratórios afetados pela crise dos anos 80, e pelas novas políticas econômicas dos anos 90, requeririam respostas políticas mais flexíveis e criativas que as do esquema que, em forma automática e mais legalista que realista, vinha sendo utilizado. Esta necessidade faz-se mais evidente com o desenvolvimento de espaços de integração econômico-comercial em diferentes sub-regiões do continente.

Quando estes movimentos de população se situam na ótica dos processos de integração econômica, deixam de ser simples migrações transfronteiriças e passam a ser o veículo de um conceito chave neste problema: a livre circulação de recursos humanos entre os países da região a se integrar. É através deste conceito que a variável migratória passa a constituir um elemento chave dos processos de integração econômica. Sua inclusão responde à lógica destes processos, é funcional à dinâmica dos mesmos, porém deve superar uma

série de obstáculos para ser aceita.

Responde à lógica da integração porque o pensar em um objetivo de livre circulação regional implica mudar a perspectiva burocrático-administrativa das políticas migratórias de restrição, pela aceitação das regras do jogo dos mercados de trabalho regionais. Esta perspectiva vai se perfilar como superadora da regulação artificial da entrada, saída e/ou permanência de pessoas em espaços que cada vez são mais livres para a circulação de capitais, bens e serviços.

Porém, além de uma perspectiva econômica na qual restringir o movimento de pessoas implica travar o jogo de um dos fatores básicos do desenvolvimento, nos encontramos com dimensões sociais e culturais sem as quais a integração econômica ficaria com bases débeis, e o conceito integracionista ficaria como que incompleto em si mesmo.

O movimento de pessoas incorpora a todo o processo de integração não só o insumo econômico do recurso humano, mas também aqueles elementos que, através do intercâmbio cultural e social, consolidam a fusão entre os povos.

Com respeito à funcionalidade da livre circulação de pessoas nas economias nacionais, nestes espaços de integração regional, é necessário efetuar algumas considerações.

Em primeiro lugar, cabe assinalar o efeito da competência da mão-de-obra estrangeira frente à nacional.

Muitas medidas restritivas das políticas migratórias nacionais têm se baseado na proteção da mão-de-obra nacional. Ou seja, não deixam entrar estrangeiros que possam disputar postos de trabalho com os nacionais.

Estas políticas partem muitas vezes de uma premissa errônea e chegam a conclusões que não são verdadeiras.

A premissa errônea é a de que a mão-de-obra estrangeira e a nacional ocupam os mesmos ramos do mercado de trabalho e que, portanto, impedindo a entrada ou a permanência do forasteiro libera-se postos de trabalho para os nativos.

As migrações de trabalhadores nos espaços regionais latino-americanos não

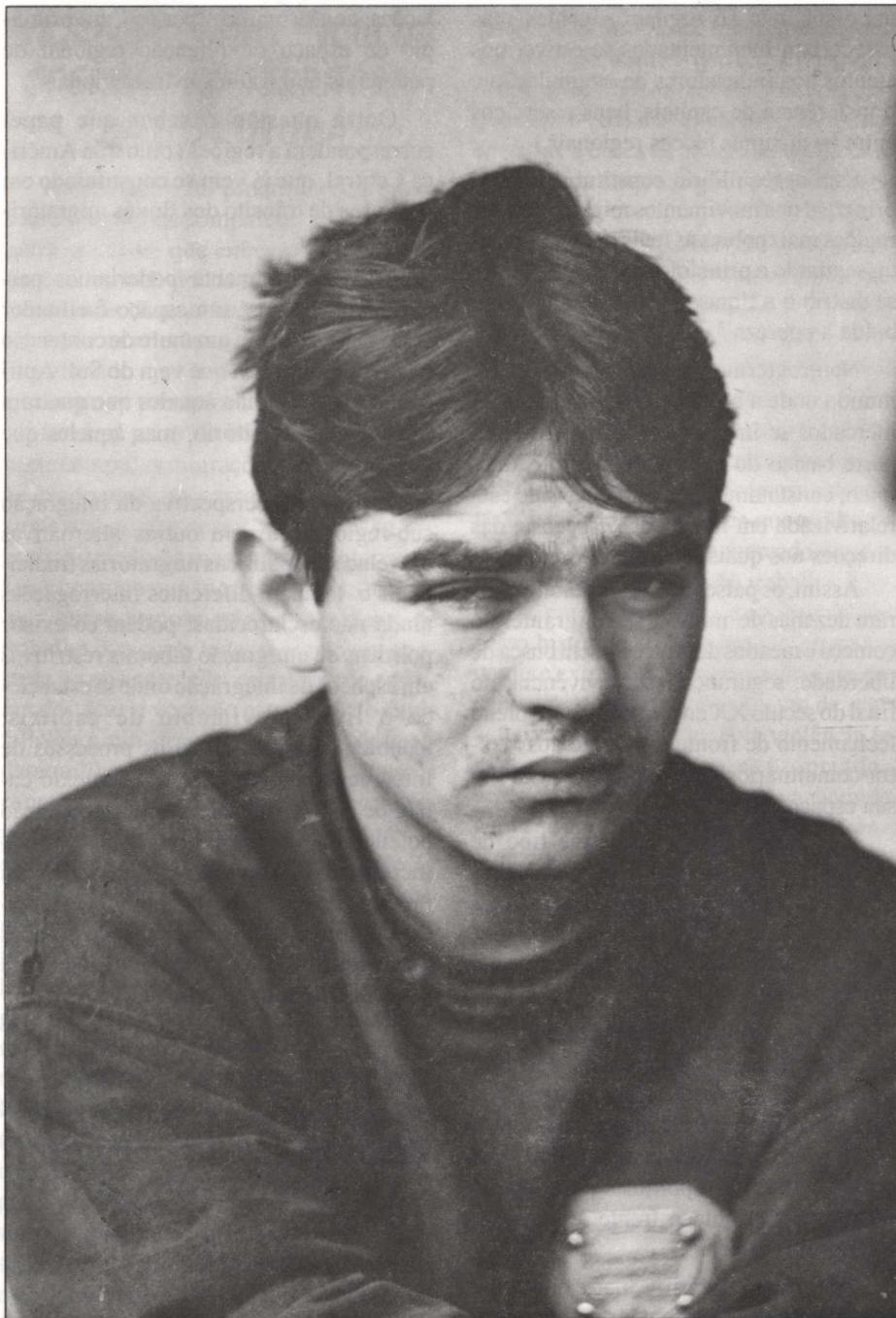


Foto: UNHCR / 24006 / A. Hollmann

cumprem necessariamente este princípio, uma vez que sua inserção nos mercados de trabalho locais tem sido geralmente adicional ou complementar à força de trabalho do país receptor.

Assim, as migrações laborais mexicanas para os Estados Unidos têm sido um insumo indispensável para o setor agrícola estadunidense; trabalhadores chilenos têm constituído a base laboral inexistente para a colheita de frutas ou tosquia de ovelhas,

ou extração de minerais, ou nas serrarias de madeira no sul da Argentina; a mão-de-obra colombiana permitiu o desenvolvimento de cultivos industriais na Venezuela, frente à carência de força de trabalho nativa; ou ainda a migração de haitianos que se tem constituído no recurso humano indispensável nas plantações de cana-de-açúcar da República Dominicana.

As migrações limítrofes, mais que um concorrente frente à mão-de-obra local,

foram um recurso utilizado por certas economias regionais ou setoriais para aprovisionar um certo tipo de mão-de-obra inexistente no país de recepção.

Por outro lado, as concorrências desleais foram sendo geradas, fundamentalmente, sob o amparo das medidas restritivas que, ao marginalizar na ilegalidade um segmento dos imigrantes estrangeiros, os transforma automaticamente em mão-de-obra mais barata que a nacional.

Mesmo tendo em conta que essa premissa em geral é falsa, é importante passar às conclusões, referidas ao efeito sobre certo tipo de concorrência em postos de trabalho qualificados.

Com efeito, considerou-se durante décadas que a retenção de recursos humanos qualificados podia ser obtida, em parte, preservando os postos de trabalho destes de qualquer tipo de concorrência forânea. Dessa forma, não só se capitalizava o investimento em capacitação de tais recursos, bem como se desenvolvia uma genuína tecnologia nacional.

O resultado destas políticas é, em geral, a geração de certos setores privilegiados por um protecionismo que trava a incorporação de novas tecnologias, que diminui a produtividade, e que, com o tempo, produz efeitos negativos na geração de empregos, e portanto, na retenção e aproveitamento genuíno da mão-de-obra disponível. Ou seja, os efeitos surgem como opostos ao objetivo que tais políticas perseguiram.

Por último, a livre circulação de mão-de-obra em espaços de integração regional, mesmo assumida como política migratória deve superar também alguns obstáculos derivados das concepções anteriormente mencionadas, deve enfrentar a falsa dicotomia apresentada entre os direitos humanos do migrante e a soberania dos Estados.

Por um lado, aceita-se que se deve respeitar os direitos humanos dos migrantes, tanto quanto no que se refere às suas liberdades básicas; aos chamados direitos solidários que se vinculam com uma justiça social partilhada com o nativo; ou mesmo o direito de ser diferente que implica no respeito a seus costumes, cultura e religião. Por outro lado, apela-se como

norma para a aplicação desses direitos, ao exercício da soberania de cada Estado para determinar quem entra, quem sai e quem fica. Este direito se aplicaria fundamentalmente em razão da segurança, ou então de proteção à mão-de-obra nacional.

Em relação às concepções de políticas baseadas na proteção da mão-de-obra nacional, e seguindo o anteriormente assinado, é evidente que o objetivo deste conceito é evitar a concorrência contra a referida mão-de-obra.

Em primeiro lugar, cabe assinalar que este objetivo estaria negando em princípio as regras básicas de liberdade dos mercados de trabalho. Porém, o importante é saber a que concorrência se refere. Se, como seria mais lógico, a referência é a concorrência desleal que surge do imigrante que aceita menores salários e piores condições de trabalho que o nativo, é claro que estamos nos referindo ao imigrante ilegal. Imigrante ao qual se está negando o direito de residir e trabalhar legalmente em um país, e gerando dessa forma as bases de uma concorrência desleal. É para eliminar esse tipo de concorrência que se apela para a soberania, pensando que a proteção ao trabalhador nacional passa pela negação do estrangeiro, quando a solução é outorgar os mesmos direitos a ambos para poder exigir as mesmas obrigações.

Outros tipos de reflexões são aquelas que chamam a atenção quando o problema das migrações e a integração se referem às "migrações entre os espaços ou blocos de países já integrados".

Aqui não estamos nos referindo ao movimento de população entre países relativamente homogêneos ou em processos de integração econômica, dentro de um espaço determinado, mas às migrações que podem ocorrer entre regiões com claras diferenças em nível de desenvolvimento.

A globalização econômica é uma constatação da definitiva interdependência dos mercados, ou seja, essa constatação não implica necessariamente uma interdependência equitativa, igualitária ou redistributiva das riquezas que se geram ou que se intercambiam entre as diferentes regiões do mundo.

É assim que o intercâmbio desigual, os desequilíbrios internacionais e a brecha

norte-sul, não só seguem vigentes mas pareceriam incrementados se estivermos atentos aos indicadores de acumulação e transferência de capitais, bens e serviços entre os distintos blocos regionais.

Este desequilíbrio constitui o motivo principal dos movimentos migratórios das regiões mais pobres às mais ricas do planeta, seguindo o princípio de que "onde não se distribui a riqueza, acaba sendo distribuída a pobreza".

Noutros termos, paradoxalmente, num mundo onde a concepção de liberdade de mercados se impôs como princípio e suporte básico do desenvolvimento econômico, constatamos que esta liberdade está relativizada em função dos espaços e das direções nos quais se a queira exercer.

Assim, os países europeus donde partiram dezenas de milhões de imigrantes no começo e meados deste século, em busca de liberdade, segurança e sobrevivência, no final do século XX encontram-se em pleno fechamento de fronteiras frente aos "extra-comunitários" que tentam penetrar em seu espaço.

Este fato leva a pensar que tipo de modalidade vão assumir não só os movimentos de população dentro dos incipientes espaços de integração nas Américas, mas também entre estes espaços na medida em que se consolidem.

Assim, frente à problemática migratória mexicana-norte-americana, não está claro ainda como esta variável migratória vai se resolver dentro deste mecanismo de integração, porém, ainda mais difícil de se prever é o perfil das políticas que adotarão estes países em bloco frente às pressões migratórias externas

Que papel cumpriria, por exemplo, o México, frente às correntes que chegam e chegarão com mais força a partir do Sul? O de um eixo articulador entre o mundo latino-americano e o da América do Norte, ou o papel de uma fronteira que se dirige para o sul em forma de extensa "área de segurança"?

Por outro lado, espaços de integração como os do Caribe, América Central, Grupo Andino e Cone Sul enquanto avançam em direção a processos de integração econômica sub-regionais e numa maior livre circulação de suas respectivas popu-

lações, conformarão "per se" um princípio de espaço de retenção regional de potenciais emigrantes extra-regionais?

Outra questão é saber que papel corresponderá a regiões como a da América Central, que já vem se constituindo em uma área de trânsito dos fluxos migratórios Sul-Norte.

Mais precisamente poderíamos perguntar-nos se será um espaço facilitador do livre trânsito, ou um muro de contenção da maré migratória que vem do Sul. Aplicando controles não àqueles que queiram ficar em seu território, mas àqueles que desejam cruzá-lo.

A partir da perspectiva da integração sub-regional surgem outras alternativas em relação às políticas migratórias tradicionais e também diferentes interrogações ainda não esclarecidas: podem co-existir políticas de emigração laborais restritivas em espaços de integração onde se estabelece o livre movimento de capitais, tecnologias e bens? São os processos de integração sub-regional um contexto capaz de incidir na retenção da população potencialmente migrante ou, ao invés, incrementarão os fluxos tradicionais ou provocarão outros movimentos? Que incidência tem o estabelecimento de espaços de integração sub-regional sobre a governabilidade migratória?

## **INTEGRAÇÃO SUB-REGIONAL, MIGRAÇÕES LABORAIS E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS**

O estabelecimento de espaços de integração sub-regionais conduz de maneira imediata a uma série de esperanças e preocupações com relação à forma em que os Estados envolvidos vão responder aos atuais movimentos migratórios.

Em primeiro lugar, é inegável que o livre movimento das pessoas é o último fator considerado (ou desconsiderado) nos espaços de integração. O intercâmbio de bens, capitais e tecnologias constitui o principal objetivo destes espaços, quando não o único, enquanto o intercâmbio do fator trabalho surge muito mais como problema a resolver do que como objetivo

desejável.

Não obstante, o fato de que se estabelecem espaços de integração sub-regional ou regionais, e a existência dentro deles de pessoas que se movem, produz necessariamente um impacto nas tradicionais políticas migratórias. Isso não implica que se questione o direito soberano de um Estado de deixar entrar, sair ou se estabelecer em seu território a quem ele desejar. Porém, a concepção das políticas migratórias como exclusivo problema interno de um Estado, começa a ser colocada em dúvida, basicamente por duas razões: por um lado porque os resultados que as políticas migratórias conseguiram nos últimos 60 anos estão distantes de serem considerados exitosos; por outro lado, porque a integração sub-regional impõe uma perspectiva e busca de soluções comuns àqueles fenômenos econômicos e sociais que são compartilhados pelos participantes dessa integração. Com relação ao primeiro ponto, é importante ter em consideração o duvidoso resultado alcançado pelas políticas de restrição seletiva aplicadas nestas últimas décadas (Espenshade, 1990). As centenas de milhares e, em alguns casos, milhões de migrantes ilegais, com as conseqüências perversas de sua situação sobre sociedade e mercados de trabalho são resultado não desejado destas questionáveis políticas. No entanto, existe a alternativa de governar um fenômeno como o migratório pela via do consenso inter-regional, mais que por medida de controle interno. Aparece então uma nova possibilidade para as respostas institucionais dos Estados a um fenômeno como o migratório, até agora mais entendido pelo voluntarismo que pela objetividade e eficácia.

Dentro desta perspectiva as políticas migratórias deverão se ajustar às modificações que os acordos de integração produzem nos mercados de trabalho. A definição dos objetivos dos governos com relação ao movimento das pessoas através das fronteiras, dependerão mais das lógicas de integração dos mercados de trabalho que das orientações mais ou menos controladoras de ditos governos.

A partir do ponto de vista da elaboração de políticas de migrações se poderia dizer que o desenvolvimento dos espaços sub-regionais constitui um princípio de saída

para o problema do manejo dos movimentos internacionais de população. De forma complementar a inclusão da variável migratória nos processos de integração sub-regional constitui a incorporação do movimento do fator trabalho em ditos espaços. Com relação a este último elemento surgem diferentes questões; por um lado, aquelas assinaladas por Tapinos - de economia positiva - com respeito ao sentido da incidência da integração econômica entre certos países na mobilidade do fator trabalho, ou então - de economia normativa - que considera a livre circulação de pessoas como o maior objetivo político de qualquer esquema de integração (Tapinos, 1974). Por um lado, é importante propor uma terceira vertente de análise, correspondente à incidência mesma dos movimentos de migrações já estabelecidos sobre os processos de integração (Mármora, 1994).

Quanto à orientação das políticas migratórias no âmbito dos processos de integração poderia assinalar-se em princípio que é necessário diferenciar a inclusão da variável movimento de população em espaços de integração relativamente homogêneos (como o da Comunidade Européia ou os latino-americanos), da situação em espaços de integração heterogêneos como o NAFTA.

É nos termos desta diferença que os objetivos básicos do tratamento do movimento de pessoas, como os de **segurança**, **turismo** ou **laboral**, podem adquirir distinto significado e tratamento. De qualquer forma, poder-se-ia dizer que existem alguns elementos comuns no tratamento desses diferentes temas em todos os espaços de integração: a crescente importância da indústria turística determina pressões permanentes para a facilitação do trânsito de pessoas bem como os acordos mais antigos em relação às diferentes sub-regiões (Mármora, 1994); o argumento da segurança é o que surge como fundamental dentro da relação migrações-integração. O incremento do narcotráfico e do terrorismo internacional constituem elementos de forte pressão para o avanço de acordos entre os organismos encarregados da segurança em termos de intercâmbio de informação e inclusive de ação direta sobre as pessoas que se movem entre os países.

Por último, a área das migrações laborais é a que mais apresenta dificuldade de avanço, e onde as cobranças do princípio de soberania dos governos pareceriam ser mais fortes que nos aspectos de segurança. Neste sentido pode-se assinalar que a experiência mais importante que se teve no continente com relação à inclusão da variável migratória laboral em um esquema de integração sub-regional foi o '*Instrumento Andino de Migraciones Laborales*'.

Uma das questões que se coloca explicitamente ou subjaz necessariamente na concepção dos espaços de integração é aquela correspondente ao impacto destes na retenção de população potencialmente migrante ou o incremento das migrações de trabalhadores.

A instalação de um mercado comum sub-regional ou regional pode constituir, por um lado, um incentivo à mobilidade de trabalhadores entre os países, enquanto se levantam os obstáculos que a limitam; e, por outro lado, um fator de retenção de população potencialmente migrante, enquanto se vai adquirindo uma homogeneização da remuneração dos fatores, em especial do trabalho. A respeito disso, poderiam servir de referência dois casos, um como experiência (o Mercado Comum Europeu) e outro como possibilidade (o NAFTA).

Em relação ao primeiro, pode-se observar que o processo de diminuição das diferenças do PNB *per capita* e de diferenciais de salários entre os países da Comunidade Européia, tem coincidido com uma diminuição dos movimentos migratórios entre os países (Tapinos, 1994a, p.11).

Mesmo assim as análises demonstrariam um incremento das migrações extra-comunitárias, na medida que o intercâmbio de produtos da Comunidade Européia com os países de origem dessa migração vem diminuindo (Tapinos, 1994b, p.249).

No caso do acordo comercial entre Estados Unidos, México e Canadá, diferentes análises apresentam hipóteses relativas a seus efeitos sobre as migrações do México para os Estados Unidos.

O anúncio, em fevereiro de 1991, de que Canadá, México e os Estados Unidos negociariam um acordo de livre comércio

gerou uma série de especulações sobre seus efeitos nos movimentos migratórios. O presidente mexicano Salinas destacou que o México preferia “exportar tomates e não os colhedores de tomates”; o presidente norte-americano Bush afirmou que o NAFTA “é a única forma de diminuir as pressões migratórias” (Cornelius e Martin, 1993, p.485); a Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos concluía que os efeitos do NAFTA iam permitir a redução do fluxo de migrantes indocumentados (Acevedo e Espenshade, 1992, p.735).

Não obstante esta vontade política, iniciadas as análises sobre a relação NAFTA-migrações, existiria em princípio um consenso generalizado com relação aos efeitos de expulsão migratória que se produzirão a partir das áreas rurais mexicanas (Ortiz Miranda, 1993, p.17; Acevedo e Espenshade, 1992, p.734). Modelos como o aplicado por Levy e Van Wisnbergen apresentam diferentes perspectivas num horizonte de nove anos: se a liberalização que implica o NAFTA se faz de uma forma imediata, haveria vantagens de eficiência econômica, porém um importante movimento migratório: 700 mil pessoas em um só ano. Numa perspectiva progressiva, o saldo emigratório seria de 200 mil pessoas, deixando as zonas rurais por ano (Hinojosa Ojeda, 1991, p.262). Outros estudos como o de Hinojosa Ojeda e Robinson, prognosticam uma emigração de 800 mil trabalhadores emigrantes das zonas rurais num cenário de liberalização total (Hinojosa Ojeda e Robinson, 1991). As análises de Calva prevêem um deslocamento de 15 milhões de pessoas do setor agrícola mexicano durante a década de 90 (Calva, 1992). O Subsecretário de Planejamento do Ministério de Agricultura e Recursos Hídricos do México, Luis Tellez, argumentou que, em duas décadas, 15 milhões de mexicanos rurais vão emigrar, e que 1,4 milhões de agricultores vão se deslocar até o ano 2002, devido ao livre comércio e as reformas agrárias (Martin, P., p. 347; Cornelius, 1992, p.6).

Não obstante estas previsões, alguns analistas têm apresentado diferentes razões pelas quais não haveria que superestimar o impacto do NAFTA na emigra-

ção rural do México. Seus argumentos baseiam-se no fato de que muitos habitantes rurais mexicanos já teriam diversificado suas fontes de recursos, e que a zona de livre comércio poderia induzir a que mais produtores agrícolas estadunidenses viessem a expandir-se no México (Cornelius e Martin, 1993, pp.485-486).

O destino e os padrões migratórios que assumirá esta provável migração têm distintas interpretações. Primeiramente, afirma-se a inevitável migração rural-urbana para as cidades mexicanas (Ortiz Miranda, 1993, p. 17), porém, devido a pouca possibilidade de absorção que tem os mercados de trabalho urbano - apesar do provável incremento da demanda industrial gerada pelo NAFTA- esses fluxos se dirigiram para outros destinos. A atração da indústria de *las maquiladoras*, na fronteira norte, seria uma possibilidade, considerando que estas geraram 500 mil postos de trabalho na década de 80. Não obstante, os baixos salários que oferecem e as condições de trabalho existentes nestas indústrias, poderiam ser causas de emigração para os Estados Unidos.

Esta corrente migratória se incrementaria nos primeiros quinze anos, para logo estabilizar-se, segundo as previsões de diferentes analistas (Acevedo e Espenshade, 1992, pp.736-740; Hinojosa Ojeda, 1994, p.263; Marshall, 1993, p. 3.). Apesar destas projeções, outros argumentos dizem que, mesmo quando a reestruturação econômica aumente os movimentos internos no México, isto não necessariamente se traduziria numa grande emigração internacional.

Esta afirmação é mantida por Cornelius e Martin, que afirmam que a migração interna mexicana para as zonas de cultivo de vegetais de exportação do Noroeste mexicano e das *maquiladoras*, na fronteira com os Estados Unidos, não tem porque traduzir-se automaticamente numa migração internacional.

No primeiro caso, porque a estratégia de contratação de famílias em regiões de expansão como Sinaloa, não fomenta a emigração básica para os Estados Unidos, porque esta se compõe principalmente de homens sós; no segundo caso, porque a evidência indicaria que o grosso dos trabalhadores das *maquiladoras* são provenien-

tes das regiões suburbanas, ou seja, não provêm do Centro e Sul do México, áreas onde se esperam os maiores efeitos do desemprego do NAFTA. A esse respeito, uma recente pesquisa entre 1.200 empregados de *maquiladoras*, concluiu que só 7,3% mencionou a esperança de trabalhar nos Estados Unidos. (Cornelius e Martin, 1993, pp.484-485)

Não obstante estas diferentes análises, todos os especialistas no tema concordam que as migrações para os Estados Unidos continuarão, já que a brecha salarial entre os dois países, se bem que possa se reduzir com o desenvolvimento do NAFTA, provavelmente nunca será eliminada. De qualquer maneira, é importante ter em conta que as migrações laborais não são uma simples resposta às diferenças salariais. No caso europeu, não foi necessário um nivelamento salarial para deter a migração da Espanha, Portugal ou Itália para o Norte - o chamado “fator de esperança” na recuperação e estabilidade econômica da sociedade de origem pode ser uma variável essencial na retenção de potenciais emigrantes (Cornelius e Martin, 1993, p.498).

Além destes determinantes estruturais dos movimentos migratórios, uma questão a resolver nos processos de integração como o NAFTA é a de quais políticas ou ações podem se desenvolver de forma imediata para que o processo de integração não seja um promotor migratório, e que, inclusive, sua aplicação permita uma redução dos ditos fluxos. Em primeiro lugar, poderia-se assinalar que, apesar do efeito deslocador do impacto NAFTA sobre a agricultura em pequena escala no México, a emigração total para os Estados Unidos seria maior pela ausência da liberalização comercial (Cornelius e Martin, 1993, p.506). O livre comércio e os investimentos estrangeiros são, por ora, o principal estímulo para a geração de empregos que permita reter população potencialmente migrante no México. Porém, o importante, é que a liberalização da economia rural mexicana possa ser feita gradualmente e preservando certo nível de proteção para os pequenos agricultores.

Outro elemento a considerar, tanto no NAFTA como em outros processos de integração sub-regional, é o da vinculação das normas laborais com o comércio.

As normas de trabalho foram elementos vitais das políticas e instituições que as democracias industrializadas adotaram para que, entre 1945 e 1973, se gerasse o período mais prolongado de prosperidade mais ou menos equitativa (Marshall, 1993, p.6). Alguns críticos dizem que é difícil por em prática as normas trabalhistas vinculadas com o comércio. Todavia, a experiência dos Estados Unidos indicaria que isso não é correto, sempre e quando se exerça um minucioso controle para assegurar seu efetivo cumprimento. A mesma experiência pode ser observada na maioria das sociedades democráticas desenvolvidas, onde as normas trabalhistas melhoraram a eficiência econômica ao eliminar os subsídios às empresas que não podiam pagar salários aceitáveis ou prover condições mínimas de trabalho, forçando assim as firmas a aumentar sua eficiência sem reduzir os níveis de trabalho (Marshall, 1993, p.6). A equiparação e o cumprimento num mesmo nível da legislação trabalhista entre os países membros do espaço de integração, permitiriam diminuir os elementos que promovem a migração ilegal baseada na exploração da mão-de-obra imigrante.

Nesse sentido, é importante ter em conta que dita exploração atua tanto como um elemento de expulsão do migrante no país de origem, como de atração do ilegal no país de chegada.

Se se consideram os espaços de integração em desenvolvimento no Grupo Andino, América Central e o Cone Sul, podem-se destacar diferentes avanços no tratamento das migrações laborais.

No caso do Grupo Andino, é onde este aspecto tem sido tratado mais estruturalmente através de um corpo normativo como é o Instrumento Andino de Migrações Laborais que, junto com o Instrumento Andino de Segurança Social, forma parte do Convênio "Simón Rodríguez" de Integração Sócio-laboral, subscrito pelos países do Acordo de Cartagena em 26 de outubro de 1973, e onde já se apresenta de forma explícita a necessidade de "procurar normas básicas sobre proteção dos trabalhadores migrantes". O Instrumento Andino de Migrações Laborais constitui o antecedente mais completo e articulado existente na América Latina sobre o trata-

mento multilateral das migrações laborais, respondendo a um esquema de integração específico (Mármora, 1994, p. 24).

Recolhendo experiências bilaterais anteriores, sobretudo as dos tratados bilaterais entre Colômbia e Venezuela, como o Estatuto de Regime Fronteiriço de 1942, e o Tratado de Tonchalá de 1959 (OIM, 1991), o Instrumento Andino de Migrações Laborais tentará homologar as categorias migratórias; estabelecer procedimentos para a contratação de trabalhadores migrantes, e propor os mecanismos para a execução de ditos procedimentos. Seu impacto até o final da década de 70 foi de grande importância nos avanços do tratamento das migrações laborais, fundamentalmente entre Colômbia, Equador e Venezuela.

Em 17 de fevereiro de 1978, Colômbia incorporou ditos instrumentos mediante o Decreto 307 assinado pelo Presidente da República e os Ministros de Relações Exteriores, Trabalho e Segurança Social, e em 16 de julho de 1978, por lei da República, a Venezuela faz o mesmo.

A incidência do Instrumento Andino nas políticas migratórias vai perder a relevância durante a década de 80, ressurgindo seu significado e alcance nas recentes tendências de integração laboral que se apresentam dentro da sub-região. É assim como, na IIª Conferência de Ministros de Trabalho do Grupo Andino, realizada em La Paz em outubro de 1991, se conclui com a necessidade de reativar o Convênio Sócio-Laboral "Simón Rodríguez" e preparar um projeto que atualize a decisão 116 (Instrumento Andino de Migrações Laborais) da junta do Acordo de Cartagena.

O recente "Acordo entre Colômbia e Equador sobre imigrantes ilegais" que entrou em vigor em 4 de novembro de 1994, recolhe sem dúvida o espírito deste Instrumento, atualiza-o e desenvolve-o. Este acordo é o primeiro de caráter bilateral que se aplica no continente americano para a regularização de migrantes ilegais em dois países por via de consenso. A questão laboral dentro de uma perspectiva de integração tem sido tradicionalmente tratada no Cone Sul a partir do plano bilateral. Na medida em que os fluxos migratórios de trabalhadores entre os países da sub-região começam a adquirir im-

portância, se inicia uma série de acordos e convênios que tratam de regular estes movimentos de mão-de-obra. Nesta linha podem ser mencionados os Convênios Laboral e de Segurança Social entre as Repúblicas da Argentina e do Chile de 1971; o Convênio sobre Trabalhadores Temporários entre a República Argentina e a República de Bolívia em 1978; e os diferentes convênios de Segurança Social entre Argentina e Uruguai em 1994, Uruguai e Paraguai em 1975 e Chile e Paraguai em 1976.

Em termos multilaterais, o tema das migrações laborais recém surge no MERCOSUL como um dos pontos do cronograma Sub-grupo de Trabalho Nº 11 "Relações Laborais, Emprego e Segurança Social", que previa para maio de 1994, ter identificadas as medidas necessárias para conseguir a livre circulação de trabalhadores. De seus avanços dependerá em grande medida o consenso no tratamento migratório na sub-região.

Na América Central, se bem que a questão integração-migrações se inicie com uma orientação claramente controladora, os aspectos das migrações laborais entre os países e a necessidade de um tratamento dos mesmos com equidade social, vão se desenvolver nos últimos anos através de diferentes foros como o da "Migração Internacional: seu impacto na América Central" e das diferentes discussões no seio da Organização Centro Americana de Migração (OCAM).

É evidente que a convocação integradora centro-americana, que na cúpula de Guácimo, reafirma a importância do social e político nos processos de integração, proporciona um marco adequado para analisar as migrações laborais no âmbito destes processos (Mariategui, 1994, p.2).

O recente acordo entre Costa Rica e Nicarágua para o tratamento das migrações temporárias entre estes países apresenta um exemplo e avanço neste sentido.

## CONCLUSÕES

As propostas de desenvolvimentos dos espaços de integração sub-regional têm privilegiado a livre circulação de bens, capitais e tecnologias, enquanto que o fator

trabalho tem sido pouco tratado nesses espaços. Este fato é paradoxal se se tem em conta que a circulação de pessoas entre os países tem sido permanentemente uma mostra de uma integração natural de seus mercados de trabalho.

A inclusão da variável migratória nos processos de integração sub-regional resulta importante em dois sentidos: por um lado, permitirá incorporar o movimento de trabalho, completando o conjunto de fatores a considerar nestes espaços e, por outro lado, brindará às políticas migratórias o contexto internacional que precisam.

As políticas migratórias do continente mantêm a sessenta anos um esquema dominante de "restrição seletiva" baseado nas políticas internas de cada país. O pressuposto que dominou estas políticas é a necessidade de "proteção dos mercados de trabalho, da cultura e a segurança" frente ao estrangeiro. O resultado de sua aplicação foi e continua sendo muito discutível, se se tem em conta o incremento de migrantes ilegais e suas conseqüências. Nesse contexto, os espaços de integração permitiriam começar a desenvolver políticas migratórias baseadas em consensos bi e multilaterais, com perspectivas mais realistas que as aplicadas até agora.

Uma das questões de maior interesse na relação integração-migrações é a do efeito que terão estes acordos nos movimentos de população.

A experiência européia mostra que a integração tem produzido uma retenção de potenciais migrantes nos países do Sul, tradicionalmente expulsos de população.

No continente americano, o NAFTA apareceria como um espaço particular, já que inclui em si mesmo as mais variadas situações de desenvolvimento econômico social.

Existiria certa coincidência quanto à apreciação sobre os efeitos que o NAFTA provocará em relação a uma maior emigração a partir das zonas rurais mexicanas. O consenso não é tão grande com respeito à direção que vão tomar esses fluxos e, concretamente, se necessariamente se dirigirão de maneira ilegal para os Estados Unidos. Depois de uma primeira etapa de deslocamento de certos setores rurais e de

incremento emigratório, preve-se que os movimentos laborais entre os países membros do NAFTA se estabilizará e inclusive diminuirá.

Nos espaços de integração da América Central, do Grupo Andino e do Cone Sul, as migrações de trabalhadores são de menor amplitude que no Norte, e seus efeitos mais amenos se se tem em conta que a brecha é mais reduzida social e culturalmente entre os países.

A incorporação da variável migratória nos processos de integração requer o desenvolvimento de instrumentos legais, administrativos e de informação, que tiveram nos últimos anos distintos graus de avanço nos diferentes espaços sub-regionais.

\* *Lelio Mármora é Chefe de Missão da Organização Internacional para as Migrações (OIM).*

## BIBLIOGRAFIA

- ACEVEDO, D. y ESPENSHADE, T.  
1992 - "Implications of a North America Free Agreement for Mexican Migration into the United States", *Population and Development Review*, vol. 18, nº 4.
- BOHNING, W.E.  
1979 - "Temporary or permanent: that is the question", en *Temporary Labour Migration in Europe. Lesson for the American policy debate*, Maryland.
- CALVA, J.  
1992 - *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el Campo*, México, Mexico City, Fontamara.
- CORNELIUS, W.  
1992 - "The politics and economics of reforming the sector in México: An overview and Research Agenda", *LASA Forum*, 23 (3).
- CORNELIUS, W. y MARTIN, P.  
1993 - "The uncertain connection: Free Trade and Rural Mexican Migration to the United States", *IMR*, vol. XXVII.
- ESPENSHADE, T.  
1990 - "Undocumented migration to the United States: Evidence from a repeated trials model" en *Bean, Edmonston y Passel (Eds.), Undocumented migration to the United States: IRCA and the experience of the 1980*. The Urban Institute Press, Washington D.C.
- FRIEDE, J.  
1867 "Demographic changes in the mining community of Muzo after the plague of 1629", *HAHR*, 47 F (3).
- GARCIA CASTRO, Mary.  
1979 - "Migración laboral femenina en Colombia", *Migraciones laborales*, nº 16, Bogotá.
- HINOJOSA OJEDA, R. y ROBINSON, S.  
1991 - *Alternative Scenarios of US-México Integration: A computable general equilibrium approach*, Working Paper nº 609, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Berkeley.
- 1994 - "L'Acord de libre-échange nord-américain et les migrations", *Migration et Développement*, OCDE, Paris..
- LEIVA VIVAS, Rafael,  
1982 - *Tráfico de esclavos negros a Honduras*, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa.
- LEPORE, Silvia.  
1973 - *Chilenos en Tierra del Fuego*, OSHR, Buenos Aires.
- MARIATEGUI, A.  
1994 - *Las migraciones laborales, la integración centroamericana y la cooperación internacional*. Conferencia de Ministros de Trabajo de América Central, Bécice, Panamá y Rep. Dominicana, San José.
- MARMORA, Lelio.  
1968a - *Migraciones al Sur (Argentinos y Chilenos en Comodoro Rivadavia)*, Ed. Libera, Buenos Aires.
- 1985a "Las Migraciones Laborales en Colombia y Venezuela", *Migraciones Laborales en América Latina*, OEA, Washington.
- 1994 - *Desarrollo Sostenido y Políticas Migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración*, *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, vol. 12, nº 1/3 abril-diciembre.
- MARSHALL, R.  
1993 - "The implication of the North American Free Trade Agreement for Workers", *Basckgrounder*, Center for Immigration Studies, nº 2.
- MARTIN, P.  
1993 - "Trade and migration: The case of NAFTA", *Asian and Pacific Migration Journal*, vol. 2, nº 3.
- NORTH, David.  
1981 - "Illegal migrants in Northern América". *International Population Conference*, T. 2, IUSSP, Manila.
- OIM.  
1991 - *Aspectos jurídicos e institucionales de las migraciones en Venezuela*, Ginebra.
- ORTIZ MIRANDA, C.  
1993 - "The North American Free Trade Agreement, Potential Migration Consequences", *Migration World*, vol. XXI, nº 1.
- PIUGARTE, Renzo.  
1979 - *La migración de trabajadores colombianos al Ecuador*, *Migraciones Laborales*, nº 4, Bogotá.
- SANCHEZ ALBORNOZ, Nicolás.  
1973 - *La población de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid.
- TAPINOS, G.  
1974 - *L'economie des Migrations Internationales*, Ed. Armand Colin, Paris.
- 1994a - "International migration and development", *Population Bulletin of the United Nations*, nº 36, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Population Division, United Nations, New York.
- 1994b - "L'integration économique régionale, ses effets sur l'emploi et le migrations", *Migration et Développement*, OCDE, Paris.
- TORALES, P.  
1979a - *Las migraciones laborales en la frontera de Colombia con Panamá*, *Migraciones Laborales* nº 2, Bogotá.
- VILLAR, Juan.  
1973a - *Bolivianos en fincas tabacaleras del norte*, OSRH, Buenos Aires.