

ANDINA MIGRANTE

Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas - FLACSO Sede Ecuador - N.º 9 - Diciembre 2010

Editorial



Foto cortesía Sandra Gil

El tema principal de este boletín analiza dos espacios multilaterales de diálogo migratorio: la Conferencia Regional de las Migraciones (CRM), o Proceso Puebla, que aglutina a los Estados de países receptores de Norteamérica, y a emisores y receptores de Centro América; y, la Conferencia Sudamericana de las Migraciones (CSM), en la que confluyen los estados de América del Sur. Desde una mirada crítica, los autores del *dossier* develan una CRM que promueve políticas relacionadas con temas de seguridad, y una CSM en la que se destacan perspectivas de derechos; sin embargo, ambas coinciden en el impulso de políticas de gestión de las migraciones y el retorno, y sus acciones son vistas, en el marco de este análisis, más orientadas del lado de los intereses y capacidades estatales, que no siempre son los de los y las migrantes. Títulos de publicaciones sobre estos temas constan en la sección Bibliografía Seleccionada.

En la sección Crónica se trata sobre las trayectorias y disputas de colectivos diversos de origen latinoamericano en Italia; en Reseña encontramos el libro "En la orilla de la justicia. Migración y justicia en los márgenes del Estado", de Yerko Castro Neira (Autor). En coyuntura ponemos a consideración enlaces web alrededor del caso Tamaulipas.

Y, los invitamos a conocer la nueva presentación del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas (SIMA), en www.flacsoandes.org/web/sima.html, y a enviar sus comentarios al email: sima@flacso.org.ec.

Sumario

Tema central

Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones
Jacques Ramírez G. y Yolanda Alfaro A.
Página 2

Cultura

"Yo no me complico"
X. Andrade
Página 11

Reseña

En la orilla de la justicia. Migración y justicia en los márgenes del Estado
Oscar Ospina Lozano
Bolfi Cottom
Página 12

Coyuntura

La masacre de Tamaulipas
Página 14

Bibliografía seleccionada

Sobre debates, espacios de diálogo y políticas en materia migratoria
Página 15



DOSSIER CENTRAL

Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migración

Jacques Ramírez G.
Yolanda Alfaro A.

A mediados de este año se llevó a cabo la décima quinta Conferencia Regional de Migraciones (CRM) en Tapachula-México y, a finales del mismo, se realizó la X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) en Cochabamba-Bolivia. Ambos encuentros constituyen los dos espacios intergubernamentales más importantes de diálogo en materia migratoria.

Fue en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo realizada en la ciudad de Cairo en 1994 que los temas migratorios adquieren visibilidad, lo que constituye un hito en cuanto a su tratamiento a nivel mundial. En dicho encuentro no solo que se delineó el gran paraguas que años después guiaría las discusiones en esta materia, a saber la relación entre migración internacional y desarrollo, sino que se establecieron metas, orientaciones y recomendaciones a los más de ciento ochenta Estados participantes en dicho evento.

Una de estas recomendaciones fue la de contar con espacios multilaterales regionales en todo el globo para tratar los asuntos migratorios, dando lugar a la conformación de los llamados Procesos Consultivos Regionales de Migración (RCP por sus

siglas en inglés). Actualmente existen catorce procesos regionales consultivos: tres en África, cuatro en Asia y Oceanía, dos en Europa y países de la Ex-Unión Soviética, dos en los países mediterráneos del occidente y dos en América: la Conferencia Sudamericana de Migraciones y la Conferencia Regional de Migraciones, conocida como el Proceso Puebla que abarca los países de norte y centro América (ver recuadro N.º 1).

La conformación de estos dos espacios multilaterales de diálogo migratorio, ha supuesto tanto el impulso como el establecimiento de plataformas de debate regionales, así como las pautas de acción y recomendaciones que deben llevar a cabo los países miembros para tratar el tema. Por tanto, hablar y analizar el multilateralismo, en materia migratoria, resulta importante porque, en un mundo cada vez más globalizado, contar con espacios estatales de encuentro, en los que múltiples voces gubernamentales tienen la palabra, permite confrontar –en algunos casos– las visiones hegemónicas y avanzar hacia una democratización de las relaciones internacionales. Pero a su vez entender cómo operan y se permean dichas agendas oficiales que no necesariamente responden a las necesidades de los y las migrantes, sino a las preocupaciones y capacidades reales de implementación por parte de los Estados.

Siguiendo a Keohane (2006), entendemos por multilateralismo o espacios multilaterales, a la acción colectiva institucionalizada de un grupo determinado de Estados. Dicho autor sostiene que el funcionamiento del multilateralismo se basa en dos aspectos: el reconocimiento público de las reglas a las que estas instituciones obedecen, y la persistencia de la institución a lo largo de mucho tiempo.

Aunque estos dos aspectos se cumplen en los dos procesos regionales que hay en el continente, la hipótesis que queremos desarrollar en el presente artículo es que varios de los puntos centrales que los Estados han discutido en estos encuentros dependen mucho del tipo de flujos migratorios que hay en sus territorios; es decir: si son países de origen, tránsito o destino; a su vez, dichos contextos definen las asimetrías y relaciones de poder entre los participantes, lo que se refleja cuando las agendas de los países



Foto cortesía Sandra Gil

más fuertes prevalecen a la hora de defender sus respectivos intereses.

De esta manera, vemos una visión securitista y de control de las migraciones irregulares, defendida principalmente por los países de recepción de migrantes, que ha ganado terreno en la primera década de este siglo dentro de la Conferencia Regional de Migraciones (CRM); sin embargo, una visión de los derechos humanos parece más bien permear la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM).

Para sustentar nuestro argumento presentamos un análisis comparativo de los principales documentos producidos en estos dos espacios multilaterales, sobre todo los discursos de apertura y las declaraciones finales¹. Adicionalmente se da a conocer su historia, los países miembros, los objetivos propuestos y las principales líneas de acción, para dejar planteados algunos elementos finales a manera de conclusión.

El Proceso Puebla

La Conferencia Regional de Migración (CRM) se promueve como un espacio de diálogo intergubernamental para la cooperación mutua (CRM, 2005). Sus miembros son Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Entre ellos, cuatro son considerados destino de migrantes: Estados Unidos y Canadá, lugares donde llegan migrantes provenientes de todo el mundo; Costa Rica que ha sido país de destino de migrantes nicaragüenses; Panamá de venezolanos y República Dominicana de migrantes haitianos². Mientras tanto, otro grupo de países miembros de la CRM son emisores de migrantes: México, Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua, y Honduras. Algunos de estos también son países de tránsito migratorio (sobre todo los tres primeros) o tienen las tres características, como México que es considerado un país de origen, tránsito y destino. Estas diferencias de flujos migratorios entre los países miembros ha producido asimetrías en las que se imponen las visiones de políticas propuestas unilateralmente por los países más fuertes, léase países de destino.

En efecto, desde la primera conferencia, se habló que: a) hay que reducir los niveles de pobreza que motivan la migración; b) es esencial que la migración sea ordenada; es decir combatir la migración indocumentada y a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de migrantes; c) que los gobiernos tienen el derecho soberano de salvaguardar sus fronteras y aplicar sus leyes migratorias. En otras palabras, bajo el enfoque económico que dominó por décadas las explicaciones causales de la migración, en los inicios del Proceso Puebla quedó estipulado que el gran problema que motiva la migración es la pobreza.

Sin embargo, al tratarse de un problema estructural y dado que los flujos no se han detenido, se requiere una migración ordenada, que leído en clave de los países receptores significa recibir a migrantes trabajadores temporales según sus necesidades. Pero

Cuadro N.º 1 Espacios multilaterales gubernamentales de diálogo migratorio	
Espacios Globales	<ul style="list-style-type: none"> • FMM: Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo • Foro de los Procesos Consultivos Regionales
Espacios Regionales	África:
	<ul style="list-style-type: none"> • MIDSA: Migration Dialogue for Southern Africa • MIDWA: Migration Dialogue for West Africa • IGAD-RCP: Inter-governmental Authority on Development Regional Consultative Process on Migration.
	Asia y Oceanía:
	<ul style="list-style-type: none"> • APC: Inter-governmental Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons, and Migrants. • Proceso Bali: on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime. • Proceso Colombo: Ministerial Consultation on Overseas Employment and Contractual Labor for Countries of Origin in Asia. • Diálogo Abu-Dhabi: Ministerial Consultations on Overseas Employment and Contractual Labor for Countries of Origin and Destination in Asia.
	Europa y países de la Ex-Unión Soviética:
	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso Budapest: inter-governmental dialogue • Proceso Söderköping o CBCP: Cross-Border Cooperation Process
	Países mediterráneos del Occidente:
	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo 5 + 5: Regional Ministerial Conference on Migration in the Western Mediterranean. • MTM: Mediterranean Transit Migration Dialogue; • IGC.- Inter-governmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees.
	América:
	<ul style="list-style-type: none"> • CSM: Conferencia Sudamericana de Migraciones • CRM: Conferencia Regional de Migraciones o Proceso Puebla
Espacios Interregionales	<ul style="list-style-type: none"> • Foro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo • Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Asilo América Latina - Europa
Espacios Intrarregionales	<ul style="list-style-type: none"> • Foro Especializado de Migraciones del MERCOSUR • Foro Andino de Migraciones
Elaboración: Los autores.	

como se sabe de la existencia de una gran cantidad de migrantes que entran por vías irregulares a los países de destino y tránsito, estos tienen la potestad soberana de controlar sus fronteras y aplicar sus leyes. Así, quince años después de la primera reunión, podemos señalar que los niveles de pobreza se mantienen en los países centroamericanos y que no ha disminuido la migración irregular; incluso, podríamos afirmar que el control de las fronteras, bajo la premisa de la soberanía y la seguridad nacional, se ha reforzado en un contexto del incremento de la violencia, sobre todo en los países de tránsito y zonas limítrofes.

En la siguiente reunión realizada en Panamá (1997) se acordó elaborar un Plan de Acción en el cual se definieron temas, objetivos y acciones de interés común, así como su correspondiente calendario de ejecución. Las principales áreas de discusión –vigentes hasta la actualidad– son: políticas y gestión migratoria, derechos humanos de migrantes y el nexa entre la migración y el desarrollo.

Cuadro N.º 2 – Reuniones del Proceso Puebla (CRM)

N.º	Año	Lugar	Temas	Enfoques
1	1996	México	Reducir la pobreza, ordenar la migración, salvaguardar fronteras.	Pobreza, orden, fronteras
2	1997	Panamá	Políticas y gestión migratoria, derechos humanos, migración y desarrollo. Plan de acción, estructura de la CRM.	Retorno y reinsertión – gestión y gobernabilidad de la migración
3	1998	Canadá	Retorno de migrantes regionales y extra regionales y reinsertión (regionales)	
4	1999	El Salvador	Reinsertión de migrantes y a la evaluación de esquemas para su retorno, digno, seguro y ordenado.	
5	2000	Washington	"Programa de Cooperación Multilateral para el Retorno Asistido de Migrantes Extra-Regionales" elaborado por la OIM.	
6	2001	San José	Programa de Cooperación para el Retorno y Reconocimiento de "Buenas prácticas" de programas de retorno apoyado por la OIM y Estados Unidos.	
7	2002	Antigua	Políticas migratorias y seguridad regional (Declaración contra el "terrorismo").	
8	2003	Cancún	Seguridad (contra la "delincuencia internacional organizada").	
9	2004	Panamá	Seguridad (contra los "maras" y otros ataques contra migrantes en tránsito).	
10	2005	Vancouver	Seguridad (contra el tráfico ilícito de migrantes, trata, y por la migración ordenada y segura).	
11	2006	San Salvador	Se reconoce aportes de migrantes en origen tránsito y destino, y necesidad de programas de vínculos entre el Estado y la diáspora.	
12	2007	N. Orleans	Seguridad.	
13	2008	Honduras	Seguridad y protección a migrantes.	
14	2009	Guatemala	Se reconoce aportes de migrantes.	
15	2010	Tapachula	Seguridad (contra el incremento de los flujos extra-regionales).	

Elaboración: Los autores.

Para dar cumplimiento a dicho Plan, se generó una estructura, con espacios para redes que aborden temas relevantes, como la trata y el tráfico ilícito de migrantes y la participación de la sociedad civil (Ver diagrama 1). Sin embargo, se advierten relaciones jerarquizadas y excluyentes, pues si bien encontramos a entidades no gubernamentales como la OIM en funciones importantes (Secretaría Técnica), es restrictiva en cuanto a la sociedad civil, la que solo puede asistir a las reuniones de las redes por decisión de los Viceministros, debido al carácter confidencial de las discusiones.

Conforme avanza el proceso, se promueven políticas de retorno y reinsertión de los migrantes (Canadá 1998, El Salvador 1999, Washington 2000, San José 2001). Programas como el de Cooperación Multilateral para el Retorno Asistido, recomendado en Washington 2000, fueron elaborados por la OIM, al

igual que otros como el programa nacional "Bienvenido a Casa" de El Salvador; Estados Unidos apoyó a México con su "Programa Paisano" y al Centro de Atención al Migrante Hondureño Retornado.

Encontramos, por un lado, la prioridad de impulsar programas de retorno en los países que pertenecen al Proceso Puebla y, por otro, tener programas multilaterales para el retorno de migrantes extra regionales; es decir, deshacerse de aquellos migrantes en tránsito provenientes de Sudamérica y otras rincones del mundo que se ven obligados a transitar por algunos países de Centroamérica y México en su intento de llegar al "sueño americano".

En ese sentido, el retorno tan en boga en la agenda de la Unión Europea –que recientemente aprobó la controvertida Directiva Retorno–, constituye una prioridad en el Proceso Puebla, puesto que a partir de la gestión de la migración de retorno se busca combatir la migración "ilegal" y traer de "vuelta a casa" a los migrantes, motivo por el cual varios países de América Central y sur América, ingenua o sumisamente, han empezado a implementarla.

Aunque el retorno sigue siendo parte fundamental de la agenda de la CRM, el enfoque de los discursos giró con fuerza hacia temas sobre seguridad ("terrorismo y delincuencia organizada"), en especial a partir de los sucesos del 11 de septiembre del 2001. Así, para la reunión de Antigua (2002), el tema central fue "Hacia una Solidaridad Regional en Seguridad y Migración", en donde se reconoció la "importancia que tienen las políticas migratorias en materia de seguridad regional, y acogieron las acciones encaminadas a lograrla, enmarcadas en el pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, distinguiendo claramente el tratamiento entre flujos migratorios benéficos y positivos de aquellos individuos y grupos de personas que persiguen propósitos terroristas y otros fines criminales". En esta conferencia aprobaron la Declaración contra el Terrorismo.

El año siguiente, en Cancún (2003), se aceptó la propuesta de los Estados Unidos de incluir como plan piloto capacitaciones a todos los países miembros sobre detección de documentos de viaje fraudulentos. También, desde principios de este siglo se instó a los países miembros a firmar, ratificar e implementar, según el caso, dos protocolos de las Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; y Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

Estados Unidos y Canadá fueron los primeros en firmar dicho instrumento y cabe destacar que, luego de pedidos que estos países realizaron con insistencia, todos los demás estados miembros lo hicieron: Costa Rica, México y Belice en 2003; Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá en 2004; Honduras y República Dominicana en 2008. Al contrario, el convenio para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, no ha sido suscrito –no por casualidad– por los países receptores de migrantes como Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, República Dominicana y Panamá; y lo que es peor:

no consta en las declaraciones de la CRM un requerimiento para que lo suscriban. He aquí cómo en la práctica funcionan las asimetrías y relaciones de poder.

De esta manera, los temas relacionados con seguridad predominaron en la agenda del Proceso Puebla: en Panamá (2004), las “maras”³ fueron vistas como otra “forma de delincuencia transnacional organizada”, y para su combate se recomendó abordarlos “desde una perspectiva de cooperación migratoria regional”. Señalamos esto para resaltar que ya desde aquel año se tenía conocimiento de operaciones de este tipo de grupos que atacaban y atacan a migrantes en tránsito como ocurrió recientemente en Tamaulipas, esta vez por los Zetas, y que dejó ver el “asombro” de ciertas autoridades que señalaron que fue un hecho aislado.

En las últimas reuniones es posible encontrar de manera insistente la importancia que los países miembros del Proceso Puebla le otorgan a los temas de combate al tráfico ilícito de migrantes, a la trata de personas y a promover la migración regular, ordenada y segura, sobre la base de la responsabilidad compartida (Vancouver, 2005; Nueva Orleans, 2007). Un claro ejemplo es la última reunión realizada en Tapachula (2010), en la que los países miembros manifestaron su preocupación por el incremento de los flujos migratorios extra regionales. Esto nos confirma que la migración clandestina que transita por el corredor Centroamérica-México, lejos de disminuir ha ido en aumento⁴.

Finalmente, también aparecen otras temáticas a resaltar como el reconocimiento de la contribución positiva que realizan los migrantes en los países de origen, tránsito y destino (San Salvador, 2006 y Guatemala, 2009), además de subrayar la importancia de contar con programas que vinculen a los nacionales en el exterior a sus comunidades de origen. Por otro lado, se planteó en Tela, Honduras 2008, la creación de una Red Consular Centroamericana, con la incorporación de la República Dominicana, con el propósito de mejorar la cobertura de la asistencia y la protección consular de sus nacionales en territorio mexicano.

La Conferencia Sudamericana de Migraciones

Si bien a nivel sub regional existen espacios multilaterales para tratar los asuntos migratorios, como son el Foro Especializado de Migraciones del MERCOSUR, creado en 2003 y el Foro Andino de Migraciones, inaugurado 2008, el primer espacio de diálogo multilateral de esta materia constituye la Conferencia Sudamericana de las Migraciones (CSM), instaurado desde el año 2000.

El punto de partida de este proceso fue la declaración que emitieron los países participantes en el “Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo” realizado en Lima con la cooperación técnica de la OIM, un año antes. En dicha reunión se estableció dar continuidad a las reuniones sobre asuntos migratorios y encontrar “soluciones

Cuadro N.º 3 – Reuniones de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM)

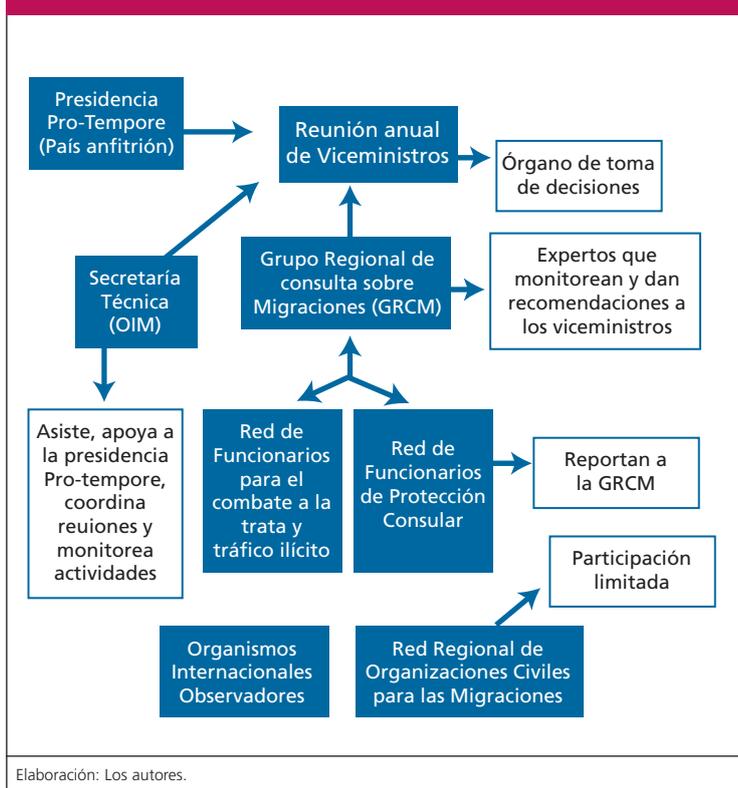
N.º	Año	Lugar	Temas	Enfoques
1	2000	Buenos Aires	Continuar la búsqueda conjunta de soluciones en el tema migratorio.	
2	2001	Santiago	Ampliar el libre tránsito sin necesidad de visa dentro de la región sudamericana. “Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur”.	
3	2002	Quito	Necesidad de coordinar acciones para promover la inclusión de la variable migratoria en los diferentes entornos (y temas) multilaterales y bilaterales de negociación; países declaran voluntad política para gestionar migración ordenada y planificada.	Libre tránsito, migración ordenada y planificada. Reconocimiento de aporte de migrantes y gobernabilidad inclusiva
4	2003	Montevideo	Se reconoce el aporte de los migrantes a los países y estados de América del Sur, y al desarrollo de otras regiones en lo cultural, social, intelectual y económico.	
5	2004	La Paz	Necesidad de generar información y fortalecer capacidades para la gobernabilidad y gestión del fenómeno migratorio.	
6	2006	Asunción	Causales de la migración: la pobreza y la falta de oportunidades, brechas de ingreso diferentes condiciones de vida entre las regiones. Rechazo a la criminalización de la migración.	nuevo enfoque de: migración es multidimensional; causales: pobreza, falta de oportunidades como consecuencia
7	2007	Caracas	Propician las migraciones: la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de oportunidades, como consecuencia de las políticas económicas.	
8	2008	Montevideo,	Medidas restrictivas contradicen la naturaleza multidimensional de la migración.	
9	2009	Quito	Adhesión a todos los tratados internacionales sobre derechos humanos; garantía de derechos a migrantes intrarregionales, condena a la criminalización de la migración, y que ésta no sea una “variable de ajuste económico”.	Enfoque de derechos humanos
10	2010	Cochabamba	Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones. Declaración de Principios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Relacionamiento de la CSM con UNASUR. Migración, medio ambiente y cambio climático.	Enfoque derechos humanos y participación de movimientos sociales

Elaboración: Los autores.

acordes con los intereses de los países involucrados dentro de los canales signados por el diálogo y la concertación” (López, 2009).

Siguiendo el marco de las convenciones y acuerdos internacionales vigentes, la CSM “constituye la instancia superior de decisión política del proceso sudamericano, orientada a generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regio-

Diagrama N.º 1 Estructura institucional de funcionamiento - Proceso Puebla



nal”⁵. Hasta este año se han llevado a cabo diez ediciones de la CSM, en las que participan representantes de los países miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guayana.

Tres características comparten los países miembros: con mayor o menor intensidad son países de emigración; el grueso de la misma está concentrada en Estados Unidos y Europa y, hay un considerable flujo de migración intrarregional⁶. Estos elementos han propiciado una cierta armonía al interior de la CSM, y que se lleguen a consensos rápidos sobre todo al momento de plantear que: a) los flujos migratorios intrarregionales pueden contribuir en la integración sudamericana; b) los migrantes contribuyen al desarrollo de los pueblos y, c) la persona migrante es el centro de sus propuestas y hay que defender los derechos humanos de los mismos.

En efecto, desde la primera reunión, los países miembros coincidieron en que la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias constituye una preocupación fundamental para la región. En la II reunión, realizada en Santiago (2001), los participantes manifestaron como preocupación central la discusión sobre la “libre movilidad de los migrantes en el área de integración sudamericana”. Como se sabe las dos subregiones con anterioridad ya habían establecido documentos de viaje supranacionales: el pasaporte de la Comunidad Andina y del MERCOSUR que permiten transitar libremente por dichas áreas. Esta conferencia apuntaba a la posibilidad de ampliar el libre tránsito sin necesidad de visa dentro de la región sudamericana, como de hecho ya sucede en

casi todos los países para los ciudadanos de la región.

Para dar seguimiento a las decisiones tomadas se elaboró el “Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur”, documento programático que tiene como propósito la formulación de temas, objetivos y acciones de interés para la región. En este contexto es importante reconocer la existencia de una relación de fuerzas entre los intereses que podrían subyacer en la estructura y dinámica señaladas, y la evolución del proceso en sí en cuanto a los enfoques y temas abordados en sus declaraciones (ver cuadro 3), aspecto de fondo que tal vez lo diferencie del proceso Puebla.

En efecto, si para el año 2002, el Proceso Puebla enfatizaba en la gestión migratoria con un enfoque securitista, llegando incluso a proclamar la declaración contra el terrorismo, en cambio desde el sur del continente se instaba a la comunidad internacional a garantizar el respeto a los derechos humanos y jurídicos de las personas que se encuentran en cualquier condición migratoria en otro país, así como evitar que las personas detenidas por infracciones a las normas migratorias sean tratadas de manera similar a los delincuentes comunes (Quito, 2002). Tenemos entonces que el enfoque de la gestión de la migración o de la gobernabilidad migratoria, tal como la define Mármora (1994), empieza a prevalecer⁷ en los países de la región Sud Americana, haciendo énfasis en los derechos humanos y los vínculos con los conacionales radicados en el exterior.

Al mismo tiempo, aunque no se puede negar la pertinencia y liderazgo que ha tenido la región en posicionar el tema los derechos humanos de los migrantes, es posible identificar otro enfoque subyacente de gobernabilidad con el que se pretende tratar a las migraciones, y que responde más a intereses y acciones de los Estados, en desmedro de las reales necesidades de los y las migrantes. Estas sutiles diferencias en cuanto a los enfoques de gobernabilidad no se discuten en este espacio, dejando implícita su legitimidad y eficacia⁸.

En la IV CSM llevada a cabo en Montevideo (2003) se reconoció el aporte de los migrantes al desarrollo cultural, social, intelectual y económico de los países y estados de América del Sur y otras regiones. En tal sentido, los países miembros acordaron que, debido a que las remesas pueden convertirse en oportunidades de inversión para contribuir al desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes es necesario adoptar políticas económicas racionales que faciliten la prestación de servicios bancarios en lo que se refiere a la transferencia de remesas.

De esta manera, se propuso promover la reducción de costos en las transferencias de las remesas, así como la formulación y ejecución de “programas especiales que faciliten el retorno voluntario y asistido de los nacionales en el exterior, por medio de acciones e iniciativas públicas y privadas”. En este punto se puede observar cómo desde el interés de mantener el vínculo con la diáspora, sobre todo por asuntos económicos, ligados al envío de remesas, se pasa al tema del retorno. Es decir, desde el enfoque de la gobernabilidad de las migraciones que supuso adoptar, institucionalizar y consolidar políticas y pro-

gramas de vínculo con los nacionales en el exterior se ha pasado a políticas y programas de retorno, tema de interés para los países de destino y, a la luz de algunos datos recientes, poco atrayente para los migrantes⁹.

Por otro lado, en las declaraciones de la V CSM realizada en La Paz (2004) los países miembros expresaron la urgencia de fortalecer a los actores involucrados en el tema de migración y elaborar investigaciones que faciliten el intercambio de información sobre políticas migratorias en cada país participante, así como la actualización de cifras y datos que conciernen no sólo al proceso migratorio sino también a la situación y necesidades específicas del migrante.

Es importante resaltar que una buena parte de los programas y proyectos que se llevan a cabo por parte de los Estados han tenido la cooperación económica, técnica y asistencia operativa de la OIM¹⁰. Bajo estos apoyos, dicho organismo internacional, ha consolidado su mandato que se sustenta en el principio de que la migración ordenada¹¹ y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a las sociedades de acogida. Inclusive a través de estudios específicos han puesto en la agenda de la CSM la promoción y difusión de varias estrategias que giran en torno a la gobernabilidad de los flujos migratorios.

En esta cumbre, la palabra "gestión y gobernabilidad" de las migraciones, toma más fuerza y se institucionaliza llegando incluso a denominar al foro como "una instancia regional para la concertación de estrategias regionales para la gobernabilidad de las migraciones internacionales". Se reiteró "la voluntad política de los países de América del Sur de construir las bases de la gestión migratoria regional, sustentadas en la necesidad de consensuar prácticas comunes que faciliten su gobernabilidad".

Uno de estos consensos, es el trabajo coordinado entre Estados para combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales, tema planteado en la sexta Conferencia de Asunción (2006). Al igual que en el Proceso Puebla, se consideró que la pobreza y la falta de oportunidades constituyen causales de la migración, pero la CSM incorpora un elemento más estructural, igualmente de índole económico, como son las "brechas de ingreso y las diferentes condiciones de vida entre las regiones" como otro de los factores explicativos de las migraciones. Cabe resaltar que ambos diálogos no toman en cuenta otro tipo de argumentaciones por fuera de las económicas, como son las formaciones de redes y cadenas migratorias que han permitido la formación de circuitos y espacios transnacionales.

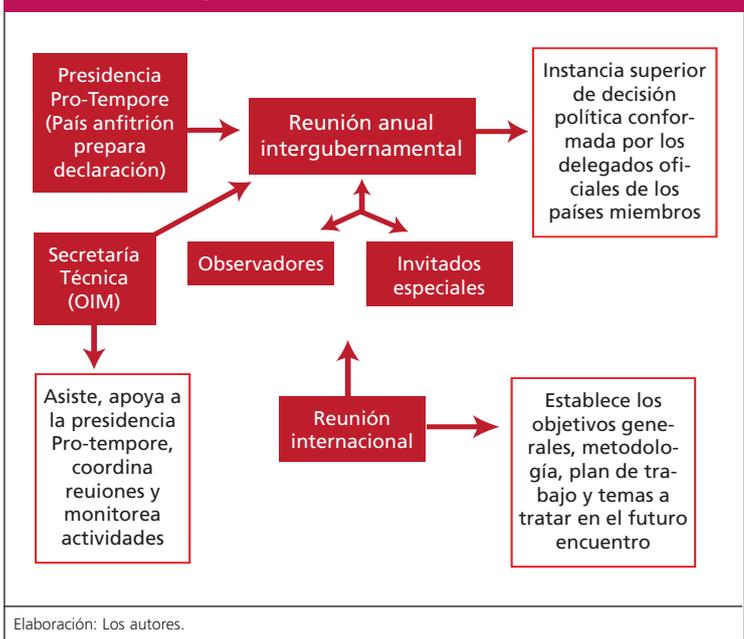
Un punto sobresaliente de las declaraciones de la VI Conferencia fue el rechazo a la criminalización de la irregularidad migratoria y su posible tratamiento como un hecho punible desde el Derecho Penal. Varios consensos sustanciales se plasmaron en esta reunión tales como: regularización de migrantes; libre circulación de personas; facilitación del otorgamiento de la residencia; documentación de migrantes; tratamiento igualitario entre nacionales y extranjeros; respeto por la diversidad cultural de los

migrantes; mecanismos de cooperación multilateral para el reconocimiento de derechos civiles, económicos de los migrantes.

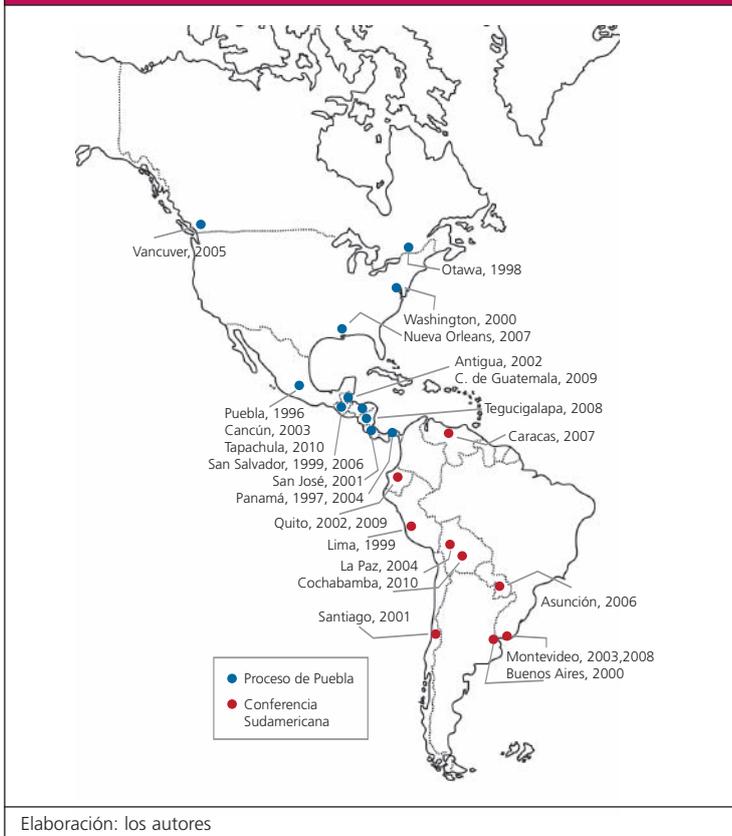
A partir de esta reunión, uno de sus objetivos centrales fue consensuar una posición sobre temas migratorios para presentarla al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y otros foros internacionales. En ese contexto, las declaraciones emitidas por los países miembros en la VII (Caracas, 2007), alegaron una vez más que los factores que propician las migraciones son "la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de oportunidades para acceder a la educación y al empleo que vive la región como consecuencia de las políticas económicas". Esto tácitamente implica admitir el fracaso del modelo neoliberal imperante por décadas en la región. Manifestaron así la necesidad de incorporar en la agenda "programas de cooperación que permitan formular políticas públicas de desarrollo social, orientadas a la transformación de las causas estructurales de la pobreza y la exclusión social, procurando que la decisión de migrar se base en razones de preferencia y no de necesidad"¹².

En la VIII CSM realizada en Montevideo, las declaraciones efectuadas demarcaron que el hecho migratorio en los países de Sudamérica "tiene una naturaleza multidimensional y que la aplicación de medidas restrictivas por los países de destino no constituye una solución realista a la emigración irregular". Es así que, siguiendo un marco de inclusión social y respeto de los derechos humanos, requirieron a los países receptores "otorgar un tratamiento justo y humanitario a los migrantes procedentes de la región, a partir del reconocimiento del aporte que para el desarrollo de los países de destino representa la población migrante, en los aspectos social, económico, político, cultural, científico y académico".

Diagrama N.º 2 Estructura institucional de funcionamiento de la Conferencia Sudamericana de Migraciones



Mapa N.º 1 - Ciudades y años donde se han realizado las Conferencias Sudamericanas de Migraciones y el Proceso Puebla



Algo que reafirmaron en dicho encuentro fue “la absoluta convicción de que el ser humano es el centro de las políticas y programas migratorios y, consecuentemente, se debe priorizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas”.

La IX CSM, realizada en Quito el año pasado, se radicalizó la posición sudamericana, pues la adhesión a todos los tratados internacionales sobre derechos humanos, incluida la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, algo que no se nombra en el Proceso Puebla, y que no ha sido firmado por ningún país del norte de destino de los migrantes sudamericanos¹³.

Apelando al principio de la coherencia, en dicha reunión, se solicitó a los Estados “garantizar a las personas migrantes intrarregionales el disfrute de los mismos derechos que perseguimos para nuestros ciudadanos en los países de tránsito y destino a lo externo de la región”. En la misma tónica, se solicitó a los países de destino la implementación de programas permanentes de regularización de migrantes, y se condenó el endurecimiento y la criminalización de las políticas migratorias en los países del Norte, haciendo referencia especial a la Directiva de Retorno europea y a ciertas políticas securitistas en Italia y Francia. Por último y ante la crisis mundial, se pidió que los migrantes no sean considerados “como variables de ajuste económico”.

Después este breve recorrido por las declaraciones de la CSM es posible vislumbrar que en el contexto sudamericano al menos existen dos puntos sobre los que el creciente interés por promover políticas migratorias acordes al contexto regional supone avances significativos: uno es el haber superado las limitaciones de las políticas unilaterales en relación con los movimientos migratorios y, el otro, en directa correlación, se refiere a la paridad entre los países miembros (Gurrieri, 2005). Estos dos puntos de alguna manera han garantizado que los principios y directrices que conforman la agenda política de las migraciones en Sudamérica tengan como objetivo la gobernabilidad de las dinámicas migratorias desde un enfoque de los derechos humanos.

La CRM y la CSM, entre errores, aciertos y nuevas opciones

Los espacios multilaterales revisados constituyen lugares de diálogo, debate y posicionamiento de ideas saludables y plausibles para el fortalecimiento de la democracia. Asimismo, en un mundo globalizado y dentro de las relaciones internacionales ya sea a nivel bilateral o multilateral, como hay que entender a la CSM y al Proceso Puebla, sentarse a la mesa para buscar consensos regionales en materia migratoria, implica reconocer que los asuntos de movilidad son un tema que concierne a países de origen, tránsito y destino.

Más allá de que las conferencias analizadas no sean vinculantes, los discursos y las declaraciones finales que firman los países miembros tienen un eminente carácter político que expresa, de manera general, las tendencias de cada región. Por un lado, en la CSM se ha enfatizado en la gobernabilidad de la migración, basados en el respeto y preocupación por la vulneración de los derechos humanos de los migrantes, mientras que en el Proceso Puebla más bien se apela a la gestión de la migración, a través de flujos ordenados que permita garantizar la seguridad nacional.

En el Proceso Puebla se observa que la política unilateral mantenida principalmente por Estados Unidos y los países receptores de migrantes, ha permeado y se ha posicionado en este espacio multilateral; a lo largo de las sucesivas declaraciones y acciones en el marco del proceso, están claramente visibles las asimetrías y relaciones de poder en su interior. Por el contrario, en la CSM se reflejan más visiones compartidas, que han permitido no solo llegar a consensos, sino la aplicación –en algunos casos– de programas y proyectos, o posicionamientos que nacieron en el seno de este espacio multilateral, al interior de cada país. No obstante, en la consecución de estos avances todavía se percibe un cierto estancamiento, puesto que el enfoque de Derechos Humanos sigue sin bajar a niveles de acción más concretos.

Una lectura de todas las declaraciones sudamericanas permite identificar muchos elementos que año tras año se repiten y las ha tornado hasta cierto punto muy retóricas¹⁴, aunque con una posición

cuestionadora de las políticas cada vez más restrictivas de los países de destino por fuera de la región. Sin embargo, se encuentra muy poca autocrítica de lo que pasa al interior, donde pese a que algunos estados han actualizado sus normativas en materia migratoria, no se ha podido avanzar más allá de la libre movilidad por los distintos países sin necesidad de visa para los ciudadanos de la región.

Hay aun muchas restricciones para la población extranjera al momento de optar por una residencia, por motivos laborales o de otra índole, por lo que en la última Conferencia Sudamericana (Cochabamba, 2010) el lema fue "Avanzando hacia una Ciudadanía Sudamericana", en donde se acordó aplicar mecanismos ágiles y efectivos de regularización migratoria a los ciudadanos de la región, y los Estados Miembros se comprometieron a evitar la deportación de los ciudadanos de la región por razones migratorias.

Tanto en la CSM como en el Proceso Puebla, pese a los esfuerzos por construir un marco común entre los países miembros, en lo que respecta al otorgamiento de derechos para los trabajadores extranjeros el tema aún se trata de manera aislada e independiente. Es por ello que en la décima reunión de la CSM uno de los puntos centrales, aprobado por consenso, fue contar con un Plan Sudamericano de desarrollo humano para las migraciones, que constituye el tercer nivel, luego de contar con un Plan Andino y un Plan Nacional impulsado por Ecuador¹⁵. De esta forma es posible vislumbrar un avance en cuanto a la compatibilización de las políticas migratorias unilaterales y las disposiciones nacionales que rigen las migraciones internacionales desde el interior de los países.

Es necesario además resaltar que las relaciones migratorias entre todos los países del continente americano, independientemente de su pertenencia a determinados espacios de diálogo, están llevadas por el protagónico papel institucional de la OIM a través de las secretarías técnicas y su apoyo económico para la realización de las conferencias. Los acuerdos regionales en el tratamiento de las migraciones están mediados y direccionados por las metas y enfoque que tiene en sí misma la OIM.

Su propuesta de "ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo", no cuestiona, ni pone en entredicho el enfoque, ni las relaciones asimétricas, de dominación y de poder que se dan a nivel global¹⁶. De ahí la necesidad de llevar estos diálogos migratorios a otro espacio multilateral como es la UNASUR, iniciativa presentada por Bolivia en el denominado "Documento País", presentado en el último CSM en donde propuso: "que la CSM se constituya en el Consejo de UNASUR en materia de migración recogiendo los frutos de una oportunidad histórica devenida de un proceso de integración regional. Creemos firmemente que con esta decisión de alto nivel nos acercaremos al sueño de la implementación de mecanismos regionales vinculantes y soberanos en el tema que ahora nos convoca".

Esta iniciativa, que también ya ha sido planteada al interior de UNASUR¹⁷, daría un giro al tratamiento migratorio desde el multilateralismo, ya que tal

como funcionan actualmente los espacios regionales, a saber, los analizados en este artículo, u otros de diálogo en migración y asilo entre América Latina-Europa, o el Foro Mundial de Migraciones, requieren de una reflexión profunda sobre la pertinencia de seguir participando en éstos encuentros en los que los gobiernos "dialogan" bajo agendas impuestas de antemano por los países desarrollados, los mismas que no cuestionan el problema de fondo: el modelo económico capitalista, patriarcal dominante en el sistema-mundo.

Bibliografía

- Acta de Acuerdos y Compromisos Asumidos en la X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Tiquipaya, Cochabamba-Bolivia, 25 y 26 de octubre del 2010.
- Banco Mundial (2008) *Migration and Remittances Factbook, 2008*. Dilip Ratha and Zhimei Xu (comp.), Banco Mundial, Washington.
- CRM (2005) Glosario de la Conferencia Regional de Migraciones, elaborado por el Grupo Regional de Consulta sobre Migración y revisado por la Secretaría Técnica de la CRM, Ciudad de Guatemala, Octubre, 2005.



Foto cortesía Sandra Gil

- Cubías, Elizabeth y Luis Monzón (2005). "La Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla como proceso consultivo regional". *En Expert Group Meeting On International Migration and Development In Latin America And Caribbean*. Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat Mexico City, 30 November – 2 December 2005.
- Declaraciones Proceso Puebla y Conferencia Sudamericana de Migraciones, disponible en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=6253 y www.csmigraciones.info/
- Declaración Final de la Reunión del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas, Quito, Ecuador, Agosto de 2009.
- Declaración Final de la Reunión Extraordinario del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas, Buenos Aires, Argentina, Mayo de 2010.
- Declaración de la Asamblea de Movimientos Sociales del IV Foro Social Mundial de las Migraciones, Quito, Ecuador, 11 de Octubre de 2010.
- Documento País (2010) "Recuperar la dignidad migratoria: Hacia un Consejo Sudamericano para las Migraciones", Bolivia, 25 de Octubre de 2010
- Domenech, Eduardo (2007) "La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina". *Reveu Européenne des Migrations internationales* 23, p. 71-94.
- Keohane, Robert O "The Contingent Legitimacy of Multilateralism", Garnet Working Paper: No 09/06, September 2006.
- Gurrieri, Jorge (2005). "Los procesos migratorios actuales en Sudamérica". Presentación ante la III Reunión de la Comisión de Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos del Parlamento Latinoamericano, Buenos Aires.
- Hansen Randall (2009). An Assessment of the Principal Regional Consultative Processes on Migration, Department of Political Science & School of Public Policy, University of Toronto, Working Draft.
- López, Alfonso (2009). La migración internacional. Su tratamiento unilateral, bilateral y multilateral en la actualidad, Ministerio de Relaciones Exteriores-AFESE, Quito.
- Magliano, M. y Domenech, E. (2008) "Genero, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región sudamericana", en Herrera y Ramírez, eds. *América latina migrante: Estado, familia, identidades*, FLACSO, Ministerio de Cultura.
- Mármora, Lelio (1994) "Desarrollo sostenido y políticas migratorias. Su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración", en Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina, vol. 12 núm. 1/3 CIMAL, OIM.
- Mármora, Lelio (2005) Las políticas migratorias internacionales, OIM-PAIDOS, Buenos Aires.
- Narváez Gutiérrez, Juan Carlos (2007) Ruta transnacional: A San Salvador por Los Ángeles, Universidad Autónoma de Zacatecas-Instituto de la Juventud-Porrúa, México.
- OIM (2005) "Diálogo Internacional sobre la Migración de 2005. Tema: Con miras a una coherencia política en el ámbito de la migración". Nonagésima Reunión del Consejo, MC/INF/279, Ginebra, 21 de octubre.
- OIM (2009) Organización Internacional para las migraciones en Ecuador, OIM.
- Ramírez, Jacques (2008) "Población andina en movimiento: destinos migratorios, inserción laboral y remesas", en Andinomigrante N.1 SIMA, FLACSO-Ecuador, Quito.

Nota:

- El corpus de análisis documental fue construido en base a las declaraciones finales tanto del Proceso Puebla como de la Conferencia Sudamericana. Veinte tres documentos sistematizados en base a matrices guías, quince y ocho, respectivamente. También se revisaron algunos documentos adicionales producidos por las conferencias y se recogió información de las páginas web oficiales, de manera que las citas del presente documento tienen como referencia el año de la conferencia. Las observaciones y participación en la CSM también alimenta este artículo.
- Cabe resaltar que al proceso Puebla solo pertenece un país caribeño, República Dominicana. Esta región del mundo, que tiene altos índices de migración, más África Central y el Cercano Oriente, en la única que no pertenece a ningún proceso regional de los anteriormente señalados.
- Maras, marereros, miembros del grupo la Mara Salvatrucha. Al respecto ver Narváez (2007)
- Se calcula que por ese espacio transitaron, sólo entre el 2000 y 2005, más de 10,4 millones de personas provenientes de diversas partes del mundo. Esta cifra representa más del doble de personas que se registra en las fronteras de Europa del Este o en puntos densamente poblados como Bangladesh o India (Banco Mundial, 2008)
- <http://www.csmigraciones.info/index.php/sobre-la-csm/que-es-la-csm.html>
- Para un análisis más detallado sobre los flujos en la región ver Ramírez (2008)
- Para este autor, que ha sido consultor de OIM, institución que ha publicado algunos de sus trabajos y que participa activamente en la CSM, la gobernabilidad migratoria consiste en el ajuste entre las características, causas y efectos del fenómeno migratorio, las expectativas y demandas sociales sobre el mismo, y las posibilidades reales de los Estados para darles respuestas (Mármora, 2005: 390).
- Dicho enfoque ha adquirido legitimidad incluso en los espacios de la sociedad civil y movimientos sociales de migrantes donde no se discute la pertinencia de esta entrada. Tal como ocurrió en el reciente IV Foro Social Mundial de las Migraciones o en los espacios de la sociedad civil previa a la XCSM, las y los actores (defensores de derechos humanos, feministas, ecologistas, etc.) están más preocupados en incluir en las resoluciones o declaraciones finales sus particulares banderas de lucha. Tampoco del lado de los 'migrantólogos', al menos los de la subregión andina, es un tema que está en la mesa de debate.
- A manera de ejemplo, datos de los programas de retorno voluntario impulsado por el gobierno español, arrojan que interés solamente a 3 400 ecuatorianos que han regresado a Ecuador (hasta mayo de 2010). De otro lado, el programa Cucayo, impulsado por la SENAMI, en Ecuador, y que da un capital semilla a los que retornan, interés solamente a 1 719 migrantes, de los cuales se les otorgó dicho capital apenas a 181 personas (desde 2007 a diciembre 2009).
- Las principales esferas de cooperación en Ecuador han sido en: Migración y Desarrollo, Migración facilitada, Reglamentación de la migración y migración forzada. Para un análisis detallado ver OIM en Ecuador (2009).
- Cabría preguntarse ¿Qué entendemos por migración ordenada? Y si realmente la 'migración ordenada' beneficia a los migrantes o a los Estados de recepción.
- Hay que recordar y leer estas declaraciones en el contexto político de la región caracterizado por la llegada al poder de varios gobiernos progresistas.
- De la región, solo Venezuela y Brasil no han suscrito el Convenio para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias.
- Por lo que, la Presidencia Pro tempore de Bolivia en la última reunión de Cochabamba, decidió no hacer una declaración final, sino un Acta de Acuerdos y Compromisos Asumidos.
- Dicho Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, elaborado por Lelio Mármora, contiene principios rectores, lineamientos estratégicos, programas de acción e implementación cobijados en el enfoque de la gobernabilidad migratoria.
- De hecho impulsar la migración en forma ordenada, constituye un principio que desde los hechos es prácticamente imposible de alcanzar, en vista de que en cuanto mayores sean las desigualdades entre regiones o países, mayor será el flujo migratorio y en consecuencia más dura la implantación de políticas de contención, pese a que, los países receptores del norte, necesitan 'mano de obra migrante' (calificada o no) para mantener el sistema.
- Tanto en la declaración de Quito de agosto de 2009, párrafo 25, como en la declaración de Buenos Aires de mayo de 2010 párrafo 23. Sin embargo, en la reciente reunión de Cochabamba, dicha propuesta no cuajó del todo y en el acta final quedó establecido que la Presidencia Pro tempore informe al Consejo de Delegadas y Delegados de UNASUR sobre las resoluciones que toma la CSM y que inicie las gestiones al más alto nivel para el desarrollo efectivo de los canales de relacionamiento entre la CSM y UNASUR.