

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2019 - 2021

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Relaciones Internacionales con
mención en Negociación y Cooperación Internacional

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones y sus aportes en la articulación de políticas,
normas y prácticas en el ámbito de la movilidad humana en Colombia y Ecuador

Joab Ariel Salazar Vega

Asesora: Adriana Montenegro Braz
Lectores: Raúl Salgado y Lester Cabrera

Quito, abril de 2024

Dedicatoria

A mi familia, por su apoyo incondicional siempre.

Índice de Contenidos

Resumen	6
Agradecimientos	7
Introducción	8
Capítulo 1. Marco Teórico	20
1.1. Integración regional. La regionalización desde el Nuevo Enfoque Regionalista	21
1.2. El enfoque de la difusión en la articulación de prácticas, políticas públicas y los regionalismos	27
1.3. Sobre la gobernanza y la gobernanza regional migratoria	32
Capítulo 2. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones como Proceso Consultivo Regional	42
2.1. La “gestión migratoria” como mecanismo de ‘control’ a la movilidad humana.....	43
2.2. Los Procesos Consultivos Regionales como espacios para la cooperación regional	49
2.3. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones como Proceso Consultivo Regional	53
Capítulo 3. Aportes de la CSM en la articulación de políticas, normas y prácticas migratorias en Ecuador y Colombia	73
3.1. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones y la agenda de movilidad humana en Ecuador.....	74
3.1.1. Marco normativo para las migraciones en Ecuador	75
3.1.2. Tendencias, principios y normas que coinciden con los temas trabajados en la CSM	79
3.2. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones y la agenda de movilidad humana en Colombia.....	83
3.2.1. Marco normativo para las Migraciones en Colombia	86
3.3. Estudio de casos: Las experiencias exitosas de Ecuador y Colombia en la Conferencia Suramericana sobre Migraciones	91
3.4. La CSM: Oportunidades y retos en la regionalización de la agenda migratoria.....	95
Conclusiones	104
Referencias	114

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla 2.1.	Foros de la CSM (I y II) y sus Declaraciones Finales	55
Tabla 2.2.	Foros de la CSM (III) y sus Declaraciones Finales	57
Tabla 2.3.	Foros de la CSM (IV) y sus Declaraciones Finales	59
Tabla 2.4.	Foros de la CSM (V, VI, VII, VIII y IX) y sus Declaraciones Finales.....	61
Tabla 2.5.	Foros de la CSM (XI, XII, XIV y XV) y sus Declaraciones Finales.....	64
Tabla 3.1.	Unidad de observación Ecuador	81
Tabla 3.2.	Unidad de observación Colombia.....	90
Tabla 3.3.	Observación de “Experiencias Exitosas” de Ecuador y Colombia en la CSM.....	92

Declaración de cesión de derechos de publicación de tesis

Yo, Joab Ariel Salazar Vega, autor del proyecto de investigación titulado “La Conferencia Suramericana sobre Migraciones y sus aportes en la articulación de políticas, normas y prácticas en el ámbito de la movilidad humana en Colombia y Ecuador”, declaro que el mismo es de mi exclusiva autoría, orientada a cumplir los requisitos para obtener el título de la maestría de Investigación en Relaciones Internacionales mención Negociación y Cooperación Internacional, otorgado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador.

Mediante la presente, hago cesión a FLACSO Ecuador de los derechos exclusivos de publicación, reproducción, comunicación y divulgación del presente proyecto de investigación, dentro de su repositorio institucional, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), siempre que el propósito de ello no sea la obtención de beneficios económicos.

Quito, abril de 2024.



Joab Ariel Salazar Vega

Resumen

El propósito de esta investigación es ofrecer un análisis sobre la manera en que la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, que es, el Proceso Consultivo Regional especializado en temas de movilidad humana para los países de América del Sur, posibilitó la ‘difusión’ de determinadas prácticas migratorias a través de la socialización de ideas y el intercambio de experiencias de sus miembros.

Para ello, se propone como objetivo, el analizar si el intercambio de experiencias que se dio en el marco del Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), facilitó a Ecuador y Colombia la articulación de algunas de las propuestas socializadas en el foro, a manera de normas, políticas públicas y/o prácticas migratorias al interior de sus propios territorios.

Revisada la literatura sobre el tema, se pudo identificar que efectivamente la CSM ha cumplido con su propósito de convertirse en el espacio de diálogo y cooperación multilateral especializado en temas migratorios más importante de la región. Y ha posibilitado la ‘difusión’ de algunas de las ideas socializadas en el foro a través de dos vías: como mecanismo de aprendizaje y como enfoque constructivista. En tal sentido, tanto Ecuador como Colombia han sido capaces de posicionar ciertos temas, como el enfoque de derechos del migrante dentro de la agenda de trabajo de la CSM, lo que les facilitó adoptar determinados principios y prácticas en sus propias legislaciones años más tarde.

Agradecimientos

A la vida, por permitirme a través de sus vueltas y experiencias (buenas y no tan buenas) entender el significado del “*aquí*” y el “*ahora*”.

A todos los Profesores y Profesoras con los que tuve la fortuna de coincidir en la FLACSO.

A mis compañeros de Maestría, gente brillante, talentosa y muy generosa.

A Adriana Montenegro, mi directora de tesis, por sus consejos, su paciencia y por su voluntad de apoyarme en todo momento.

Introducción

“Emigrar es la esencia del
darwinismo: la búsqueda
de la supervivencia aún
por encima de los arraigos”
—Alba Codutti

Los flujos migratorios se han incrementado en los últimos años a nivel interestatal, regional y global, así como su presencia en el debate político y académico. Si bien, se puede argumentar que este fenómeno es multicausal, autores como Carazo (2005, 186) y Muñoz (2002, 9), sostienen que la globalización ha influido de manera significativa en el aumento de los volúmenes de la movilidad internacional.

Estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indican que, en una economía globalizada, la acelerada demanda y traslado de los factores de producción, entre ellos las personas como fuerza laboral o talento humano, propician las fluctuaciones de este fenómeno que tiene amplios efectos económicos y sociales, tanto en los países de origen como en los receptores de migrantes, lo que obliga a los Estados a la toma de decisiones en instancias de política pública (Martine, Hakkert y Guzmán 2001, 163).

Esta realidad, no le ha sido indiferente a los países de América Latina, donde, según estudios de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2012) y la CEPAL (2017), la migración está marcada principalmente por motivos económicos, falta de oportunidades laborales y crisis económicas relacionadas con el modelo de desarrollo internacional vigente, que prioriza el crecimiento económico antes que el desarrollo social, y que, al concentrar la riqueza en determinados sectores económicos, produce altos niveles de desigualdad estructural en los grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad.

El estudio de las regiones y los regionalismos cobra un sentido especial al abordar desde ellos la temática de la movilidad humana. Autores como Acharya (2016), sostienen, que las regiones y los regionalismos, son un desafío importante para los estudios de área dentro de las Relaciones Internacionales; pues estas, presentan complejas realidades y particularidades, que merecen la

creación de nuevos marcos conceptuales (Acharya 2016, 121). Y en esa misma línea, autores como, Briceño (2013), Fawcett (2005) y Oyarzún (2008), van más allá, y se refieren al regionalismo como el cambio de paradigma de un proceso que entendía a la integración como la liberalización sistemática del comercio, los mercados y los capitales, para dar paso a una nueva agenda que prioriza los objetivos no solo económicos, sino también los políticos, sociales y culturales. Sin dejar de lado, el papel que desempeñan en la actualidad (2022) otros actores que van más allá de los Estados-nación en los procesos de regionalización.

Es, en este punto, donde los espacios de socialización de ideas e intercambio de experiencias a nivel regional, como la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), adquieren un papel importante y protagónico en la formación y construcción de lo que entendemos por región (es), regionalismo (s) y regionalización. Términos cuya definición, para los propósitos del presente estudio, será desarrollada líneas más abajo.

A través de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, desde su establecimiento en el año 2000, los países de la región, conjuntamente con la cooperación técnica de organismos internacionales, han podido abordar y analizar las múltiples dimensiones del fenómeno migratorio desde un contexto más amplio. Lo que les ha permitido interrelacionarse y cooperar de nuevas maneras, con el fin de intercambiar información y determinadas políticas, normas y prácticas, que luego pueden ser replicadas y articuladas en sus propios territorios nacionales. Actividades que, a la postre, podrían ser entendidas como acciones de gobernanza migratoria regional.

Ecuador y Colombia dentro de esta instancia de diálogo y concertación política participan como miembros plenos desde su fundación. Su interacción ha sido históricamente dinámica debido a la frontera natural que comparten y al hecho de ser considerados tradicionalmente como países emisores de migrantes. Esta situación reviste una relevancia importante en comparación a la de sus homólogos, en tanto que, a partir de los años 90, los temas de movilidad humana pasaron a convertirse en uno de los asuntos más tratados entre ambas naciones debido al desplazamiento forzado de los ciudadanos colombianos a causa del conflicto armado.

En Ecuador, la crisis económica de 1999 que tuvo como consecuencia la diáspora de cientos de miles de ecuatorianos hacia países de Europa y Norteamérica mayoritariamente, permitió el posicionamiento de un discurso político y un proceso jurídico que buscó vincular la migración

con los Derechos Humanos. Dentro de este proceso, la Constitución aprobada en 2008 simbolizaría uno de los hitos más grandes alcanzados a este respecto, dado que, incluiría todo un conjunto de principios inéditos para la región en materia de movilidad humana, como el principio de la ‘ciudadanía universal’, el reconocimiento del derecho a migrar, la libre movilidad para todos los habitantes del planeta, el reconocimiento de las familias transnacionales entre otros temas (Ramírez 2016, 179-180).

Por otro lado, Colombia, con uno de los conflictos armados de más larga data en el mundo (1960), y con 3’378.345 colombianos viviendo en el extranjero para el año 2009 (MRE 2009; Ramírez, Zuluaga y Perilla 2010, 19), tuvo que afrontar varias transformaciones políticas internas mientras el conflicto se expandía hacia fuera de sus fronteras. Entre ellas, la guerra a los grupos armados, la búsqueda de legitimidad y asistencia militar por parte de otros Estados, la articulación de procesos que permitan la construcción de paz y la cooperación internacional. En ese sentido, los gobiernos colombianos que asumieron el poder entre los años 1998 y 2018, buscaron la articulación de diferentes discursos en respuesta a la posición oficial de otros países afectados por los movimientos transfronterizos, la comunidad internacional, organismos no gubernamentales, la iglesia, la academia, la sociedad civil y el mismo migrante sujeto y víctima del desplazamiento forzado.

De esta manera, entre Ecuador y Colombia por compartir una frontera común, se configuraron diversas áreas de trabajo e itinerarios en respuesta a esta nueva forma de migración impulsada por la violencia armada. Y así, la construcción del discurso ecuatoriano en torno al ámbito migratorio se fue configurando en el país y sus fronteras en función del movimiento migratorio de ciudadanos colombianos y su inserción dentro del tejido social ecuatoriano.

Planteamiento de las preguntas de investigación, hipótesis y objetivos

Teniendo en consideración lo anteriormente mencionado, es que, el presente estudio, se propone como pregunta de investigación central lo siguiente: ¿de qué manera la Conferencia Suramericana sobre Migraciones facilitó a Ecuador y Colombia la adopción y articulación de las normas, políticas públicas y prácticas socializadas en el foro?

Con el fin de ayudar a responderla, se ha formulado también la siguiente hipótesis: la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), como espacio de intercambio de experiencias y consenso político regional, facilitaría la ‘homogeneización’ y coordinación de políticas públicas, normas y prácticas migratorias en Ecuador y Colombia, lo que permitiría que se genere un proceso de cooperación en el ámbito de la movilidad humana entre los países de la región y la articulación de lo que algunos autores consideran acciones de gobernanza regional migratoria.

En consonancia con lo anterior, se propone también el siguiente objetivo principal: analizar si el intercambio de experiencias que se dio en el marco de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), facilitó que países como Ecuador y Colombia articularan algunas de las prácticas socializadas, en forma de políticas públicas, normas y prácticas migratorias al interior de sus territorios. Esto, a partir del 2000, año en el cual se establece a la Conferencia Suramericana sobre Migraciones como Proceso Consultivo Regional en materia de movilidad humana para América del Sur, y, hasta el año 2015, momento hasta el cual se puede encontrar información amplia sobre la gestión realizada por la CSM en sus reuniones anuales y se puede constatar con documentación oficial los temas más importantes tratados, debatidos y acordados por sus integrantes.

La razón de tomar a Ecuador y Colombia como actores centrales del presente estudio, se debe a tres motivos principales: en primer lugar, debido a la relación histórica que comparten ambos territorios, incluso antes de erigirse como estados nacionales, lo que les ha facilitado la conformación de vínculos económicos, políticos y culturales que trascienden los límites territoriales. En segundo lugar, debido al hecho de compartir una frontera común, hecho que ha generado dinámicas políticas, económicas y migratorias particulares que, aunadas a determinadas circunstancias históricas y sociales como el conflicto armado en Colombia y, a diferentes situaciones causadas por los vaivenes de la economía, como las crisis, han hecho que este espacio común se convierta en una zona de alto control por parte de las autoridades de ambos países debido al elevado tránsito de migrantes que registra. Y, en tercer lugar, debido a la complejidad que reviste el panorama migratorio entre ambos Estados debido al conflicto armado que vive Colombia desde 1960. Hecho que generó en su momento y que sigue generando un fenómeno inédito para la región, como lo es, el desplazamiento forzoso de personas.

Si bien, los temas de ámbito migratorio entre Ecuador y Colombia han sido abordados con anterioridad por parte de la academia y las políticas públicas, estos se han centrado mayoritariamente en la relevancia económica de las remesas que los migrantes envían hacia sus países de origen, así como en el impacto de la migración forzada de personas, interna y externa, a nivel humanitario, y cómo ésta se articula a las dinámicas migratorias regionales y globales.

En ese sentido, la presente investigación busca dar cuenta de las dinámicas que se desprenden a partir de las migraciones internacionales entre Ecuador y Colombia mientras ambos Estados intercambiaban experiencias dentro de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Esto, teniendo en cuenta que más allá de compartir fronteras, Ecuador y Colombia han experimentado grandes alteraciones en los patrones y flujos migratorios a partir de 1990. Debido principalmente a la agudización y expansión del conflicto armado en Colombia, la puesta en marcha del “Plan Colombia”, entre otros sucesos políticos que llegaron a provocar incluso tensiones en las relaciones diplomáticas entre ambos Estados.

La revisión de las dinámicas migratorias entre países que comparten fronteras naturales y que experimentan fenómenos migratorios específicos, permite ampliar nuestro entendimiento sobre las características de la migración interestatal en la región y permite identificar si existe o no un vínculo, conexión o causalidad entre las políticas públicas, normas o prácticas que los países adoptan en torno a este fenómeno. Varios otros datos sobre la especificidad de la migración entre Ecuador y Colombia serán abordados y presentados a lo largo del segundo capítulo empírico de la presente investigación. Sin pretender agotar el debate sobre el tema, lo que se busca es la construcción de una mirada cada vez más plural y multidisciplinaria sobre el mismo.

Finalmente, para sustentar tanto la pregunta central como el objetivo principal anteriormente descritos, se planteó dos objetivos más de carácter subsidiario. El primero es, explicar los factores que incidieron en la creación de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), así como las motivaciones que llevaron a los países de la región a adherirse a este espacio de socialización de ideas, cooperación e intercambio de experiencias, y el segundo; explicar de qué manera la socialización de ideas y el intercambio de experiencias dentro de la CSM influyó en la elaboración y articulación de políticas públicas, normas y prácticas migratorias en Ecuador y Colombia.

Metodología de la investigación

Con el fin de conseguir un entendimiento detallado sobre los procesos sociales aquí planteados, se ha seleccionado la aplicación de una metodología cualitativa, la cual, nos permite investigar de manera profunda sobre eventos, lugares, organizaciones o personalidades específicas a partir de datos y se nutrirá del estudio de casos comparado entre Ecuador y Colombia mientras participaban como Estados miembro de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones entre el año 2000 y 2015 (véase Lamonth 2015, 79, 128; Bryman 2012, 12-13). Se hará uso tanto de la investigación basada en internet, como de la investigación documental como estrategias de recolección de datos. Esto, debido a que la bibliografía previamente revisada como la información que se pretende recabar conforme se vaya desarrollando la investigación, puede ser fácilmente encontrada como fuentes primarias en las páginas oficiales de los Estados, organismos e instancias aquí propuestas para estudio.

Dentro de estas fuentes de información primaria destacan archivos y documentos como Acuerdos, Declaraciones y Actas oficiales emanadas de la propia Conferencia Suramericana sobre Migraciones, así como instrumentos de política pública, normativas jurídicas e informes y documentos oficiales de las instituciones especializadas en materia migratoria de ambos países.

Además de las estrategias de recolección de información anteriormente mencionadas, también se realizarán entrevistas semiestructuradas a actores que han trabajado el tema migratorio de cerca, tanto como funcionarios o delegados de los Estados participantes dentro de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, así como expertos y consultores de esta misma instancia. Esta herramienta nos permitirá manejar cierta flexibilidad con las personas elegidas para ser entrevistadas al tiempo que nos posibilita mantener una estructura básica sobre la información más importante que deseamos recabar de ellas.

El objetivo, es obtener una perspectiva más amplia sobre el funcionamiento de este foro regional y al mismo tiempo, recabar información de primera mano sobre la manera en que las temáticas atinentes y transversales a la migración fueron abordadas en esta instancia, con el fin de triangular las respuestas obtenidas con la información documental previamente recabada y analizada en este documento. La fortaleza de las entrevistas semiestructuradas radica en la flexibilidad que le otorgan a quien consulta, de personalizar las interrogantes para cada uno de sus entrevistados, así como la posibilidad de incluir preguntas adicionales durante la entrevista

con el fin de profundizar sobre determinados temas y conceptos, o con el mero objetivo de conseguir más información (Sampieri, Fernández y Baptista 2010, 418). Más allá de lo expuesto anteriormente, cabe mencionar que todas las personas entrevistadas estuvieron de acuerdo con el libre acceso a la información entregada.

Además, como técnica de análisis e interpretación de la información y de los datos recabados en esta investigación, se apelará al análisis de contenido. Donde, a través de tablas de resumen de cada una de las reuniones anuales oficiales de la CSM entre el año 2000 y el 2015, se sistematizará la cantidad de veces que se llegaron a tratar, compartir o debatir determinados temas o prácticas migratorias de manera consistente o reiterada; y se buscará identificar si existió o no la emergencia de tendencias específicas de adopción de dichas prácticas a partir de su tratamiento dentro de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones como instancia de diálogo, cooperación y concertación política. Asimismo, se buscará establecer si en las tendencias o patrones encontrados existen o no correlaciones y/o causalidades que expliquen la adopción, articulación o difusión de dichas prácticas.

Enfoque y marco teórico propuesto para el estudio

Si bien, el análisis de los procesos sociales y complejos que son parte de las Relaciones internacionales puede ser abordado desde diferentes ámbitos y enfoques, la presente investigación lo hará a partir del estudio de las regiones, en enfoque de la difusión y la gobernanza regional. Estos enfoques y perspectivas teóricas, se considera, cuentan con las herramientas conceptuales para enriquecer la discusión teórica y académica alrededor de las dinámicas que subyacen detrás de los temas de la regionalización de agendas y la gobernanza regional como mecanismo de ‘gestión’ de la movilidad humana.

Sobre el tema de los regionalismos y la regionalización entendidos desde el Nuevo Enfoque Regionalista (NRA), se extraen tres conceptos principales. El primero, el de las regiones, a las cuales se las concibe como “zonas” que comprenden la agrupación de determinados territorios o Estados que comparten rasgos identificables. Luego, tenemos al regionalismo, entendido como un proyecto político impulsado por la interactividad entre actores estatales y no estatales, cuya movilización puede dar como resultado la creación y configuración de diferentes estructuras de gobernanza regional. Y, por último, la conceptualización de la regionalización, la cual vendría a

ser el todo el proceso en sí, que resulta de la interacción de las fuerzas espontáneas y autónomas descritas anteriormente (Fawcett 2005, 24-25).

En esa misma línea se puede argumentar que, la ‘regionalización de agendas temáticas’ puede ser entendida como la concentración de actividades, prácticas y decisiones orientadas hacia la gestión de áreas de trabajo específicas como el comercio, la integración regional, los derechos humanos e incluso la migración (Fawcett 2005, 25).

Una característica esencial de los regionalismos vistos desde el Nuevo Enfoque Regionalista (NRA), es que, estos procesos pueden permitir una mejor interacción y diálogo entre los Estados que son sus principales actores políticos, lo que, a su vez, abre la posibilidad de trabajar conjuntamente en temas que son de interés colectivo (Nolte 2013, 19). Asimismo, otros autores del NRA sostienen que los procesos de regionalización tienden a promover y facilitar la cooperación efectiva entre los Estados que se agrupan (Hettne 2003, 25).

Muchas contribuciones en el campo académico del regionalismo han permitido el entendimiento y comprensión de variados procesos de integración regionales, cada uno con sus realidades políticas, económicas y sociales particulares. El Nuevo Enfoque Regionalista, aplicado al análisis de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, resulta un elemento importante para el desarrollo del presente estudio, pues, al considerar que las regiones no son objetos estáticos, permite abordar cada proceso como fenómenos dinámicos socialmente construidos a partir de determinadas prácticas particulares.

De acuerdo con Acharya (2016), los procesos de integración que se han sucedido alrededor del mundo ayudaron al planteamiento de nuevos enfoques, entre ellos, la aplicación del constructivismo en el estudio de la difusión de normas (Acharya 2016, 119). Los procesos desencadenados por la globalización y la liberalización económica fomentaron la adopción de determinadas regulaciones y la supresión de otras, dentro de un proceso que puede ser percibido como una armonización, homogeneización o convergencia global de políticas. Para algunos autores, la “difusión”, es una de las posibles causas de este proceso de “convergencia” internacional de normas (Meseguer y Gilardi 2008, 316-318).

En ese sentido, se puede argüir que, la ‘difusión’ se entenderá como un proceso de participación activa donde varios actores por cuenta propia deciden adoptar y adaptar determinados modelos institucionales, políticas, normas y/o prácticas a su experiencia propia, lo que produce como resultado, escenarios de convergencia institucional (Risse 2016, 90). Un evento que puede producirse de dos formas: como un proceso “impulsado por un remitente”, cuya característica principal es el ser promovido de forma directa desde este “agente de difusión” hacia un grupo de actores a través de diversos espacios de socialización, y; como un mecanismo de influencia indirecta o “impulsado por el receptor”, donde, los miembros de una organización regional optan por implementar determinadas configuraciones institucionales o innovaciones políticas aplicadas en otras regiones (Risse 2016, 89-90).

A este respecto, Dobbin, Simmons y Garrett (2007), desarrollan cuatro categorías teóricas a partir de las cuales se podría explicar y comprender de mejor manera, los incentivos que llevan a los actores a implementar determinadas adopciones políticas:

- 1) Como enfoque constructivista. En tanto que, de los procesos de difusión, pueden derivarse normas, políticas y prácticas, con el potencial de ser socialmente adoptadas y articuladas al interno de cualquier Estado interesado.
- 2) Como mecanismo de coerción. Esto sería por parte de actores poderosos que pretenden imponer determinadas normas o agendas.
- 3) Como mecanismo de competencia. En tanto que, las normas que se difunden pueden ser vistas como incentivos que pueden producir ganancias a los Estados que aún no las han adoptado, y;
- 4) Como mecanismo de aprendizaje. Cuando los actores realizan descubrimientos que pueden resultar en prácticas más eficientes y eficaces (Dobbin, Simmons y Garrett 2007, 450-462).

Ahora bien, sobre el tercer enfoque de este trabajo se puede mencionar que, dentro de las Relaciones Internacionales, y, dentro de varios de los sub-campos que se derivan de ellas, las nociones y concepciones sobre los temas de “gobernanza” han sido interpretadas desde tres enfoques principales. En primer lugar, como un elemento que puede ser “observable”, y cuyos alcances son extendidos gracias a un aparataje social global, donde están involucrados los

Estados, las Organizaciones Internacionales, la sociedad civil y actores del sector público y privado. En segundo lugar, se la concibe como una categoría política, cuyo fin, principalmente, es la creación y articulación de normas capaces de regular todas las dimensiones de la actividad humana. Finalmente, un tercer enfoque, ve a la gobernanza como un concepto construido políticamente, y, como un conjunto de leyes y normas con la capacidad de estructurar la actividad social alrededor del Estado y sus vínculos con lo civil y lo privado (Estupiñan 2013, 9).

Para los fines del presente estudio, la definición de ‘gobernanza’ oscilará entre las tres categorías anteriormente descritas. Esto, debido al hecho de que la temática migratoria es considerada un eje transversal en las diferentes dimensiones en las que se desenvuelven e interactúan tanto la sociedad civil como las organizaciones internacionales y los Estados.

De esta manera, del tema de la gobernanza regional migratoria se ha decidido tomar dos conceptos principales, el de “gobernanza política regional”, entendida como la manera en que países vecinos a través de sus instituciones gubernamentales oficiales, ‘gestionan’ los asuntos de particular interés, descentralizando o fragmentando la autoridad política en pro de la construcción de estructuras de gobernanza efectivas, democráticas, inclusivas y legítimas que permitan la implementación y articulación de políticas, normas y prácticas comunes entre sus actores políticos (Kacowicz 2018, 62, 65). Y también, se utilizará la noción de “gestión migratoria”, desarrollada por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), quienes entienden este concepto como la gestión y ejecución por parte de los Estados, de un conjunto de actividades que abarca todos los aspectos de la migración e incluso su consideración en instancias de política pública (OIM, 2021).

Autores como Nolte (2011), que desarrolla sus estudios en torno a los regionalismos, ha sabido señalar que, la creación de bloques regionales en América Latina se ha gestado alrededor de tres propósitos principales: el generar consenso político regional en torno a temas críticos de política internacional, la promoción de una participación efectiva por parte de los actores políticos de determinada organización o bloque de integración, e incluso, como un mecanismo de balance de poder frente a otras potencias dominantes (Nolte 2011, 51-52).

De los propósitos enumerados por Nolte (2011), se puede argumentar que, los primeros dos pueden verse claramente identificados en los orígenes de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, puesto que, la adherencia y participación de los países del cono sur dentro de ella,

se ha debido a cuatro motivos principales: el propiciar un espacio de diálogo y participación efectiva entre los Estados suramericanos y sus instituciones oficiales encargadas de la política migratoria; el generar mayores niveles de consenso y coordinación política entre los estados de la región en temas migratorios; el establecimiento un foro de consulta para los países miembro en temas de movilidad humana, y; la creación de un espacio especializado, paralelo y auxiliar para dos de los procesos de integración subregionales más importantes, la CAN y el MERCOSUR, que, entre sus objetivos tienen, el fortalecer la construcción y coordinación de las políticas migratorias en América del Sur (OIM 2015; CSM 2020).

Estructura del presente estudio

Para concluir este primer apartado introductorio, se indica que la presente investigación está dividida en cinco capítulos. Se inicia con la presente introducción que establece la temática del estudio y su contexto, y se expone la justificación para desarrollarlo. Se presenta, además, la pregunta de investigación central y el objetivo principal que guiarán el estudio, se explican las características principales y directrices de la metodología de investigación seleccionada, y se hace un breve resumen de los principales conceptos del marco teórico a ser utilizados a lo largo del estudio.

Dentro del segundo capítulo se presentará de manera más extensa las corrientes teóricas que servirán para el desarrollo de la presente investigación y se argumentará sobre la manera en que estas proporcionan nociones y herramientas conceptuales fundamentales para abordar la temática del gobierno de las migraciones a nivel regional. En la primera parte, se desarrollará el tema de los regionalismos y la integración regional observados desde el Nuevo Enfoque Regionalista o NRA (*'New Regionalism Approach'*). Enseguida, se ahondará sobre el enfoque de la difusión y se presentarán las cuatro categorías teóricas elaboradas por Dobbin, Simmons y Garrett (2007) para identificar los incentivos que determinados actores pueden tener en cuenta al momento de adoptar opciones políticas concretas. Y, finalmente, se desarrollarán algunos puntos que permitan entender lo que se entiende por gobernanza y gobernanza regional migratoria, así como sus características y alcances.

En el tercer capítulo, se hará un recuento sobre la manera en que, iniciada la década de los 90's, el término 'gestión migratoria' empezó a ser empleado a nivel internacional y a lo largo de casi

todas las instituciones gubernamentales y organizaciones internacionales especializadas en temas de movilidad humana; y cómo la temática migratoria fue ganando espacio en el debate público como un tema crítico de política internacional. Esto, nos permitirá entender los factores que fungieron como catalizadores para la creación de los Procesos Consultivos Regionales, entre ellos, el establecimiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones en el año 2000, como un espacio de socialización de experiencias, concertación política y foro consultivo especializado en temas migratorios para los países de América del Sur.

El cuarto capítulo por otra parte, estará dividido en tres secciones. La primera, presentará una breve descripción del fenómeno migratorio en el Ecuador y las acciones articuladas por el Estado a nivel de normas, prácticas y/o políticas públicas implementadas a partir de su participación en las sesiones anuales de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Esto, con el objetivo de identificar si la presencia de las instituciones estatales encargadas del ámbito migratorio, implementaron o no dichas acciones a partir de las contribuciones, influencia o coordinación política consensuada entre los participantes del foro. La segunda sección, abordará la misma temática anteriormente descrita pero aplicada al caso particular de Colombia. Y, por último, se citarán dos experiencias catalogadas por la propia CSM como “experiencias exitosas” de Ecuador y Colombia a lo largo de su participación como países adheridos al foro especializado y se determinará si estas experiencias se derivaron o no de un proceso o mecanismo específico de difusión de políticas.

Para la parte final del presente trabajo, se propone una breve recapitulación de todo el proceso investigativo llevado a cabo para, posteriormente, exponer los principales hallazgos encontrados y presentar las conclusiones del mismo. Así, se procederá a responder a la pregunta central de investigación y se argumentará sobre si la hipótesis del trabajo de cumple, o no; o si ésta, se cumple parcialmente. Finalmente, se propone una serie de recomendaciones para estudiar la temática planteada y se sugieren algunas pautas para la elaboración de futuros trabajos que aborden el regionalismo y la gobernanza de las migraciones regionales.

Capítulo 1. Marco Teórico

Para determinar un marco teórico a través del cual se pueda entender de mejor manera las dinámicas que subyacen detrás de la gobernanza regional migratoria y la regionalización de su agenda a partir de la socialización de experiencias en la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), es necesario analizar las múltiples dimensiones de ambos fenómenos. Esto incluye, la discusión teórica, conceptual y académica sobre la manera en que la difusión permite mediante procesos de adopción, la propagación o “armonización” de ideas, normas y prácticas, así como el abordaje de las dimensiones transversales a este proceso, como son la gobernanza regional migratoria, la regionalización de la agenda de movilidad humana a través de la cooperación regional en la CSM.

Para cumplir con el objetivo principal de la presente investigación, que es, analizar la manera en que el intercambio de experiencias que se dio en el marco de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, facilitó que países como Ecuador y Colombia articularan algunas de las normas, políticas públicas y prácticas socializadas en el foro como una acción hacia la regionalización de la agenda migratoria, es que, en el presente apartado, se señalarán las principales herramientas conceptuales que se utilizarán para entender y explicar de mejor manera, la relación existente entre la adherencia de los países de la región a la CSM y las dinámicas que se han desprendido de este hecho en cuanto al ámbito de la integración regional, la difusión de normas y los temas de gobernanza regional migratoria.

En las siguientes líneas se realizará una breve revisión de las principales propuestas y debates teóricos que se pueden esgrimir sobre los procesos regionales de gobernanza migratoria, así como el vínculo de las ideas y herramientas conceptuales que estos proponen respecto a la cooperación y la difusión en la adopción normas, políticas públicas y prácticas. Dentro de los tres enfoques que se utilizarán en este trabajo, que son, en NRA y la regionalización, el enfoque de la difusión y la gobernanza regional migratoria, se justificará su uso y aplicación para los propósitos de la presente investigación y, finalmente, se presentará algunas conclusiones.

1.1. Integración regional. La regionalización desde el Nuevo Enfoque Regionalista

El estudio de las regiones es un campo de creciente importancia para las Relaciones Internacionales. Dentro de este campo de estudio, el Nuevo Enfoque Regionalista o NRA resulta de suma importancia para los propósitos de la presente investigación, pues, a través de las herramientas conceptuales que provee, permite abordar la creación y gestión de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, como uno de los procesos que intervienen en la construcción de la ‘región’ desde la temática de la movilidad humana. En ese sentido, el enfoque permite destacar la importancia que tienen los diferentes actores, tanto estatales como no estatales en la construcción de estos espacios, así como las diversas estructuras, incentivos e intereses que intervienen en los procesos de construcción regional.

En las siguientes líneas se realizará un breve recorrido por los diferentes debates teóricos que el tema de los procesos regionales ha suscitado dentro del mundo académico, así como una revisión de los principales conceptos que propone el Nuevo Enfoque Regionalista para el estudio de las regiones, de donde, se extraerá y presentará las principales premisas y conceptos que servirán para el desarrollo del presente trabajo. A continuación, se expondrán algunas ideas que vinculan a la Conferencia Suramericana sobre Migraciones con los procesos de integración regional y la regionalización de una agenda migratoria armonizada para los países suramericanos; y, finalmente, se procederá a justificar la aplicación del NRA en este estudio.

Varios autores sostienen que el estudio de las regiones, los regionalismos y los procesos de regionalización ha ganado terreno a lo largo de las últimas décadas. Esto, se debería principalmente al apareamiento y formación de nuevos procesos de integración alrededor del mundo, sobre todo, a partir de la década de los 80’s, cuando algunos autores evidencian el apareamiento de variados proyectos regionales (Breslin, Higgott y Rosamond 2002, 4). Aunado a esto, Acharya (2016) sostiene que las regiones presentan particularidades tan diversas y realidades tan complejas que merecen la creación de nuevos marcos conceptuales para poder ser estudiadas y analizadas (Acharya 2016, 121).

Si bien, los procesos de integración, los proyectos regionalistas y los procesos de regionalización no siempre han tenido marcos teóricos que los expliquen, su estudio sistemático se incrementa a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial de la mano del proceso integracionista europeo (Serrano 2008, 3), que se presenta como una respuesta al unilateralismo reinante hasta entonces,

y que supuso también, el inicio de la expansión constante del proceso que hoy conocemos como interdependencia (Fawcett 2005, 22-23).

Los procesos de integración, así como su estudio, han tenido diferentes matices y características dependiendo del momento y contexto histórico en que se hayan sucedido. Así, por ejemplo, según argumentan Serrano (2008) y Fawcett (2005), en un primer momento, entre los años 50's y 60's, el fenómeno se caracterizó por estar motivado por las fuerzas del mercado, esto es, aperturismo en materia comercial, transacciones monetarias y eliminación de barreras arancelarias, lo que se consideraba, podía producir incrementos significativos en el bienestar económico de los países que se integraban (Serrano 2008, 2; Fawcett 2005, 5). Para la década de los 80's, el enfoque y varios de sus postulados cambian, otorgándole mayor relevancia a los efectos de la globalización sobre los procesos de integración (Serrano 2008, 2).

Es dentro del segundo momento, cuando, en los años 90's varios autores reconocen la emergencia de un "nuevo regionalismo", que, a diferencia del modelo anterior, se presenta como una crítica a los estudios tradicionales sobre el mismo. En primera instancia, se reprocha la alta dosis de eurocentrismo con el cual los primeros estudios estaban producidos, lo que impidió el adecuado y eficiente registro de otras experiencias que se sucedieron casi de manera simultánea en otras regiones del mundo (Acharya 2016). Se cambia lo estado-céntrico como eje de debate, para reconocer una compleja red de nuevos actores que pueden intervenir en estos procesos. Dentro del "Nuevo Enfoque Regionalista", se considera que, estos nuevos actores, que pueden ser, estatales, inter-estatales, globales, multinacionales, no gubernamentales, e incluso, la sociedad civil organizada, pueden afectar de manera importante los resultados a los que pueden llegar los procesos regionales (Breslin et al. 2002, 24-25).

También, se distingue un vínculo importante entre la 'globalización' y los procesos de 'regionalización', cuyas dinámicas pueden influir tanto a nivel nacional, como regional y global. En ese sentido, algunos autores sostienen que, dentro de los regionalismos se pueden observar diversas estructuras intersubjetivas, estructuras institucionales, incentivos materiales, intereses de los actores e identidades que intervienen en los procesos de construcción regional (Hettne y Söderbaum 2002, 33, 36).

Hettne (2003), por ejemplo, utiliza la perspectiva de 'doble movimiento' de Polanyi, para hacer referencia a la transformación de la economía política de un espacio de tiempo a otro en el largo

plazo. Para ello, el autor menciona la existencia de una dimensión endógena y una exógena, donde la primera, sostiene que, los procesos de regionalización son moldeados desde dentro de las regiones en función de los intereses y motivaciones de varios actores; mientras que, la dimensión exógena, considera que, la regionalización y la globalización están estrechamente vinculadas y por ello se articulan mutuamente (Hettne 2003, 26-27). En ese sentido, el regionalismo influenciado por los diferentes componentes de la globalización puede devenir en diferentes resultados ya que siempre se estará moviendo y cambiando. Lo que sí es seguro, es que las lógicas de interconexión que maneja la globalización estarán constantemente desafiando los principios de organización territorial inherentes al regionalismo.

Para Serrano (2008), los procesos de integración regional, entendidos desde el enfoque del “nuevo regionalismo”, están siendo enormemente influenciados por la globalización y el fin del sistema bipolar, proceso que no era muy tomado en cuenta en el estudio de experiencias anteriores. La autora, sostiene que, los procesos de integración regional, sobre todo, aquellos que se dan entre países de regiones menos desarrolladas como América Latina, pueden ser entendidos como una respuesta a la desigualdad, al subdesarrollo y a la interdependencia asimétrica que perpetúa las relaciones de tipo centro-periferia. Esta realidad, sería en parte, la fuerza impulsora que motiva la formación de bloques regionales que buscan potenciar sus mercados, sus intereses, su representación y la poca influencia de negociación que tendrían los países a nivel multilateral si estos se presentaran a negociar acuerdos por separado (Fawcett 2004, 439; Serrano 2008, 12).

Nolte (2013), también menciona la existencia de un enfoque sobre la integración regional al que algunos autores (Ayuso 2012; Sanahuja 2010) denominan, “regionalización positiva” o “integración positiva”. De acuerdo con el autor, esta subcategoría de la integración regional, buscaría, a través de mayores niveles de cooperación, la generación y conquista de consensos políticos alrededor de temáticas distintas a la economía o el comercio. Como, por ejemplo, en temas de infraestructura, energía, seguridad regional, etc. (Nolte 2013, 19).

Este, es un tema importante dentro del estudio de las regiones desde el Nuevo Enfoque Regionalista, pues, como afirman algunos de sus exponentes, (Fawcett 2005; Oyarzún 2008), la perspectiva también ha significado un cambio de paradigma de un proceso que entendía a la integración solamente en términos de liberalización comercial, para dar paso a una nueva agenda

que prioriza objetivos no solo económicos, sino también, políticos, sociales y culturales, y con ellos, la cooperación en áreas transversales a esos objetivos (Fawcett 2005, 8; Oyarzún 2008, 2-3). En esa misma línea, Deciancio (2016), considera a la creación de organismos regionales como la UNASUR, ALBA y CELAC, una respuesta crítica al “viejo regionalismo”, que permitió un abordaje más amplio de nuevos temas y áreas de cooperación como la identidad regional, la agenda de desarrollo y la reelaboración de determinadas políticas y prácticas gubernamentales (Deciancio 2016, 102-104).

Autores como Acharya (2014) argumentan que, si bien, algunas teorías tradicionales como el liberalismo, el institucionalismo neoliberal y algunas teorías sobre el propio regionalismo pueden explicar varias de las características de la interacción regional, éstas, no logran explicar la evolución y comportamiento del regionalismo en el mundo no occidental, donde, la literatura del “nuevo regionalismo” permite realizar un estudio desde nuevas alternativas de observación y entendimiento del mundo. Esto, no sólo debido a que los proyectos integracionistas se han incrementado, sino también, debido a que sus propósitos y alcances se han extendido, adoptando nuevas temáticas y problemáticas con repercusión transnacional, como el medioambiente, la movilidad humana, el refugio de personas desplazadas, los derechos humanos, los conflictos internos, el crimen organizado entre otros temas (Acharya 2014, 8-9).

A partir de este punto es que, con el objetivo de explicar los factores e incentivos que pudieron haber motivado la adherencia de los países de la región a la Conferencia Suramericana sobre Migraciones y la manera en que la socialización de experiencias facilitó la regionalización de la agenda de movilidad humana en el cono sur, es que, a continuación, se presentará tres conceptos propuestos desde el NRA, que se considera, permiten comprender de mejor manera los fenómenos que pueden desprenderse de la regionalización de agendas temáticas así como de la suscripción de los países de Suramérica en instancias de cooperación regional como la CSM. Los conceptos que se proponen son, región, regionalismo y regionalización.

Al estudiar las regiones, no se debe considerar únicamente el espacio geográfico que las comprende, sino también, los factores, procesos y proyectos que pueden desprenderse de ellas y que, a su vez, les dan forma. Serrano (2008), por ejemplo, menciona que tanto la ‘regionalización’ como el ‘regionalismo’, tienen sus bases en la concepción de ‘región’, entendida como un grupo de Estados que comparten límites geográficos y que están vinculados

por diferentes grados de interdependencia. Al tener la ‘región’ una connotación de “orden” u “organización”, la misma pasa a ser un sistema social con alcances transnacionales. Donde, se facilita la comunicación y se posibilita la creación y articulación de normas y prácticas comunes. La autora, citando a Hettne (2005, 10), menciona que, la región como entidad política institucionalizada, es capaz de conseguir mayores grados de influencia y poder a través de la toma de decisiones (Serrano 2008, 2-3).

De esta manera, y para los fines del presente estudio, se destaca las herramientas conceptuales que propone Fawcett (2005) para definir a la región, al regionalismo y a la regionalización. De acuerdo con la autora, las regiones, pueden ser entendidas como unidades o “zonas” que comprenden la agrupación de territorios o Estados que comparten rasgos identificables. El regionalismo por otra parte, puede ser definido como el proyecto político, movilizado por la interacción entre actores estatales y no estatales, y cuyo accionar, puede crear y moldear, diferentes estructuras de gobernanza regional. Por último, considera que, la regionalización, es el proceso que resulta de la interacción de fuerzas que son espontáneas y autónomas. Este proceso, puede ser visto de forma básica, como la concentración de actividades políticas, económicas y sociales de diferente índole, cuya manera de relacionarse, puede dar espacio a la creación de nuevas redes, actores (como es el caso de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones) y regiones (Fawcett 2005, 24-25). La regionalización, según la autora, puede tanto preceder como desprenderse de los procesos de regionalismo.

Si para Fawcett (2005), la ‘regionalización’ puede ser entendida como el proceso que bien puede preceder o derivarse del regionalismo, que es, el proyecto político, se puede añadir que, la regionalización de agendas temáticas es la concentración de actividades, prácticas y decisiones orientadas a la gestión de áreas de trabajo específicas, como el comercio, la cooperación, la migración, etc (Fawcett 2005, 25). Por su parte, Nolte (2013), que considera que el término “regionalización” puede ser adaptado y utilizado para referirse tanto a los procesos de integración regional como al regionalismo en sí mismo, sostiene que el fenómeno se ha caracterizado históricamente por permitir una mejor comunicación e interacción entre actores políticos, los cuales, a partir de sus preocupaciones, ideas y objetivos comunes, permiten la creación de nuevas regiones, y con ellas, el trabajo conjunto en temas de interés colectivo (Nolte 2013, 19). Esta es una idea que comparte con Hettne (2003), quien asegura que, los procesos de

regionalización pueden facilitar la cooperación efectiva entre Estados que se agrupan con el objetivo de discutir problemáticas comunes o temas de particular interés (Hettne 2003, 25).

Tomando en consideración las aproximaciones teóricas que los autores citados han desarrollado sobre el tema de las regiones, la integración regional, la regionalización y el regionalismo, se considera que, el NRA proporciona algunas herramientas conceptuales necesarias para explicar y entender el proceso de regionalización de la agenda migratoria en Suramérica a partir del año 2000. Esto, se puede sostener en tanto que, el “Nuevo Regionalismo”, a diferencia del enfoque anterior, es un cuerpo de literatura ecléctico, que busca incluir tanto a las perspectivas críticas como a las teorías del “*mainstream*” dentro del debate de los regionalismos en las Relaciones Internacionales. Esto, sin caer en la comparación con otros modelos específicos, tratando de abarcar todas las experiencias, todas las posibilidades y potenciales, y, considerando todos los actores intervinientes, tanto estatales como no estatales, que, en un principio, no suscitaron suficiente interés para el anterior paradigma (Acharya 2016, 119).

Esta idea también se puede ver reforzada en la voluntad mostrada por los países de la región por pasar a ser miembros formales de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones en el año de 1999, durante el Encuentro Suramericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo. Un evento llevado a cabo en la capital de Perú, Lima. Además que, entre los acuerdos alcanzados durante dicha reunión, los gobiernos convinieron constituir la CSM alrededor de tres ejes principales:

- Trabajar la temática migratoria como una parte de los dos principales procesos de integración regional y subregional, la CAN y el MERCOSUR;
- El reconocimiento de la vinculación que existe entre la movilidad humana y el desarrollo económico y social de los países de origen y;
- La protección de los derechos humanos del migrante (CSM 2016, 37).

Al menos, dentro de lo que respecta al primer eje, se puede notar un claro interés de la CSM y los Estados que la conforman, por regionalizar la agenda migratoria en la cual trabajan. Esto, se reafirma en la explicación extendida que la CSM ofrece sobre este primer punto, donde se menciona que, la idea de abordar a la movilidad humana como parte de la CAN y el MERCOSUR parte del hecho de que el Proceso Consultivo Regional concibe a la migración no como un espacio de negociación intergubernamental o como una simple temática sobre la cual

los Estados deban cooperar, sino, como una acción coordinada hacia la integración de la región, la cual, entre otros objetivos, debe conseguir la libre movilidad humana dentro del espacio geográfico que la comprende (CSM 2016, 37).

1.2. El enfoque de la difusión en la articulación de prácticas, políticas públicas y los regionalismos

Si bien, los estudios sobre gobernanza, integración y regionalismo se basaron durante muchos años en la experiencia europea, las herramientas conceptuales que produjeron ayudaron al planteamiento de nuevos enfoques que podían ser aplicados a las experiencias de integración regional que tuvieron lugar en otras partes del mundo (Fawcett 2005, 7-8). Con el fin de la Guerra Fría, la literatura sobre el regionalismo experimentó cambios significativos, entre ellos, la aplicación del constructivismo en el estudio de la difusión de normas (Acharya 2016, 119).

En esta segunda sección del marco teórico se hará alusión al enfoque de la difusión en la formulación, articulación y homogeneización de normas, en tanto que, permite explicar y entender la manera en que la socialización de experiencias en el seno de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, produjo un efecto de propagación y ‘armonización’ de las políticas públicas, normas y prácticas migratorias exitosas que los países miembro compartieron. Asimismo, permite explicar la manera en que un comportamiento estatal cooperativo, facilita la difusión de ideas y normas en aras de la construcción de espacios comunitarios y de cooperación a nivel regional. En la primera parte se abordará las principales nociones en cuanto al enfoque de la difusión para luego, presentar los principales conceptos que servirán de sustento para la presente investigación. Estos son básicamente dos, el concepto mismo de la ‘difusión’ y el concepto de ‘políticas públicas’.

De acuerdo con Meseguer y Gilardi (2008), existen claras tendencias hacia el desarrollo de estudios sobre internacionalización de políticas y política pública comparada. Según los autores, la liberalización económica, la globalización democratizadora, la adopción de ciertas regulaciones y la eliminación de otras, generan la percepción de que las políticas que se adoptan a nivel internacional son cada vez más equiparables, lo que podría deberse a un proceso de homogeneización normativa o lo que los autores llaman “convergencia” global de políticas (Meseguer y Gilardi 2008, 316-317). Para Meseguer y Gilardi, la ‘difusión’, que es una de las

posibles causas de la “convergencia” internacional de políticas, puede darse debido a los resultados positivos que se pueden desprenderse de la aplicación de ciertas prácticas (Meseguer y Gilardi 2008, 317-318).

Para Risse (2016), la ‘difusión’ se da como una consecuencia de la interdependencia en los procesos de toma de decisión. El autor, citando a Strang (1991), menciona que, se entiende por difusión a “cualquier proceso en el que, la adopción previa de un rasgo o práctica en una población determinada, altera la probabilidad de adopción de las poblaciones no adoptantes que quedan” (Strang 1991, 325 en Risse 2016, 88).

Y, de esta premisa, el autor reconoce que se desprenden tres consecuencias que deben tener en cuenta los investigadores. En primer lugar, se debe determinar si los estímulos provienen de una o varias fuentes de difusión. En segundo lugar, se debe identificar cuál es el objeto de los procesos de difusión. En este apartado, Risse vislumbra tres elementos que suelen difundirse con mayor frecuencia a nivel regional: a) el proyecto regionalista por sí mismo (integración y cooperación); b) características específicas para las instituciones formales que se erigen y; c) acciones de gobernanza regional en áreas específicas de política. Por último, como tercera consecuencia, el autor identifica que la difusión se relaciona más con los procesos que con los resultados. Es decir, un indicador de difusión sería la relación, interconexión o interacción entre diferentes actores, mientras que, un indicador de no difusión sería la toma de decisiones independientes sobre asuntos de integración o cooperación regional (Risse 2016, 88-89).

Si la difusión es un producto de la interdependencia, entonces, ésta, puede ser entendida como el proceso interdependiente que permite la propagación de políticas mediante su adopción (Gilardi 2012, 456). Simmons y Elkins (2004) sostienen que existen principalmente dos mecanismos que permiten difusión: la adopción de política exterior que, tal como sostiene Strang (1991), altera los beneficios de la adopción para otros actores y, la apropiación de políticas que pueden proporcionar información valiosa sobre los costos y/o beneficios de una determinada innovación política (Simmons y Elkins 2004, 172). Según Risse (2016), la principal razón para que un actor decida adoptar determinada innovación política, se basa en la facilidad de contar con información disponible sobre qué políticas resultaron ser más efectivas o produjeron mejores resultados en experiencias anteriores de otros actores. Además, sostiene que, la difusión es

prácticamente inexistente en los casos en que las organizaciones formales se erigen de manera independiente unas de otras (Risse 2016, 88-89).

El enfoque de la difusión ha sido desarrollado por expertos en diferentes áreas no sólo para explicar su proceso, sino también, para entender los patrones de diseminación de determinadas políticas y prácticas, en países particulares, durante determinados periodos de tiempo (Dobbin, Simmons y Garrett 2007, 450). Lo que significa, que puede ayudar a explicar, el porqué, de que los países de Suramérica hayan decidido adherirse al Proceso Consultivo Regional en materia migratoria en el momento en que así lo hicieron. Tal como se mencionó en líneas anteriores, muchos teóricos del enfoque de la difusión consideran que la elección de políticas de un país es capaz de moldear, cambiar o influenciar las elecciones políticas de otros (Dobbin, Simmons y Garret 2007, 450; Simmons y Elkins 2004, 172; Risse 2016, 88).

Risse (2016), identifica dos modelos de adopción a través de los cuales la difusión puede producirse. El primero, al que considera un proceso “impulsado por un remitente”, se caracteriza por ser un mecanismo de influencia directa, donde, un “agente de difusión” se encarga de promover determinadas políticas frente a un actor o grupo de actores a través de diferentes espacios de socialización. El segundo modelo, se refiere en cambio, a un mecanismo de influencia indirecta, al que lo denomina “impulsado por el receptor”, y el cual, se caracteriza, por ser una instancia en la que los mismos agentes de una organización regional deciden adoptar determinados diseños institucionales o innovaciones políticas provenientes de otras regiones. Esto, aprovechándose de la información disponible sobre experiencias anteriores y con el objetivo de dar solución a problemáticas específicas o incrementar sus niveles de legitimidad a través de la adopción de normas y la emulación del comportamiento de sus contrapartes, (Risse 2016, 89-90).

Para el caso, Dobbin, Simmons y Garrett (2007), argumentan que el enfoque de la difusión puede ayudar a rastrear y explicar determinadas adopciones políticas en función de los cambios que puedan darse a nivel de los incentivos, a nivel de las ideas o a nivel del liderazgo político. Para ello, los autores proponen cuatro categorías teóricas bajo las cuales difusión puede presentarse:

- 1) Como enfoque constructivista. En tanto que, de los procesos de difusión, pueden derivarse normas, políticas y prácticas, con el potencial de ser socialmente adoptadas y articuladas al interno de cualquier Estado interesado.

- 2) Como mecanismo de coerción por parte de actores poderosos que pretenden imponer normas o agendas.
- 3) Como mecanismo de competencia, en tanto que, las normas que se difunden pueden ser vistas como incentivos que pueden producir ganancias a los Estados que aún no las han adoptado, y;
- 4) Como mecanismo de aprendizaje. Cuando los actores realizan descubrimientos que pueden resultar en prácticas más eficientes y eficaces (Dobbin, Simmons y Garrett 2007, 450-462).

Cabe mencionar que, si bien estas cuatro categorías buscan sugerir formas de diferenciar los mecanismos de difusión a nivel empírico, en la práctica, estos mecanismos pueden ser difíciles de discriminar, ya que, en muchos casos, presentan límites difusos.

Regionalmente hablando, según argumenta Risse (2016) existen básicamente dos maneras de explicar a la cooperación y la integración regional. Esta se puede dar, por un lado, debido a la decisión propia de los países de determinada región, de pasar a formar parte de un proyecto de integración, donde, las instituciones regionales que se crean se dan como respuesta a problemáticas funcionales y estímulos endógenos y/o exógenos a la región. Y, por otra parte, la integración también puede darse debido a las relaciones de interdependencia que puede existir tanto regional como subregionalmente (Risse 2016, 87).

Revisadas las principales nociones sobre el enfoque de la difusión y con el propósito de cumplir con uno de los objetivos planteados para el desarrollo del presente estudio, que es, determinar la manera en que la socialización de experiencias e ideas dentro de la CSM influyó en la formulación y articulación de políticas públicas, normas y prácticas migratorias en la experiencia de Ecuador y Colombia, se propone a continuación, una definición para el enfoque de la difusión tomando como referencia varios de los argumentos de los autores citados. Quienes, para el caso, entienden a la ‘difusión’ como, un proceso de participación activa donde varios actores por cuenta propia deciden adoptar y adaptar determinados modelos institucionales, políticas, normas y/o prácticas a su experiencia propia, lo que produce como resultado, escenarios de convergencia institucional (Risse 2016, 90). Este proceso que conduce a la propagación o “armonización” de las políticas que se adoptan, es una consecuencia de las dinámicas de interdependencia en los procesos de toma de decisión (Gilardi 2012, 486; Risse 2016, 88). Se vale de la utilización de

información disponible sobre experiencias ajenas para dar solución a determinadas cuestiones y puede tener diferentes incentivos para su consideración (Risse 2016, 89).

Llegado este punto, también se apelará al trabajo de Björkdahl (2002), “*Norms in International Relations: Some Conceptual Methodological Reflections*” para definir lo que son las normas.

Desde la perspectiva constructivista, que aduce proveer de un enfoque alternativo para comprender la influencia que pueden tener las normas en la construcción del comportamiento social, éstas, pueden ser entendidas como, principios compartidos e intersubjetivos que buscan regular determinadas actividades y comportamientos con el objetivo de mantener determinadas reglas o equilibrios que se basan en evaluaciones morales compartidas. Estas se mantienen colectivamente y para ser consensuadas, generalmente son previamente debatidas (Björkdahl 2002, 13).

Asimismo, para el caso de las políticas públicas, se hará referencia a una definición propuesta por la CEPAL (2004), que entiende a las políticas públicas como “soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”. Estas, buscan la consecución de objetivos específicos e incluyen instrumentos y mecanismos de evaluación de resultados (CEPAL 2004, 7-8).

Se considera que los conceptos aquí citados son de alta importancia para el desarrollo del presente estudio, en tanto que, permiten entender las relaciones que subyacen en la adherencia de los países de la región a instancias de cooperación regional como la CSM, donde, se busca la coordinación de iniciativas y programas conjuntos que permitan promover políticas y prácticas comunes con un enfoque hacia la regionalización de la agenda de movilidad humana y la integración regional. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones como Proceso Consultivo Regional, se presenta a sí misma como un espacio de diálogo y consenso político regional, donde se trabaja con el objetivo de lograr una promoción, regulación, facilitación y regularización efectiva de las políticas y prácticas que se esgrimen alrededor de la movilidad humana en la región. Algo que puede abarcar tanto a las políticas unilaterales de los Estados que la conforman como a las políticas subregionales y regionales (CSM 2016, 11). Todos ellos, dimensiones de particular interés para el presente estudio.

La justificación de elegir un enfoque constructivista sobre la difusión de ideas, radica en el hecho de que, los cambios que se han sucedido en las Relaciones Internacionales dentro de las últimas décadas, permiten identificar una situación en la que, la conducta de los Estados, al menos en

temas de cooperación, se ha visto menos influenciada por temas que atañen a la distribución de poder, y más bien, han tenido un desplazamiento hacia el poder blando, la influencia de las ideas, los valores, las normas, el liderazgo y las prácticas de ‘buena gobernanza’.

Además, según se puede inferir de los documentos oficiales publicados en el sitio web de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, los objetivos que persigue la institución parecen estar más alineados con el enfoque constructivista que presentan Dobbin, Simmons y Garrett (2007) en su estudio. Ellos aseguran, que los estudios sobre difusión entre Estados, instituciones, movimientos sociales y otros actores de la sociedad civil, pueden ser ampliamente entendidos desde el enfoque de la construcción social. Entre otros motivos, debido a la evidencia presentada por el enfoque sobre la manera en que las identidades e intereses de los actores han dado forma a los temas de seguridad nacional, entre otros. Y así mismo destacan, la manera en que los Estados y las instituciones internacionales están activamente construyendo o reformulando teorías de acción y modelos de comportamiento que a la postre, pueden ser adoptados por los actores que se interesen en ellos a través de los diferentes mecanismos de difusión existentes.

1.3. Sobre la gobernanza y la gobernanza regional migratoria

Acharya (2014), argumenta que la comprensión de la ‘agencia’ por parte de académicos está cambiando, pues, reconocen, que ésta puede ampliarse hacia actores que van más allá de los individuos y los estados. Sostiene que, un enfoque constructivista sobre la agencia, permitiría un entendimiento más complejo sobre la manera en que los significados intersubjetivos que operan en los niveles nacional e internacional, crean con el tiempo nuevas comprensiones sobre las formas en que los Estados, las instituciones y otros actores no estatales se comportan y buscan nuevas formas de gobierno (Acharya 2014, 5).

En este último apartado, se hará una breve revisión sobre las principales acepciones y perspectivas que se abordan tanto a nivel académico como político sobre el concepto de ‘gobernanza’. Más precisamente en líneas posteriores, se desarrollarán algunas ideas sobre la gobernanza regional migratoria, lo que permitirá proponer un concepto central y más específico en cuanto a sus objetivos, alcances, retos y potencialidades aplicados al estudio del caso suramericano. Finalmente, se ofrecerá una reflexión sobre las herramientas conceptuales de la gobernanza regional migratoria que se utilizarán en el desarrollo de este estudio.

El siglo XXI ha sido testigo de un importante incremento en los acuerdos de cooperación bilaterales y multilaterales sobre varias temáticas concernientes a las relaciones internacionales. Esta proliferación ha repercutido directamente en los debates sobre la complejidad de los regímenes internacionales y la efectividad de los instrumentos de gobernanza. Dimensiones donde, tanto los Estados como las instituciones internacionales, pueden ver condicionado su accionar en función de las relaciones e interacciones que estos tengan con otros acuerdos e instituciones (Gómez-Mera 2015, 503-506).

Para algunos autores, el término ‘gobernanza’ empieza a ser utilizado en la década de los 90’s, dentro de un contexto donde las relaciones de interdependencia y la difusión de sistemas de gobierno que buscaban normar la actividad humana en toda escala, hizo que se prestase mayor atención a las reglas que se construyen desde ámbitos que van más allá de los Estados. Para Herz (2013), por ejemplo, la dispersión de los centros de influencia y la ausencia de una autoridad política global, permitió la creación de complejas relaciones entre diferentes actores e instituciones que condujeron a la producción de nuevas prácticas, políticas públicas y marcos legales para la solución de controversias políticas, económicas y sociales (Herz 2013, 236). Por su parte, Peters, Pierre y Murrillo (2002), sostienen que, una de las características principales de la gobernanza es que centra su atención en el proceso más que en las instituciones. Y la definen como un instrumento de acción colectiva que permite coordinar y gobernar a la sociedad en asuntos de interés público, donde no se puede recurrir a la autoridad de un solo Estado (Peters, Pierre y Morillo 2002, 432-433).

Kacowicz (2018), concuerda con Herz (2013), al sostener que la gobernanza, regionalmente hablando, ha sido utilizada desde los años 90’s. En este caso, según el autor, el término fue empleado para describir los diferentes niveles de toma de decisiones que fueron utilizados al interior de la Unión Europea, los cuales, permitían la coordinación conjunta de diversas normas y reglas vinculantes, cuya aplicación, estaba regida por organizaciones regionales creadas para dichos propósitos (Kacowicz 2018, 62-63).

Para Kacowicz (2018), la ‘gobernanza’ se refiere a la forma en que los Estados, las instituciones y organizaciones ‘gestionan’ o ‘administran’ sus asuntos de particular interés e importancia. Por ende, la gobernanza puede ser entendida directamente como el acto de ‘gobernar’. Esta acción,

que tiene como característica la descentralización de jerarquías o la fragmentación de la autoridad política, involucra también la formulación de normas, políticas y prácticas que pueden ser aplicadas sobre variadas áreas temáticas. La gobernanza, que engloba diferentes tipos de actores, tanto estatales como no estatales, permite pensar y teorizar más allá de los límites del Estado, y, mediante la coordinación institucionalizada de los marcos regulatorios que promueve, posibilita la provisión de diferentes bienes colectivos (Kacowicz 2018, 62).

En esa misma línea, Oliveira y Moraes (2018) sostienen que, la gobernanza es un terreno en disputa por el control y la gestión del poder. En este, una multiplicidad de actores establece dinámicas y relaciones sin la necesidad de crear una autoridad central o un gobierno mundial. Asimismo, los autores mencionan que este término, principalmente utilizado por varias de las instituciones multilaterales presentes en todo el mundo, se usa para delinear agendas normativas e instituir prácticas comunes. En ese sentido, se puede entender a la gobernanza como el conjunto de acciones, principios, reglas y políticas cuyo objetivo es conseguir el “buen gobierno” o la buena gestión de problemáticas comunes en distintos ámbitos. Al considerar lo “común” como una dimensión de interés colectivo y trabajo conjunto, la gobernanza presenta patrones de cooperación interestatal, interinstitucional o de intercambio con cualquier entidad interesada en los variados temas que se tratan, lo que le permite articular y coordinar prácticas y transacciones con la capacidad de imponer agendas y decisiones (Oliveira y Moraes 2018, 108-109).

Estas acepciones sobre la gobernanza también pueden ser extrapoladas, aplicadas y entendidas desde la perspectiva regional. Para Nolte (2011) por ejemplo, dentro de las regiones, los poderes regionales y las estructuras de gobernanza regional suscitan un campo de investigación de creciente relevancia para las Relaciones Internacionales, pues éstas, permiten evidenciar las dinámicas de poder que existen al interior de cualquier región, y son las responsables de crear justamente el espacio geográfico al que denominamos “región” (Nolte 2011, 49).

Aunada a la valoración de Fawcett (2005) sobre la ‘región’ y que se formuló en páginas anteriores para los propósitos de la presente investigación, Nolte (2011), argumenta que este concepto puede ser entendido de múltiples maneras y su significado está estrechamente vinculado al periodo de tiempo en que se lo estudie. Así, por ejemplo, para desarrollar el tema de la gobernanza regional, el autor sugiere que debemos preguntarnos, ¿cuáles son los criterios que definen a una región? Esto, teniendo en cuenta el contexto global actual (2020), caracterizado

por un sistema internacional multipolar, en el que existen cambios en las dinámicas del poder entre las diferentes regiones del mundo y, en el que se puede visibilizar la emergencia de nuevos Estados que buscan ocupar un lugar prominente en la política internacional, como nuevas potencias regionales (Nolte 2011, 52).

De acuerdo con Nolte (2011), existe una tendencia entre los estudiosos al hablar sobre las regiones, y ésta, versa sobre la pregunta de, ¿cómo éstas crean o producen orden? Para el autor, las estructuras de gobernanza regional pueden ser promovidas desde Estados grandes¹ como un instrumento para ejercer su voluntad, o también, desde Estados pequeños, como un mecanismo para defender sus intereses frente a la influencia y alcances de poderes globales y/o regionales (Nolte 2011, 51-52). De esta manera, Nolte, argumenta que, las estructuras de gobernanza regional son las responsables de construir los espacios territoriales, los instrumentos regulatorios y el conjunto de instituciones políticas que dan forma a aquello que conocemos como ‘regiones’. Estas últimas, por lo tanto, ineludiblemente entrañan componentes de tipo geográficos (Nolte 2008, 52).

Sobre la vinculación de la gobernanza global con la gobernanza regional, Kacowicz (2018), reconoce varias perspectivas, donde destacan: la idea de la integración como un mecanismo de cooperación que direcciona la participación de los Estados hacia la economía y la gobernanza global, y; la idea de que la gobernanza regional es una respuesta de los Estados hacia la globalización económica y la presión que esta ejerce sobre ellos en términos de competitividad y eficiencia.

Asimismo, el autor propone cuatro factores que pueden fungir como vínculos entre la gobernanza regional y la gobernanza global, y los clasifica así:

- 1) Irrelevancia: cuando los esquemas de gobernanza global son tan satisfactorios que los países se vinculan directamente con ellos en lugar de desarrollar modelos regionales propios.
- 2) Conflicto: cuando la gobernanza regional se produce como respuesta crítica hacia la gobernanza global, impulsando la creación de instituciones autárquicas que están motivadas por preocupaciones humanistas y nacionalistas.

¹ Estados grandes: entendidos en términos de extensión y poder relativo.

- 3) Cooperación: Cuando los esquemas de gobernanza regional y global llevan una relación interdependiente y comparten agendas que les permite cooperar a través de acuerdos institucionales y estructuras de autoridad.
- 4) Relación armónica: Tomando como ejemplo el proceso integracionista europeo, el autor sostiene que, dentro de esta dimensión, los procesos de integración regional, así como otros aspectos de gobernanza regional, conducen a una cooperación multilateral a escala global, por lo que, la gobernanza regional resultaría uno de los componentes o dimensiones de la gobernanza global (Kacowicz 2018, 68-7).

Kacowicz (2018), también reconoce tres áreas temáticas principales donde los temas de gobernanza regional se han presentado con mayor ocurrencia y relevancia. En primer lugar, menciona a la gobernanza regional en temas de seguridad, donde, el autor sostiene, que tanto los poderes regionales como las instituciones se han vuelto actores cada vez más importantes en el tratamiento de los temas de paz y seguridad. Y donde, el debate entre regional y lo global, versa alrededor de si las regiones son solamente un intermediario entre los estados y la comunidad global, que finalmente, es la que decide qué agendas temáticas se tratarán y qué acciones se tomarán y llevarán a cabo (Kacowicz 2018, 63-64).

En segundo lugar, reconoce la relevancia que tienen regionalmente los temas de gobernanza económica, donde considera, que los procesos económicos que engloban al comercio y las inversiones se desarrollan más rápidamente a nivel regional que global. A nivel regional, la gobernanza económica es el resultado de la interacción de fuerzas endógenas y exógenas cuyos intereses convergen, mientras que, a nivel global, esta dimensión está caracterizada por la creación de estructuras formales e informales de autoridad que sobrepasan a los Estados, lo cual generalmente, necesita de más tiempo para concretarse (Kacowicz 2018, 64-65).

La gobernanza política regional, vendría a ser la tercera dimensión con mayor relevancia. Y se caracteriza por la búsqueda de sistemas más democráticos y legítimos que permitan la cooperación entre vecinos y fomenten la paz regional a través de acciones conjuntas de gobernanza (Kacowicz 2018, 65).

Si bien, para autores como Estupiñan (2013, 5), el tema migratorio logra incorporarse con mayor fuerza en la agenda interestatal a partir del aumento de los movimientos que se dieron tras la caída del Muro de Berlín, otros, como Carazo (2005, 185), sostienen, que fueron los eventos del

11 de septiembre de 2001 en Nueva York, lo que hizo que se incorporasen nuevos enfoques a la temática, resaltando los temas de seguridad, la cooperación, la economía y el mercado laboral. Es, dentro de este contexto, que los Estados han otorgado mayor atención y recursos al desarrollo de marcos regulatorios y políticas que promuevan una movilización humana más ordenada, que les provean de cierto margen de acción en cuanto a su “reglamentación” y que, dentro de lo posible, guarden correspondencia en lo concerniente a los derechos humanos, sobre todo, con respecto a los derechos del migrante.

Los “regímenes internacionales” por ejemplo, son dominios políticos que superan a los Estados-nación (Pries 2017, 169). Según argumenta Pries (2017, 169) en base a Grande (2006, 122), los “regímenes políticos transnacionales”, de donde, lo “transnacional” puede ser entendido como acciones hacia la “gobernanza”, esconden complejos procesos territoriales y geográficos, donde, uno de los retos más grandes para los Estados, es la creación de instituciones con el suficiente aparato y poder como para superar las limitaciones de las fronteras. Añade, que la migración es uno de los fenómenos sociales que más atención recibe por parte de estos regímenes; ya que, más allá de los diversos ámbitos de cooperación en los que deben aunar esfuerzos los diferentes gobiernos, la migración, es tratada con cierta delicadeza, debido a la cantidad de organizaciones, instituciones, tratados internacionales, regulaciones (bilaterales y multilaterales), así como intereses de otros actores que alrededor de ella convergen, lo que justamente le da la categoría de transnacional al tema (Pries 2017, 169-170)

Con el fin de instrumentalizar estos marcos normativos, los gobiernos han buscado en la adopción de conceptos como ‘gestión migratoria’, ‘regímenes migratorios’, ‘gobernanza migratoria’, ‘gobernabilidad’, entre otros, una especie de *lingua franca* a través de la cual, tanto los Estados, como las Organizaciones Internacionales, políticos, académicos, sociedad civil y demás actores con interés en el tema migratorio, realicen sus aportes en torno al mismo (Estupiñan 2013, 5).

Desde un punto de vista político, este cambio no sólo buscaría la “armonización” conceptual del tema, sino también, la articulación de políticas y normas que permitan a los estados enfrentar ciertas alteraciones producidas por las fluctuaciones migratorias. Sobre todo, al interno de los países más desarrollados, que, hoy en día temen, que la excesiva entrada de migrantes a sus fronteras, sobre todo de manera irregular, se intensifique (Muñoz 2002, 10). Una situación que,

en algunos casos, parece imposible de controlar a pesar de las restricciones creadas. La CEPAL, a raíz del incremento de los encuentros, foros y tratados sobre el tema migratorio, ha insistido en la necesidad de acuerdos internacionales que tengan en cuenta los retos contemporáneos a los que se enfrenta este fenómeno y que respondan al interés común, a las diferentes dimensiones del desarrollo, a las características específicas de cada región y al respeto de los derechos humanos (Carazo 2005, 191).

Existen por supuesto, visiones divididas en torno a los intereses y aplicabilidad de la gobernanza en lo migratorio. Así, por ejemplo, para Estupiñan (2013, 6-7), la articulación conceptual del término obedece a temas principalmente económicos, como parte de algo más grande, a lo que llama “gubernamentalidad neoliberal”. Otros autores, con un enfoque un poco más optimista, ven a la gobernanza migratoria como una oportunidad para reducir varios de los problemas que afectan a la movilidad humana a nivel sistémico. Esto es, la posibilidad de potenciar los beneficios que aporta la misma en términos de intercambio, economía, cooperación y diálogo, e incluso, como una base desde la cual trabajar nuevos compromisos en el contexto de la integración regional (Martínez 2001, 105).

Para Lavenex et al. (2016, 1), toda iniciativa que tenga como objetivo corregir y mejorar ciertos elementos que acompañan al tema de la movilidad, tiene el potencial y la capacidad de aproximar el enfoque de derechos humanos del migrante a la agenda de trabajo institucional en los procesos de integración regional. La autora empata el tema de la integración regional con el de la gobernanza, en tanto que, a diferencia de la migración entre regiones, la migración intrarregional de alguna manera, parece incentivar la voluntad de cooperar entre los Estados, lo que puede conllevar a la “armonización” y difusión de prácticas que permiten la extensión de ciertos derechos sociales a los migrantes. Y esta articulación, es lo que la autora sostiene, lleva a los países en desarrollo a la creación de “regímenes de gobernanza regional” (Lavenex et al. 2016, 2). Sin embargo, continua la autora, lo que también se puede observar, es el surgimiento de una nueva clase de régimen migratorio. Uno, cuyo enfoque, que otrora fue, ver a los desplazamientos migratorios en términos económicos y productivos, ahora coloca su atención en el tema de la seguridad y la soberanía, y dentro de ellas, en el control de la migración no deseada (Lavenex 2016, 1).

Como se puede evidenciar en la información citada, dentro de las Relaciones Internacionales y varios de sus sub-campos, la noción de ‘gobernanza’ ha sido interpretada desde diferentes enfoques y aristas. Para los propósitos del presente trabajo, sin embargo, se utilizarán dos valoraciones principalmente. Por una parte, el concepto de ‘gobernanza política regional’ desarrollado por Kacowicz (2018) en su texto, “*Regional Governance and Global Governance*”, donde menciona que, el regionalismo, es fundamentalmente un ejercicio de gobernanza política que va más allá de los ámbitos tradicionales de la economía y la seguridad, para enfocarse en la cooperación entre países vecinos y la construcción de estructuras de gobernanza efectivas, democráticas, inclusivas y legítimas. Esto, sin dejar de lado otras características que el mismo autor reconoce sobre este instrumento, como son, las formas en que los Estados y sus instituciones ‘gestionan’ los asuntos de particular interés, la descentralización o fragmentación de la autoridad política y la articulación de normas, políticas y prácticas que pueden ser aplicadas sobre las diferentes temáticas tratadas (Kacowicz 2018, 62, 65).

Además, como el tema propuesto versa alrededor del ámbito migratorio, también se hará uso de algunas consideraciones que la propia Conferencia Suramericana sobre Migraciones incorporó al concepto de ‘gobernanza’ en la XII reunión del organismo, desarrollada en el año 2012 en Santiago de Chile. Y donde se menciona que, las decisiones básicas de gobernabilidad en materia migratoria se basan en patrones, modelos o normas de decisión y acción destinados a responder a las cuestiones más atinentes de la materia. El objetivo principal de estas valoraciones sería la formulación de políticas migratorias capaces de identificar problemas, preverlos y permitir la implementación de soluciones eficaces para los mismos (CSM 2012, 10). Asimismo, según relata el documento, una parte importante de la estrategia conjunta de los países, sería lograr que los acuerdos alcanzados en materia de política migratoria puedan garantizarse en gobernabilidad y cumplimiento, independientemente de la alternancia de los proyectos políticos que se sucedan en cada Estado (CSM 2012, 14).

Acerca de los retos y potencialidades que tienen por delante los temas de ‘gobernanza’ y aunado a lo anteriormente escrito, Tassara (2018) menciona que los instrumentos de gobernanza se han visto favorecidos por un proceso de globalización que generó las condiciones necesarias para que las políticas públicas se convirtieran en un área de trabajo de alta importancia, influencia y con repercusiones mundiales. De esta manera, se considera, que la comunidad internacional tiene a día de hoy (2020) como retos para el futuro, la creación y promulgación de ‘buenas prácticas’

que puedan ser debidamente fomentadas y articuladas a través de los mecanismos de gobernanza global, de la cooperación internacional y de los variados procesos de integración que están teniendo lugar en distintas regiones del mundo.

Es, justamente en este punto, donde los espacios de socialización de ideas e intercambio de experiencias a nivel regional como la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), adquieren un papel importante y protagónico en la formación y construcción de procesos de regionalización basados en temáticas específicas de cooperación; pues, a través de estas instancias, los países de la región conjuntamente con la asistencia técnica de organismos internacionales como lo es la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), pueden abordar y analizar las múltiples dimensiones del fenómeno migratorio desde un contexto más amplio, que les permita intercambiar determinadas políticas, normas y prácticas, que luego podrían replicarse y articularse en el nivel nacional de sus Estados miembro. Gestos que a la postre, podrían ser entendidos como acciones a favor de una gobernanza regional migratoria conjunta.

1.4. Conclusiones

Dado que el regionalismo y la migración son un objeto de creciente relevancia para las Relaciones Internacionales, se considera que esta investigación puede aportar a los debates académicos y políticos sobre los regionalismos, la migración y la gobernanza regional en el contexto suramericano. Además, puede aportar también con una visión más integral sobre las dinámicas que interactúan alrededor de la difusión de experiencias e ideas en espacios de cooperación, lo que puede ayudar a comprender la importancia que tiene la transferencia de conocimientos en la elaboración de políticas públicas y prácticas responsables en torno al fenómeno migratorio.

El ‘Nuevo Enfoque Regionalista’ y varias de las herramientas conceptuales que proponen sus autores, como son, las definiciones de ‘región’, ‘regionalismo’ y ‘regionalización’, serán relevantes para el desarrollo del presente estudio. Las ideas que presenta el ‘NRA’, permitirán, de manera general, comprender desde un enfoque amplio, la especificidad y características que se pueden observar y estudiar de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, entendida como proceso de regionalización de una agenda migratoria común para el Cono Sur. Así, como

su contribución en la promoción y articulación de políticas, normas y prácticas en el ámbito de la difusión y la movilidad humana para los países de la región.

Muchas contribuciones en el campo académico del regionalismo han permitido el entendimiento y comprensión de determinados experimentos regionales, cada uno con sus realidades políticas, económicas y sociales particulares. El constructivismo, enfocado al análisis del regionalismo y la difusión, resulta un elemento importante para el desarrollo del presente estudio, pues considera, que las regiones y las normas no son objetos estáticos, sino más bien, fenómenos dinámicos que son socialmente construidos a partir de las intersubjetividades y determinadas prácticas particulares. En ese sentido, el constructivismo, dentro del NRA y el enfoque de la difusión, brinda las herramientas necesarias para comprender las motivaciones que llevaron a Estados como Ecuador y Colombia, a formar parte de una instancia no vinculante de socialización de experiencias, como es la Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Lo que, podría haber fungido, como el catalizador para que ambos países adoptasen y articulasen determinadas políticas, normas y/o prácticas que pueden ser estudiadas y comprendidas desde el regionalismo, la difusión y la gobernanza regional migratoria.

Capítulo 2. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones como Proceso Consultivo Regional

El objetivo de este capítulo es el de explicar los factores que incidieron en la creación de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), así como las motivaciones que llevaron a los países de la región a adherirse a este espacio de socialización de ideas, cooperación e intercambio de experiencias.

En tal sentido, en las siguientes líneas se hará un breve recorrido histórico en el que se explicará la manera en que, llegada la década de los 90, los crecientes flujos migratorios y la alta cantidad de personas en situación de movilidad humana, promovieron el accionar de los Estados y de las organizaciones internacionales en este campo, y con ello, la difusión de los discursos que han permeado el imaginario de los gobiernos en cuanto al fenómeno migratorio y la forma de abordarlo. En algunos casos, como se mostrará más adelante, estos discursos propiciaron la creación de espacios de consulta y diálogo especializados en temas migratorios como los “Procesos Consultivos Regionales”, y la implementación de normas y políticas mundiales que produjeron determinados ordenamientos globales aún vigentes a día de hoy (2022). Entre ellas, la adopción del término, “gestión migratoria”, como una guía de prácticas encaminadas hacia el control de las fronteras y de los migrantes que las atraviesan.

A continuación, se brinda una explicación sobre lo que son los Procesos Consultivos Regionales. Un producto de las iniciativas por promover el diálogo y la cooperación migratoria entre los países de determinadas áreas geográficas. En seguida, se detallarán algunos puntos importantes sobre el establecimiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones en el año 2000 y el impacto que ésta ha tenido en la región. Se hará énfasis en sus características estructurales, su funcionamiento y los principales temas que han tratado desde su creación, así como los resultados que su funcionamiento ha registrado para los Estados que la conforman. Para ello, se analizará la documentación presente en el sitio web oficial del foro a partir de su creación en el año 2000 y hasta el 2015. Finalmente, se abordará los factores que de alguna manera pueden convertirse en dificultades u obstáculos para la consecución de los objetivos que la CSM persigue y se presentarán las conclusiones del capítulo.

2.1. La “gestión migratoria” como mecanismo de ‘control’ a la movilidad humana

A lo largo de los 90’s, algunos autores empezaron a señalar que las migraciones masivas ya no eran un producto exclusivo de los conflictos internacionales como sucedió durante la Segunda Guerra Mundial, sino que, se habían convertido en un fenómeno fundamentalmente económico, impulsado aún más, por la globalización del comercio y los mercados (Meissner 1992, 66). De acuerdo con Meissner (1992), los patrones de desarrollo económico que se desprenden de la globalización generan flujos migratorios desde zonas rurales hacia zonas más urbanizadas. Sea por motivos políticos o económicos, este patrón se replicaba al revisar los movimientos migratorios desde países de renta baja hacia estados más desarrollados (Meissner 1992, 66).

Para autores como Santi (2011), el posicionamiento en la agenda internacional de la gobernabilidad migratoria, junto con la adopción generalizada del enfoque de “gestión migratoria” implantado por la OIM, hizo que el fenómeno fuera objeto de varias reconfiguraciones durante la década de los 90’s y los años posteriores al 2000. Aunado a esto, la voluntad de los Estados por controlar la migración, fue el agente catalizador que, a través de la acción legitimadora del discurso, buscó en la adopción de políticas migratorias comunes la construcción de la agenda migratoria global que se replica y ejercita hasta nuestros días (2021) (Santi 2020, 7-8)

Si bien, como se menciona en las primeras líneas del capítulo introductorio, la migración ha sido y es una característica histórica del ser humano, su discusión y debate ganó relevancia en el ámbito internacional y político a raíz de las fluctuaciones que el fenómeno experimentó con el fin de la Guerra Fría. Tras la caída del Muro de Berlín en 1989, los movimientos migratorios se incrementaron de manera importante, sobre todo, los de personas provenientes de los otrora territorios de la ex Unión Soviética (Santi 2011, 1; Estupiñan 2013, 5). Ante este nuevo escenario, los países de la Comunidad Europea temerosos de que el clima político y el aumento de los flujos poblacionales pudiesen generar movimientos migratorios “desordenados” en sus fronteras, promovieron la idea de generar espacios de cooperación intracomunitarios e interestatales que permitiesen la implementación de nuevas medidas y políticas de vigilancia (Consejo de Europa 1991, 67-68), lo que devino en la aplicación de nuevas formas de control migratorio (Meissner 1992, 67).

Ese mismo año (1989), el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), anteriormente, Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME), creado en 1951 para apoyar los procesos de reasentamiento de las personas desplazadas por la Segunda Guerra Mundial, se reestructura, y recibe el nombre de Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (OIM 2016a). Con esta reforma, la institución deja de ser un ente especializado únicamente en temas logísticos y se convierte en el más importante actor intergubernamental que trata desde entonces los temas de movilidad humana en su totalidad (OIM 2016b).

Los cambios a nivel de propósitos y funciones derivados del nuevo mandato y agenda de la OIM, pueden verse reflejados en los estatutos de 1951. Dónde, se especifica que, para asegurar la “realización armónica de los movimientos migratorios en todo el mundo [...]” sería de vital importancia “promover la cooperación de los Estados y de las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales [...]” en materia de movilidad humana y refugio (OIM 1989).

Asimismo, dentro del discurso presentado en sus nuevos objetivos, se menciona que, la OIM se encargará de prestar asistencia técnica en cuanto a temas migratorios y los servicios que de aquellos se deriven, como, por ejemplo, reclutamiento, selección, enseñanza de idiomas y otras actividades que faciliten el recibimiento e integración de las personas que emigran hacia los países de acogida. Esto, en trabajo conjunto con otras organizaciones que se desenvuelvan también en el ámbito de la movilidad humana y a petición de los países interesados (OIM 1989). Además, se menciona también que la OIM se encargará de:

...poner a disposición de los Estados y de las organizaciones internacionales y otras instituciones un foro para el intercambio de opiniones y experiencias y el fomento de la cooperación y de la coordinación de las actividades relativas a cuestiones de migraciones internacionales, incluidos estudios sobre las mismas con el objeto de desarrollar soluciones prácticas (OIM 1989).

Este objetivo es particularmente importante en tanto que, podría ser entendido como la primera muestra de voluntad por parte de los países adheridos a la organización por cooperar en temas no tradicionales, de ámbito migratorio, y por coordinar determinadas actividades y prácticas comunes para su ‘control’.

Así, por ejemplo, el trabajo de Santi (2011), señala que la implantación del concepto de “gestión migratoria” o “*migration management*” en 1993, fue uno de los hitos más importantes conseguidos por la OIM en su nuevo rol como organismo consultivo, técnico y gestor mundial de políticas y prácticas migratorias (Santi 2011, 12).

Un concepto que se vio meses más tarde plasmado en un comunicado oficial de la Comisión de Comunidades Europeas que hablaba sobre la inmigración y las políticas de asilo. En él, se destacaba que, considerando la creciente intensidad con la que se estaba debatiendo el tema de la movilidad humana en los espacios políticos, la Unión Europea debía tomar acciones sobre la presión migratoria que se estaba concentrando en sus fronteras. Sobre todo, en trabajo coordinado con los países emisores. Para ello, la Comisión instaba a los países miembro, a abordar los asuntos migratorios desde un enfoque cooperativo, con el objetivo de ‘controlar’ la inmigración y mantenerla dentro de ‘estructuras gestionables’ (Comisión of the European Communities 1994, sn).

Al menos así, se detalla de manera particular en el apartado número 111.3 del documento emitido por dicha Comisión, donde, se menciona que una de las primeras acciones que debían llevarse a cabo para controlar los movimientos migratorios, sería la formulación de principios básicos para distinguir a la presión migratoria sobre otras formas de migración. La idea de ‘controlar’ las migraciones según destaca el documento, no se trataba simplemente de buscar mecanismos para restringirla, sino, de elaborar e implementar políticas y principios básicos para “gestionarla” (Comisión of the European Communities 1994, 20).

Ese mismo año (1994), durante la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo organizado por el Fondo para la Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en el Cairo, los representantes de los países abordaron el tema de la movilidad humana desde la nueva perspectiva instaurada por la OIM, el de la “gestión migratoria” (Santi 2011, 13-14). Durante dicho encuentro, tal y como lo sugería la nueva retórica adoptada por los países e instituciones afiliadas al trabajo de esta organización, se argumentó que una migración internacional “ordenada” puede generar efectos positivos tanto en las poblaciones de origen como en las de destino, lo que puede ser resumido en transferencia de profesionales, mano de obra especializada y enriquecimiento cultural para las sociedades receptoras, así como transferencia de conocimientos y remesas de dinero para las comunidades que emiten estos movimientos

(UNFPA 1994, 64). En esencia, la iniciativa de “gestionar” o “manejar” las migraciones, como se detalla en algunos apartados del documento final, estuvo acompañada de un objetivo principal prácticamente idéntico al propuesto y adoptado por los Estados de la Unión Europea, el de “fomentar la cooperación y el diálogo entre los países de origen y los países de destino” (UNFPA 1994, 64).

La rápida adopción del enfoque de “gestión migratoria” y algunos de sus principios básicos por parte diferentes actores intergubernamentales, así como los Estados mismos, fue un fenómeno que llamó la atención de varios autores (Domenech 2017; Santi 2011), quienes consideran que el término ha coadyuvado en el establecimiento del modelo migratorio internacional vigente, el cual está basado en el desplazamiento ‘ordenado’ de personas, la “apertura regulada” y la adopción de una agenda migratoria común trabajada conjuntamente con los organismos multilaterales especializados (Domenech 2017, 23).

Pero, ¿a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de gestión migratoria o “*migration management*”?

De acuerdo con el sitio oficial de la OIM (2021), donde mantienen publicado un listado con las definiciones de los términos más utilizados en el ámbito migratorio, se explica que, por “gestión de la migración” se entiende a:

La gestión y ejecución, principalmente por los Estados en el marco de los sistemas nacionales o a través de la cooperación bilateral y multilateral, de un conjunto de actividades que abarca todos los aspectos de la migración y la incorporación de las consideraciones relativas a la migración en las políticas públicas. Este término remite a los enfoques planificados para la aplicación y puesta en práctica de los marcos normativos, legislativos y administrativos elaborados por las instituciones encargadas de la migración (OIM, 2021).

La “gestión migratoria” hablando de acciones un tanto más pragmáticas, desarrolla sus actividades en campos como la trata y el tráfico de personas, la asesoría técnica y el fortalecimiento de políticas migratorias en países que no cuentan con estrategias o marcos regulatorios especializados, la articulación de programas de retorno, admisión y reasentamiento de migrantes, la formación de funcionarios públicos en áreas como el control de fronteras, el desarrollo de programas orientados a incrementar los efectos positivos que puede tener la

población migrante en los países de destino, así como proyectos de desarrollo que permitan optimizar la utilización de las remesas que los migrantes registran en sus regiones de origen (Geiger y Pécoud 2010, 6).

Según distinguen Geiger y Pécoud (2010), del término acuñado por la OIM también se desprenden tres tendencias importantes: en primer lugar, la utilización del concepto por parte de un creciente número de actores (ONG's, instituciones gubernamentales, organizaciones intergubernamentales, etc.) como un principio regulador que justifica su intervención e influencia en todos los temas que atañen a la movilidad humana. En segundo lugar, el término también se emplea para hacer referencia a un amplio conjunto de normas y prácticas que han sido paulatinamente adoptadas por los actores que hoy en día desenvuelven sus actividades alrededor de las políticas migratorias y; en tercer lugar, como un conjunto de discursos y 'nuevas' narrativas que buscan explicar qué es la migración y al mismo tiempo, buscan asesorar a los gobiernos sobre la manera en que estos deberían abordarla y 'gestionarla' (Geiger y Pécoud 2010, 3-11).

Considerando estos antecedentes, se puede argumentar que la adopción de los términos "migración ordenada", "gestión migratoria" y "control migratorio" por parte de las diversas organizaciones y actores que desenvuelven sus actividades alrededor de la migración, terminó creando un fuerte vínculo con el multilateralismo y los objetivos que se buscaba alcanzar a través de sus espacios de cooperación. Hecho que permitió expandir su discusión e implementación hacia nuevas y diferentes áreas del mundo (Santi 2020, 10).

Si se toma en cuenta la forma y la rapidez con la cual el término y enfoque de la "gestión migratoria" se propagó en los espacios de debate político y cooperación, de la mano de la OIM que, terminada la Guerra Fría se presentó y erigió como la institución por excelencia en conocimientos técnicos y abordaje sobre los temas de ámbito migratorio, se puede argumentar que el fenómeno experimentó un proceso de 'difusión', que, según Meseguer y Gilardi (2008), es una de las razones por las cuales se genera la percepción de que las políticas a nivel internacional han tendido a "converger". Por supuesto, según mencionan los autores, esta 'difusión' puede deberse a la observación de resultados positivos al momento de aplicar determinadas prácticas (Meseguer y Gilardi 2008, 316-318). O, como sostiene Risse (2016), como una consecuencia de

la interdependencia que existe entre los diferentes Estados y que se desprende de la toma de decisiones en instancias multilaterales (Risse 2016, 88).

La idea de que la propagación de los principios y prácticas contenidos en la noción de “gestión migratoria” fue producto de un proceso de difusión no suena tan ajeno al notar que, según Geiger y Pécoud (2010), la posibilidad de que los flujos migratorios generaran nuevas crisis en el mundo, llevó a que la Comisión de las Naciones Unidas para la Gobernanza Global (United Nations Commission on Global Governance), precisara de un conjunto de reglas y normas que permitieran establecer un régimen internacional para abordar el fenómeno. De la misma manera en que las instituciones de Bretton Woods y el Acuerdo general sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), permitió la gestión internacional del comercio y las finanzas. En ese sentido, Bimal Ghosh, quien sería el experto principal de la Comisión en 1994, propondría un modelo de “gestión migratoria” basado en tres pilares principales: 1) la armonización de políticas entre los estados interesados en los asuntos de índole migratoria; 2) un nuevo acuerdo y marco normativo para la movilidad humana y; 3) el rol de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, quienes, debido a su influencia, podrían facilitar dicha ‘armonización’ (Geiger y Pécoud 2010, 3; en base a Ghosh 2000).

Los discursos y datos sobre la posibilidad de que la postguerra podría desencadenar una crisis migratoria internacional, permitió que diferentes actores pudieran trabajar la movilidad humana sobre la base de la cooperación internacional y el multilateralismo. De hecho, según menciona Overbeek (2002), la coordinación de las políticas migratorias que se gestaron durante la década de los 90’s, sirvió como catalizador para la creación de nuevas estructuras regulatorias, tanto regionales como globales (Overbeek 2002, 78). Así, por ejemplo, mientras la última década del siglo XX tuvo como principal promotor de principios, normas y prácticas migratorias a la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en el Cairo (1994), el nuevo milenio arrancó con una mayor organización de foros, conferencias y espacios de difusión y debate sobre el enfoque de la “gestión migratoria”.

Los estudios de Santi (2020), Domenech (2017) y Venturas (2015), dan muestra de los alcances que tuvo el debate de las migraciones y la movilidad humana, contenidos en eventos como: la Iniciativa de Berna en 2001 y 2004, la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales en 2003, la creación del Grupo Mundial sobre Migración y el Foro Mundial sobre Migración

Internacional y Desarrollo en 2006, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo en 2007, el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo en 2006 y 2013, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en el año 2018, entre otros. Espacios que, según Santi (2020), han influido en la generalización y difusión de la idea de “migración ordenada” (Santi 2020, 17).

Tal como se puede anticipar, la propagación de estos espacios de discusión sobre el movimiento internacional de personas, y dentro de ellos, la incorporación de los discursos sobre la “gestión migratoria” y la “gobernanza de las migraciones”, facilitó que este conjunto de ideas se propague y llegue a posicionarse incluso en instancias interestatales de cooperación (Overbeek 2002, 78; Estupiñan 2013, 9-11). Donde, quizá la prueba más contundente de este proceso de difusión de normas y prácticas de política migratoria, sea la creación de los Procesos Consultivos Regionales.

2.2. Los Procesos Consultivos Regionales como espacios para la cooperación regional

Con la caracterización de las migraciones como un ‘problema’ para algunos (Meissner 1992), un fenómeno capaz de ocasionar crisis para otros (Commission of European Communities 1994) y urgido de un marco regulatorio global para abordarlo (Ghosh 2000), los espacios de cooperación y diálogo sobre la movilidad humana y sobre todo, aquellos donde intervienen Estados, organismos internacionales, intergubernamentales, multilaterales y en algunos casos, incluso la sociedad civil organizada, se convierten en una herramienta fundamental para la diseminación y legitimación de determinadas prácticas y discursos como el de la “gestión migratoria” y/o la “gobernanza” de la movilidad humana.

De acuerdo con Languasco (2020), la creación de los Procesos Consultivos Regionales se da como una respuesta a la falta de “governabilidad migratoria” que los Estados parecieron experimentar durante la década de los 90’s (Languasco 2020, 256). Esto, a pesar de las iniciativas que se produjeron durante aquellos años con el fin de constituir espacios políticos para abordar de manera técnica y especializada la problemática y promover acciones multilaterales para abordarla.

Su antecedente inmediato según menciona Santi (2020), fueron las Consultas Intergubernamentales sobre Asilo, Refugiados y Políticas Migratorias (CIG) que se sucedieron a nivel intergubernamental en Europa entre 1984 y 1985 con el auspicio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Su propósito, según destaca la autora, era el de discutir dentro de un ambiente más informal y no vinculante, medidas que permitiesen el control de los movimientos poblacionales. Mismas que a la postre, se articularían como prácticas concretas de cooperación contra la “inmigración irregular” (Santi 2020, 17-18).

Y también, la instalación de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo del Cairo en 1994, en cuyo Informe final, se insta a los gobiernos del mundo a integrar la temática migratoria en sus programas políticos y económicos (Estupiñan 2013, 13; Santi 2020, 13). Se recomienda el establecimiento de una cooperación técnica que permita el intercambio de información sobre las reglamentaciones y políticas migratorias que se estuvieran aplicando en cada uno de sus territorios, y se promueve la coordinación de reuniones periódicas entre los gobiernos y las organizaciones internacionales y no gubernamentales especializadas, con el propósito de socializar información, cifras y datos sobre las migraciones internacionales y apoyar la identificación de estrategias que permitan gestionarla (UNFPA 1994, 65-66).

Ahora bien, de acuerdo con el sitio oficial de la OIM (2015), los Procesos Consultivos Regionales, en adelante “PCR”, son espacios de “debate, intercambio de información y deliberación” para Estados interesados en promover acciones de cooperación en temas y áreas concernientes a la migración (OIM 2015, 1). Estos foros que reúnen a los países de determinadas regiones (generalmente geográficas), fungen como mecanismos de diálogo informal y no vinculante, y buscan facilitar la colaboración interestatal y concertada al interior de las regiones de las que son parte (OIM 2021).

Asimismo, menciona el sitio web que, si bien los PCR pueden no tener carácter oficial y no ser vinculantes, estos también pueden asociarse, cooperar y trabajar conjuntamente con instituciones regionales formales y/o con procesos de integración regional. En ellos, más allá de los estados miembro que los conforman, pueden estar adheridos o adherirse, otros países y organizaciones como observadores del proceso (OIM 2021).

Otras características de los PCR son: la celebración de reuniones frecuentes donde se comparten y deliberan asuntos migratorios específicos; no se ocupan de temas diferentes al ámbito de la movilidad humana, y; si bien, la agrupación de estados está determinada por una orientación regional y geográfica, el término “regional” también puede ser utilizado para distinguir la localización común de países con mentalidades similares en el “mapa de la migración” (OIM 2021).

De acuerdo con la OIM (2015), los PCR han demostrado tener importantes y evidenciables efectos en los procesos de “gobernanza de la migración”. Así, por ejemplo, se argumenta que el intercambio conjunto de información y experiencias sobre movilidad humana, permite a los Estados participantes identificar intereses y perspectivas comunes en cuanto a su tratamiento, lo que fomenta la comprensión interestatal y ha permitido en algunos casos, incluso una homogeneización de determinadas políticas al interno de las regiones (OIM 2015, 2).

Además, se menciona que, si bien, los PCR no tienen como objetivo enunciado o como finalidad la elaboración de nuevas prácticas, políticas o la generación y articulación de cambios a nivel legislativo, la experiencia ha demostrado que la participación de los estados en estos espacios ha permitido que los gobiernos creen, revisen o enmienden legislaciones internas relativas a la movilidad de personas. También, han posibilitado la participación de funcionarios públicos en talleres cuyo objetivo ha sido su capacitación técnica en temas concernientes a la “gestión migratoria” y, en varios casos, han posibilitado una implementación más efectiva y acertada de políticas y prácticas migratorias ya existentes (OIM 2015, 2).

Si bien, como se ha mencionado, los PCR son procesos no vinculantes y, por lo tanto, no tienen como finalidad la creación de principios normativos, ni el establecimiento de instituciones formales o la instauración de un régimen migratorio común, los resultados que estos producen, llámense: declaraciones, actas de reunión, recomendaciones, marcos de trabajo, etc., han generado importantes repercusiones tanto a escala regional como nacional (Languasco 2020, 259-260).

Un fenómeno que, de acuerdo con el enfoque sobre la difusión que propone Risse (2016), resultaría plausible, gracias a un proceso de difusión “impulsado por un remitente”, lugar que, en este caso, sería ocupado por la Organización Internacional para las Migraciones que funge como Secretaría Técnica de todos los Procesos Consultivos de Migraciones alrededor del mundo. Y

que se habría encargado de promover las ideas y prácticas contenidas dentro de su modelo de “gestión” y “gobernanza de las migraciones” a un grupo de actores (los Estados), que comparten e intercambian información relevante a la movilidad humana, a través de los diferentes espacios de socialización que se promueven, como los PCR (Risse 2016, 89).

Para autores como Pizarro (2001), el incremento de este tipo de iniciativas dio muestras sobre la necesidad de abordar a las migraciones desde la “gobernabilidad”, que reconoce a estos movimientos como una parte constitutiva de los procesos sociales y que busca reducir los inconvenientes e incrementar los beneficios tanto de las personas que migran como de los países que los reciben (Pizarro 2001, 17). Asimismo, el autor reconoce que la creación de la Conferencia Regional sobre Migración para América Central y del Norte y el establecimiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones para América del Sur, es una clara muestra de los esfuerzos que llevan a cabo tanto los Estados como las Organizaciones Internacionales por colaborar estrechamente en la consolidación de espacios que permitan el diálogo, el intercambio de propuestas y la cooperación multilateral (Pizarro 2001, 18-19).

Un dato importante a destacar, es que, como antesala al establecimiento de la CSM se crea la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) o Proceso de Puebla, en México (1996). Un espacio que reúne a los países de América Central y Norte América, y que se erigió como el primer PCR del continente americano, con el fin de proporcionar un foro regional e intergubernamental para que los gobiernos de dichas regiones, a través de sus Ministerios o Secretarías de Relaciones Exteriores, Migración o Justicia, puedan intercambiar información, experiencias y mejores prácticas para fomentar la cooperación regional en el ámbito de las migraciones (OIM 2016; OIM 2021; CRM 2021).

Según destaca Languasco (2020), los dos Procesos Consultivos han intercambiado desde su establecimiento varias experiencias y perspectivas migratorias, lo que sugiere, que ambas iniciativas mantienen fuertes vínculos de cooperación institucional. Por ejemplo, se destaca la puesta en marcha del Plan Sudamericano para el Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM), trabajado por ambas instituciones desde 2010. Esta iniciativa busca la articulación de acciones concertadas en pro de los derechos humanos del migrante y su integración a través de factores que podrían facilitar el proceso, como la similitud de los rasgos culturales, la religión, costumbres, etc. (Languasco 2020, 263).

2.3. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones como Proceso Consultivo Regional

Reconociendo que las migraciones han sido objeto de reconfiguraciones, estudio y examen a través de varios espacios multilaterales e internacionales de debate, tanto la OIM como los gobiernos consideraron que se precisaría del trabajo conjunto entre Estados y organizaciones estatales e intergubernamentales para abordar el fenómeno como un todo, en lugar de tratarlo unilateralmente desde cada una de sus partes.

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), también conocida como Proceso de Lima, se establece en el año 2000, y se presenta como el “principal espacio de diálogo y consenso político [...]” para los países de Suramérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guaya, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela), quienes han acordado su participación en este foro de consulta con el objetivo principal de intercambiar información, experiencias y estadísticas sobre migración y otras cuestiones transversales a dicho tema, como son, el desarrollo, los derechos del migrante, su integración en las sociedades receptoras, la lucha contra el tráfico y la trata de personas, entre otros ejes temáticos (CSM 2020; OIM 2021).

Asimismo, según se menciona en su sitio web oficial, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en adelante ‘CSM’, ha acordado que los intercambios que se produjesen abordarían principalmente tres principios centrales:

- a) La movilidad humana como parte de los dos principales procesos de integración subregionales, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercado Común del Sur (MERCOSUR);
- b) Los vínculos entre la migración y el desarrollo económico y social de los países emisores, y;
- c) La defensa de los derechos humanos de los migrantes (CSM, 2020).

Estas áreas de trabajo que guardan una estrecha relación y concordancia con el tratamiento de las migraciones internacionales tanto dentro como fuera de la región, han sido discutidas y reafirmadas a lo largo de todas las ediciones de la CSM, y han dotado también, de ciertas particularidades a este espacio de cooperación e intercambio en comparación con los temas que se tratan en los PCR de otras regiones (Gianelli 2008).

Así, por ejemplo, según destacan autores como Gianelli (2008) y García (2016), dentro de la CSM ha podido advertirse desde su tratado constitutivo, un diálogo enfocado en el respeto de los Derechos Humanos de quienes migran, y la inclusión de ellos dentro de las propuestas de política que se trabajen (Gianelli 2008; CSM 2010, 2; García 2016, 111).

La misma Conferencia, en sus declaraciones oficiales señala que, dentro de su espacio, la movilidad humana no es un fenómeno sobre el cual se pueda “negociar” o cooperar con el fin de “controlarla”, como se ha intentado presentar en los discursos más difundidos alrededor del mundo, sino que, es una dimensión más dentro de los procesos de integración de la región. Y por ello, una categoría y espacio donde los Estados deben hacer lo posible por asegurar la libre movilidad de sus ciudadanos (CSM 2016, 27).

Se resalta, además, que la CSM se diferencia de otros Procesos Consultivos Regionales en tanto que, se deja en claro que el desarrollo económico y social o la falta de él, ha sido siempre determinante para la producción de flujos migratorios dentro de la región, siendo este, la principal causa de la migración, incluso, sobrepasando la voluntad misma de quienes optan por desplazarse. Y es, por estos motivos, que la protección de la integridad y los derechos de quienes migran y sus familias se constituiría como la temática de discusión y concertación más importante y permanente dentro de las sesiones que se llevaron a cabo dentro de la CSM hasta el 2016 (CSM 2016, 27).

A lo largo de las dieciséis sesiones anuales que la CSM ha celebrado desde el año 2000 al 2015, las delegaciones de los países participantes han podido intercambiar experiencias y trabajar sobre variados temas de política migratoria. Cada una de estas versiones ha producido también un importante número de documentos oficiales, entre los que destacan, sus planes de acción, discursos, documentos de trabajo y sus Declaraciones Finales. Documentos que contienen los consensos alcanzados al terminar cada Conferencia y la hoja de ruta a seguir para alcanzar las prácticas y objetivos de política migratoria que se han propuesto.

A continuación, se presenta un grupo de tablas resumen donde se destacan los temas y puntos principales que fueron tratados en el seno de la CSM desde su puesta en marcha. Si bien, como se ha mencionado con anterioridad, el foro se presenta como un espacio de diálogo y cooperación no vinculante desde sus inicios, la documentación oficial revisada da muestras de la

voluntad de los Estados miembros por alcanzar políticas y prácticas migratorias consensuadas en la región.

En tal sentido, el objetivo de esta sección es identificar los momentos más importantes en los que, los temas tratados en las diferentes asambleas de la CSM, y que pueden ser revisados en sus declaraciones finales, han dado muestras de convertirse en algo más que agendas temáticas sobre las cuales profundizar el diálogo y el trabajo. Y se han convertido, más bien, en acuerdos y compromisos a ser articulados paulatinamente por todos los participantes del foro. En algunos momentos, incluso, se ha podido identificar una correlación entre la posición asumida por la CSM en determinados temas de ámbito migratorio, y la postura oficial asumida por los procesos integracionistas más importantes de la región; la CAN y el MERCOSUR.

Tabla 2.1. Foros de la CSM (I y II) y sus Declaraciones Finales

Sesión / Año	Sede	Temas socializados (-) y acuerdos alcanzados (•)
I CSM (2000)	Buenos Aires, Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - El adecuado tratamiento de la temática migratoria a través del diálogo multilateral, la actualización de las legislaciones nacionales, la capacitación de funcionarios y la acción colectiva coordinada. - La protección de los Derechos Humanos en los países emisores y receptores de migración. - La promoción de un modelo de migración basado en el orden y la planificación para evitar irregularidades. • El establecimiento de la OIM como Secretaría Técnica de la CSM. • Solicitud de diagnóstico de la situación migratoria de Suramérica a la OIM. • Trabajar por la protección, defensa y promoción de los derechos del migrante. • Intensificar la cooperación regional con el objetivo de presentar una posición conjunta frente al tema.
II CSM (2001)	Santiago de Chile, Chile	<ul style="list-style-type: none"> - La designación de la CSM como foro de coordinación y cooperación permanente en temas migratorios. - La conciliación de políticas migratorias con miras a perfeccionar y profundizar la integración regional. - La prevención y sanción del tráfico ilícito de migrantes y la defensa de sus derechos humanos. • Ratificar la voluntad de los gobiernos por garantizar la defensa de los derechos humanos de los migrantes y sus familias.

		<ul style="list-style-type: none"> • Promover la adopción de medidas que permitan la prevención y sanción del tráfico de migrantes, así como la tipificación del delito. • Coordinar acciones conjuntas de políticas consulares que permitan mejorar la asistencia a los migrantes suramericanos fuera de la región. • Acercamiento al enfoque de “integración plena del migrante” y su regularización.
--	--	--

Elaborado por el autor en base a CSM (2000, 2001, 2016) y (Gianelli 2008).

Luego de celebrarse en 1999 el “Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo” en Lima, Perú, los Estados del Cono Sur (excluyendo a Guyana y Surinam) coincidieron en la necesidad de mantener reuniones regulares para tratar los temas relativos a la movilidad humana y su relación con la integración y el desarrollo de la región. Así, es que, en el año 2000, con ayuda de la OIM, se organizó la Primera Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina (Gurrieri 2005, 9; Gianelli 2008, 108-109). En ella, las delegaciones de los países reconociendo la importancia que suscita el establecimiento de una instancia superior de cooperación política en temas migratorios, acordaron que, de aquel momento en adelante, celebrarían reuniones anuales en alguno de los Estados miembro, que fungiría como sede y que asumiría el rol de Presidencia Pro-Témpore (CSM 2000, 1-2).

Para la segunda edición de la CSM en 2001, los Estados participantes deciden extender una invitación a los gobiernos de Surinam y Guyana (se consigue así, la participación de la región completa), y en conjunto, forman dos comisiones para tratar, por un lado, la “libre movilidad de los migrantes en el área de integración suramericana” y, por otro, criterios para gestionar las migraciones suramericanas hacia otras regiones. También, se trató como tema urgente, la lucha contra el tráfico de migrantes. Esto, con el propósito de promover la tipificación del delito en todas las legislaciones nacionales, para que dichas acciones puedan ser prevenidas y sancionadas (CSM 2001, 1-2; Gianelli 2008, 112).

Finalizadas las rondas de conversación, los miembros acordaron entre otras cosas, condenar y sancionar el tráfico ilícito de migrantes dentro de la región; llevar a cabo acciones que permitan garantizar la protección y el ejercicio pleno de los Derechos Humanos de las personas en situación de movilidad humana y; la generación de iniciativas que posibiliten mejorar la atención

a los migrantes suramericanos fuera de la región (CSM 2001, 1-2; Gianelli 2008, 112). Esta reunión fue particularmente importante, puesto que, en ella, se reafirmó el papel de la CSM como “Foro Permanente de coordinación y desarrollo de políticas regionales”, especializado en el “tratamiento integral de la temática migratoria” (CSM 2001, 1). Y, con dicha ratificación y propósito, se solicitó a la OIM la elaboración de un “Plan de Acción” para las migraciones, el cual, debía ser trabajado de manera conjunta con los gobiernos de la región a través de una reunión de consulta técnica entre los participantes, y cuyo objetivo sería el de ser presentado y revisado durante la tercera edición del foro (CSM 2001, 2; Gianelli 2008, 113).

Tabla 2.2. Foros de la CSM (III) y sus Declaraciones Finales

Sesión / Año	Sede	Temas socializados (-) y acuerdos alcanzados (•)
III CSM (2002)	Quito, Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión y análisis del “Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur”. - Consideración de la variable migratoria en las políticas de desarrollo e integración de los Estados miembros. - El establecimiento de bases para la articulación de políticas regionales coordinadas en contra del tráfico de personas. - La protección de los migrantes suramericanos en el extranjero. - La armonización de los instrumentos de política migratoria de los Estados miembro y la profundización de la cooperación regional en dicho tema. • Adopción del “Plan de Acción”: propuesta que buscaba la formulación de lineamientos coordinados para la protección de los derechos de los migrantes suramericanos en todo el mundo. • Fomentar reformas con el objetivo de impulsar un “Nuevo Orden Migratorio Internacional”. • Promover la migración segura y el respeto irrestricto a los derechos del migrante.

Elaborado por el autor en base a CSM (2002, 2016) y Gianelli (2008).

La Tercera Conferencia Suramericana sobre Migraciones, cuya sede, fue la ciudad de Quito en Ecuador (2002), tuvo como objetivo primordial la revisión y adopción del “Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur”. También, el poner en consideración de los gobiernos de la región, la inserción de la variable migratoria en sus legislaciones nacionales de

desarrollo, cooperación e integración. Esto incluía, la recomendación general del foro, de incrementar el intercambio de información de índole migratoria entre los miembros, con el fin de conseguir mayores niveles de cooperación regional y una mayor eficacia en la misma. A su vez, se buscó el establecimiento de políticas regionales conjuntas para enfrentar el tráfico de personas y otras más para asegurar la atención de los migrantes suramericanos en el extranjero, así como la protección de sus derechos (CSM 2002a, 1-3).

Regresando al punto focal de la Conferencia, en su Declaración Final las delegaciones de los Estados participantes acordaron unánimemente la adopción del “Plan de Acción” anteriormente mencionado como su principal Programa de Trabajo (CSM 2002, 2). Según se pudo observar, la iniciativa contuvo cinco ejes principales:

- a) La definición y concertación de estrategias migratorias regionales y el fortalecimiento de la gobernabilidad de los flujos migratorios regionales.
- b) Buscar la consolidación de un Observatorio Suramericano sobre Migraciones (OSUMI) que brinde información estratégica y permanente para la toma de decisiones en el ámbito migratorio.
- c) La armonización y coordinación de los sistemas de información migratoria intrarregionales y extra-regionales.
- d) Fomentar la armonización y coordinación de la administración migratoria regional, la actualización de su contenido y el establecimiento de un sistema migratorio coordinado.
- e) La armonización y coordinación de los instrumentos de legislación migratoria de los países de la región y la modernización coordinada de los mismos. Lo que incluía, la revisión de tratados bilaterales y multilaterales (CSM 2002b, 1-4; Gurrieri 2005, 10-11).

La adopción del “Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur” fue particularmente importante tanto para la CSM como para los gobiernos de la región, en tanto que, de su aceptación como instrumento de trabajo para el foro, se derivarían la mayoría de los temas que se tratarían en las siguientes reuniones.

Ese mismo año en el mes de diciembre (2002), el Mercosur, con el objetivo de seguir trabajando en la consecución de su mandato constitutivo², consiguió importantes avances en el ámbito de la migración, a través de la de Decisión No. 28/02, que contenía la firma de múltiples acuerdos sobre residencia para los ciudadanos de los países fundadores del foro y su versión ampliada con Bolivia y Chile.³

Según comenta García (2016), la firma de dichos acuerdos hizo que el Mercosur tomará un nuevo rumbo en cuanto al tratamiento de la temática migratoria. Estableciéndose el “Foro Especializado Migratorio del Mercosur” (García 2016, 110). Un espacio vinculado directamente con la Reunión de Ministros. Donde los consensos alcanzados no necesitaban de la aprobación previa de la Comisión Técnica y, donde además, los asuntos migratorios se vieron fuertemente favorecidos por el enfoque de Derechos Humanos (Alfonso 2012, 37).

Estos hechos, a simple vista aislados, demostrarían su importancia meses más tarde, conforme se pudo evidenciar que, a partir del cuarto foro suramericano de migraciones y en adelante, la CSM empezaría a emitir menciones y recomendaciones para la CAN y el MERCOSUR en el contenido de sus Declaraciones Finales. Y también, identificaría como tema de atención prioritario dentro del foro, a la libre circulación, la permanencia y la residencia de ciudadanos suramericanos en los Estados de la región.

Tabla 2.3. Foros de la CSM (IV) y sus Declaraciones Finales

Sesión / Año	Sede	Temas socializados (-) y acuerdos alcanzados (•)
IV CSM (2003)	Montevideo, Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión y análisis de las acciones necesarias para la consecución de los objetivos del “Plan de Acción” - Importancia de las dimensiones humanas, sociales y culturales en la gestión migratoria y la defensa y promoción de los derechos humanos en este ámbito. - Debate sobre los instrumentos de consenso, coordinación y consulta de la CSM.

² Tratado de Asunción. 1994. Revisar Artículo 1. Disponible en: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado_de_asuncion.pdf

³ Acuerdo No. 11/02 – Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR; Acuerdo No. 10/02 – Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile; Acuerdo No. 13/02 – Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, y; Acuerdo No. 14/02 – Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

		<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de la CSM como el espacio político encargado de promover y generar iniciativas dirigidas a la articulación de políticas migratorias en la región. • Nuevos ejes estratégicos para el “Plan de Acción”. • Socialización de las experiencias positivas de la CAN y MERCOSUR ampliado con miras hacia la consecución de un acuerdo suramericano de asistencia consular recíproca. • Instar a los miembros de la CAN y MERCOSUR ampliado sobre el desarrollo de estrategias conjuntas para libre movilidad de sus nacionales en la región.
--	--	---

Elaborado por el autor en base a CSM (2003, 2016) y Gianelli (2008).

Durante la cuarta edición de la Conferencia, realizada en Montevideo, Uruguay (2003), las delegaciones gubernamentales revisaron el “Plan de Acción” adoptado como ruta de trabajo de la Conferencia e identificaron tres ejes de trabajo nuevos. Declarando como objetivos de la nueva reunión: a) el fomentar el desarrollo de las políticas y acciones necesarias para la circulación, permanencia y residencia de los nacionales en los países de la región; b) la coordinación de acciones conjuntas que posibiliten el apoyo y defensa de los derechos humanos de los migrantes suramericanos, y; c) la inclusión de los asuntos migratorios en otros espacios de diálogo y concertación bilateral y multilateral donde participen los gobiernos de la región (CSM 2003, 2; Gianelli 2008, 115).

Como se puede ver en el cuadro presentado, durante dicho encuentro se destacó la importancia de los avances alcanzados por el Mercosur en el ámbito de la asistencia consular recíproca y se habló sobre lo conveniente que resultaría para los demás países de la región, el trabajar en un acuerdo de similares características. También, el foro recomendó a los miembros de la CAN y el Mercosur, el trabajar en estrategias coordinadas hacia la libre movilidad de personas en el espacio suramericano (CSM 2003, 2-3; Gianelli 2008, 115-116). Esto, y la petición de las delegaciones presentes a la Presidencia Pro-Témpore, de presentar la Cuarta Declaración Final del foro en la siguiente cumbre de la CAN y el Mercosur ampliado, además de un proyecto de resolución cofinanciado por los gobiernos de la región para la institucionalización de la CSM como instancia regional (CSM 2003, 4-5), son muestras de la cantidad de iniciativas que se estaban trabajando en éste espacio con el objetivo de generar acciones coordinadas, armonizar

legislaciones migratorias, fomentar iniciativas de integración regional y trabajar posturas conjuntas entre la CSM y los procesos integracionistas de la región.

Algunos otros temas que se trataron ampliamente durante esta y las siguientes reuniones anuales de la CSM, y en los cuales, es posible evidenciar como objetivo de este espacio, la homogenización o armonización de determinadas prácticas y la propagación del modelo de “gestión migratoria” imperante, incluyeron, la realización de “Cursos de Capacitación de Funcionarios Gubernamentales en materia de Gobernabilidad y Administración Migratoria”; la organización de talleres de formación especializados para funcionarios públicos de los Estados participantes en la elaboración de estadísticas sobre movilidad humana, aplicación de soluciones tecnológicas y socialización de buenas prácticas migratorias desarrolladas en la región; la organización de foros y eventos internacionales a los que denominaron, “Educación para las Migraciones”, cuyo objetivo era la capacitación de funcionarios, profesionales y miembros de la sociedad civil involucrados en actividades y temas de índole migratoria (CSM 2003, 3).

Asimismo, la CSM, destacando la importancia que tenía para la región, tanto, la realización del foro anual como los eventos y actividades suplementarios a este, encargaría a su Secretaría Técnica, desde su Tercera Declaración Final y en adelante, la elaboración de proyectos de financiamiento y levantamiento de fondos a ser presentados en instancias de cooperación internacional y en organismos regionales y multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su premisa, era la necesidad de fondos para financiar la consecución de los objetivos planteados dentro su “Plan de Acción” para las migraciones; la formulación de programas y proyectos que permitan el desarrollo de mecanismos de intercambio de información migratoria entre Estados; el mantenimiento de los talleres de capacitación de funcionarios públicos en temas de gestión migratoria y; el correcto funcionamiento y fortalecimiento de las tareas encargadas al Observatorio Sudamericano sobre Migraciones (OSUMI) (CSM 2002, 4; CSM 2003 4).

Tabla 2.4. Foros de la CSM (V, VI, VII, VIII y IX) y sus Declaraciones Finales

Sesión / Año	Sede	Temas socializados (-) y acuerdos alcanzados (•)
V CSM (2004)	La Paz, Bolivia	- Relevancia de la gobernabilidad de las migraciones: institucionalizar, armonizar y consolidar políticas.

		<ul style="list-style-type: none"> - Recomendaciones sobre los talleres organizados por la CSM y Reestructuración del “Plan de Acción”. • Aprobación de la reestructuración del “Plan de Acción” (Quito, 2002 y Montevideo, 2003). • Apoyo a los cursos y talleres de capacitación y formación de funcionarios en temas migratorios. • Análisis de la propuesta de la CAN y MERCOSUR para institucionalizar el foro.
VI CSM (2006)	Asunción, Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajar sobre una posición regional común en el ámbito migratorio y presentarla en el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo y otros eventos a realizarse en ese año. - Reconocimiento de los avances de la CAN y el MERCOSUR en lo relativo al otorgamiento de residencia, libre circulación de personas, regularización de migrantes, acciones contra la trata y el tráfico de personas y la aplicación de buenas prácticas migratorias. • Se reafirmó el compromiso de los países de la región por el “respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, especialmente los de la mujer migrante y menores no acompañados, con independencia de su situación migratoria” (CSM 2005, 3). • Promover la toma de decisiones coordinadas entre los Estados de la región para conseguir mejores grados de gobernabilidad migratoria.
VII CSM (2007)	Caracas, Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> - Generación de una posición consensuada y común sobre la temática migratoria para presentarla en el Foro Mundial sobre Migraciones y Desarrollo (2008). - Compromiso de respetar plenamente los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. • Promoción de políticas migratorias ordenadas intrarregionales y extra regionales. • Rechazo a las políticas económicas que precaricen las condiciones laborales de los migrantes. • Presentar la Declaración de Caracas en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo de 2008.
VIII CSM (2008)	Montevideo, Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de una posición regional común a ser presentada en el II Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo. - Avances del MERCOSUR en el tema de la residencia y la libre circulación de personas, necesario para promover la integración regional. - Propuesta de la UNASUR sobre el derecho a una ciudadanía ampliada, con aspiraciones de conseguir el establecimiento de una “ciudadanía sudamericana”. • Reafirmación de que el ser humano es el centro de las políticas y programas migratorios.

		<ul style="list-style-type: none"> • Exhortar a la UE a desarrollar políticas migratorias acordes a los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes. • Instar a los países de la región a adherirse a los Acuerdos de Residencia y Regularización del MERCOSUR. • Conformación de la Red Sudamericana para la Gobernabilidad Migratoria como espacio para la socialización y difusión de buenas prácticas y la potenciación de la cooperación e integración de la región. • Presentación de la Declaración de Montevideo ante el II Foro Global sobre Migración y Desarrollo.
IX CSM (2009)	Quito, Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - La constitución del ser humano como el centro de las políticas migratorias que se trabajen: enfoque de desarrollo humano y libre movilidad. - La migración como tema multifacético que demanda un tratamiento multidisciplinario. - Revisión de logros alcanzados por la CAN y MERCOSUR en temas de libre movilidad. - La importancia del diálogo multilateral con la finalidad de lograr un espacio regional de libre movilidad. Uno de los objetivos principales de UNASUR, la consecución de la “ciudadanía sudamericana”. - La construcción de una posición común en el ámbito migratorio entre los Estados suramericanos de cara a los foros internacionales. • Avanzar en la creación del espacio regional y la libre movilidad de nacionales como base para la integración regional y la “ciudadanía sudamericana” • Garantizar a los migrantes suramericanos en los países de la región los mismos derechos que se desean para estos ciudadanos cuando emigran hacia otras regiones. • Instar a los Estados Miembros a adecuar sus normativas internas a los acuerdos y principios alcanzados dentro de la CSM. • Acoger el párrafo 25 de la Declaración de UNASUR de 2009, que acuerda reforzar la cooperación y coordinación con la CSM con el objetivo de articular un enfoque común regional y la construcción de la ciudadanía suramericana. • Dar seguimiento a la implementación de los acuerdos y compromisos asumidos por los países de la región en las Declaraciones Finales de la CSM. • Aprobación de la página web de la CSM, presentado por Ecuador.

Elaborado por el autor en base a CSM (2004, 2005, 2007, 2008, 2009, 2016) y Gianelli (2008).

Uno de los temas más socializados dentro de la CSM durante las convenciones aquí citadas, fue el reconocimiento de los avances alcanzados por el Mercosur ampliado en lo respectivo a la libre movilidad de sus nacionales dentro de los países del grupo y la firma de los acuerdos de residencia (CSM 2006, 1-2; CSM 2008, 2; CSM 2009, 2-3). Destacando, entre los instrumentos de política migratoria más significativos de este proceso, la firma de la “Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios” en 2004 y la “Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas en el MERCOSUR y Estados Asociados” en 2005 (CSM 2006, 1-2; García 2016, 110).

También, en el ámbito de los consensos regionales, se puede resaltar el trabajo durante varias versiones de la Conferencia (2006, 2007, 2008 y 2009), por construir una postura política común entre los miembros del foro respecto al abordaje y tratamiento de la temática migratoria. Autores como García (2016), destacan el documento, “Postura Regional sobre Política Migratoria” presentado en la ciudad de Bruselas, Bélgica, durante el “Foro Mundial de Migración y Desarrollo” de 2008. Según la autora, lo exhibido en dicho encuentro, pondría de manifiesto la coordinación y visión conjunta de los países de la región, cuyo trabajo se focalizaba en la protección y respeto irrestricto de los Derechos Humanos de los migrantes (García 2016, 110).

Por otro lado, se puede comentar que, si bien, el “Plan de Acción” de la CSM fue presentado por primera vez durante la segunda edición del foro, no fue sino hasta su décima edición, en la ciudad de Cochabamba, Bolivia en 2010, que este instrumento de política migratoria se aprobó por consenso general, siendo rebautizado como, el “Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones” (CSM 2010, 1; García 2016, 112). Este nuevo documento, que era un compendio de principios y lineamientos generales de la CSM, establecía también la posición conjunta de los Estados suramericanos frente a los diversos foros y espacios internacionales sobre migración que se organizaban cada año (CSM 2010, 1).

Tabla 2.5. Foros de la CSM (XI, XII, XIV y XV) y sus Declaraciones Finales

Sesión / Año	Sede	Temas socializados (-) y acuerdos alcanzados (•)
XI CSM (2011)	Brasilia, Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación del PSDHM 2011 – 2014 - Reconocimiento del principio de “libre circulación” como parte del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur. - Importancia del mantenimiento y desarrollo de una posición regional común en espacios multilaterales y extra-regionales.

		<ul style="list-style-type: none"> • Promover la construcción y consolidación de la “ciudadanía sudamericana” a través de la implementación de políticas públicas inclusivas y la armonización de políticas migratorias. • Promover la socialización de experiencias entre los países miembros y generar iniciativas para la reinserción de nacionales retornados. • Implementar acciones hacia la capacitación en derechos humanos del migrante. • Petición de la UNASUR a la CSM para que el foro forme parte de su estructura.
XII CSM (2012)	Santiago de Chile, Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión de los componentes de la “gobernanza migratoria”. - Ratificación de los principios y lineamientos del PSDHM. • Aceptación de la propuesta de cuatro ejes temáticos para dar seguimiento al PSDHM. • Impulsar espacios de diálogo a nivel nacional con el fin de contar con aportes de la sociedad civil para futuros encuentros de la CSM.
XIV CSM (2014)	Lima, Perú	<ul style="list-style-type: none"> - El foro arrancó bajo el título “Migración e inclusión: un reto para la integración suramericana”. La idea, fue promover la inclusión de los migrantes en aras de garantizar la integración regional. - Revisión de los cuatro ejes temáticos del PSDHM. • Instar a los Estados miembro a promover la incorporación de la movilidad internacional de personas como tema para la Agenda de Desarrollo Post 2015. • Solicitud a los Estados miembros de un informe sobre la participación y aportes de las organizaciones de la sociedad civil en cada país.
XV CSM (2015)	Santiago de Chile, Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Su lema fue “Con justicia e igualdad hacia una gobernanza migratoria”. - Instalación del enfoque de igualdad en las migraciones y el acceso a la justicia como una de las bases de la gobernanza migratoria en la región. - Necesidad de actualización de los principios y lineamientos estratégicos de la CSM, considerando nuevos desafíos como, el cambio climático, las crisis humanitarias, perspectivas de género y la nueva agenda de desarrollo 2030. • Incorporación de nuevas acciones y compromisos en relación al cumplimiento de los ejes temáticos del PSDHM. • Promoción, intercambio y difusión de las buenas prácticas migratorias implementadas por los países de la región.

		<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en la implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur, la integración regional y el ejercicio de los derechos de los migrantes.
--	--	---

Elaborado por el autor en base a CSM (2011, 2012, 2014, 2015, 2016).

En términos generales, el tema más importante y que fue revisado a lo largo de todas las sesiones de la CSM a partir del año 2010, fue el seguimiento de las delegaciones del foro al Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM), el cual, a partir de la Declaración de Santiago en el año 2012, estuvo compuesto por cuatro ejes temáticos a ser diagnosticados y analizados a partir de entonces, en todas las reuniones futuras.

Estos cuatro ejes temáticos eran: a) dar seguimiento al PSDHM y fomentar acciones conjuntas que posibiliten el intercambio de ‘buenas prácticas’ sobre la implementación de la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y el Protocolo de Palermo sobre la trata y el tráfico de personas; b) abordar la migración a través de los procesos de integración regional (CAN y MERCOSUR) y trabajar en la elaboración de un nuevo “Estatuto Migratorio”; c) el fortalecimiento de la gestión migratoria, sistematización de los informes del OSUMI e impulso de la cooperación horizontal en materia migratoria, y; d) trabajar en la proyección internacional de la región en otros espacios políticos regionales, interregionales y globales, como el II Diálogo de las Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo, el Foro Global sobre Migración (CSM 2012, 2-7; CSM 2016, 47-48),

De lo anteriormente presentado y escrito, se puede comentar que, la CSM ha conseguido afianzarse como el principal espacio de intercambio de ideas, experiencias y prácticas de corte migratorio en la región suramericana, algo que se ve reflejado en el compromiso de sus miembros por asistir a sus reuniones anuales y prestar su territorio como sede para sostener el evento. Además, se puede distinguir un alto grado de coherencia en función del trabajo realizado sobre los ejes temáticos propuestos durante su primer año de funcionamiento, que eran, en síntesis, la protección de los derechos del migrante, abordar la movilidad humana desde su vínculo con el desarrollo económico y social y, trabajar las migraciones como parte integral de los dos principales procesos de integración regional, la CAN y el MERCOSUR.

Este punto es importante en tanto que, tal como menciona Nolte (2013), algunos procesos de integración que se están sucediendo en diferentes regiones del mundo, lo que buscan, es la

generación de consensos a través de mayores niveles de cooperación y coordinación, sobre todo, en categorías políticas y sociales que aún no han sido suficientemente exploradas, como en este caso es, la migración (Nolte 2013, 19).

Sobre las motivaciones que llevaron los países de la región a adherirse a la CSM como espacio de concertación política, se puede argumentar que, el principal estímulo para los gobiernos de la región fue el poder asistir a un espacio de cooperación política no vinculante que permita compartir ideas y coordinar acciones alrededor de la temática migratoria, que es un ámbito de debate no tradicional como lo son, la seguridad y el comercio. Además, se pudo identificar también, que los países de la región se vieron particularmente interesados en adherirse a la CSM debido a que esta, se presentó como una instancia con la capacidad de reunir a todos los Estados de la región, a diferencia de los procesos de integración subregionales existentes en aquel momento (CAN, MERCOSUR), que no los incluían a todos.

Para el desarrollo de este trabajo se entrevistó a María del Pilar Cruz, Ministra Consejera del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y miembro de la delegación de Colombia en la XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Y cuando se le preguntó, ¿cuál considera que fue el incentivo para que los países se adhirieran a la CSM? Ella replicó que, uno de los incentivos más grandes fue justamente la posibilidad de poder tomar decisiones consensuadas respecto al tema migratorio: “al menos, un tema en el que todos tenemos interés y que nos sigue convocando. Ahí toman fuerza todos estos escenarios. [...] Todos los escenarios que se puedan dar para poner el tema sobre la mesa. [...] Porque esto sí es inminente (Pilar Cruz, entrevista vía zoom, 9 de julio de 2022).⁴

Por otro lado, se considera que el accionar de la CSM desde su fundación, empata con la noción que presenta Fawcett (2005) sobre el regionalismo, entendido como el proyecto político que agrupa diversos actores (estatales y no estatales) y cuya concentración de actividades puede generar diferentes estructuras o mecanismos de gobernanza regional. Algo que puede verse reflejado tanto en la variedad de interlocutores que comprende la CSM como en la creación,

⁴ María del Pilar Cruz, Ministra Consejera del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y miembro de la delegación de Colombia en la XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en conversación con el autor. Julio, 2022.

fomento y articulación de determinados principios reguladores necesarios para conseguir mejores niveles de “gobernanza regional migratoria”.

La CSM al agrupar a los países de Suramérica, tal y como replican los demás Procesos Consultivos presentes alrededor del mundo, genera la idea de ‘región’, lo cual, ineludiblemente, genera también la percepción de que dicha ‘región’ supone un área geográfica “organizada”. Esto, según Serrano (2008), facilita la comunicación entre los actores de la región y posibilita la articulación de prácticas y políticas comunes debido a los diferentes grados de interdependencia que por cuestiones de cercanía estos presentan (Serrano 2008, 2-3).

A su vez, dentro la Conferencia Suramericana sobre Migraciones y sus procesos, se puede identificar también las tres consecuencias de la ‘interdependencia’ en la toma de decisiones que destaca Risse (2016, 88-89), y que tienen que ver con la identificación del objeto de la difusión.

Para el caso, como la primera consecuencia a la que se refiere el autor (Risse 2016, 88), tiene que ver la fuente o fuentes de la difusión de la que provienen los estímulos, tal como se menciona en líneas anteriores, se ha identificado a la OIM como el principal “agente de difusión”. Esto, sin minimizar de ninguna manera, la importancia y la influencia que ejercen los Estados dentro de estos espacios de intercambio y cooperación. Pues, son ellos, quienes finalmente deciden sobre la adopción o no, de las opciones políticas que se proponen y se socializan.

Sobre la segunda consecuencia, que es, la identificación del objeto de los procesos de difusión, se puede argumentar que, dentro de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones como Proceso Consultivo Regional, es posible visualizar los tres elementos que según Risse (2016), se difunden con más frecuencia. Estos son:

- a) El proyecto regionalista, que puede ser identificado a través de la voluntad de los países por cooperar dentro de esta plataforma y buscar la creación del espacio ‘suramericano’.
- b) Las características específicas de las entidades formales que se construyen, que pueden ser empatadas con las características propias que comparten los PCR de todas las regiones y que han sido presentadas en este apartado.
- c) Acciones de gobernanza regional en áreas específicas de política, lugar que viene a ser ocupado por el principal tema de debate en el foro, y que es, la “gobernanza” y “gestión” de las migraciones (Risse 2016, 88-89).

Por otro lado, como se ha mencionado en el presente capítulo, la CSM mantiene una relación estrecha con la OIM que funge como organismo de consulta y Secretaría Técnica. En dicha función, la OIM se ha encargado de auspiciar y organizar las reuniones anuales del foro en coordinación con su Oficina Regional para América del Sur, la cual, al mismo tiempo, se encarga de brindar apoyo técnico sobre los temas de discusión propuestos para el foro. También, fomenta el intercambio de información entre los estados participantes, funciona como organismo especializado en la elaboración de informes y relatorías, y brinda apoyo a las iniciativas de cooperación conjuntamente con la Secretaría Técnica de la CSM.

Esto, le ha valido una crítica por parte de algunos autores (Santi 2020), (Ramírez et al. 2019) (Domenech 2017) (Estupiñan 2013), quienes sostienen que la OIM ha sido capaz de operacionalizar y fomentar a través de los 16 PCR's que coordina a nivel internacional, su visión sobre lo que se entiende por “buenas prácticas” migratorias, el control ordenado de las migraciones a través de su enfoque de la “gestión migratoria” y la manera en que la Organización considera que el fenómeno migratorio debería ser tratado a través de sus programas de “capacity building”, que es, la capacitación técnica que la OIM ofrece para los funcionarios públicos de los Estados miembros (Santi 2020, 19-21; Ramírez et al. 2019, 18).

Sin embargo, para otros autores, como Jorge Gurrieri (2005), el establecimiento de los PCR en el continente y que se ha conseguido gracias a la creciente importancia de la cooperación y la articulación de políticas consensuadas, ha supuesto un avance positivo hacia la implementación de políticas regionales más coherentes. La CSM, en ese sentido, vendría justamente a insertarse dentro de los mecanismos de diálogo y concertación en lo referente a la movilidad humana que se han concretado también en otras regiones del mundo (Gurrieri 2005, 3). Y su importancia radica en la oportunidad que brinda a los Estados de la región de superar las limitaciones causadas por la toma de decisiones unilaterales, y más bien, los insta a aunar esfuerzos para conseguir consensos regionales y una mayor gobernabilidad migratoria. Sobre todo, entendiendo que la totalidad de los países que conforman Suramérica no están comprendidos o reunidos bajo ninguno de los procesos de integración subregionales que se gestan al interior de la misma (Gurrieri 2005, 3-4).

Si bien, desde la creación de la CSM se ha podido observar que los procesos de integración subregionales de Suramérica han intentado avanzar en dirección hacia las políticas coordinadas,

este proceso se ha visto acompañado tanto por transformaciones políticas como por reconfiguraciones migratorias a nivel local (Nejamkis 2017, 4). De esta manera, las propuestas generadas al interior de la CSM, y trabajadas por la CAN y MERCOSUR, han experimentado múltiples dificultades al momento de ser puestas en marcha. Esto, debido a las dificultades que se registran durante los procesos de negociación entre las partes, las tensiones generadas entre el poder ejecutivo y legislativo de cada uno de los estados miembros, y, debido a los cambios de orientación política que ha experimentado la región a en las últimas dos décadas (Nejamkis 2017, 3).

2.4. Conclusiones

Este capítulo tenía como objetivo explicar los factores que incidieron en la creación de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), así como las motivaciones que llevaron a los países de la región a adherirse a este espacio de socialización de ideas, cooperación e intercambio de experiencias.

En base a la información aquí expuesta, se puede argumentar que, los principales factores que incidieron en la creación y establecimiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones como Proceso Consultivo Regional para América del Sur, fueron:

- a) el incremento de los flujos migratorios que se dio principalmente en Europa llegada la década de los 90's. La salida masiva de personas que provenían principalmente de los territorios pertenecientes a la ex Unión Soviética hacia los países más desarrollados de Europa, hizo que sus autoridades políticas promovieran la idea de generar espacios de cooperación interestatal, con miras hacia la creación e implementación de medidas que permitiesen el control de dichos movimientos “desordenados” en sus fronteras.
- b) En esa misma década, en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo del Cairo (1994), los gobiernos presentes adoptaban el modelo de “gestión migratoria” creado e impulsado por la OIM. Este, proponía impulsar el diálogo y la cooperación entre países emisores de migración y países receptores de la misma, y basó su modelo de trabajo en tres ejes principales: la armonización de políticas migratorias entre los Estados adheridos a la Organización, la creación de un nuevo conjunto de normas para regir la migración y, el trabajo conjunto de las instituciones gubernamentales y no

gubernamentales para facilitar la armonización de dichas normas y la cooperación interestatal en el tema.

- c) Como una respuesta a la falta de “governabilidad migratoria” que parecía primar entre los Estados a lo largo de la década de los 90’s.

Y en esa misma línea, se pudo identificar que la principal motivación de los países de la región para adherirse a la Conferencia Suramericana sobre Migraciones como Proceso Consultivo Regional, fue la de poder asistir a un espacio donde se posibilite el tratamiento de temas distintos a la seguridad y la economía. Y que permitiese el intercambio de inquietudes y la búsqueda de nuevas propuestas dirigidas a la cooperación en temas de movilidad humana entre los gobiernos de la región. Sin que esta interacción signifique, un compromiso tácito y vinculante para sus miembros toda vez que finalicen las reuniones.

En ese sentido, se puede argumentar que, la CSM ha cumplido con lo establecido en su estatuto de creación, es decir, el presentarse como un mecanismo de intercambio de experiencias y perspectivas sobre la migración internacional. Voluntario y no vinculante, que proporciona un espacio para el debate respetuoso entre sus partes, con el objetivo único de facilitar el proceso de toma de decisiones en base al consenso mutuo de sus miembros. Lo que asegura una mayor coordinación y fomenta la cooperación regional.

Dado que la CSM nace con la idea de convertirse en el proceso mencionado anteriormente, los intercambios de información y diálogos que ha permitido entre los países de la región se considera un logro en sí mismo. Sin embargo, parecería que ese mismo diálogo, cuyo carácter, como señala la CSM, no es vinculante, dificulta también en cierta medida la identificación rápida y contundente de los procesos que se han visto viables y capaces de ser alcanzados.

Los espacios políticos de socialización de ideas e intercambio de experiencias a nivel regional, como lo es, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), adquieren un papel importante y protagónico en la formación y construcción de los procesos de regionalización. A través de estas instancias, los países de la región conjuntamente con la cooperación técnica de organismos internacionales, pueden abordar y analizar las múltiples dimensiones del fenómeno migratorio desde un contexto más amplio que les permite intercambiar determinadas políticas, normas y prácticas, que luego podrían ser replicadas y articuladas en sus territorios nacionales, y

que, a la postre, podrían ser entendidas como acciones a favor de una mejor “gobernanza regional migratoria”.

Capítulo 3. Aportes de la CSM en la articulación de políticas, normas y prácticas migratorias en Ecuador y Colombia

El presente capítulo tiene como objetivo determinar si la socialización de ideas e intercambio de experiencias entre estados que se facilitó dentro de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, influyó posteriormente en la formulación y articulación de políticas públicas, normas y/o prácticas migratorias en los esquemas, legislaciones o administraciones de movilidad humana nacionales de Ecuador y Colombia.

Para conseguir esto, en la primera parte de este capítulo, se elabora una descripción general y somera de las características del fenómeno migratorio en Ecuador llegado el siglo XXI, y se hace un recuento de las principales normas y políticas que han regido su esquema migratorio.

También se mencionan las principales transformaciones que estos elementos han experimentado en el tiempo y su relación con el foro de la CSM. En la segunda sección, se realiza una breve descripción del perfil migratorio de Colombia y se examinan, al igual que en el caso ecuatoriano, los principales elementos jurídicos que han regido la administración de las migraciones en Colombia, así como los cambios que estos han tenido en el tiempo. Esto, en concordancia con las temáticas tratadas dentro de la CSM, siempre y cuando, existan indicios de que dichas discusiones hayan incidido en la modificación de políticas o en la elaboración de nuevas.

En la tercera parte de este capítulo, se presentan dos casos a los que la propia CSM denomina “experiencias exitosas” de Ecuador y Colombia. Esto, con el objetivo de analizar si efectivamente este espacio de diálogo, cooperación y consulta, facilitó que ambos países pudieran elaborar, adoptar o articular políticas migratorias consensuadas. En la parte final, se aborda sucintamente los puntos principales tratados a lo largo del capítulo y se presentan algunas conclusiones.

Si bien, este trabajo no se presenta como un análisis en términos de contenido o de discurso de las declaraciones y planteamientos que se dieron al interior de la CSM, lo que se busca es identificar los temas que se fueron posicionando en la agenda del foro como tal y la relación que ello tuvo con las agendas de movilidad humana de ambos países.

3.1. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones y la agenda de movilidad humana en Ecuador

Varios trabajos que han abordado el panorama migratorio de Ecuador concuerdan en que el cambio de siglo trajo consigo una importante intensificación en los flujos migratorios del país (Herrera, Moncayo y Escobar 2011, 17; FLACSO-UNFPA 2008, 11). A partir del año de 1999 el número de emigrantes ecuatorianos aumentó considerablemente debido a la crisis que experimentó el país después del feriado bancario. Se calcula que, en el año 2000, fueron alrededor de 175.000 las personas que salieron del país y no regresaron. Para finales del año 2007, un informe elaborado por la Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migraciones en el Ecuador (CEIEME 2008), calculó entre un millón cuatrocientos mil y un millón seiscientos mil, la cantidad de ecuatorianos residiendo en el extranjero. Esto, sin tener registro y sin poder cuantificar las salidas que se hayan dado a través de vías migratorias irregulares. El destino de estos desplazamientos fue principalmente las economías industrializadas del norte global, especialmente los Estados Unidos de Norteamérica, España e Italia. Así, el Ecuador había pasado de ser un país con niveles de emigración moderada a ser el estado con mayor la cantidad de emigrantes de la región andina (Herrera, Moncayo y Escobar 2011, 17; FLACSO-UNFPA 2008, 15).

Sin embargo, la salida masiva de ciudadanos ecuatorianos no fue el único acontecimiento en términos migratorios que acompañó la llegada del nuevo siglo. La intensificación del conflicto armado en Colombia a inicios de la década del 2000, generó grandes desplazamientos al interior de este estado, lo que provocó también un éxodo creciente de su población especialmente hacia países limítrofes como Ecuador, Venezuela y Panamá. Con respecto a esta temática, hasta el año 2005 se calculó en 600.000 la cantidad de emigrantes desplazados forzosamente por el conflicto, lo que provocó un crecimiento exponencial de la inmigración transfronteriza entre Ecuador y Colombia, donde, la mayoría de las personas que ingresaron lo hicieron en calidad de refugiados (Gurrieri 2005, 6; FLACSO-UNFPA 2008, 11; Herrera, Moncayo y Escobar 2011, 17).

Asimismo, resulta importante mencionar que la salida masiva de ecuatorianos hacia los Estados Unidos y Europa no fue constante. A partir del año 2004 se pudo evidenciar una desaceleración de los flujos migratorios emitidos desde el país andino. De acuerdo con el trabajo de Ramírez y Ramírez (2005), los controles migratorios cada vez más exhaustivos y rigurosos para ingresar a

los Estados Unidos, así como la aplicación de medidas restrictivas a la migración en Europa, con la entrada en vigencia de la visa Schengen en agosto de 2003, incidieron directamente en la disminución de la intensidad de estos movimientos (Ramírez J., y Ramírez F. 2005, 81).

Aunado a esto, otros autores como Herrera, Moncayo y Escobar (2012, 13), agregan como un tercer factor a la crisis económica y financiera global de 2008, que trajo consigo un escenario aún más complejo para los migrantes ecuatorianos, que tuvieron que experimentar la pérdida de sus puestos de trabajo debido a las grandes caídas en las tasas de ocupación que produjo la agudización de la crisis en Europa, especialmente en España. Un hecho que incluso incentivó durante algunos periodos el retorno de ecuatorianos a su país. Una situación que sería de particular interés y supondría una agenda de trabajo para el gobierno ecuatoriano a partir de 2007.

3.1.1. Marco normativo para las migraciones en Ecuador

Ahora, acercándonos al tema normativo, sobre la manera en que ha gestionado el tema migratorio en Ecuador, se puede mencionar que, la etapa anterior al año 2000 estuvo regida por la Ley de Migración y la Ley de Extranjería de 1971; etapa en la cual, el fenómeno migratorio era más bien abordado desde un enfoque que priorizaba el control del fenómeno y la seguridad del estado (Araujo y Eguiguren 2009, 6; Ramírez 2013). De acuerdo con Ramírez (2017), de 1978 a 2015 se elaboraron un total de siete leyes sobre migraciones y se presentaron cuarenta proyectos de ley más. De estos, la mayoría se quedaría en el papel, únicamente como proyectos no aprobados (Ramírez 2017, 8).

El año de 1998, sin embargo, tendría un valor especial para la temática, puesto que, ese mismo año, se elaboraba una nueva Carta Magna para el Ecuador, y con ella, la cantidad de proyectos de ley con miras hacia la movilidad humana se incrementó de manera importante. Así, se introdujo en la nueva Constitución el derecho de votación para los ciudadanos ecuatorianos domiciliados en el extranjero, implementación que entraría en vigor cuatro años más tarde después de ingresarse la modificación en la Ley de Elecciones (2002) (Araujo y Eguiguren 2009, 6).

A partir del año 2000, el Estado ecuatoriano asume un rol más participativo en lo referente a la asistencia de sus ciudadanos en el exterior. Así, en 2001, se firma el Acuerdo Relativo a la Regularización y Ordenación de los Flujos Migratorios entre Ecuador y España. Dicho instrumento buscaba la aplicación de una mejor gestión de los flujos migratorios entrantes al país europeo, con la idea de que quienes entrasen en su territorio cumplieran con determinados criterios de elegibilidad en función de las necesidades del mercado laboral español. Siguiendo esa misma línea, el Ecuador crea la Dirección General de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior, y, en el 2003, crea también la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares (Araujo y Eguiguren 2009, 6).

Llegado el año 2006, el panorama migratorio y su abordaje cambian nuevamente. Se puede observar un enfoque distinto a su tratamiento en instrumentos de política pública como el Plan Nacional de Política Exterior 2020 o el Plan de Desarrollo Humano de las Migraciones 2007 – 2010. En esta misma etapa el gobierno erige la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), cuyo principal objetivo era el de fomentar, crear e implementar políticas migratorias con enfoque hacia el desarrollo humano y que permitan brindar atención y protección a las personas migrantes de conformidad con los objetivos del Estado. Incluso, el año 2007 que tuvo como protagonista la conformación de la Asamblea Constituyente que trabajó la Carta Magna ecuatoriana de 2008 (vigente a 2022), incluyó la participación de representantes de la población ecuatoriana en el exterior con seis escaños y trabajó una serie de artículos relacionados con la participación y la defensa de los derechos de estas personas (Araujo y Eguiguren 2009, 7).

Quizá, uno de los retos y cambios más significativos que tuvo la nueva Constitución de 2008, fue el de cambiar el enfoque de seguridad que se venía utilizando desde los años 70 para la migración, por uno más amplio que buscó incluir una mejor protección para las personas en situación de movilidad humana, mayores grados de participación y un enfoque hacia el desarrollo y los derechos humanos.

Este cambio de enfoque, sin embargo, ocasionó tensiones tanto a nivel nacional (en diferentes instancias del estado) como a nivel internacional, debido al solapamiento existente entre el modelo tradicional de “gestión” o “control” de las migraciones y la nueva perspectiva con enfoque de derechos adoptada por el estado ecuatoriano (Ramírez 2017, 9).

Lo anteriormente mencionado se puede evidenciar a través de lo plasmado en el Artículo 40 de la Constitución de 2008, en la sección tercera, sobre los principios de aplicación de los derechos en la movilidad humana, donde se menciona que: “se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.” (OEA 2008, 20). Además, el artículo citado también menciona que el Estado ecuatoriano a través de sus entidades especializadas, trabajará con el fin de asegurar que los migrantes ecuatorianos puedan ejercer libremente sus derechos, independientemente de la condición migratoria que estos tengan. Así, por ejemplo, se estipula que el Estado desarrollará sus acciones en seis ejes: 1) Asistencia a los migrantes y sus familias, residan en Ecuador o fuera de él. 2) Servicios de asesoría y apoyo para que los migrantes puedan ejercer sus derechos. 3) La protección los derechos del migrante cuando, por algún motivo, hayan sido privados de libertad. 4) Promover la vinculación de los migrantes con el Ecuador, promoviendo la reunificación familiar y el retorno voluntario. 5) Respeto a la confidencialidad de los datos personales de los emigrantes cuando estos se encuentren en archivos institucionales del estado en el exterior y; 6) La protección de los derechos de las familias transnacionales. (OEA 2008, 20).

Asimismo, en el artículo subsiguiente, la Constitución reconoce el derecho al asilo y al refugio en concordancia con la ley ecuatoriana y los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos. En ese sentido, se menciona que las personas que se encuentren bajo cualquiera de estas dos condiciones, podrán gozar de una protección especial que asegure el ejercicio pleno de sus derechos, mientras el estado los proveerá de asistencia humanitaria y jurídica, y garantizará el principio de no devolución a sus países de origen (OEA 2008, 20).

Finalmente, en la Constitución de 2008 se contemplan otros artículos con avances importantes para el ámbito migratorio como son, el derecho para los ecuatorianos y ecuatorianas residentes en el exterior de poder ser elegidos para ocupar cargos de elección popular y, además, la extensión del voto facultativo para las personas extranjeras que hayan residido legalmente en Ecuador por un lapso mínimo de cinco años. Ambos cambios están contenidos en el Artículo No. 63 de este cuerpo legal (Araujo y Eguiguren 2009, 6; OEA 2008, 28).

Este giro de la política ecuatoriana hacia el repensar las leyes migratorias de su Carta Magna en función de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos existentes, permite evidenciar la manera en que los sociólogos, científicos y economistas políticos entienden a las teorías de la

difusión, en tanto que, sostienen que las innovaciones a nivel de políticas públicas, sean sobre temas de derechos o sobre temas económicos, se deben a olas de difusión que pueden ser rastreadas históricamente. Así, los teóricos de la difusión de diferentes vertientes, comparten la visión de que las decisiones políticas de un país están determinadas o influenciadas por las elecciones políticas de otros, a pesar de que estas sean vistas o entendidas como decisiones adoptadas por condicionamientos internos. Un tema que puede ser evidenciado a través de la gran cantidad de países que, entre la década de 1990 y la década del 2000, se adhirieron a los tratados internacionales sobre Derechos Humanos como un signo inequívoco de su compromiso con las normas globalmente aceptadas (Dobbin, Simmons y Garrett 2016, 450-451).

En un trabajo de 2013, titulado, “La Política Migratoria en Ecuador”, Ramírez argumentaba que, para la segunda década del 2000 el gobierno de turno tendría como reto abordar a la movilidad humana alrededor de tres aspectos principales: el primero sería la creación de un nuevo marco normativo para las migraciones, en tanto que, algunas de las leyes aplicadas hasta ese entonces se contradecían con los artículos elaborados en la Constitución de 2008. En segundo lugar, se recomendó llevar a cabo una reorganización de las instituciones que desenvolvían sus actividades en torno a la movilidad humana, puesto que, su trabajo, había dado cuenta de solapamientos de funciones y competencias entre algunas de ellas, y; en tercer lugar, la realización de campañas de información y sensibilización con la ciudadanía. Esto, debido a la alta cantidad de actos discriminatorios y xenofóbicos registrados en el país en contra de personas inmigrantes (Ramírez 2013, 71-75).

De los tres aspectos mencionados, según indica el mismo autor, sólo se trabajó sobre la reorganización de las instituciones gubernamentales encargadas de la variable migratoria. Entre los años 2013 y 2016, el gobierno de Rafael Correa llevó a cabo una serie de reestructuraciones sobre algunas instituciones del estado, entre ellas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. A este último, se le restaron las competencias de tipo comerciales, y al organismo resultante se lo bautizó como Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Al mismo tiempo, las actividades que venían siendo canalizadas por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) hasta 2017, pasaron a ser competencia del Viceministerio de Movilidad Humana, encargado ahora de resguardar los derechos de las personas que migran y de promover en representación del Ecuador, el derecho a la libre movilidad y la promoción de la

ciudadanía universal. Ambos principios reconocidos en la Constitución de 2008 (Ramírez 2017, 2; MREMH 2018, 5).

3.1.2. Tendencias, principios y normas que coinciden con los temas trabajados en la CSM

Para algunos autores, el trabajo realizado en Ecuador durante los primeros años del siglo XXI, y que consiguió como su mayor referente, la inclusión del Artículo 40 en la Constitución de 2008, obedeció a lógicas y tendencias que estaban ocurriendo de manera más amplia a nivel regional. A partir del año 2000, varios Estados suramericanos empezaron a reformular y “modernizar” sus políticas y prácticas migratorias como parte de un proceso que buscó destacar el papel preponderante que los asuntos migratorios empezaron a ocupar en el debate político, económico y social, así como en las agendas de política internacional (Ramírez 2017, 4).

Estos cambios que se sucedieron en diferentes niveles e instrumentos legislativos en los países de la región, guardan concordancia con algunos acontecimientos ocurridos a largo de los años 90, donde, debido al aumento de los movimientos migratorios en todo el mundo, especialmente los de tipo Sur - Norte, se pudo evidenciar también un incremento en la cantidad de foros, conferencias, reuniones y grupos de trabajo bilaterales y multilaterales cuyo principal objetivo era el de repensar nuevas formas de ‘controlar’, ‘gestionar’ u ‘ordenar’ las migraciones (OIM 2018).

Y es, en este punto también, donde el concepto de “gestión migratoria”, “governabilidad migratoria” o “*migration management*” adquiere la relevancia que se le otorga a día de hoy (2022), puesto que, es el modelo político que se ha posicionado como la alternativa más aceptada y aplicada para abordar el fenómeno de la movilidad humana. En palabras de Ramírez (2017), éste, supone – aparentemente – el punto de equilibrio entre la seguridad de los estados y la protección de los derechos de los migrantes (Ramírez 2017, 6).

Cabe destacar que, si bien la implementación del enfoque de “gestión migratoria” que se aplica hoy en día obedeció en su momento a la visión construida por organizaciones internacionales, funcionarios y académicos de países desarrollados interesados en el tema, el tratamiento de la movilidad humana en el contexto sudamericano ha buscado enfocarse más en la perspectiva de los derechos humanos, como un intento de generar un balance en contraste con las lógicas de

control y seguridad bajo las cuales se han configurado la mayoría de estas políticas en los estados del norte global (Santi y Gil Araujo 2019, 6).

Pero, ¿de qué manera la perspectiva de desarrollo y de defensa de los derechos del migrante se posiciona en el enfoque suramericano?

Paralelamente a lo mencionado líneas más arriba, se venía desarrollando la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), el Proceso Consultivo Regional (PCR) para los países de Suramérica en materia de movilidad humana. Este foro, definido por sus miembros como un espacio intergubernamental donde se “debaten ideas y se comparten prácticas”, y cuyo objetivo, es el de “lograr una política migratoria regional” (CSM 2020), fue clave en la propagación de la perspectiva de derechos en las políticas migratorias de los países latinoamericanos, y también, para los procesos integracionistas intrarregionales que se venían desarrollando. Tanto la CAN, como la UNASUR y el MERCOSUR, empezaron a incorporar los temas de migración con derechos en sus agendas de trabajo y se venían alimentando y retroalimentando conjuntamente de los temas tratados dentro del foro (CSM 2015, 38; García 2016, 109 - 110).

Colocando algunos datos en orden cronológico, es posible distinguir algunos hechos y consideraciones respecto al momento en que se empezó a dialogar sobre determinados temas al interior de la CSM, y comparando estos acontecimientos con los momentos en que se elaboraron e implementaron determinadas normas y/o prácticas migratorias en las legislaciones nacionales de los países miembro, es posible inferir también si dichas articulaciones se dieron en función de los temas abordados en el foro, de las experiencias compartidas y/o de los consensos alcanzados.

Ya durante el primer encuentro acordado por los gobiernos suramericanos en 1999, los participantes de la cita habían demostrado su voluntad por construir espacios de diálogo y alcanzar consensos en el ámbito migratorio. Tal es el caso, que desde sus inicios la CSM establece su agenda de trabajo alrededor de tres principios fundamentales: el tratamiento de la temática migratoria como parte de los procesos de integración CAN y MERCOSUR, el abordaje de las migraciones entendiendo su vinculación con el desarrollo económico y social de los países de origen y, la defensa, protección y promoción de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana (Gurrieri 2005, 9; CSM 2015, 37).

Estas bases, tal y como mencionan Gianelli (2008) y Gurrieri (2005), han sido reafirmadas en todas las ediciones de la CSM y le han significado una particularidad al momento de compararla

frente a los demás Procesos Consultivos que tienen lugar en otras regiones del mundo (Gianelli 2008, 115; Gurrieri 2005, 10).

Durante la segunda reunión de la CSM en Santiago de Chile (2001), por ejemplo, se trató principalmente temas concernientes a la criminalización del tráfico ilícito de personas, y se promovió la adopción de medidas legislativas, mecanismos de cooperación y políticas conjuntas que permitan brindar servicios de asistencia migratoria a los ciudadanos de países sudamericanos en otras regiones del mundo. Aunado a esto, los miembros del foro solicitaron a la OIM su colaboración y asesoría técnica en prácticas orientadas al fortalecimiento de las instituciones y administraciones migratorias nacionales de los miembros (Gianelli 2008 112).

Este, es un elemento importante a ser destacado, en tanto que, en el caso de Ecuador, la recurrente socialización de los temas concernientes al tráfico ilícito de personas al interior de la CSM, podría haber permitido una discusión más amplia en el nivel nacional y consecuentemente, la tipificación del delito en el año 2000, a través de la Ley Reformatoria al Código Penal (No. 2000-20), y posteriormente, en 2004, la declaración del Estado sobre el combate a los delitos de trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación laboral y sexual, y otros modos de explotación, como política prioritaria de trabajo (Decreto Ejecutivo No. 1981) (Araujo y Eguiguren 2009, 6).

A continuación, se propone la Tabla No. 02, donde se presentan algunos de los principales temas tratados en diferentes ediciones de la CSM, consensos acordados y recomendaciones entregadas a los países miembros de la organización, y al frente de ellas, se citan las normas, prácticas y/o políticas públicas elaboradas en Ecuador durante el mismo periodo de tiempo.

Tabla 3.1. Unidad de observación Ecuador

Año / Período	Tema de trabajo / Consenso CSM	Acción del Estado	Origen de la acción
2002	Declaración Final 2002 “Velar por el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, de conformidad con las	Creación de un fondo de ayuda, ahorro e inversión para los migrantes y sus familias.	Presidencia de la República

	legislaciones internas de los países y los instrumentos internacionales sobre la materia” (CSM 2002, 3).		
2004	Declaración Final 2002 “Preservar y promover el irrestricto respeto a los derechos de las personas que se encuentran en cualquier migratoria en otro país, garantizando sus derechos humanos y jurídicos fundamentales” (CSM 2002, 3).	Proyecto 25-298, “Ley Orgánica de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias”	Congreso Nacional
2006	Declaración Final (2002) “Promover la migración segura y fortalecer los mecanismos para el combate del ilegal de personas (CSM 2002, 3).	Plan Nacional para combatir la Trata de Personas.	Presidencia de la República
2007		Creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI).	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
2008		Constitución Política del Ecuador: Varios artículos.	Asamblea Constituyente
2008		Creación del Programa “Bienvenidos a casa” Plan para el retorno digno, voluntario y sostenible.	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. SENAMI.

Elaborado por el autor en base a CSM (2015); Araujo y Eguiguren (2009) y Constitución del Ecuador (2008).

3.2. La Conferencia Suramericana sobre Migraciones y la agenda de movilidad humana en Colombia

Características del fenómeno migratorio en Colombia

Se podría decir que el perfil migratorio de Colombia no difirió demasiado del caso ecuatoriano hasta antes del año 2000. Entendiendo que, al igual que muchos otros países de América Latina, las variaciones de los flujos migratorios que se han registrado, han estado casi siempre directamente vinculadas con las fluctuaciones de la economía, el mercado laboral y la variabilidad en la calidad de vida que aspiran tener sus habitantes. Para 2010, datos de la OIM revelaban que Latinoamérica se posicionaba como una de las regiones que más salidas registraba hacia países del Norte global, países con economías más desarrolladas y con mayor cantidad de oportunidades laborales (OIM 2010, 18).

En las décadas previas al nuevo milenio, se distinguen tres momentos importantes u “oleadas” que caracterizaron los movimientos migratorios de Colombia. El primero, entre la década de los 60’s y 70’s, marcado por la salida de migrantes con destino hacia la República Bolivariana de Venezuela y hacia los Estados Unidos de Norteamérica, que en aquel momento ofrecía facilidades para inmigrar debido a una serie de reformas en su legislación migratoria. La segunda ola, se da durante los años 80. Esta, estuvo caracterizada nuevamente por grandes desplazamientos hacia la vecina República de Venezuela, que registraba un importante crecimiento de su economía debido a los excedentes generados por la explotación petrolera, mientras que, Colombia, experimentaba algunas dificultades económicas. Finalmente, se distingue un tercer momento importante durante la década de los 90’s, periodo en el cual, debido a las políticas migratorias estadounidenses y venezolanas, los migrantes colombianos optaron por diversificar geográficamente sus destinos, incluyendo ahora a Canadá y México en Norteamérica y países de la Unión Europea, como Inglaterra, Francia, Alemania y especialmente España (OIM 2013; Ramírez, Zuluaga y Perilla 2010, 27-29).

La primera década del nuevo siglo por otra parte, registraría cambios importantes en la emigración colombiana. En el año 2005, el gobierno de Colombia llevó a cabo su último censo poblacional a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). Sus resultados arrojaban que gran parte de los hogares censados tenían al menos una persona viviendo de manera permanente en el extranjero. Datos del Ministerio de Relaciones Exteriores

de este país, contrastados con información de sus misiones consulares indicaban que, hacia el año 2009, un total de 533.189 ciudadanos habían registrado su ingreso en América del Norte, 409.626 en América del Sur, 24.514 se encontraban en países de América Central y el Caribe; y, 15.993 se habían asentado entre Asia y Oceanía. En cifras totales, la cantidad de colombianos residiendo en el exterior hacia el año 2009, alcanzó los 3'378.345 personas (MRE 2009; Ramírez, Zuluaga y Perilla 2010, 19).

En este nuevo siglo, las causas de la emigración en Colombia se amplían, y, de acuerdo con algunas fuentes de información, se puede decir que la búsqueda de una mejor situación económica continúa siendo la razón principal de la salida de colombianos hacia el exterior. En segundo lugar, se encuentran las razones de tipo familiares, como las reunificaciones y, en tercer lugar, aparece el tema de la seguridad. Situación que lleva a las personas de esta nacionalidad a solicitar protección y refugio frente al conflicto armado en sus tierras (OIM 2013; Ramírez, Zuluaga y Perilla 2010, 20).

El tema de los desplazamientos forzados a causa de la violencia surge como uno de los fenómenos más complejos para Colombia, y es uno de los temas que más ha calado y transformado su situación social y política.

Como es de conocimiento público, las últimas décadas Colombia ha tenido que enfrentar complejas situaciones internas a raíz de la violencia bipartidista que tuvo sus orígenes en los años cincuenta. Esta situación, coincide con el desplazamiento forzoso de alrededor de cuatro millones de civiles y también con una marcada tendencia de diversos sectores poblacionales por salir de su país (Ramírez, Zuluaga y Perilla 2010, 27; Ramírez y Mendoza 2013; 33).

Estos acontecimientos político-sociales y sus consecuencias internas, también tuvieron impacto en los países que limitan con Colombia. Sin embargo, según menciona Eguiguren (2011), el incremento de la migración colombiana durante la primera década del siglo XXI, no sólo se debió a la intensificación del conflicto, sino también, a otros factores de índole nacional, como la puesta en marcha del “Plan Colombia”. También, influyeron acontecimientos de coyuntura internacional, como el combate declarado al terrorismo y al tráfico de drogas; e incluso, se debió a motivaciones económicas externas, como fue la dolarización de la economía ecuatoriana a principios del año 2000 (Eguiguren 2011, 84).

Respecto a las dinámicas migratorias entre Ecuador y Colombia en las últimas décadas, el “Perfil Migratorio de Colombia 2012” elaborado por la OIM, indicaba que, la cifra de colombianos en territorio ecuatoriano ha ido siempre en aumento. Un censo de 1950 realizado en Ecuador indicaba que, un total de 23.489 ciudadanos de Colombia residían en el país. Luego, para el año 2001 y debido principalmente a la búsqueda de protección frente al conflicto armado interno que sufría su país, esta cifra aumentó a 51.556 personas. En los años subsiguientes el número de personas que cruzó las fronteras continuó incrementándose, llegando, según cifras oficiales, a los 89.931 colombianos establecidos en Ecuador para el año 2011 (OIM 2013).

Según menciona la OIM (2013), estos flujos de ingreso de colombianos a territorio ecuatoriano podrían considerarse hasta cierto punto una tendencia tradicional, en tanto que, la condición fronteriza que comparten ambos países, permite la generación de dinámicas migratorias que perduran en el tiempo. Sin embargo, más allá de lo anteriormente mencionado, se debe destacar que, los datos de ACNUR (2012) y OIM (2013), demuestran claramente una intensificación de la entrada de nacionales colombianos a Ecuador con el fin de solicitar el estatus de refugiados. Tal es el caso, que hacia 2011, el Ecuador aparece como el destino principal de los colombianos con dicha situación migratoria, con 54.243 personas refugiadas. Seguido de Estados Unidos, con casi la mitad de personas respecto a Ecuador en esa condición migratoria, 22.004 personas (Ramírez y Mendoza 2013; 55,85).

Internacionalmente hablando y de acuerdo con la OIM (2013), desde 2008, Colombia ha registrado un importante número de retornos de sus connacionales residentes en extranjero, principalmente de los Estados Unidos y Europa. Los motivos principales de su regreso son dos, por un lado, la crisis financiera global de 2008 que ha afectado de manera general a los principales destinos de los migrantes latinoamericanos, y, por otro lado, debido a la implementación de políticas más restrictivas en materia de movilidad humana entre los miembros de la Unión Europea, Estados Unidos y otros países tradicionalmente receptores de inmigrantes (Ramírez y Mendoza 2013, 60).

De acuerdo con el estudio de Mejía y Castro (2012), datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), muestran que existió un aumento significativo en la salida de inmigrantes colombianos desde Alemania, España y Japón entre los años 2006 – 2009. Y a su vez, reportan que en el periodo comprendido entre 2008 y 2009, se registraron,

aunque en menor medida, salidas y retornos eventuales desde Países Bajos y Nueva Zelanda, quizá, al igual que en los anteriores casos, obedeciendo a lógicas de exploración de destinos alternos como consecuencia de la crisis internacional que se desarrollaba en ese momento (Mejía y Castro 2012, 40).

3.2.1. Marco normativo para las Migraciones en Colombia

Ahora, empezando a abordar el tema normativo, se puede argumentar que, quizá uno de los acontecimientos más importantes en materia de movilidad humana previo a la llegada del siglo XXI, no sólo para Colombia, sino también, para Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, haya sido la firma del “Pacto Andino”. Un acuerdo firmado en 1969 donde a los temas de integración regional se le sumó la discusión y tratamiento de la temática migratoria. Esto, debido a que su consecución permitió en 1973, la firma del “Instrumento Andino de Migraciones Laborales” (Decisión 116) y el “Instrumento Andino de Seguridad Social” (Decisión 115), acuerdos que son parte del Convenio Simón Rodríguez de Integración Laboral, y con los que se buscó promover importantes mejoras en la situación de los migrantes (Gurrieri 2005, 6; CSM 2015, 28).

Si bien, ambos instrumentos tendrían su máxima aplicación en los años 70, y caerían en desuso, su adopción sentó las bases para el alcance de consensos posteriores, como, el “Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre Migrantes Ilegales” en 1994, y, a partir del año 2001, la implementación de una serie de acuerdos que buscarían la libre circulación de personas entre los países miembro de la Comunidad Andina de Naciones. Por ejemplo, la “Decisión 501” (2001) sobre la creación de “Zonas de Integración Fronterizas” cuya finalidad era el simplificar y eliminar en algunos casos, determinados procedimientos que obstaculicen la libre circulación de personas. La “Decisión 503”, que permitió a los ciudadanos de la CAN, la utilización de la cédula de identidad como documento habilitante para ingresar a cualquier de los países andinos. La “Decisión 504”, por la que se establece la creación del “Pasaporte Andino”, como modelo común de documento de viaje, o; la “Decisión 545” (2003), sobre las migraciones laborales, y por la cual, se establecen normas que les permitan a los ciudadanos de la CAN, la libre circulación y permanencia con fines laborales o bajo relación de dependencia. Proceso que se llevó a cabo de manera gradual y que culminaría para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en 2005 (Gurrieri 2005, 6 – 7; CSM 2015, 28).

La misma CSM destaca que tanto en el MERCOSUR como en la CAN, los temas migratorios cobran mayor importancia y toman nuevas direcciones a partir del 2000, a raíz de los avances que se sucedieron durante la Reunión de Ministros de Interior (RMI) del MERCOSUR. Así, en el año 2002, se produce un hito fundamental en materia de movilidad humana con la firma del “Acuerdo sobre Residencia de Nacionales de los Estados del MERCOSUR y Asociados”.⁵ Las lógicas de seguridad que venían siendo utilizadas cambian y son reemplazadas por un enfoque que prioriza los derechos – base ética de la CSM – y por criterios de “no securitización” de las migraciones (CSM 2015, 30).

Ahora bien, en relación a Colombia específicamente, se podría decir que los cambios en favor de los migrantes se inician con la Constitución de 1991. En ella, se introdujeron algunos principios y elementos importantes relativos a la nacionalidad y ciudadanía de los colombianos como, el reconocimiento de la nacionalidad a los hijos de colombianos nacidos en el extranjero; el mantenimiento de la nacionalidad colombiana al adquirir otra nacionalidad; el derecho al voto para asegurar la participación política de los ciudadanos colombianos en el exterior; la delegación y obligación del Defensor del Pueblo para orientar a los colombianos en el extranjero y brindarles asistencia en el ejercicio y protección de sus derechos a través de los servicios consulares y; la inclusión de una curul en el Congreso Nacional en representación de los migrantes colombianos en el exterior (Araujo y Eguiguren 2009, 5; Ramírez, Zuluaga y Perilla 2010, 21).

Este giro del estado colombiano hacia la preocupación por sus ciudadanos en el exterior se vio también expresado a inicios del nuevo siglo, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006, donde, se puede atestiguar un cambio de enfoque, vinculando a la migración con el desarrollo (Araujo y Eguiguren 2009, 5). En este documento se decidió incluir un apartado sobre las comunidades de colombianos residentes en el exterior. En él, el Estado propone continuar con los programas de asistencia para sus ciudadanos en el extranjero, y menciona que, “adelantará programas especiales con aquellos países donde residan colombianos indocumentados, con el fin

⁵ MERCOSUR DEC. CMC 28 de 2002.

de mejorar sus situación laboral, económica y social” (Departamento Nacional de Desarrollo 2003, 97-98).

En el año 2004, a través de la Resolución 3131, el gobierno decide crear el programa “Colombia Nos Une”, un proyecto adjunto al Ministerio de Relaciones Exteriores cuyo objetivo era el de desarrollar y articular políticas migratorias que permitan el resguardo y bienestar de los colombianos en el extranjero. Y también, permitió la ejecución de varias iniciativas de apoyo al migrante como los proyectos: “Plan Retorno Activo”, “Plan Comunidad” y la creación del “Observatorio de Migraciones”, por nombrar algunos (Ramírez, Zuluaga y Perilla 2010, 21-22).

Años más tarde, en 2008, través de este mismo programa se presenta la propuesta de “Política Integral Migratoria” (PIM), con el objetivo de inscribir “los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos que viven en el exterior y los extranjeros que residen en el país”. Este conjunto de políticas públicas fue aprobado en agosto de 2009 por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), a través del Documento CONPES 3603 (Ramírez, Zuluaga y Perilla 2010, 22).

En 2011 el Ministerio de Relaciones Exteriores creó la Unidad Administrativa Especial “Migración Colombia”, con el objetivo de trabajar hacia la elaboración de nomas y aplicación de prácticas relativas a la gestión de la movilidad humana en el país (OIM 2013). En ese mismo año se expide la Ley 1465, a través de la cual se establece el “Sistema Nacional de Migraciones” (SNM), con el propósito de agrupar a las diferentes instituciones y organizaciones especializadas en temas de movilidad de personas, así como a los diversos instrumentos de política pública (normas, procesos, programas, etc.) para que trabajen conjuntamente en el “diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política migratoria”, con la finalidad de fortalecer los vínculos del Estado con su comunidad de ciudadanos en el exterior y ayudar al mejoramiento de su calidad de vida (Ramírez y Mendoza 2013, 95)

También en 2011, por el Decreto 4976, se autoriza la creación del “Fondo Especial para las Migraciones”. Un instrumento destinado a proveer asistencia financiera al Ministerio de Relaciones Exteriores, para los casos en que éste, a través de los consulados de Colombia en otros países, necesiten proporcionar ayuda a los ciudadanos colombianos que precisen de asistencia y protección. En 2012, a través del Decreto 0019, se establecen los lineamientos para

el registro de ingreso de extranjeros al territorio colombiano a través del “Sistema Nacional de Registro de Extranjeros” (Ramírez y Mendoza 2013, 95-96).

Un asunto no menos importante dentro del conjunto de políticas públicas y otros instrumentos jurídicos que se han elaborado en Colombia, es el tema de la migración de retorno.

Disponiéndose por la Ley 1565 de 2012, la creación de incentivos que faciliten el regreso de los colombianos a su país. La Ley contemplaría facilitar acompañamiento integral para quienes desearan acogerse al programa de retorno de manera voluntaria, siempre y cuando dichos candidatos cumplan con los requisitos de ser mayores de edad, haber residido al menos por tres años fuera de Colombia y manifestar por escrito su voluntad de formar parte del programa. La Ley 1565, podía extenderse a los colombianos que recayeran dentro de cualquiera de los siguientes cuatro casos: retorno solidario, para aquellas víctimas del desplazamiento forzado a causa del conflicto armado o para quienes residiendo en el extranjero estuviesen viviendo en situación de pobreza extrema; retorno humanitario o por causa especial, para quienes estuviesen atravesando situaciones que pongan en riesgo su integridad o la de sus familiares; retorno laboral, para aquellos que hayan adquirido habilidades y destrezas de provecho para el país, y; retorno productivo, para aquellos con el interés y la capacidad de cofinanciar proyectos productivos y de desarrollo a su regreso ” (Ramírez y Mendoza 2013, 96).

Respecto a la inmigración en Colombia, se puede destacar que, la mayor parte de ella ha sido históricamente de carácter regional. Y se observa un fenómeno común; gran parte de la inmigración en Colombia proviene de sus países limítrofes, principalmente, la República de Venezuela y Ecuador. Las cifras oficiales arrojadas por el censo de 2005, indicaban que 109.971 extranjeros residían en territorio colombiano hasta dicho año. Esta cifra, según un informe del Banco Mundial en 2010, se eleva hasta las 110.297 personas. De ellas, los ciudadanos de nacionalidad venezolana son quienes mayor proporción ocupan, con un 33,9% del total, seguidas de ciudadanos de nacionalidad estadounidense, con un 13,7%. Ecuador se ubica en tercer lugar, con un 10,3% del total y le sigue España, con un 4,8% (Ramírez y Mendoza 2013, 96).

Un dato a tomar en cuenta, es que, en los últimos años, varios de los países que forman parte de la CSM, sobre todo, Argentina, Brasil, Chile y Ecuador, no sólo se han convertido en países de recepción de inmigrantes provenientes del Caribe, África y Asia, sino que, como en el caso de Ecuador, Colombia y Perú, se han constituido también como países de tránsito para quienes

tienen a los Estados Unidos como su destino final hacia el norte, o para quienes buscan llegar a Brasil en el cono sur (Ramírez, Ceja y Alfaro 2019, 20).

En la siguiente tabla, se propone un listado de los principales consensos alcanzados en la CSM durante sus sesiones anuales y frente a ellos, se presentan los instrumentos de política pública promulgados por el gobierno de Colombia durante el mismo periodo de tiempo con el fin de normar la movilidad humana dentro y fuera de su territorio.

Tabla 3.2. Unidad de observación Colombia

Año / Período	Tema de Trabajo / Consenso CSM	Acción del Estado	Origen de la acción
2001		Resolución No. 0326 Creación del Comité para la Asistencia de Connacionales en el Exterior.	Consejo Nacional de Política Económica y Social
2001		Ley No. 679 Expedición de estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación y el turismo sexual con menores de edad. Constitución: Art. 44	Consejo Nacional de Política Económica y Social
2002	Declaración Final (2002) “Promover la migración segura y fortalecer los mecanismos para el combate del ilegal de personas (CSM 2002, 3).	Ley No. 747 Reformas al Código Penal. Se tipifica el delito de trata de personas y se dictan disposiciones.	Consejo Nacional de Política Económica y Social
2003		Decreto No. 1239 Creación de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.	Consejo Nacional de Política Económica y Social
2003	Declaración Final 2002 “Velar por el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, de	Ley No. 812 Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2002/2003.	Consejo Nacional de Política Económica y Social

	conformidad con las legislaciones internas de los países y los instrumentos internacionales sobre la materia” (CSM 2002, 3).	Creación del Programa “Colombia Nos Une”.	
2005		Ley No. 985 Adopción de medidas contra la trata de personas y la atención de víctimas de la misma.	Consejo Nacional de Política Económica y Social

Elaborado por el autor en base a CSM (2015); Araujo y Eguiguren (2009); CONPES (2001, 2002, 2003) y Plan Nacional de Desarrollo (2003).

3.3. Estudio de casos: Las experiencias exitosas de Ecuador y Colombia en la Conferencia Suramericana sobre Migraciones

En este apartado de la investigación se propone un análisis comparativo entre dos documentos oficiales de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, a los que la Organización denomina, “experiencias exitosas” de Ecuador y Colombia.

Estos documentos fueron elaborados por las instituciones gubernamentales encargadas de la política migratoria en ambos países, y fueron presentados a solicitud de la CSM como parte de una propuesta de apoyo informativo a la Secretaría Técnica del foro, y como un instrumento de cooperación horizontal. Según se desprende del documento oficial de trabajo, ésta “propuesta de acción” tuvo como objetivo, que los Estados miembros de la Conferencia puedan intercambiar información sobre “experiencias exitosas” y “buenas prácticas” articuladas en sus propios territorios, en el ámbito de la política y la gestión migratoria (CSM 2014, 2-4).

Lo que se busca es, aplicar la perspectiva comparada en la documentación de ambos casos, con el objetivo de determinar si existen o no tendencias y procesos comunes en el diseño y elaboración de los lineamientos, normas, prácticas o políticas migratorias articuladas por ambos países en sus territorios. Y también, identificar, la existencia o no de posibles convergencias o divergencias políticas entre ambas unidades políticas, en función de los acuerdos alcanzados al interior de la CSM sobre la temática.

¿Qué normas, políticas y/o prácticas se puede decir que Ecuador y Colombia han implementado en sus territorios en función de los temas socializados y los compromisos alcanzados en la CSM.

A continuación, se propone la Tabla No. 8. En ella se resume la información contenida en los documentos “Experiencia Positiva” de Ecuador y Colombia en la CSM y se procede al análisis de su contenido.

Tabla 3.3. Observación de “Experiencias Exitosas” de Ecuador y Colombia en la CSM

Experiencias/Prácticas exitosas de Ecuador	Experiencias/Prácticas exitosas de Colombia
Creación del Viceministerio de Movilidad Humana.	Fomento de iniciativas productivas que permitan el emprendimiento entre los colombianos retornados a su país. Hacia el año 2015, 3.804 personas se han beneficiado de los proyectos productivos.
Implementación del Programa “Bienvenidos a Casa”. Programa que ayudó con cerca de 21.000 trámites de menaje de casa.	Elaboración de un modelo de atención a la población migrante retornada, con hojas de ruta y protocolos implementados en cuatro regiones de Colombia.
Implementación del programa “Ecuador Saludable Voy por ti”, dirigido a la reincorporación de profesionales de la salud emigrados. En total, 1740 profesionales regresaron al Ecuador a brindar sus servicios.	Fortalecimiento a la respuesta de ayuda humanitaria de emergencia a través de la remodelación de las instalaciones del Hogar de Paso de la Comunidad Scalabriniana en dos regiones fronterizas.
Implementación del Programa “Bono de vivienda” para migrantes. Total de inversión: \$924.520 y un total de 178 personas beneficiadas.	Mediante las Leyes 1465 (2011) y 1565 (2012), se instaló y se puso en funcionamiento 8 Oficinas para Atención al Migrante (OAM). Estas buscan facilitar la inclusión de las personas retornadas a la sociedad. A 2015, 8.683 personas han sido asistidas por estas Oficinas.
Asistencia profesional a 1.268 familias ecuatorianas que arreglaron con éxito sus litigios con casas hipotecadas en España.	Hasta el año 2015, 7 zonas territoriales de Colombia cuentan con autoridades con formación en temas de movilidad humana.
En concordancia con el principio de no discriminación y el derecho a la movilidad contenidos en la Constitución de 2008, el Ecuador ha reconocido y otorgado hasta 2015, a 57.000 personas el estatus de refugiadas.	
En concordancia con la Constitución de 2008 y el Código de la Democracia, se integró 6 escaños en la Asamblea del Ecuador, en representación de la población migrante en el	

<p>exterior. Adicionalmente, los extranjeros y extranjeras residentes en el país, tienen derecho a elegir y ser elegidos para desenvolver cargos públicos.</p>	
<p>Se trabajan políticas de movilidad humana con el objetivo de posicionar a nivel regional los principios de “Ciudadanía Sudamericana”, la defensa de los derechos del migrante y el diálogo multilateral en temas migratorios.</p>	

Elaborado por el autor en base a CSM (2020).

De la tabla anterior se puede argumentar que, es posible identificar una agenda de trabajo en Ecuador y Colombia focalizada mayormente en dos ejes principales: el primero y más notorio, es la disposición de ambos Estados por crear programas de vinculación con sus connacionales en el exterior. Y, en ese sentido, ha sido clave el diseño de iniciativas cuya finalidad ha sido apoyar a la población migrante en el extranjero, y la promoción de la protección sus derechos y los de sus familias. En segundo lugar, se puede identificar también el trabajo de ambos países por implementar programas dirigidos a facilitar la reinserción de los emigrantes y sus familias retornadas. En el caso ecuatoriano, incluso, se decidió extender y reconocer nuevos derechos políticos a su diáspora, a través de la asignación de seis escaños en la Asamblea Nacional, una acción que tiene sus bases en los principios de la representatividad.

De la misma manera, se puede identificar el compromiso de Ecuador y Colombia por sentar las bases y avanzar en el desarrollo de normas y políticas que permitan de alguna manera, el reconocimiento, control y penalización del delito de tráfico ilícito de personas y migrantes. Entendiendo que, ambos grupos lo conforman personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y las cuales, pueden ser reclutadas por grupos criminales que desean aprovecharse de su situación.

También, en el caso ecuatoriano, es posible reconocer un tercer eje temático de trabajo, y el cual, ha sido fomentado por la CSM desde sus primeras reuniones. Este es, el fomento de prácticas que permitan una migración regularizada o la libre circulación de personas. En ese sentido, tal y como menciona el documento citado en la Tabla No. 8, el Ecuador, buscando ser coherente con el principio de no discriminación y el derecho a la movilidad humana, ambos reconocidos en la

Constitución del 2008, otorgó hasta el año 2015, el estatus de “refugiado/a” a 57.000 personas que ingresaron a su territorio en busca de protección (CSM 2015, 1).

A pesar de que lo expuesto en los dos documentos que contienen las “experiencias exitosas” de Ecuador y Colombia en la CSM, concuerda justamente con los consensos y acuerdos alcanzados por los miembros del foro en sus reuniones anuales, así como con las recomendaciones emitidas por esta instancia para los diferentes actores que desarrollan sus actividades alrededor del fenómeno migratorio, no ha sido posible encontrar una causalidad directa entre los acuerdos alcanzados y las prácticas y programas articulados por ambos países en sus territorios. Lo que se puede encontrar en ambos casos, es más, una correlación de temas.

A pesar de que, desde las primeras ediciones de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, se establecieron principios y lineamientos que permitieran la protección coordinada de los derechos fundamentales de los migrantes sudamericanos en todas las regiones del mundo, especialmente en temas de seguridad social, garantías laborales, la implementación de mecanismos de apoyo consular y la adopción de políticas regionales frente al tráfico ilícito de personas, no se pudo hallar documentos oficiales que demuestren que dichos temas fueron tratados al interno de las instituciones gubernamentales encargadas de dichos temas. Esto, aun cuando la CSM encargó a las delegaciones participantes, que se trabaje procurando que los Estados suramericanos puedan armonizar sus legislaciones sobre la base de los temas socializados y los acuerdos alcanzados (CSM 2002, 1-2; CSM 2002, 2-3; Gianelli 2008, 113).

Sin embargo, en entrevista con Jacques Ramírez (2022), Doctor en Antropología Social, experto en temas migratorios y miembro de la delegación de Ecuador en la IX y XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, supo comentar que, varios de los temas tratados durante las ediciones de la CSM en las que él tuvo la oportunidad de participar, sí fueron posteriormente socializados dentro del Ministerio del interior, la Cancillería, y la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI).

Su aseveración como experto participante en el foro concuerda con los hallazgos citados en el trabajo de Dobbin, Simmons y Garrett (2007), donde se menciona que, diversos estudios han encontrado que los países están más dispuestos a ratificar determinadas convenciones cuando estos llevan años participando en conferencias o instancias internacionales y mientras son miembros de diferentes organizaciones no gubernamentales y organizaciones no

gubernamentales internacionales. Esto, se da como una tendencia entre pares mientras la popularidad de las convenciones sobre determinados derechos o temas se incrementa. Para el caso, citan como ejemplo la tendencia hacia la ratificación de la Convención sobre los Derechos de la Mujer mientras las organizaciones internacionales definían los derechos de la mujer como una norma importante (Dobbin, Simmons y Garrett 2016, 451).

3.4. La CSM: Oportunidades y retos en la regionalización de la agenda migratoria

Referirse a la regionalización de la agenda migratoria requiere prestar especial atención a la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), la cual, cómo se detalló con anterioridad, justamente supone un espacio intergubernamental cuyo propósito ha sido el facilitar el diálogo y la cooperación a nivel regional a través del intercambio de experiencias y la difusión de ideas y prácticas de ámbito migratorio. Por ello, no es de extrañar que exista una relación entre este espacio y los procesos de integración subregionales, como son la CAN y el MERCOSUR.

La manera en que se ha constituido la CSM ha facilitado la cooperación y la integración regional a través de la participación de los Estados en su foro anual. Sin embargo, el camino para lograr metas comunes sobre este ámbito en la región no es ajeno a los posibles obstáculos y problemas que el proceso mismo de la integración regional puede desprender a través de sus propias iniciativas. De acuerdo a los planteamientos de Nejamkis (2017), al ser la integración un proceso que implica la búsqueda de consensos en fenómenos de carácter económico, político, social o cultural, existe un grado de complejidad inherente al mismo, y que se ha visto de la misma forma reflejado, al establecer políticas coordinadas o comunes en lo que se refiere a los flujos migratorios y la movilidad de las personas entre territorios (Nejamkis 2017, 2).

Revisada la documentación oficial de las primeras quince reuniones anuales de la CSM, como, sus agendas, documentos de trabajo, relatorías, discursos y Declaraciones Finales, se pudo evidenciar que, durante las primeras versiones del foro, el tema principal de socialización fue la adopción del modelo de “gestión de las migraciones” ampliamente difundido por la OIM en todas las regiones del mundo. Su argumento principal era la necesidad de aplicar “políticas responsables” que permitan flujos migratorios “ordenados y planificados”, como una solución a la migración irregular y al tráfico de personas (CSM 2000, 1; Estupiñan 2013, 16).

En el año 2003, por ejemplo, durante la cuarta edición del foro, en Montevideo, Uruguay, fue a través del discurso del Director General de la OIM, el Señor Brunson Mckinley, que se habló más detalladamente sobre los términos “gestión” y “governabilidad” migratoria, como un modelo clave para obtención de “resultados concretos”. Expresando que:

“[...] es preciso que se reconozca la gestión migratoria como un componente del sistema de gobierno de todos los países, y tal como debería ser una esfera prioritaria de cooperación orientada hacia el desarrollo de las capacidades en los países que necesitan ayuda para cumplir con los requisitos internacionales.” (Discurso del Director General de la OIM en la Cuarta CSM 2003, 3).

Sin embargo, si nos concentramos en las metas trazadas tanto por la CSM, como por los dos principales bloques o procesos de integración regional de Suramérica, CAN y MERCOSUR, se puede observar que han tenido en común la implementación de conceptos que podrían haber resultado complejos en la práctica, como la figura de la “ciudadanía regional o sudamericana” o la “libre circulación” de personas. Iniciativas que suscitaron una serie de debates internos sobre la importancia y la necesidad de llevar a cabo ajustes y reformas a todas las legislaciones de los países de la región, cuyas practicas migratorias se han venido aplicando de manera histórica (Nejamkis 2017, 2). Y que, en algunos casos, dichas legislaciones habían sido directamente heredadas y aplicadas por gobiernos anteriores que llegaron al poder de formas no democráticas (García 2016, 4).

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es el proceso de integración más antiguo de la región (1994), y constituye uno de los modelos más eficaces en la homologación de categorías migratorias, procedimientos de contratación de trabajadores y articulación de mecanismos y planes de acción. La CAN, ha sido en la región, el primer acuerdo regional que tipificó categorías y procedimientos migratorios (Mármora 1994 en Guerrieri 2005, 6).

Entre sus logros más importantes destacan, la Decisión No. 501, firmada en 2001, la cual, entre otras cosas, permite la adopción de las “Zonas de Integración Fronteriza”, las cuales, tenían como objetivo, la flexibilización y simplificación de los obstáculos a la circulación de personas. De forma complementaria, la adopción de la Decisión 502, cuya finalidad era la creación de los “Centros Binacionales de Atención de Fronteras”. Una herramienta que permite la articulación de un sistema integrado de gestión y control de los movimientos migratorios a través de los pasos

fronterizos de los estados miembro. Y, la aprobación de la Decisión 503, que facilitó a los ciudadanos del bloque la presentación de su documento de identidad como documento de viaje para ingresar y permanecer en calidad de turistas en cualquiera de los estados miembro (Gurrieri 2005, 6).

Por otro lado, en el marco del MERCOSUR, la dimensión migratoria comenzó a ser tratada desde los primeros momentos de su fundación en el año de 1991. Si bien, la temática no estuvo incluida de manera específica en ninguno de los subgrupos de trabajo, su tratamiento se desarrolló en el marco de trabajo del Subgrupo No. 2, que se especializó en asuntos aduaneros y complementariamente en el Subgrupo No. 11, cuya área de trabajo era las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social (Gurrieri 2005, 7).

Dentro de los hitos más importantes conseguidos por el MERCOSUR en lo referente a la movilidad de personas destacan, la Reunión de Ministros del Interior del bloque en 1996, espacio donde se discutieron temas de seguridad y migratorios. A partir de las propuestas generadas en dicha reunión, se gestó el Acuerdo sobre “Tráfico Ilícito de Migrantes” mediante la firma de la Decisión CMC 37/04, y cuyas bases se desprendían del “Protocolo de la ONU contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire” del año 2000. El “Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, mediante el Acta CMC 02/02, que vino a dar un importante sustento para la gobernabilidad de los flujos migratorios. Dentro de este Acuerdo se destaca, el permiso de inserción para los migrantes en las sociedades receptoras, sostenido en el principio de que la legalidad constituye la base de toda sociedad democrática. Un hito dentro de las acciones que confluyen hacia la integración regional (Gurrieri 2005, 8).

Todos estos avances en el tema de la libre circulación de personas y el tratamiento de las migraciones en la región, dan muestras de la voluntad de los bloques CAN y MERCOSUR por avanzar en la materialización de sus proyectos de integración regional. Acciones que se vieron ampliamente impulsadas con la aplicación del “Enfoque de Derechos Humanos” en las migraciones, el cual fue promovido por los Estados de la región dentro de la CSM. Al menos así lo consideran autores como García (2016), al resaltar que, tanto en las legislaciones migratorias de algunos países suramericanos, como en los lineamientos y agendas migratorias de los bloques intrarregionales (CSM, Mercosur, Unasur), se ha podido evidenciar una suerte de “humanización” de las migraciones, que ha permitido reemplazar antiguos marcos regulatorios

por nuevos instrumentos legislativos que incorporan la variable de los Derechos Humanos (García 2016, 109-110).

En ese sentido y aplicando algunos de los conceptos de las teorías de la difusión, podríamos argumentar que, dentro de la CSM se propagaron dos ideas o conceptos principalmente. En primer lugar, el de “*migration management*” promovido en todo el mundo a través de los Procesos Consultivos Regionales con la finalidad de que todos los países a ellos adheridos adoptasen las normas y prácticas de la agenda migratoria internacional. Y, en segundo lugar, el enfoque de Derechos Humanos aplicado de manera transversal a los temas de movilidad humana en todos los países de la región. Tema que, según los documentos oficiales de la CSM, se colocó en la agenda de trabajo por iniciativa propia de los Estados participantes en el foro. E incluso, posibilitó que éstos se presentaran como bloque con una posición concertada en otras instancias de política pública.

Esto, empata con el trabajo de Risse (2016) donde se explica a la ‘difusión’ como, un proceso en el cual, a través de la participación activa de varios actores que por cuenta propia deciden adoptar determinados modelos institucionales, políticas, normas y/o prácticas a su experiencia propia, generan como resultado, escenarios de convergencia institucional (Risse 2016, 90).

Jacques Ramírez, reafirma lo dicho anteriormente, al comentar en su entrevista que: “Hay que decirlo en su manera justa. La CSM sí se metió muchísimo con el tema de derechos. Sobre todo, comparando con el Proceso de Puebla, hay una diferencia clara en el tratamiento. Y eso sí te dice mucho la perspectiva de Sudamérica” (Jacques Ramírez, entrevista vía zoom, 22 de febrero de 2022).⁶

Jacques Ramírez (2022), incluso menciona que, en su momento, hubo tensiones entre los funcionarios de la Secretaría Técnica de la CSM y la delegación de Ecuador, en tanto que, había una clara divergencia en cuanto al enfoque conductor que ambas partes buscaban para el tratamiento de las migraciones dentro de la región, así como para la socialización de ideas y la construcción de lineamientos sobre el tema. Y agrega que, en todo momento se buscó dejar en claro que, desde Ecuador, se va a tratar de hacer respetar el enfoque con el que se elaboró la

⁶ Jacques Ramírez, Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana de México, investigador, experto en temas migratorios y miembro de la delegación de Ecuador en la IX y XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en conversación vía Zoom con el autor. Febrero, 2022.

Constitución de 2008: [...] “que se llama el enfoque de derechos, libre movilidad; y eso no tiene que ver con la gobernabilidad ni con el control” (Jacques Ramírez, entrevista vía zoom, 22 de febrero de 2022).

De hecho, en función de esta contraposición de perspectivas, el mismo Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del Mercosur, en trabajo conjunto con la Oficina Regional de la OIM, menciona en uno de sus documentos oficiales dedicados a la “Migración y Derechos Humanos” (2016) que, la CSM se diferencia de otros Procesos Consultivos Regionales debido al “posicionamiento de los Derechos Humanos del migrante como centro de sus propuestas de política” (IPPDH, OIM 2016, 33).

Incluso, al definir a la gobernabilidad de las migraciones, indican que, debido a la amplia aceptación y adopción del enfoque de Derechos Humanos en diferentes niveles e instancias de integración regional en Suramérica, ésta perspectiva (la “gobernabilidad de las migraciones”), que adapta para sí la variable de la migración con derechos, se presenta como un “contrapeso” al modelo tradicional de “gestión migratoria”, que se basa más en la “contención” o “control” de estos movimientos. Y, además, como una perspectiva con la posibilidad de incentivar una política de fronteras abiertas o la articulación de políticas migratorias más eficaces (IPPDH, OIM 2016, 33-34).

La adopción y adaptación del enfoque de derechos en las migraciones también tuvo sus repercusiones a nivel de las legislaciones internas de algunos países. Por ejemplo, según destaca García (2016) de la postura general y consensuada que mantuvieron las delegaciones de la CSM durante sus sesiones, se derivaron iniciativas legislativas para mejorar la hospitalidad de las personas extranjeras en el espacio del Mercosur. Y también, se trabajaron varios instrumentos de política pública que incorporaron en su cuerpo el enfoque de Derechos Humanos (García 2016, 112). A saber, en Argentina, la Ley 25.871 de 2004, que fija las directrices de las políticas migratorias del Estado, en cuanto a derechos y obligaciones de los extranjeros: permanencia, legalidad, etc. (OEA 2004, 1-2); en Ecuador, el Artículo 40 de la Constitución de 2008, que “reconoce a las personas el derecho a migrar” y que indica que, “no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (OEA 2011, 20); En Uruguay, la Ley 18.250, que, “reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la

reunificación familiar, el debido proceso y acceso a la justicia [...]” (OEA 2011, 1); y en Bolivia, con la Ley de Migración No. 370, que establece la garantía de los derechos para los nacionales, así como extranjeras y extranjeros, por parte del Estado boliviano (DIGEMIG 2013, 2-3).

Esta convergencia de instrumentos legislativos construidos en clave de derechos humanos advierte un proceso de difusión que, si bien, no puede interpretarse como una reproducción o réplica de políticas o normas, en él, si puede identificarse la difusión del enfoque de Derechos Humanos para las migraciones en la región. Esto incluye, la difusión e implementación de conceptos como la “libre circulación”, la “ciudadanía sudamericana” e instrumentos aún más tangibles, como son, los Acuerdos de Residencia del Mercosur.

Respecto a este tema, Jacques Ramírez (2022), comentó:

Algo que se colocó con fuerza, fue la necesidad de actualizar los marcos jurídicos. En esto también la CSM fue muy importante. Desde que Argentina cambió su ley en el 2003, se venía diciendo: ‘todos tienen que actualizar este marco’ [...]. [...] Más allá de la concreción de una política, un plan, un proyecto específico en materia de migración, para mí lo central es, cómo a partir de estos espacios regionales como la Conferencia Suramericana, se cola una forma de entender la migración, y ésta es, la gestión de la migración, la gobernabilidad de las migraciones (Jacques Ramírez, entrevista vía zoom, 22 de febrero de 2022).

Sobre este mismo tema, María del Pilar Cruz, Ministra Consejera del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y miembro de la delegación de Colombia en la XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, comentó:

Creo que es complejo una gobernanza por ejemplo del tema migratorio, porque entra en juego también el tema de la soberanía de los Estados. [...] ¿Qué tan dispuestos están los Estados en América Latina a acoplarse a una dinámica regional y estandarizar parámetros migratorios? Esa sería la meta y yo creo que sí es posible hacerlo (Pilar Cruz, entrevista vía zoom, 9 de julio de 2022).⁷

Además, cuando se le preguntó sobre, ¿Cuál es la importancia de que existan espacios de diálogo como la CSM, donde se busca la cooperación de los países de la región? Contestó:

⁷ María del Pilar Cruz, Ministra Consejera del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y miembro de la delegación de Colombia en la XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en conversación con el autor vía Zoom. Julio, 2022.

Creo que la importancia es que, dado que es un tema que siempre ha existido [...] y más entre países fronterizos [...] es necesario que se generen estos espacios de diálogo para que la región esté preparada a los nuevos desafíos que trae la migración. Es necesario sentarse a conversarlo. [...] Es necesario sentarnos y poder hacer el diagnóstico y trazar una línea de ruta. ¿Qué es lo que nos importa? ¿Para dónde vamos? (Jacques Ramírez, entrevista vía zoom, 22 de febrero de 2022).

Y, sobre esta misma pregunta Jacques Ramírez replicó:

Yo creo que desde estos espacios regionales se pueden y se deben cocinar políticas [...] del tema que trabajas, en este caso migratorio. Sobre todo, en migración que no es un asunto que acarrea un país, al menos son dos, mínimo. [...] entonces, esto implica que tenemos que tomar una decisión colectiva (Jacques Ramírez, entrevista vía zoom, 22 de febrero de 2022).

Considerando que, la CSM constituye una instancia de cooperación y consulta en el ámbito de las migraciones para los países de la región suramericana, y cuyo objetivo es expedir recomendaciones, sugerencias o directrices, así como promover iniciativas y programas que permitan diseñar y elaborar políticas para el tratamiento de las migraciones internacionales, y que, la adhesión de los países suramericanos al foro se da como una respuesta a las limitaciones que producen las políticas unilaterales y como una muestra de voluntad de los Estados de la región por alcanzar consensos, y con ellos, mayores grados de gobernabilidad migratoria; se puede concluir que, la adhesión y participación de Ecuador y Colombia en la CSM, sí incentivó en estos dos Estados, el diseño y la elaboración de normas, prácticas, políticas, programas y proyectos con orientación migratoria, pero, más que su creación, lo que promovió fue la adaptación del enfoque de derechos y la inserción de principios como el de la “libre movilidad” y la “ciudadanía sudamericana” en ellos.

3.5. Conclusiones

En este capítulo se buscó explicar, de qué manera la socialización de ideas e intercambio de experiencias que propició la Conferencia Suramericana sobre Migraciones entre los países de la región, influyó posteriormente en la formulación y articulación de políticas públicas, normas y/o prácticas migratorias en Ecuador y Colombia.

Para cumplir con dicho propósito, se realizaron las siguientes acciones: en primer lugar, se realizó una descripción general del fenómeno migratorio en Ecuador, así como de la

normatividad con la cual la temática ha sido abordada durante los primeros años del siglo XXI. Se presentó también una tabla resumen con los principales acuerdos alcanzados en materia migratoria dentro de la CSM y frente a ellos, los instrumentos legislativos elaborados por Ecuador que guardan concordancia con los temas tratados en el Foro. Luego, se realiza el mismo ejercicio para Colombia. Finalmente, se propuso un estudio de caso comparado, con el cual se buscó determinar si existen o no similitudes en el diseño y articulación de normas, prácticas o políticas migratorias en ambos países. Esto, en función de los temas socializados y acuerdos alcanzados al interior de la CSM sobre la temática.

Lo que se encontró, indica que, la CSM, más que influir en la formulación y articulación de políticas públicas, normas y/o prácticas migratorias a través de su espacio de cooperación y concertación política, lo que facilitó fue la difusión de su modelo de “gestión migratoria”, basado en un conjunto de acciones que buscan regular la actuación de los Estados con el fin de controlar los flujos migratorios internacionales. Sin embargo, debido a la extendida adopción y aplicación del enfoque Derechos Humanos en varios niveles políticos de los países suramericanos y en los principales procesos integracionistas de la región (CAN y MERCOSUR), la CSM ha tenido que adaptar dicho enfoque a su modelo, y ha introducido así, el término “governabilidad migratoria”. Perspectiva que se presenta como un modelo intermedio entre la “gestión” de la movilidad humana y la migración con derechos.

La armonización del enfoque de derechos como eje transversal de las políticas y normas migratorias socializadas por los participantes de la CSM, da muestra de uno de los principios que sostienen los teóricos de la difusión sobre el papel de las ideas, “los cambios generados en las ideas impulsan la difusión de políticas” (Dobbin, Simmons y Garret 2016, 450). Mientras el enfoque constructivista apunta a la teoría y la retórica como fuente de estas ideas, el enfoque de aprendizaje apela a la racionalidad y la deducción observacional como fuente de éstas. Dicho de otra manera, la aplicación generalizada del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, normas y prácticas migratorias promovidas dentro de la CSM, se deben en gran medida a la difusión y adopción de las ideas impulsadas al interior de este espacio.

Dicha difusión se produjo a través de los acuerdos, conclusiones y/o recomendaciones que se registraron en cada una de las Declaraciones Finales del foro. Entendiendo que, dichos documentos llegan a plasmarse después de todo un proceso de conversación y socialización de

ideas, prácticas y experiencias entre los miembros, y que, por hallarse redactados dentro de este documento, se entienden como compromisos a ser trabajados y alcanzados de manera independiente por cada uno de los integrantes.

Además, según menciona la propia CSM, el objetivo de las Declaraciones Finales que se trabajan en el Foro, es “garantizar la continuidad del tratamiento de aquellos temas que están en debate, permitiendo a la Presidencia Pro Témpore, a la Secretaría Técnica y a los miembros del foro, hacer diagnóstico y seguimiento de los compromisos adquiridos en las mismas” (CSM 2013, 3).

Estas adopciones, que tienen como objetivo la consecución y coordinación de políticas regionales consensuadas, buscan también el registro de mayores niveles de gobernabilidad migratoria en la región, y podrían ser consideradas como acciones hacia un proyecto y objetivo aún más grande, como lo es, la integración regional.

Conclusiones

El objetivo principal planteado para este trabajo ha sido analizar si el intercambio de experiencias que se dio en el marco de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), facilitó que países como Ecuador y Colombia articularan algunas de las prácticas socializadas en el Foro, en forma de políticas públicas, normas y/o prácticas migratorias al interior de sus propios territorios.

Para alcanzar dicho propósito, se recurrió a la utilización de tres enfoques teóricos que cuentan con varias herramientas conceptuales que se consideró, permitirían generar un mejor entendimiento y explicar de mejor manera, algunas de las características que le son intrínsecas a la temática migratoria, su gobernanza, los instrumentos a través de los cuales ésta es abordada y los mecanismos que permiten la difusión de sus prácticas en los niveles nacional, regional y global.

Las tres teorías en cuestión son, el regionalismo, abordado desde el Nuevo Enfoque Regionalista (NRA), el enfoque de la difusión y la gobernanza regional migratoria. Del primer cuerpo teórico se destaca su versatilidad a la hora de aplicarlo en cualquier proceso que tenga como finalidad la construcción de lo que entendemos por “región”. Con todas las particularidades y complejas realidades que estos procesos pueden conllevar y registrar. De esta escuela de pensamiento se abstrajeron particularmente tres conceptos: el de región, entendida como la unidad o zona que comprende la agrupación de Estados o territorios que comparten rasgos identificables; el de regionalismo, definido como el proyecto político movilizado por la interacción entre actores estatales y no estatales de cuya interrelación se pueden derivar, crear o moldear diferentes estructuras de gobernanza regional; y el de regionalización, entendido como el proceso que concentra actividades políticas, económicas y sociales cuya manera de relacionarse puede generar nuevas redes, actores y regiones.

De la segunda corriente, que es el enfoque de la difusión, se resalta los argumentos que explican cómo se producen los procesos de ‘armonización’ u ‘homogeneización’ de normas a nivel internacional. La percepción de que determinadas normas, prácticas o políticas que adoptan los Estados tienden a asemejarse, podría deberse a un proceso de “convergencia”; un proceso de participación activa donde los actores interesados en determinadas normas o prácticas, deciden adoptarlas y adaptarlas a su propia experiencia, lo que genera escenarios de convergencia

política. La difusión se da como una consecuencia de la interdependencia en los procesos de toma de decisión, donde, se entiende que las decisiones u adopciones políticas de un Estado están determinadas o influenciadas por las elecciones políticas de otros.

Finalmente, del enfoque de la gobernanza regional migratoria, se distinguen principalmente dos conceptos. En primer lugar, el de la gobernanza como tal, entendida como la manera en que los estados, sus instituciones y otros actores, ‘gestionan’ o ‘administran’ los asuntos que consideran de particular interés. La gobernanza se caracteriza también por la fragmentación de la autoridad política, entendiendo que, el acto de “gobernar” engloba una multiplicidad de actores tanto estatales como no estatales, con cuya coordinación institucionalizada, se posibilita la cooperación y provisión de bienes colectivos, a través de las acciones conjuntas que se promueven. Y, en segundo lugar, se destaca también la importancia del enfoque de “gestión migratoria”, en tanto que, como se pudo evidenciar en el presente estudio, supuso el conjunto de principios y prácticas migratorias más difundido e implementado por los Estados, instituciones especializadas, organizaciones internacionales, políticos y académicos alrededor del mundo.

En suma, se considera que el conocimiento sobre los enfoques teóricos mencionados y la comprensión de las herramientas conceptuales que se ha extraído de ellos, ayudan a comprender y explicar de mejor manera las motivaciones que llevaron a Ecuador y Colombia a formar parte de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Instancia que para el año 2015 se consolidó como el principal espacio de consulta y concertación política en materia de movilidad humana para los países de la región suramericana.

Los procesos sociales aquí estudiados, han sido abordados a través de una metodología de investigación cualitativa, que se buscó enriquecer a través del estudio de caso aplicado a las “experiencias exitosas” de Ecuador y Colombia en la CSM y la observación de otros instrumentos normativos que podrían haber sido diseñados a partir de la discusión de determinados temas al interior del Foro.

El estudio utilizó el análisis de contenido como método de análisis e interpretación de la información y datos recolectados, y empleó como herramienta de recopilación de información el análisis documental. Sobre todo, la investigación basada en internet, que es, donde se pudo encontrar las fuentes de información primaria, a saber, las actas de reunión, los discursos, las Declaraciones Finales, las relatorías y otros documentos de trabajo que registraron las

actividades llevadas a cabo por la CSM durante sus reuniones. También, las constituciones, las leyes, los reglamentos, documentos y páginas oficiales de los gobiernos de Ecuador y Colombia como Estados participantes. Y los artículos académicos, investigaciones, consultorías y otros documentos oficiales elaborados por los expertos y las organizaciones internacionales especializadas en el tema migratorio. También, se recurrió a la realización de entrevistas semiestructuradas, como método de triangulación, las cuales tuvieron como protagonistas a Jacques Ramírez de Ecuador y Pilar Cruz de Colombia, ambos, miembros de las delegaciones de sus respectivos países en al menos una o en varias de las reuniones anuales de la CSM entre los años 2000 y 2015.

Se hizo una revisión y descripción de la manera en que los movimientos migratorios empezaron a cobrar relevancia en los espacios de debate político y en las agendas de política internacional. Los Estados, principalmente aquellos que en la década de los 90's empezaron a reportar un importante aumento en la entrada de inmigrantes a sus territorios, sobre todo, de manera irregular, entendieron que la simple aplicación de mayores controles migratorios y medidas de seguridad, resultaba ineficaz al momento de querer controlar el ingreso de personas a través de sus fronteras. Así, aunadas a las estrategias nacionales, los países consideraron necesario el desarrollo de la cooperación bilateral, multilateral y regional para abordar los efectos de la migración internacional. Y consideraron que la cooperación interestatal, era clave para fomentar movimientos migratorios legales, seguros y ordenados.

Prueba de lo mencionado, ha sido la proliferación de los Procesos Consultivos Regionales (PCR) en todo el mundo. Estos son espacios de diálogo y participación que se han constituido como las instancias más importantes de consulta y concertación política regional en temas relativos a la movilidad humana. Si bien, estos foros no producen normativas o decisiones vinculantes, su existencia permite promover relaciones de confianza entre los Estados, impulsar la socialización de ideas, experiencias positivas y prácticas migratorias con el potencial de ser replicadas por los miembros, y, posibilita también una cooperación estrecha y coordinada entre los países que asisten a ellos.

En el caso de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, cabe mencionar que, las iniciativas que promovieron sus miembros durante el periodo de tiempo estudiado (2000 - 2015) y los esfuerzos que estos llevaron a cabo para conseguir mayores grados de cooperación y

armonización de normativas y prácticas migratorias, estuvieron relacionados directamente con uno de los tres objetivos principales del foro, el promover la integración regional.

Los espacios de concertación política, consulta y socialización de experiencias como la CSM, podrían considerarse como “regionalismos positivos”. Proyectos que buscan a través de las prácticas coordinadas y de la cooperación entre sus actores, la consecución de nuevos acuerdos políticos y el posicionamiento de agendas de trabajo en áreas distintas a las tradicionales, como son los temas de infraestructura, energía o la movilidad humana, por nombrar algunas.

En base a la terminología y herramientas conceptuales proveídas por los diferentes enfoques teóricos utilizados, se puede argumentar que, la regionalización de la agenda migratoria en la región puede ser entendida como la concentración de actividades, prácticas y decisiones tomadas por los estados suramericanos y sus representantes, con el objetivo de trabajar y colaborar conjuntamente en áreas de interés específicas. Lo que puede ser corroborado a partir del “Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo” en 1999, cuando todos los países de la región por iniciativa y voluntad propia, acordaron formar parte de la CSM. Reconociendo la importancia que entrañan los movimientos migratorios para la región.

En esa misma dirección, se puede corroborar también, que los procesos de regionalización tal y como sostienen algunos autores del NRA, se gestan, trabajan y estructuran desde dentro de las regiones, en función de los intereses y motivaciones que tengan los actores. Para el caso de la CSM, el foro se funda a partir del interés mostrado por los gobiernos de la región, por cooperar e intercambiar información alrededor de tres ejes principales: abordar el tema migratorio y sus vínculos con el desarrollo económico y social de los países que la emiten; el tratamiento de la movilidad humana como parte de los principales proyectos de integración intrarregional, CAN y MERCOSUR; y, el resguardo y promoción de los derechos de los migrante (CSM 2020).

También, se pudo identificar los elementos que algunos de los autores del enfoque de la difusión sostienen que se derivan de los procesos de toma de decisiones donde existen altos niveles de interdependencia, y que tienen que ver con el objeto de la “difusión” en sí misma. Estas categorías, o “consecuencias” como las denomina Risse (2016), pueden ser visualizadas de la siguiente manera: en la primera, que tiene que ver con la fuente o fuentes de la difusión de la que provienen los estímulos, se ha identificado a la OIM, que funge como Secretaría Técnica de la CSM, como el principal “agente de difusión”. Esto, sin minimizar de ninguna manera, la

importancia y la influencia que ejercen los Estados dentro de estos espacios de intercambio y cooperación.

Sobre la segunda “consecuencia”, que tiene que ver con la identificación del objeto de los procesos de difusión, se encontró que, dentro de la CSM, como Proceso Consultivo Regional, es posible visualizar los tres elementos que, según el autor, se difunden con mayor frecuencia:

- a) El proyecto regionalista, que puede ser identificado a través de la voluntad de los países por cooperar dentro de esta plataforma y avanzar, a través de los consensos alcanzados y en trabajo conjunto con los procesos subregionales CAN y MERCOSUR hacia la integración regional y la construcción del ‘espacio suramericano’.
- b) Las características específicas de las entidades formales que se erigen. Atributos que pueden ser empatados con las características que comparten de manera general los PCR de todas las regiones, y, al mismo tiempo, con las particularidades que presenta cada uno de ellos en la región en que se desenvuelven. Por ejemplo, a lo largo del tercer y cuarto capítulo del presente estudio, se resalta que, la CSM, se diferencia de los PCR de otras regiones del mundo, en cuanto a la centralidad que el foro le otorga al enfoque de Derechos Humanos en las migraciones y en cuanto a la inclusión de principios como la “libre movilidad” y la “Ciudadanía Sudamericana”.
- c) Las acciones de gobernanza regional en áreas específicas de política. Lugar que viene a ser ocupado por el principal tema de debate en el foro, y que es, la “governabilidad” y “gestión” de las migraciones regionales e internacionales.

Si bien, la CSM no puede considerarse una instancia superior de política interestatal o un mecanismo de toma de decisiones vinculantes, el espacio geográfico en el que se desenvuelve, entendido como ‘región’, permite verificar que los Estados están dispuestos a cooperar e incluso adoptar determinadas prácticas concertadas con el fin de coordinar algunas de sus acciones y verse menos afectados por los niveles de interdependencia que les reporta la cercanía de sus fronteras. En ese sentido, se puede argumentar que, el proceso de difusión que ha estado presente dentro de la experiencia suramericana en la CSM, recae principalmente dentro de dos categorías:

1) Como un mecanismo de aprendizaje que ha permitido a los países miembro, compartir experiencias sobre la temática migratoria y cuya aplicación en el nacional-legislativo, les ha registrado prácticas más eficaces. Y;

2) Como un enfoque constructivista, en tanto que, del intercambio de información y la adopción de determinados discursos como el de la “governabilidad migratoria” o herramientas como el “*capacity building*”, se han derivado normas, políticas y prácticas con la capacidad de poder ser adoptadas y articuladas en el territorio de los Estados miembros.

Estos mismos elementos, permiten visibilizar que los procesos de difusión de ideas, normas, prácticas y políticas que se gestó al interior de la CSM desde su creación hasta el 2015, han permitido la articulación de lo que la OIM entiende como “gestión” o “governabilidad” de las migraciones. Justamente, el conjunto de normas, leyes, reglamentos, políticas y estructuras organizativas (como la CSM), que permiten regular la actuación de los Estados frente al movimiento internacional de personas.

Se realizó también una breve descripción de las características sociales y tendencias que el fenómeno migratorio ha registrado tanto en Ecuador como en Colombia a partir de la llegada del nuevo siglo. Y posteriormente, se hizo un recuento de las principales políticas que han regido la administración de las migraciones en cada uno de estos países, así como los cambios que estas han experimentado con el paso de los años. En esta parte del estudio, el objetivo fue el de determinar si la socialización de ideas e intercambio de experiencias entre estados que se facilitó dentro de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, influyó posteriormente en la formulación y articulación de políticas públicas, normas y prácticas migratorias en los esquemas, legislaciones o administraciones de la movilidad humana en los países estudiados.

Para ello, se elaboró una tabla comparativa donde se presentó algunas de las leyes expedidas y acciones emprendidas por los gobiernos de ambos Estados en torno a la gestión de las migraciones en sus territorios. Los elementos que se presentan en la tabla forman parte de dos documentos oficiales publicados por la CSM, y a los que ésta Organización ha llamado, “experiencias exitosas” de Ecuador y Colombia. La idea, fue observar y determinar si esta instancia de diálogo, concertación política, cooperación y consulta, efectivamente influyó de alguna manera en el diseño, elaboración e implementación de normas o prácticas migratorias en

el nivel doméstico de estos países; a partir de los temas tratados o consensos alcanzados dentro del foro.

Una vez analizados los datos, se pudo observar que, a lo largo de la primera década y parte de la segunda del siglo XXI, los gobiernos de Ecuador y Colombia han focalizado el trabajo de sus agendas migratorias alrededor de tres ejes temáticos principalmente. El primero y más recurrente, ha sido el incentivo de programas y acciones encaminadas a fortalecer los vínculos de cada país con sus connacionales residentes en el exterior. En ese sentido, es posible notar que el diseño de las políticas y proyectos trabajados tanto por Ecuador y Colombia, ha tenido como objetivo central la protección y promoción de los derechos de sus migrantes en el extranjero. Y, como segundo eje de trabajo, se puede identificar la creación de iniciativas y programas puertas adentro, es decir, acciones encaminadas a facilitar la reinserción de los emigrantes y sus familias retornadas.

Este punto es importante en tanto que, las iniciativas de creación de mecanismos de asistencia integral para los migrantes, así como la protección de sus derechos en función de los principios de ‘no discriminación’ y el ‘derecho a migrar’, ha sido uno de los temas más abordados y desarrollados en las reuniones anuales de la CSM desde que empezó sus funciones. Lo que puede interpretarse como una muestra de la “influencia” que este espacio ha registrado en las acciones de ambos gobiernos por trabajar proyectos dirigidos a su población migrante desde la perspectiva del desarrollo y el enfoque de derechos.

Asimismo, se puede identificar un tercer elemento de trabajo común entre los dos países, que es, el establecimiento de bases normativas para la tipificación del delito de tráfico ilícito de personas. Tema que toma mayor fuerza y presencia en la agenda de la CSM a partir de su segunda reunión en el año 2001, en Santiago de Chile. Momento en que los asistentes coincidieron en la urgencia de “combatir, prevenir y sancionar el tráfico ilícito de migrantes y delitos conexos” (CSM 2001, 3). Un tema que se abordaría en reiteradas ocasiones en las reuniones subsiguientes del foro.

Dado que, el objetivo primordial de la presente investigación es dar respuesta su pregunta de investigación: ¿De qué manera la Conferencia Suramericana sobre Migraciones facilitó a Ecuador y Colombia la adopción y articulación de las normas, políticas públicas y prácticas

socializadas en el foro? Es que a continuación, se propone algunas respuestas y se presenta los principales hallazgos.

Revisada la bibliografía y analizada la información aquí presentada, se puede concluir que, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en su calidad de Foro Permanente de cooperación, coordinación y desarrollo de políticas regionales, y cuyo objetivo principal ha sido el tratamiento integral de los temas relativos a la movilidad humana, efectivamente coadyuvó a que Colombia y Ecuador diseñen, elaboren e implementen normas, prácticas, iniciativas, programas y proyectos de índole migratoria en sus legislaciones nacionales. Esto, a partir de las ideas, temas y experiencias socializadas en las reuniones anuales del Foro, pero, sobre todo, a partir de los consensos y acuerdos alcanzados dentro de cada una de sus Declaraciones Finales.

Sin embargo, se pudo notar que, los países miembros de la CSM, más que replicar o generar normas o prácticas específicas y concretas con los acuerdos alcanzados dentro del foro, lo que hicieron fue adoptar el modelo de “governabilidad migratoria” presentado y difundido por la OIM en su calidad de Secretaría Técnica de este espacio y lo adecuaron a sus necesidades y enfoques gubernamentales de política pública.

Según se pudo evidenciar, en base a la documentación revisada y a las entrevistas realizadas, dentro de la CSM hubo una contraposición de perspectivas en cuanto al enfoque que se buscaba aplicar en la construcción de los consensos y en la elaboración de política migratoria. Jacques Ramírez, por ejemplo, mencionó que, en algunos momentos, hubo tensiones entre los funcionarios de la Secretaría Técnica y algunas delegaciones del foro, en tanto que, se advertía una clara divergencia de enfoques sobre el tratamiento y abordaje que cada actor le quería dar a las migraciones. Por un lado, se hallaba el modelo de “gestión migratoria” ampliamente impulsado por la OIM alrededor del mundo; una perspectiva más cercana al “control” de las migraciones. Y, por otro lado, el enfoque de los países de la región, que conscientes de la cantidad de migrantes que han salido de Suramérica hacia los países más desarrollados del norte global, buscaron la aplicación de un marco de trabajo basado en el respeto y protección de los Derechos Humanos del migrante.

De hecho, en varios documentos de la CSM, así como del Mercosur y la OIM, se indica que, debido a la amplia aceptación y adaptación del enfoque de derechos para las migraciones en diferentes niveles de la política estatal de Suramérica y sus instancias de integración regional

(CAN, MERCOSUR, UNASUR), se decidió presentar y acuñar el término “governabilidad migratoria”, como una perspectiva que adapta dentro de sí, a la migración con derechos.

De esta manera, se puede argumentar que, del trabajo conjunto de los Estados de la región con la Secretaría Técnica dentro de la CSM, lo que se difundió con mayor presencia y frecuencia, no fueron normas, prácticas o políticas públicas concretas, sino, el enfoque de “governabilidad migratoria” y el enfoque de “Derechos Humanos” del migrante. Cabe mencionar también, que, de la mano del enfoque de derechos, los países de la región también promovieron otras iniciativas inéditas en la región, como son, el principio de la “libre movilidad” y la construcción de la “Ciudadanía Sudamericana”.

En ese sentido, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, más que influir en la formulación y articulación de políticas públicas a través de su espacio de cooperación y concertación política, lo que facilitó fue la difusión de su modelo de “gestión migratoria”; basado en un conjunto de acciones que buscan regular la actuación de los Estados frente a los flujos migratorios internacionales. Sin embargo, debido a la extendida adopción y aplicación del enfoque Derechos Humanos en varios niveles políticos de los países suramericanos y en los principales procesos integracionistas de la región (CAN y MERCOSUR), la CSM tuvo que adaptar dicho enfoque a su modelo, introduciendo así, el término anteriormente mencionado, el de la “governabilidad migratoria”. Perspectiva que se presenta como un modelo intermedio entre la “gestión” de la movilidad humana y la migración con derechos.

Esta armonización del enfoque de derechos como eje transversal de las políticas y normas migratorias socializadas por los participantes de la CSM, da muestra de uno de los principios que sostienen los teóricos de la difusión sobre el papel de las ideas, “los cambios generados en las ideas impulsan la difusión de políticas” (Dobbin, Simmons y Garret 2016). Explicado de otra manera, la aplicación generalizada del enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas, normas y prácticas migratorias promovidas dentro de la CSM, se deben en gran medida a la difusión y adopción de las ideas impulsadas al interior de este espacio.

Los mecanismos o instrumentos a través de los cuales se difundieron, los acuerdos, principios, lineamientos y enfoques socializados dentro de la CSM, fueron principalmente, las ‘Declaraciones Finales’. Documentos en los cuales se manifiestan por escrito las conclusiones, recomendaciones y consensos trabajados y alcanzados en el foro. Y que, posteriormente, sirven

para que dicha instancia y sus miembros, puedan hacer un seguimiento de los compromisos en ellos adquiridos. Entendiendo que, constituyen metas a ser alcanzadas con el fin de conseguir políticas migratorias regionales más homogéneas, con el potencial de registrar mayores grados de “governabilidad migratoria” y que a la postre, permitirían estar un paso más cerca al objetivo más ambicioso de los Estados dentro de la CSM, que es alcanzar la integración regional.

Ahora, teniendo en cuenta que una de las características principales de la CSM es el no tener desigualdades ni en la representatividad ni en el poder o influencia que ejercen sus miembros, se puede considerar que los mecanismos de difusión que más se ejercitan, en base a la categorización planteada por Dobbin, Simmons y Garret (2007), son dos: en primer lugar, el mecanismo constructivista, el cual, a partir de los procesos o iniciativas de difusión, abre la posibilidad de que se deriven normas, políticas y/o prácticas que tienen el potencial de ser socialmente aceptadas, adoptadas e implementadas en el nivel local de los actores interesados. Y, en segundo lugar, el mecanismo de aprendizaje, relacionado con la decisión voluntaria de los países de replicar determinadas opciones políticas que hayan registrado buenos resultados en otros casos, considerando que, de estas adopciones, podrían derivarse prácticas exitosas en eficiencia y eficacia.

Finalmente, en relación a las motivaciones que llevaron a Ecuador y Colombia a adherirse a la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, se puede argumentar que, en el convenio como tal, se puede establecer y evidenciar una clara relación entre el regionalismo y la migración. Y estos dos últimos puntos, han sido considerados temas críticos de trabajo y diálogo en las agendas de política de los Estados suramericanos. Prueba de ello, son las décadas que estos actores llevan trabajando en el perfeccionamiento de los procesos de integración que se gestan subregionalmente. En ese sentido, tanto Ecuador como Colombia, países limítrofes y con algunas características políticas y sociales similares, deciden formar parte de este órgano de consultivo entendiendo que, un comportamiento estatal cooperativo, puede facilitar la difusión de ideas y normas en aras de la creación de espacios comunitarios o regionales de integración y cooperación.

La adhesión de los países de la región a estos espacios de diálogo, cooperación y concertación política, ha sido considerada por varios autores como una de las estrategias para superar las limitaciones que produce la aplicación de políticas unilaterales con relación a los movimientos

migratorios, y también, como una de las herramientas más eficaces para arribar a consensos regionales en la búsqueda de mayores grados de integración estatal y gobernabilidad migratoria regional.

Referencias

- Acharya, Amitav. 2016. "Regionalism Beyond EU-Centrism". En *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Rissep, 109-127. Oxford
- Acharya, Amitav. 2014. "Global International Relations (IR) and Regional Worlds. A New Agenda for International Studies". En *International Studies Quarterly* 58(4): 647-659.
- Alfonso, Adriana. 2012. "Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. Buenos Aires: OIM. https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/1433/ARG-OIM_015.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Araujo, Lorena; Eguiguren, María Mercedes. 2009. "La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos". En: *Andina migrante*. Quito: FLACSO Ecuador. Sistema de Información sobre Migraciones Andinas, (no.3): 2-10.
- Björkdahl, Annika. 2002. "Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections". *Cambridge Review of International Affairs* (15): 9-23. Doi: 10.1080/09557570220126216.
- Breslin Shaun, Higgott Richard & Rosamond Ben. 2002. "Regions in comparative perspective". En *New regionalism in the global political economy*, editado por Breslin Shaun, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond, 1-19. Londres: Routledge/Warwick.
- Briceño Ruíz, José. 2013. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". *Estudios Internacionales*, 175: 9-39.
- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. Fourth edition. New York: Oxford University Press. Chapter 17: The Nature of Qualitative Research.
- Carazo, Teresa. 2006. "La Humanidad En Movimiento, Un Reto Del Siglo XXI". En *Política Exterior* 20, no. 114 (2006): 185-93. <https://www.jstor.org/stable/20646007>
- Commission of the European Communities. 1994. "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies". <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b67c4d84-8fa9-4226-b284-40462b44f36e/language-en>
- Conferencia Regional sobre Migración. "Acerca de". San Juan, Costa Rica. <https://www.crmsv.org/es/acerca-de>
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2016. *Conferencia Suramericana sobre Migraciones 2000 – 2015*. Editado por Gurrieri Jorge, Texidó Ezequiel, Pérez Vichic Nora. Buenos Aires. <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Conferencia%20Suramericana%20sobre%20Migraciones%202000%20-%202015.pdf>

- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2015. “Experiencias exitosas. Colombia”.
<https://csmigraciones.org/es/experiencias-exitosas/promocion-de-la-reintegracion-de-migrantes-retornantes>
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2015. “Experiencias exitosas. Ecuador”.
<https://csmigraciones.org/es/experiencias-exitosas/fortalecimiento-de-las-practicas-en-derechos-humanos-en-la-politica>
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2013. “XIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Declaración de Cartagena de Indias”. Cartagena de Indias.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/xiii_csm_cartagena_-_declaracion_final_espanol.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. “XIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Organización y Funcionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Documento de Trabajo”. Cartagena de Indias.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/organizacion_y_funcionamiento_de_csm_st_-_ppt_final.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2012. “Las experiencias de coordinación interinstitucional en el marco de la gestión migratoria”. En, *Duodécima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. http://csm-osumi.org/sites/default/files/stgo_-_xii_csm_-_5_las_experiencias_de_coordinacion_interinstitucionales_en_el_marco_de_la_gestion_migratoria.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2003. “Cuarta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones: Intervención del Director General de la OIM”. Montevideo.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/mvd_-_iv_csm_-_acto_de_apertura.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2002. “Tercera Conferencia Suramericana sobre Migraciones”. *Declaración Final*. Quito. https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/03_-_declaracion_final_-_espanol.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2002. “Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur”. Quito.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/07_-_plan_de_accion_-_ingles_0.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2002. “Tercera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones”. *Relatorio*. Quito. https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/qt_-_iii_csm_-_relatorio.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2015. “Declaración Final”. Santiago.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/xv_csm_declaracion_de_santiago_2015.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2014. “XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones: Experiencias Exitosas en Políticas y Gestión Migratoria”. Lima.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/2._documento_experiencias_exitosas_csm_y_anexo_ficha_tecnica.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2014. “Declaración Final”. Lima.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/acta_xiv_csm_lima_17_oct_2014.pdf

- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2013. “Declaración Final”. Cartagena.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/xiii_csm_cartagena_-_declaracion_final_espanol.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2012. “Declaración Final”. Santiago.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/1_xiicsm_declaraciondesantiago.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2011. “Declaración Final”. Brasilia.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/declaracion_de_brasilia_-_espanol.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2010. “Declaración Final”. Cochabamba.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/1_acta_de_acuerdos_y_compromisos_0.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2009. “Declaración Final”. Quito.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/01_-_declaracion_de_quito.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2008. “Declaración Final”. Montevideo.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/02_-_declaracion_final.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2007. “Declaración Final”. Caracas.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/ccs_-_vii_csm_-_declaracion_final.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2006. “Declaración Final”. Asunción.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/asu_-_vi_csm_-_declaracion_final.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2004. “Declaración Final”. La Paz.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/03_-_declaracion_final_0.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2003. “Declaración Final”. Montevideo.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/mvd_-_iv_csm_-_declaracion_final.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones (a). 2002. “Plan de Acción para las Migraciones Internacionales en Suramerica”. Quito. https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/07_-_plan_de_accion_-_ingles_0.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones (b). 2002. “Declaración Final”. Quito.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/03_-_declaracion_final_-_espanol.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2001. “Declaración Final”. Santiago.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-01/03_-_declaracion_final.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2000. “Declaración Final”. Buenos Aires.
https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-01/bsas_-_i_csm_-_declaracion_final_2000.pdf
- Council of Europe. 2015. “Final Communiqué of the Ministerial Conference on the Movement of Persons from Central and East European Countries”.
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f9dad>
- Deciancio, Melisa. 2016. “El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales”. *Iberoamericana XVI*, 63: 91-110.
- Departamento Nacional de Planeación. 2003. “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario”. Bogotá. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

- Dobbin, Frank; Simmons, Beth; Garrett, Geoffrey. 2016. "The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning? En, *Annual Review of Sociology*, v. 33, 2007.
https://scholar.harvard.edu/files/dobbin/files/2007_ars_dobbin_simmons.pdf
- Domenech, Eduardo. 2017. "Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo". *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política* 8 (1): 19-48. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/58156>
- Estupiñán Serrano, Mary Luz. 2013. "Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria: crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional". 1ra edición. Buenos Aires: CLACSO.
- Fawcett, Louise. 2004. "Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism". En *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*. 80, no. 3: 429-46. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3569018>.
- Fawcett, Louise. 2005. "Regionalism from a Historical Perspective". En *Global Politics of Regionalism*, editado por Mary Farrel, Bjorn. Hettne y Luk Van Langenhove, 21-38. Londres: Pluto.
- FLACSO, Ecuador – Fondo de Población de las Naciones Unidas, Ecuador. 2008. "Ecuador: La migración internacional en cifras". Quito.
https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/7586.6721.migracion_ecuador_en_cifras_2008.pdf
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). 1995. "Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo". Nueva York.
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b67c4d84-8fa9-4226-b284-40462b44f36e>
- García, Lila. 2016. "Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?". *Colombia Internacional*, no. 88 (2016): 107-133.
<http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n88/n88a06.pdf>
- Gianelli, Laura. 2008. "El tratamiento de la cuestión migratoria en los consensos intergubernamentales". Buenos Aires, OIM. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26548.pdf>
- Gilardi, Fabrizio. 2013. "Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies". En W. Carlsnaes. Editado por, Risse, Thomas y Simmons Beth. *Handbook of International Relations*, 2da edición. London: Sage, 453–477.
https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi_handbook_IR_v2.pdf
- Ghosh, Bimal (2000) *Managing Migration: Time for a New International Regime?*. Oxford: Oxford University Press.
- Gómez-Mera, Laura, and Gabriel Ramos. 2015. "La complejidad del régimen internacional y la gobernanza regional: evidencia de Latinoamérica". *Foro Internacional* 55, no. 2 (220): 503-39. <http://www.jstor.org/stable/43774735>.
- Gurrieri Jorge. 2005. "El Proceso Consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones". Secretaría de las Naciones unidas. Departamento de Relaciones Económicas y Sociales. Ciudad de México.
<https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/10/P06-Gurrieri.pdf>
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio. 2010. *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGraw-Hill Education.

- Herrera, Gioconda, Maria Isabel Moncayo y Alexandra Escobar. 2012. "Perfil migratorio de Ecuador 2011". Quito. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_del_ecuador2011.pdf
- Herz, Monica. 2013. "Regional governance". *International Organization and Global Governance*. Editado por Weiss, Wilkinson. Londres: Routledge. 236-250. https://www.academia.edu/10574128/Regional_Governance. <https://doi.org/10.4324/9780203795972>
- Hettne, Björn. 2003. "The New Regionalism revisited". En, *Theories of New Regionalism*, editado por Fredrik Söderbaum y Timothy Shaw, 22-43. New York: Palgrave Macmillan.
- Hettne, Björn y Fredrik Söderbaum. 2002. "Theorising the rise of regions". En *New regionalism in the global political economy*, editado por Breslin Shaun, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond, 33-47. Londres: Routledge/Warwick.
- Kacowicz, Arie M. 2018. "Regional Governance and Global Governance: Links and Explanations". *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 24(1): 61-79.
- Lamonth, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. London: SAGE
- Lavenex, Sandra., Jurje Flavia, Givens, Terri E., y Ross Buchanan. 2016. "Regional Migration Governance". Editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse, *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, forthcoming.
- Malamud, Andrés y Gardini Gian Luca. 2012. "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons". *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 47(1): 116-133.
- Mármora, Leilo. 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. CIMAL, OIM.
- Martine, George., Hakkert, Ralph y Guzmán. 2001. "Aspectos sociales de la migración internacional: consideraciones preliminares". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12715/np73163193_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Martínez Pizarro, Jorge. 2001. "Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina". En, *Migraciones internacionales*, 1: 89-110. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062001000100004&lng=es&tlng=es.
- Meissner, Doris. 1992. "Managing Migrations". *Foreign Policy*, no. 86 (1992): 66-83. doi:10.2307/1149189.
- Mejía, William y Castro, Yeim. 2012. "Retorno de migrantes a la Comunidad Andina". Bogotá: Fundación Esperanza. <https://redretornoycircularidad.files.wordpress.com/2015/07/mejc3ada-y-castro-2012.pdf>
- Meseguer, Covadonga, & Gilardi, Fabrizio. 2008. "Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas". En, *Política y gobierno*, 15 (2), 315-351. México: CIDE http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372008000200003&lng=es&tlng=es
- Montenegro Báez, Adriana. 2017. "Migration governance in South America: The bottom-up Diffusion of the Residence Agreement of Mercosur" En, *Revista Brasileira de Administração Pública de la Fundación Getulio Vargas*. 52 (2): 303-320.

- Muñoz, Alma Rosa. 2002. “Efectos de la globalización en las migraciones internacionales”. *Papeles de población*, 8(33), 9-45.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252002000300002&lng=es&tlng=es.
- Nejamkis Rubellin, L. (2017). “MERCOSUR y UNASUR: Una aproximación al tratamiento de la movilidad de personas”. *Revista ABRA*, 37(54), 1-18. Doi:
<https://www.doi.org/10.15359/abra.37-54.4>
- Nolte, Detlef. 2015. “Regional Governance from a Comparative Perspective”. Paper presented at the FLACSO-ISA Conference. <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/173c8786-1457-4222-a2b2-7f6b9d431bbf.pdf>
- Nolte, Detlef. 2013. “Latin America’s New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance? Paper presented at the XXXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA).
https://www.researchgate.net/publication/259494601_Latin_America's_New_Regional_Architecture_-_Segmented_Regionalism_or_Cooperative_Regional_Governance
- Nolte, Detlef. 2011. “Regional Powers and Regional Governance”. En *Regional Powers and Regional Orders*, editado por Godehardt Nadine y Nabers Dirk. Londres y New York: Routledge.
- Organización de Estados Americanos. 2011. “Ley de Migraciones de Uruguay: Ley No. 18.250”.
https://www.oas.org/dil/esp/Ley_Migraciones_Uruguay.pdf
- Organización de Estados Americanos. 2011. “Constitución de la República del Ecuador”. Montecristi. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Organización de Estados Americanos. 2004. “Ley de Migraciones Argentina: Ley 25.871”.
https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_migraciones_argentina.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones. 2021. “Conferencia Regional sobre Migración”. <https://www.iom.int/es/conferencia-regional-sobre-migracion>
- Organización Internacional para las Migraciones. 2021. “Procesos Consultivos Regionales”.
<https://www.iom.int/es/regional-consultative-processes-migration>
- Organización Internacional para las Migraciones. 2021. “Términos fundamentales sobre migración”. <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>
- Organización Internacional para las Migraciones. 2016. “Conferencia Suramericana sobre Migraciones: 2000 – 2016”. Buenos Aires, Argentina.
<https://repositoryoim.org/handle/20.500.11788/1542>
- Organización Internacional para las Migraciones. 2016a. “Un Mundo en Movimiento: Una reseña histórica de la OIM entre 1951 y 2016 en palabras e imágenes”.
<https://publications.iom.int/es/books/un-mundo-en-movimiento-una-resena-historica-de-la-oim-entre-1951-y-2016-en-palabras-e-imagenes>
- Organización Internacional para las Migraciones. 2016b. “Historia”.
<https://rosanjose.iom.int/site/es/historia#:~:text=L%20Organizaci%C3%B3n%20Internacional%20para%20las%20Migraciones%20%28OIM%29%20es,Intergubernamental%20Provisional%20para%20los%20Movimientos%20de%20Migrantes%20>
- Organización Internacional para las Migraciones. 2016. “Conferencia Regional sobre Migración”. San José, Costa Rica. <https://rosanjose.iom.int/site/es/conferencia-regional-sobre-migracion>
- Organización Internacional para las Migraciones. 2015. “Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR)”. Ginebra, Suiza.

- Organización Internacional para las Migraciones. 2013. “La OIM publica el Perfil Migratorio de Colombia”. <https://www.iom.int/es/news/la-oim-publica-el-perfil-migratorio-de-colombia>
- Organización Internacional para las Migraciones. 1989. *Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones*. Ginebra: OIM.
<https://publications.iom.int/books/procesos-consultivos-regionales-sobre-migracion-pcr>
<https://www.iom.int/es/constitucion>
- Overbeek, Henk. 2002. “Neoliberalism and the Regulation of Global Labor Mobility”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 581: 74-90.
<https://doi.org/10.1177/0002716202058001008>
- Peters, B. Guy, Jon Pierre, and Lorena Murillo S. 2002. “La Gobernanza En Niveles Múltiples: ¿un Pacto Fáustico?”. *Foro Internacional* 42, no. 3 (169): 429-53.
<http://www.jstor.org/stable/27739134>.
- Pries, Ludger. 2017. “La internacionalización de la socialización”. En, *La Transnacionalización Del Mundo Social: Espacios Sociales Más Allá De Las Sociedades Nacionales*. México: Colegio De México. 163-214.
- Ramírez, Clemencia y Mendoza, Laura. 2013. “Perfil Migratorio de Colombia 2012”. Bogotá: OIM. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/migrated_files/pbn/docs/Perfil-Migratorio-de-Colombia-2012.pdf
- Ramírez, Clemencia., Zuluaga, Marcela y Perilla, Clara. 2010. “Perfil Migratorio de Colombia”. Bogotá: OIM. https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-01/perfil_migratorio_de_colombia.pdf
- Ramírez Jacques, Ireri, Ceja y Yolanda Alfaro. 2019. “La Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso Puebla: ¿entre la seguridad y los derechos? - CSM y CRM. *Periplos: Revista de investigación sobre migraciones*, 3 (1), 11-36.
- Ramírez, Jacques. 2013. *La Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. Quito: IAEN.
- Ramírez, Jacques, and Margot Olavarria. 2016. “Migration Policy in the New Ecuadorean Constitution: Toward the Formation of a Transnational Nation-State”. En *Latin American Perspectives* 43, no. 1: 175–86. <http://www.jstor.org/stable/24574854>.
- Ramírez, Jacques (2017). “Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador”. En *Migración, Estado y Políticas. Cambios y Continuidades en América del Sur*. La Paz (Bolivia): Vicepresidencia de Bolivia.
- Ramírez Jacques y Ramírez Franklin. 2005. “La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria”. Quito, Ecuador. Abya Ayala.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/45616.pdf>
- Risse, Thomas. 2016. “The diffusion of regionalism”. En, *Oxford handbook of comparative regionalism*. Editado por, Börzel, Tanja A. y Risse, Thomas. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 87-108. <https://ecpr.eu/Filestore/paperproposal/0e326406-64f4-4ebe-a80f-cc214efdf3cd.pdf>
- Santi Pereyra, Silvana. 2011. “El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en la Conferencia Suramericana sobre Migraciones”. En, *La nueva realidad internacional. Una mirada desde el sur*. Universidad Nacional de la Plata. Argentina.
- Santi, Silvana y Sandra Gil Araujo. “El Gobierno De La Migración En América Del Sur: Regímenes, Controles y Fronteras”. *PERIPLOS. Revista De Investigación Sobre Migraciones* 3, no. 1 (2019): 2–10.

- Santi, Silvana. 2020. “¿Qué es la ‘migración ordenada’? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global”. *Colombia Internacional* 104: 3-32. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.01>
- Serrano Oyarzún, Lorena. 2008. “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”. *Revista de ciencia política* 28 (2): 95-113. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200004>
- Simmons, Beth A., y Zachary Elkins. 2004. “The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political Economy”. En, *American Political Science Review* 98 (1): 171-189.
- Tassara, Carlo. 2018. “Cooperación internacional, gobernanza global y soberanía estatal en las políticas sociales. El caso latinoamericano”. En Eric Tremolada Álvarez (Ed.). *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Colección Ius Cogens de Derecho Internacional e Integración N° 6. 301-342.
- UNFPA (United Nations Fund for Population Activities). 1994. “Programa de Acción”. Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo.
- Valencia Perafán, Mireya, Moises Balestro, Doris Sayago, y Eric Sabourin. 2018. “Difusión Regional De Políticas Públicas De Desarrollo Territorial Rural”. En, *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana De Políticas Y Acción Pública*. 5 (2): 51-72. Recuperado de, <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2018.3374>.
- Vilas, Carlos. 1999. “Seis ideas falsas sobre la globalización”. *Globalización: Crítica a un Paradigma*. coordinado por John Saxe-Fernández: 69-100. México DF: Plaza y Janés. <http://www.tbu.uan.mx/anexos/anexo-f.pdf>