

La Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso Puebla: ¿entre la seguridad y los derechos?

A Conferência Sul-Americana sobre Migração e o Processo de Puebla: entre segurança e direitos?

Jacques Ramírez G.¹

Iréri Ceja C.²

Yolanda Alfaro³

RESUMEN

La Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) y la Conferencia Regional de Migraciones (CRM) han sido espacios centrales en la promoción del enfoque de gobernabilidad migratoria. En este artículo se sostiene que la mayoría de los debates que los Estados discuten en estos espacios multilaterales, y las declaraciones finales que difunden, emanan de un mismo paradigma de la gestión migratoria, donde se reflejan las asimetrías y relaciones de poder entre los distintos países. Analizar estos espacios regionales nos permite ver con claridad las dos dimensiones del enfoque: la seguridad y los derechos, pero también los matices en su interior. En este trabajo se analizan comparativamente los documentos producidos por ambos procesos regionales, reconociendo ciertas particularidades y mostrando las tendencias más generales que ahí permean.

Palabras clave: Migración; Políticas; Seguridad; Derechos; Gobernabilidad Migratoria.

RESUMO

A Conferência Sul-Americana sobre Migração (CSM) e a Conferência Regional sobre Migração (CRM) têm sido espaços centrais na promoção do enfoque de governança migratória. Neste artigo, argumenta-se que a maioria dos debates dos Estados nesses espaços multilaterais, assim como as declarações finais que eles divulgam, emanam do mesmo paradigma da gestão migratória. Tal paradigma reflete as assimetrias e as relações de poder entre os diferentes

1 Universidad de Cuenca, Ecuador.

2 Museo Nacional – UFRJ, Brasil.

3 UNAM. Becaria del Instituto de Investigaciones Económicas.

países, prevaleciendo una visión inclinada à segurança e controle migratório irregular, defendida principalmente pelos países de destino. Neste trabalho, os documentos produzidos por ambos os espaços multilaterais são analisados comparativamente, reconhecendo certas particularidades e mostrando as tendências mais gerais que permeiam tanto os espaços quanto o continente.

Palavras-chave: Migração; Políticas; Segurança; Direitos; Governança Migratória.

INTRODUCCIÓN

Al aprobarse el año pasado el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Naciones Unidas publicó una nota informativa que iniciaba con la foto de una familia migrante (papá, mamá e hijo) que viaja en avión a su nuevo destino. Mientras disfrutaban el viaje, van observando por la ventana y tomando fotos con su celular del paisaje que les espera: un horizonte donde brilla el sol aparece en la pantalla del móvil. La imagen está acompañada del título: “Un pacto mundial por los derechos de los migrantes” (Naciones Unidas, 2018).

Dicho Pacto, así como la imagen descrita, puede ser leída como la consolidación del enfoque de la gobernabilidad migratoria que empezó a cocinarse a mediados de los noventa del siglo pasado a partir del trabajo realizado por Bimal Gosh en 1993 para la Comisión de Gobernabilidad Global de Naciones Unidas y el gobierno de Suiza (Ortiz, 2011). Y, un año después, en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 no solo se delineó el parteaguas que posteriormente guiarían las discusiones en esta materia a escala global, a saber la relación entre migración internacional y desarrollo, sino que se establecieron metas, orientaciones y recomendaciones a los más de 180 Estados participantes en dicho evento (Ramírez y Alfaro, 2010).

Una de estas recomendaciones fue la de contar con espacios regionales en todo el globo para tratar los asuntos migratorios, dando lugar a la conformación de los llamados Procesos Consultivos Regionales de Migración (PCR). Actualmente existen dieciocho procesos regionales consultivos. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) fomenta, apoya y participa activamente en varios PCR, considerándolos mecanismos fundamentales para potenciar el entendimiento y la cooperación en asuntos migratorios (Gianelli, 2008). En América hay dos procesos creados desde finales de la década de los noventa del siglo pasado: la Conferencia Sudamericana de Migraciones y la Conferencia Regional de Migraciones, conocida como el Proceso Puebla que abarca los países de Norte y Centroamérica.

Aunque se trata de espacios no vinculantes han servido para construir consensos, posicionar ideas, influir en el debate en materia migratoria en la región (Acosta y Freier, 2015) así como establecer pautas de acción, discursos y recomendaciones que deben llevar a cabo los países miembros para tratar los temas migratorios

bajo el paraguas de la denominada gobernabilidad migratoria. De esta manera partimos de la premisa que varios enfoques y políticas migratorias se cocinan de arriba hacia abajo, en espacios como estos, muchas de las cuales no siempre responden a las necesidades de los migrantes sino a los intereses de los Estados. Hansen (2010), en relación al espacio regional suramericano, señala que en este proceso se ve con claridad los efectos en las políticas migratorias nacionales.

Existen pocos trabajos críticos sobre estos procesos consultivos en la región (Castillo, 2000, Ramírez y Alfaro 2010; Kron 2011; Ortiz 2011; García 2016; Solís 2017; Feddersen 2018) y escasos desde una perspectiva comparada. La mayoría de los textos siguen una línea oficialista porque han sido elaborados por expertos o consultores (muchos vinculados a la OIM), como los trabajos de Gurrieri (2005), Cubas y Monzón (2005), Gianelli (2008) y más recientemente el trabajo de Mármora (2016) que hacen un recuento más de carácter descriptivo que analítico y muy celebratorio de este espacio que, según este último autor, “ha apoyado a la gobernabilidad migratoria en Suramérica”.

La tesis que queremos desarrollar en el presente artículo es que varios de los puntos centrales que los Estados discuten en estos procesos regionales y las declaraciones finales que emanan, aunque parten del mismo paradigma del *migration management* o la gestión/gobernabilidad de las migraciones,⁴ dependen mucho del tipo de flujos migratorios que hay en sus territorios regionales. Es decir, si son principalmente países de origen, tránsito o destino. A su vez, dichos contextos definen las asimetrías y relaciones de poder entre los participantes, lo que se refleja cuando las agendas de los países más fuertes prevalecen a la hora de defender sus respectivos intereses y enfoques.

De esta manera, se advierte una visión más abiertamente inclinada a la seguridad y el control de las migraciones irregulares, defendida principalmente por los países de recepción de migrantes, que ha ganado terreno dentro de la Conferencia Regional de Migraciones (CRM); y, una visión más apegada a los derechos humanos que se ha permeado en la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) (Ramírez y Alfaro, 2010). Analizar estos dos procesos regionales, nos permite ver con claridad las dos dimensiones del enfoque de la gestión de las migraciones: por un lado su énfasis en la regulación y control en cuyo léxico se denomina migración “regular y ordenada” y, por otro lado el énfasis en los derechos, para lo cual se utiliza los términos, migración “humana y segura”. Como señala Pécoud (2017-2018, p. 187) refiriéndose al enfoque de la gestión de las migraciones: “aparecen aquí dos paradigmas de peso: el de la frontera-filtro (que permite disociar movilidad deseada e indeseada) por un lado, y el de la frontera humanitaria (según el cual el control de fronteras es un imperativo de seguridad pero también humanitario, puesto que protege a los

4 Bajo este paradigma se asume que es necesario gestionar y encauzar los flujos migratorios de manera ordenada y previsible de tal manera que sea beneficioso para todos: para los países de origen, de destino así como para los migrantes y sus familias. Para un análisis detallado de este enfoque ver: OIM (2004), Mármora (2005), Ghosh (2008). Para las críticas a dicho enfoque ver Düvell (2003), Geiger y Pécoud (2010), Ortiz (2011), Domenech (2008, 2013), y Estupiñan (2013).

mismos migrantes) por otro lado”⁵. Estas dos vertientes coexisten en el continente Americano permeado actualmente de un ambiente más generalizado de cierre de fronteras, de políticas nacionales contradictorias y ambiguas o directamente criminalizantes de la migración.

En este sentido, si bien estas dos entradas analíticas (la seguridad y los derechos humanos) pertenecen a un mismo enfoque, como señala Pereira (2019) es necesario entender las diferentes aproximaciones y matices de los discursos entre seguridad y derechos, los cuales según el autor se pueden explicar a partir de tres aproximaciones políticas: humanitarismo de expiación, humanismo de prevención y humanitarismo de contestación. En el primero los migrantes son vistos como una *meta amenaza* al orden social y político nacional que conduce a una securitización y control represivo de la migración. En el segundo caso se considera la migración como un riesgo y a los migrantes como víctimas, esto implica una forma de nexo entre migración y seguridad, que tiene por resultado realizar un conjunto de medidas preventivas y más sutiles de control migratorio (con rostro humano). Y en el tercer caso, los migrantes son considerados como sujetos vulnerables o sujetos con derechos, pero de ninguna manera una amenaza o riesgo (Pereira, 2019, p. 304).

Esta taxonomía propuesta por dicho autor⁶, quien utiliza para analizar el caso argentino, es útil no solo para salirnos de discusiones binarias sino también para comprender los matices, las tensiones, las disputas al enfoque hegemónico de la gobernabilidad migratoria implantado dentro de los procesos regionales aquí analizados. Así, ante el discurso dominante de la gestión migratoria que parten de una mirada de costo-beneficio donde las migraciones bien gestionadas favorecen a todos (el conocido: *win-win-win* predicado por la OIM),⁷ es necesario señalar la existencia tanto del enfoque duro de la seguridad y control -o humanitarismo de expiación- en alguno de sus miembros (como Estados Unidos o República Dominicana en la CRM) como las propuestas vanguardistas pro derechos de los migrantes -o humanitarismo de contestación- (propuestas por Bolivia o Ecuador en varias CSM) que han tensionado y disputado los propios cimientos de la gestión migratoria impulsados en estos procesos consultivos.

Para sustentar nuestro argumento tomamos como base un texto que trabajamos en el 2010⁸, y retomamos el análisis comparativo de los principales documentos producidos en estos dos espacios multilaterales, sobre todo las declaraciones

5 “El orden migratorio supone la capacidad de los estados de controlar sus fronteras, pero también es humano porque un mejor control permite combatir las migraciones irregulares y las situaciones de vulnerabilidad y violación de los derechos humanos” (Pécoud, 2017-2018, p. 187).

6 De la cual se encuentra cierto paralelismo con la clasificación de seguridad nacional o fronteriza, seguridad pública y seguridad humana o ciudadana.

7 En la región las miradas críticas al papel de la OIM han venido principalmente de la academia argentina, especialmente de los colegas de la Universidad de Córdoba. Un ejemplo son los trabajos de Domenech (2008) o Santi (2011). De igual manera vale resaltar el texto de Estupiñán (2013) y el trabajo de Pécoud (2017).

8 Ramírez y Alfaro (2010). El texto que se presenta es una versión corregida, aumentada y actuali-

finales que arrojan cada conferencia. La perspectiva comparada nos permite reconocer procesos en común y tendencias que exceden a una región en particular y, al mismo tiempo, reconocer las particularidades y pugnas políticas diferenciadas. Por otro lado, nos muestran ciertas tendencias continentales y globales en la gestión de las migraciones, así como las posturas que los distintos países y regiones toman desde su lugar geopolítico. Analizar de modo comparado ambos espacios es también ir y venir entre las escalas nacionales, regionales, continentales y globales.

Sin embargo, para poder aproximarnos a ambos espacios, también se da a conocer la historia del CSM y el CRM, los países miembros, los objetivos propuestos y las principales líneas de acción, para al final dejar planteados algunos elementos a manera de conclusión. Si bien nuestro universo de estudio está principalmente compuesto por las declaraciones anuales de ambos espacios, veintitrés de la CRM (de 1996 a 2018) y dieciocho del CSM (de 2000 al 2018), este trabajo no es un análisis exhaustivo ni en términos de contenido ni de discurso de cada una de las declaraciones; sino que se enfoca en los temas que se van posicionando en la agenda de las Conferencias y la relación que ello tiene con las agendas globales y las tensiones geopolíticas entre los países del Sur y del Norte global, y los países de origen, tránsito y destino.

EL PROCESO PUEBLA

La Conferencia Regional de Migración (CRM), creada a mediados de la década de los noventa del siglo pasado, está integrada por 11 países⁹, de los cuales Estados Unidos y Canadá son los principales destinos de los migrantes provenientes de todo el mundo; Costa Rica ha sido país de destino de migrantes nicaragüenses; Panamá de venezolanos y República Dominicana de migrantes haitianos. Cabe resaltar que al proceso Puebla solo pertenece un país caribeño, República Dominicana. Esta región del mundo, que tiene altos índices de migración, recién en el 2016 ha creado un proceso regional consultivo.

El restante grupo de países miembros son emisores de migrantes: México, Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua, y Honduras. Los tres primeros además son países de tránsito y México es considerado un país de origen, tránsito y destino. Tal como señalamos anteriormente (Ramírez y Alfaro, 2010), estas diferencias de flujos migratorios han regido el tipo de enfoque de política migratoria que debe implementar cada país para seguir la agenda gubernamental regional en materia migratoria.

zada y se alimenta de la participación del autor en varias CSM y reuniones intersesionesales (Ecuador, 2009; Bolivia, 2010; Brasilia, 2013; Perú, 2014), en una reunión global de PCR (Tailandia 2009) y en II Foro Global de Migración y Desarrollo (Nueva York, 2016).

9 Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, y República Dominicana.

Desde la primera Conferencia se estableció que los gobiernos tienen el derecho soberano de salvaguardar sus fronteras y aplicar sus leyes migratorias. Bajo este enfoque se plantearon acciones para generar flujos migratorios ordenados, es decir, para que los países receptores de migrantes trabajadores temporales abran sus fronteras según sus necesidades y ejerzan las acciones necesarias para conservar la seguridad nacional. A más de veinte años de la primera reunión podemos señalar que los flujos migratorios irregulares provenientes de los países centroamericanos se han incrementado en un contexto del aumento de la violencia y pobreza, sobre todo en los países del Triángulo Norte y en México, lo que ha llevado a que el control de las fronteras se haya reforzado.

En la segunda reunión, realizada en Panamá (1997) se acordó elaborar un Plan de Acción en el cual se definieron temas, objetivos y acciones de interés común, así como su correspondiente calendario de ejecución. Las principales áreas de discusión -vigentes hasta la actualidad- son las políticas y la gestión migratoria, los derechos humanos de migrantes y el nexo entre la migración y el desarrollo. Para dar cumplimiento a dicho Plan, se generó una estructura jerarquizada y excluyente, sobre todo de la sociedad civil, debido al carácter confidencial de las discusiones. Como también registra Gianelli (2008) las decisiones en este espacio se realizan a “puerta cerrada”.

Conforme avanzó el Proceso, se promovieron políticas de retorno y reinserción de los migrantes (Canadá 1998, El Salvador 1999, Washington 2000, San José 2001). Programas como el de Cooperación Multilateral para el Retorno Asistido, recomendado en Washington 2000, fueron elaborados por la OIM, al igual que otros como el programa nacional “Bienvenido a Casa” de El Salvador; Estados Unidos apoyó a México con su “Programa Paisano”, y al Centro de Atención al Migrante Hondureño Retornado.

La prioridad de impulsar programas de retorno en los países que pertenecen al Proceso Puebla y, además, tener programas multilaterales para el retorno de migrantes extra-regionales implica por un lado asumir la deportación de sus migrantes que vienen de Estados Unidos y, por otro, deshacerse de aquellos migrantes en tránsito provenientes de Suramérica y otros rincones del mundo que se ven obligados a transitar por algunos países de Centroamérica y México en su intento de llegar al “sueño americano”.

Aunque el tema de retorno sigue siendo parte fundamental de la agenda de la CRM, el enfoque de los discursos giró con fuerza hacia temas sobre violencia (“terrorismo y delincuencia organizada”), en especial a partir de los sucesos del 11 de septiembre del 2001. Así, para la reunión de Antigua (2002), el tema central fue “Hacia una Solidaridad Regional en Seguridad y Migración”, en donde se reconoció la, “importancia que tienen las políticas migratorias en materia de seguridad regional, y acogieron las acciones encaminadas a lograrla, enmarcadas en el pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, distinguiendo claramente el tratamiento entre flujos migratorios benéficos y positivos de

aquellos individuos y grupos de personas que persiguen propósitos terroristas y otros fines criminales”. En esta conferencia aprobaron la Declaración contra el Terrorismo.

En la Conferencia realizada el 2003 en Cancún, se instó a los países miembros a firmar, ratificar e implementar, según el caso, dos protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; y Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Ambos protocolos sustentaron una nueva agenda regional, que tenía como eje central combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y la promoción de la migración regular, ordenada y segura, sobre la base de la responsabilidad compartida (Vancouver, 2005; Nueva Orleans, 2007).

Estados Unidos y Canadá fueron los primeros en firmar dichos instrumentos, y cabe destacar que, luego de los insistentes pedidos de estos países, todos los demás estados miembros lo hicieron, como Costa Rica, México y Belice en el 2003; Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá en el 2004; y, Honduras y República Dominicana en el 2008. Al contrario, y no por casualidad, el convenio para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, no ha sido suscrito por los países receptores de migrantes como Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, República Dominicana y Panamá; y, lo que es peor, no consta en las declaraciones de la CRM un requerimiento para que lo suscriban. He aquí cómo en la práctica funcionan las asimetrías y relaciones de poder.

Desde el 2010 se impulsa la plataforma tecnológica común para la gestión migratoria entre México, Guatemala, El Salvador y Honduras. Ese mismo año, Honduras posiciona, sin mucho eco, el tema de los migrantes desaparecidos y fallecidos. Propone realizar un inventario de sistemas para su búsqueda. Recordemos que según organizaciones de la sociedad civil hay al menos 100 mil casos de migrantes centroamericanos desaparecidos en México, la mayoría de ellos hondureños, pero también guatemaltecos, salvadoreños y nicaragüenses (Olivares y Arellano, 2017)¹⁰.

Por otro lado, es importante señalar que desde el 2005 familiares y organizaciones de la sociedad civil centroamericanas y mexicanas realizan anualmente en México la Caravana de Madres Migrantes de Desaparecidos Centroamericanos. En diciembre del 2017 concluyó la decimotercera caravana, con un total de 272 reencuentros de migrantes durante los 13 años. Desde la sociedad civil organizada se venía insistiendo en una problemática fundamental que no tenía eco en las gestiones migratorias de los países involucrados ni en los foros de discusión, hasta que en el 2010 Honduras coloca el tema en el CRM. Al asunto se le da continuidad en el 2011 y el 2012, pero el problema de los migrantes desaparecidos y fallecidos no vuelve a ser discutido sino hasta el 2017 en la

10 Desde el 2006 al 2015 se ha registrado el periodo más sangriento que México haya vivido en su historia reciente: 163 000 muertos, 23 000 desaparecidos y casi 100 000 refugiados (Estévez, 2017).

vigésima segunda Conferencia Regional y brevemente se señala en la última reunión del 2018 sobre la propuesta de “Lineamientos sobre mecanismos de coordinación e intercambio de información para la búsqueda de personas migrantes desaparecidas y/o no localizadas en contextos de migración”.

Si en los orígenes del Proceso Puebla los procesos migratorios se pensaban al interior de la región como un espacio relativamente delimitado de flujos migratorios que se originaban, transitaban y llegaban en los confines propios, a partir del 2010 se posiciona con fuerza un tema que no había tenido mayor relevancia en la CRM en años anteriores: la migración extra continental.

En efecto, fue en la reunión realizada en Tapachula (2010), donde los países miembros manifestaron su preocupación por el incremento de los flujos migratorios extra-regionales. Lo cual confirmaba que la migración clandestina que transita por el corredor Centroamérica-México, lejos de disminuir no solo ha ido en aumento sino que también ha adquirido visibilidad, sobre todo a partir de las denominadas “Caravanas Migrantes” quienes, al caminar en grupo como un movimiento social medianamente organizado, han prescindido de coyotes y han buscado escapar, no todos con éxito, de la violencia del tránsito y de la industria de la migración clandestina, que ocurre cuando viajan dispersos (Durand, 2018; Varela, 2018).

Desde ese momento, y durante los años posteriores la CRM se plantea la necesidad de una mayor cooperación extra-regional y con otros espacios, como la Conferencia Sudamericana, en la gestión y gobernanza de las migraciones. A partir de la segunda década de este siglo, la CRM piensa nuevas estrategias donde ya no existen delimitaciones claras entre los países de origen, tránsito y destino de migrantes, así como se percibe la influencia que las políticas de otras naciones fuera de la región tienen sobre la gestión de sus territorios.

En el 2012 se crea el grupo Ad Hoc sobre flujos de personas migrantes extra-regionales buscando mejorar su gobernanza. Ese mismo año, y no es casual, se conforma también el grupo Ad Hoc sobre el tránsito irregular de cubanos provenientes de otros países de la región.¹¹

Otro tema que surge con fuerza es la niñez y adolescencia migrante. En el 2014 se publica una declaración extraordinaria sobre el tema, y emerge el Grupo Ad Hoc en Materia de Niñez y Adolescencia Migrante, para responder al aumento registrado desde el 2012, pero con más notoriedad en el 2014, en volumen y vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes, la mayoría de ellos no

11 Al iniciar la segunda década se observa el aumento de flujos migratorios de cubanos procedentes de sur y centro América con destino a Estados Unidos. Dicho flujo se incrementó sobre todo por el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre La Habana y Washington y la preocupación de los isleños de que se elimine la denominada ley ‘pies secos pies mojados’. Este tema produjo reuniones de alto nivel, una de ellas la de SICA+4 a fin de dar una respuesta coordinada entre los países involucrados.

acompañados, provenientes del Triángulo del Norte, y necesitados de protección internacional (ACNUR, 2014).

Durante los últimos años la CRM no ha dejado de insistir en la gobernanza de las migraciones como una manera de rescatar los múltiples beneficios que trae la migración ordenada y la seguridad como estrategia en la defensa de los derechos humanos. Tal como se señala en la vigésima primera Conferencia (2016) llevada a cabo en Honduras, la CRM busca “continuar promoviendo una migración segura, regular y ordenada dentro de la región. Estamos ciertos de que la buena gestión de la migración ofrece importantes beneficios económicos, sociales y culturales a los países de origen, tránsito y destino”.

El combate a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes ha sido el estandarte principal en los procesos de securitización en las gestiones de las migraciones, y la CRM no ha estado exenta de estos procesos. Si bien el tema de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes ha estado presente desde sus orígenes -ya desde el 2001 hacía énfasis con la Red de Funcionarios de Enlace para el Combate a la trata de Personas y al Tráfico ilícito de migrantes-, adquiere una especial atención a partir del 2010 y un año después se incorporaron las Coaliciones Nacionales contra la Trata de personas mediante la Coalición Regional contra la Trata de Personas.

LA CONFERENCIA SUDAMERICANA DE MIGRACIONES

El primer espacio de diálogo multilateral en reunir a todos los países de la región fue la Conferencia Sudamericana de las Migraciones (CSM) instaurada desde el año 2000. Siguiendo el marco de las convenciones y acuerdos internacionales, la CSM se definió como “la instancia superior de decisión política del proceso sudamericano, orientada a generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional”¹²

Esta definición que se encontraba en los inicios del proceso enfatizaba en el vínculo entre migración, desarrollo e integración. Sin embargo ha ido mutando en el transcurrir del tiempo (sobre todo su énfasis en los asuntos de desarrollo para dar paso a los derechos)¹³ y, en la reunión del año 2015 los miembros definieron a la Conferencia como “el foro especializado de debate y concentración política sobre las migraciones internacionales y su rol de impulsor de propuestas de acción en beneficio de las y los migrantes y sus familiares” (CSM, 2015). Vale la

¹² Recuperado de: <http://www.csm-osumi.org/node/2>

¹³ Según Mármora (2016), los tres elementos básicos de la CSM son entender a la migración como parte de la integración regional, del desarrollo económico y social y velar por los derechos humanos de los migrantes y sus familias.

pena señalar que dicho espacio no tiene el carácter de vinculante, lo cual no resta su condición de instancia internacional que ha direccionado las políticas y enfoques en los países miembros, como se señaló en la introducción.

Hasta el año 2018 se han llevado a cabo dieciocho ediciones en las que participan representantes de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guayana. Tres características comparten los países miembros desde el origen de la Conferencia: con mayor o menor intensidad son países de emigración; los principales destinos de los migrantes suramericanos son Estados Unidos y Europa y, todos los países miembros son origen y destino de flujos migratorios intrarregionales.¹⁴

En los últimos años varios de ellos (sobre todo Argentina, Brasil, Chile y Ecuador) se han convertido también en destino de inmigrantes provenientes del Caribe (Cuba, Haití y República Dominicana), de África y Asia (Senegal y China) principalmente. Unos pocos estados, como Ecuador, Colombia y Perú, también se constituyen en países de tránsito, tanto para aquellos que van hacia Norte (Estados Unidos) como los que van hacia el Sur (Brasil). En los últimos dos años un país, Venezuela, se convirtió en el principal expulsor de migrantes, así como los países de la costa del pacífico se establecieron en los principales receptores de dicho flujo.

Los elementos compartidos por la mayoría de sus miembros han propiciado una cierta armonía al interior de la CSM y que se lleguen a consensos sobre todo al momento de plantear que: a) los flujos migratorios intrarregionales pueden contribuir en la integración suramericana; b) los migrantes contribuyen al desarrollo de los pueblos y, c) las personas migrantes son sujetos con derechos, el centro de las políticas y a quienes hay que defender y reconocer sus derechos humanos (Ramírez y Alfaro, 2010).

Desde la primera reunión, los países miembros coincidieron en que la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias constituye una preocupación fundamental para la región. En la II reunión, realizada en Santiago (2001), los estados manifestaron como preocupación central la discusión sobre la “libre movilidad de los migrantes en el área de integración sudamericana”.

Para dar continuidad a esto se elaboró el “Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur”, documento programático que tuvo como propósito la formulación de temas, objetivos y acciones de interés para la región. En el marco de una estructura institucional, la presidencia pro tempore –que rota cada año- prepara un borrador de declaración que es socializado al resto de países miembros antes de cada reunión. Los representantes hacen comentarios u observaciones con lo que se concluye una primera versión del documento que es entregado días antes o al inicio de la Conferencia. Así mismo, varios de los

14 Aunque con la estampida de migrantes venezolanos el mapa migratorio de la región cambió dado que muchos países se convirtieron en tránsito y destino de esta migración. Al respecto ver Blouin (2019).

puntos centrales a discutir se debaten previamente en una reunión intersesional que se realiza meses antes del evento. Ya en la cita, luego de que cada país presenta los avances que han realizado en materia migratoria se pasa revista al avance del Plan Sudamericano, se procede a trabajar en la declaración la cual, salvo contadas excepciones, se enfoca más en cuestiones de forma que en el contenido en el cual ya se venía ‘cocinando’ con anterioridad.

En este contexto es importante reconocer la existencia de una relación de fuerzas entre los intereses que podrían subyacer en la estructura y dinámicas señaladas, y la evolución del proceso en sí en cuanto a los enfoques y temas abordados en sus declaraciones, aspecto de fondo que lo diferencie del proceso Puebla (Ramírez y Alfaro, 2010).

Es interesante anotar que, si para el año 2002, el Proceso Puebla enfatizaba en la gestión migratoria con una mirada securitista, llegando incluso a proclamar la declaración contra el terrorismo, desde el sur del continente se instaba a la comunidad internacional a:

preservar y promover el irrestricto respeto a los derechos de las personas que se encuentran en cualquier condición migratoria en otro país, garantizando sus derechos humanos y jurídicos fundamentales para asegurar el debido proceso y evitar que las personas detenidas por infracciones a las normas migratorias sean tratadas de manera similar a los delincuentes comunes (CSM, 2002).

Tenemos entonces que el enfoque de la *gestión de la migración* o de la *governabilidad migratoria* (Mármora, 2005)¹⁵ empieza a prevalecer con un acento marcado en los asuntos de los derechos humanos y los vínculos con los connacionales radicados en el exterior.

Al mismo tiempo, aunque no se puede negar la pertinencia y liderazgo que ha tenido la región en posicionar el tema los derechos humanos de los migrantes (comparado con otros procesos regionales), es posible identificar el enfoque de gobernabilidad con que se pretende tratar a las migraciones que responden más a intereses y acciones de los Estados, en desmedro de las reales necesidades de los y las migrantes. Estas sutiles diferencias en cuanto a los enfoques de gobernabilidad no se discuten en este espacio, dejando implícita su “validez y eficacia”.¹⁶ Aunque veremos más adelante cómo se dio un giro lingüístico desde la Conferencia del 2012 que no cambió el contenido del enfoque.

15 Para este autor la gobernabilidad migratoria consiste en el ajuste entre las características, causas y efectos del fenómeno migratorio, las expectativas y demandas sociales sobre el mismo, y las posibilidades reales de los Estados para darles respuestas (Mármora, 2005, p. 390).

16 Dicho enfoque ha adquirido legitimidad incluso en los espacios de la sociedad civil y movimientos sociales de migrantes donde no se discute la pertinencia de esta entrada.

En la IV CSM llevada a cabo en Montevideo (2003) se resaltó el aporte de los migrantes al desarrollo cultural, social, intelectual y económico de los países y estados de América del Sur y otras regiones. En esta época el tema de las remesas y el desarrollo ocupaba el centro del debate que no escapó a la CSM para posteriormente dar paso al tema del retorno. Al analizar las diferentes declaraciones se observa que la CSM ha funcionado también como una caja de resonancia de aquellos temas y políticas de mayor interés en los países de destino del norte global y que desde este espacio se introducen en la agenda nacional de los países de origen. El tema del retorno es un claro ejemplo que aterriza en Suramérica pese a que los datos de personas retornadas no han sido masivos.

Por otro lado, en las declaraciones de la V CSM realizada en La Paz (2004) los países miembros expresaron la urgencia de facilitar el intercambio de información sobre políticas migratorias en cada país participante, así como la actualización de cifras y datos que conciernen no sólo al proceso migratorio sino también a la situación y necesidades específicas del migrante. La necesidad de contar con sistemas de información (sobre todo estadística) es un tema recurrente en todas las Conferencias y también constituye un pilar del enfoque de la gestión de las migraciones.

Vale resaltar que una buena parte de los programas y proyectos que se llevan a cabo por parte de los Estados de la región han tenido la cooperación económica, técnica y asistencia operativa de la OIM. Bajo estos apoyos, dicho organismo internacional, ha consolidado su mandato que se sustenta en el principio de que la migración “ordenada, regular y segura” beneficia a los migrantes y sus familias, a las sociedades de acogida y a las de origen.

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

Uno de estos consensos, es el trabajo coordinado entre Estados para combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales, temas planteados en la sexta Conferencia de Asunción (2006).

Al igual que en el Proceso Puebla, se planteó que la pobreza y la falta de oportunidades constituyen causales de la migración, pero la CSM de aquel año incorpora un elemento más estructural, igualmente de índole económico, como son las “brechas de ingreso y las diferentes condiciones de vida entre las regiones” como otro de los factores explicativos de las migraciones. Cabe resaltar que ninguna de los espacios toma en cuenta otro tipo de explicaciones por fuera

de las económicas, como son las formaciones de redes y cadenas migratorias que han permitido la formación de circuitos y espacios transnacionales.

Un aspecto sobresaliente de las declaraciones de la VI Conferencia de Asunción fue el rechazo a la criminalización de la irregularidad migratoria y su posible tratamiento como un hecho punible desde el derecho penal. Se observa varios consensos pro derechos de los migrantes que se vuelven reiterativos en las siguientes declaraciones como el derecho a migrar, no migrar y la no criminalización de los desplazamientos de los migrantes, como se señaló en la XV Conferencia.

A partir de esta reunión, uno de sus objetivos centrales fue consensuar una posición sobre temas migratorios para presentarla al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y otros foros internacionales (incorporándose este eje en adelante). En ese contexto, las declaraciones emitidas por los países miembros en la VII Conferencia (Caracas, 2007), alegaron una vez más que los factores que propician las migraciones son “la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de oportunidades para acceder a la educación y al empleo que vive la región como consecuencia de las políticas económicas”. Esto tácitamente apuntaba al fracaso del modelo neoliberal imperante por décadas en la región. Manifestaron así la necesidad de incorporar en la agenda “programas de cooperación que permitan formular políticas públicas de desarrollo social, orientadas a la transformación de las causas estructurales de la pobreza y la exclusión social, procurando que la decisión de migrar se base en razones de preferencia y no de necesidad”.¹⁷

En la VIII CSM realizada en Montevideo, las declaraciones efectuadas demarcaron que el hecho migratorio en los países de Suramérica “tiene una naturaleza multidimensional y que la aplicación de medidas restrictivas por los países de destino no constituye una solución realista a la emigración irregular”. Es así que, siguiendo un marco de inclusión social y respeto de los derechos humanos, solicitaron a los países receptores “otorgar un tratamiento justo y humanitario a los migrantes procedentes de la región, a partir del reconocimiento del aporte que para el desarrollo de los países de destino representa la población migrante, en los aspectos social, económico, político, cultural, científico y académico”. Algo que reafirmaron en dicho encuentro fue “la absoluta convicción de que el ser humano es el centro de las políticas y programas migratorios y, consecuentemente, se debe priorizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas”. Como se observa en estas y otras declaraciones de la Conferencia, es recurrente el tema de los derechos de los migrantes y el reconocimiento de ellos como un “aporte”, lo cual mantiene la mirada utilitarista, sustentados en la (in) utilidad y beneficios que traen los migrantes, propia del enfoque de la gestión migratoria.

17 Hay que recordar y leer las declaraciones de este periodo en el contexto político de la región caracterizado por la llegada al poder de varios gobiernos progresistas.

Hay dos temas a resaltar de esta Cumbre: por un lado, el pedido de conformar una Red Sudamericana para la Gobernabilidad Migratoria con el objetivo de “aprovechar y difundir las capacidades desarrolladas en cada país y potenciarla con base a la cooperación horizontal y al fortalecimiento de la integración” con lo cual se consolida el enfoque de la CSM. Por otro, sin embargo, también en los considerandos de esta Conferencia, se cita uno de los objetivos del Tratado Constitutivo UNASUR el cual fue aprobado meses antes de dicha conferencia y que hace referencia a la identidad suramericana, al progresivo reconocimiento de los derechos de sus miembros en cualquier Estado Miembro para alcanzar una ciudadanía suramericana. Veremos con detenimiento como este tema empieza a cobrar relevancia en los siguientes años.

En la IX CSM, realizada en Quito el 2009, se radicalizó la posición suramericana, al colocar varios elementos que no estaban en las anteriores declaraciones tales como señalar la necesidad de adhesión a todos los tratados internacionales sobre derechos humanos, incluida la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, algo que no se nombra en el Proceso Puebla, y que no ha sido firmado por ningún país del norte de destino de los migrantes suramericanos.¹⁸

Apelando al principio de la coherencia, en dicha reunión, se solicitó a los Estados “garantizar a las personas migrantes intrarregionales el disfrute de los mismos derechos que perseguimos para nuestros ciudadanos en los países de tránsito y destino a lo externo de la región”. En la misma tónica, se solicitó a los países de destino la implementación de programas permanentes de regularización de migrantes, y se condenó el endurecimiento y la criminalización de las políticas migratorias en los países del Norte, haciendo referencia especial a la Directiva de Retorno europea y a ciertas políticas securitistas en Italia y Francia.¹⁹ Por último y ante la crisis mundial, se pidió que los migrantes no sean considerados “como variables de ajuste económico”. Una vez más aparece en este período críticas al modelo neoliberal y a las asimetrías del sistema-mundo global como causantes de la migración sobre todo Sur-Norte. Acosta y Freier (2015) señalan que el nuevo discurso en la región que enfatiza el derecho humano a migrar se debe a la llegada al poder de gobiernos de izquierda o de centro izquierda.

La X Conferencia realizada en Cochabamba constituyó una reunión sui generis donde se trataron varios temas nuevos. En primer lugar se aprobó el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM)²⁰ y la

18 De la región solo Venezuela y Brasil no han suscrito dicha convención.

19 En la Declaración de Brasilia del 2011 también se señala: “Repudiar las políticas gubernamentales que tratan de forma indiferenciada a los migrantes indocumentados o en situación irregular y a los criminales. En particular, condenar las leyes aprobadas recientemente en diferentes estados federales de los Estados Unidos de América, que tipifican como delito la condición migratoria irregular, el transportar y dar empleo a inmigrantes indocumentados”.

20 El PSDHM fue elaborado por Lelio Mármora, uno de los impulsores del enfoque de gestión migratoria en América del Sur y ex funcionario de OIM.

Declaración de Principios y Lineamientos Generales de la CSM, los cuales van a marcar una suerte de hoja de ruta reiteradamente nombrada en las siguientes declaraciones, sobre todo el PSDHM que ha dicho de Mármora (2016, p. 60) “con este plan la región sudamericana ha realizado un paso muy importante en la explicitación del modelo de gobernabilidad migratoria asumido y llevado a cabo en sus distintas dimensiones, correspondan éstas a las políticas nacionales, bilaterales y/o regionales”.

Por otro lado dicha Conferencia tuvo como lema “Avanzar hacia la ciudadanía suramericana” y es ahí donde se empezó a colocar en la agenda el tema del relacionamiento de la CSM con UNASUR. Introducir estos temas en la mesa de debate implicó que por primera vez se hable con claridad del migrante como sujeto con derechos, incluido los derechos políticos y la participación política-electoral; todos estos elementos fundamentales para construir una plena ciudadanía suramericana. El tema de los derechos políticos por lo general queda ausente o relegado en la agenda de políticas migratorias, de ahí la importancia de colocar este tema dentro de un paraguas teórico-político mayor como es la ciudadanía suramericana.

Este asunto fue retomado en las posteriores Declaraciones realizadas en Brasilia (2011), Santiago (2012-2015), Cartagena (2013), Lima (2014) y Sucre (2018) donde aparecen párrafos que hablan de: “realizar esfuerzos para la consolidación de la identidad y la construcción de la ciudadanía sudamericana”; “establecer una hoja de ruta que permita construir una ciudadanía suramericana”; “Compromiso de renovar la participación político-electoral... como elemento facilitador de los procesos de construcción de la ciudadanía suramericana”; “la importancia de los procesos de regularización como un paso fundamental para la construcción de Ciudadana Suramericana”; “la inclusión como uno de los pilares de la integración, constituye un concepto amplio que debe ser referente en materia de derechos, desarrollo humano, gobernanza, así como para la construcción de ciudadanía suramericana”.

No es casualidad que estos temas aparezcan en la agenda de la CSM justo cuando UNASUR empezaba a cobrar protagonismo en la región (y a liderar el tema de la ciudadanía regional). Esto dio paso a que se hable varias veces de la forma de relacionamiento entre ambas instancias.

Un grupo liderado por Bolivia apuntaba a la creación de un Consejo Suramericano para las Migraciones como un nuevo órgano sectorial dentro de UNASUR.²¹ Dicha propuesta no fue compartida por la OIM para quienes la CSM tenía que ser un foro permanente de migraciones de UNASUR. En el acta final de la reunión de

21 Iniciativa presentada por Bolivia en el denominado ‘Documento País’ (2010), expuesto en la X CSM en donde propuso: “que la CSM se constituya en el Consejo de UNASUR en materia de migración recogiendo los frutos de una oportunidad histórica devenida de un proceso de integración regional. Creemos firmemente que con esta decisión de alto nivel nos acercaremos al sueño de la implementación de mecanismos regionales vinculantes y soberanos en el tema que ahora nos convoca”.

Cochabamba no quedó ninguna de las dos propuestas. Sin embargo, un año después en la declaración del 2011 se estipuló que la CSM debía ser incorporada a la estructura de UNASUR como “instancia institucional”. Para la Conferencia del 2012, se presenta el “Proyecto de Decisión para incorporar a la CSM en la estructura de la UNASUR y para el establecimiento de la hoja de ruta que permita construir una ciudadanía suramericana”. Sin embargo para la Conferencia del 2013, en Cartagena, en la declaración final aparece: “Comunicar formalmente al Consejo de Delegados de UNASUR su interés de relacionarse con esa entidad como “instancia consultiva”.

Como se observa se pasó de considerar a la CSM como una instancia institucional dentro de UNASUR a una instancia consultiva, lo cual le permitía mantener la misma estructura y manejo de siempre (monitoreada y guiada por la OIM). Desde el 2015 en adelante el tema se licua y ya no aparece ninguna mención a dicho relacionamiento, no así el tema de la ciudadanía que hasta la Conferencia de Montevideo del 2017 se apunta a “seguir trabajando en la construcción de una ciudadanía suramericana que permita avanzar hacia el pleno ejercicio de los derechos humanos”.²² Para el 2018, ya con UNASUR en crisis, en la Conferencia de Sucre, Bolivia, se celebró la importancia del Acuerdo de Residencia Mercosur.

Otro de los temas centrales en los últimos años de la CSM fue el giro lingüístico que se da a partir de la Conferencia de Santiago del 2012 cuando se deja de hablar de “gestión de las migraciones” y se la reemplaza por “gobernanza de las migraciones”. Desde el lema de dicha conferencia se habló de “la gobernanza de las migraciones en América del Sur desde los derechos sociales, económicos y culturales de las personas migrantes y sus familias”. Si bien en los primeros párrafos de la declaración se señala que “la temática de la reunión estuvo dirigida al tema de la gobernanza de las migraciones a partir de la visión integral desde las políticas, normativas e institucionalidad de las migraciones” no aparece ninguna definición o reflexión más allá de lo señalado. En la reunión del 2013 se vuelve a colocar el tema señalando que la CSM “reafirma su visión sobre la gobernanza de las migraciones que reemplaza el concepto de gestión migratoria”. Mármora (2016) al hacer el recuento de la reunión de Santiago señala:

También es en esta reunión que se modifica la concepción con que es encarado el tratamiento de las migraciones internacionales introduciendo la idea de la gobernanza migratoria: esta alude

²² En el 2012 se creó el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana dentro de UNASUR y en el 2014 los Jefes de Estado aprueban el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana. Cuando asume la Secretaría General Ernesto Samper este tema constituye uno de los pilares de su agenda llegando a elaborarse un “Plan de Acción integral de ciudadanía suramericana: movilidad, identidad y derechos” UNASUR (2016). Sin embargo desde su salida a inicios del 2017 no se ha elegido otro Secretario General. Esto hecho, sumado a la llegada de nuevos gobiernos de derecha en la región, que han dado más importancia a MERCOSUR o la Alianza del Pacífico o crear un nuevo espacio PROSUR, ha dado como resultado que UNASUR pierda protagonismo. Como se sabe, 6 países liderados por Argentina y Brasil, decidieron abandonar este espacio y dos formalmente anunciaron su retiro: Colombia y Ecuador.

a manejar las cuestiones públicas, en este caso relativas a las migraciones internacionales, en forma articulada e integral con otros actores sociales, con la participación de estos en la generación de la agenda, el análisis de los problemas de las propuestas de soluciones buscando alcanzar la mayor legitimidad posible en las políticas y normativas que se definan (Mármora, 2016, p. 48).

Como se desprende de esta definición, con el término gobernanza de las migraciones se hace alusión a la construcción de políticas públicas desde una perspectiva integral con el involucramiento de otros actores. Más allá del trabajo de y entre gobiernos, se busca la cooperación de organismos internacionales, gobiernos locales, actores sociales, etc., para alcanzar legitimidad en la toma de decisiones. Cabe señalar que gobernanza “es un concepto amplio que se refiere a mecanismos de sistemas de gestión orientados a alcanzar sus objetivos, en los que Estados son una de las muchas fuentes de competencia por autoridad, junto con otros actores multilaterales” (Wihtol, 2017, p. 357).²³

Si bien este nuevo concepto implicaría un ejercicio de construcción participativa de la política pública y poner a consideración de los diferentes actores todo lo tratado en la CSM, en esta misma reunión se reafirma la plena vigencia del Plan Suramericano elaborado en el 2010, y se establecen los 4 ejes que contiene dicho plan como estructura de las declaraciones finales: el eje de derechos humanos, el eje de integración regional, el eje de gestión/gobernanza migratoria y el eje de proyección internacional (posición del CSM en otros foros regionales, interregionales y globales). En otras palabras, se cambia el caparazón al incluir el término de gobernanza²⁴, pero se mantiene intacto el enfoque de la gestión de las migraciones y sus nociones centrales: seguridad, regularización, y derechos.

Sobre este último término vale la pena recalcar un elemento central ya desarrollado por otros autores como Domenech (2013) quien hace duras

23 En el ámbito migratorio este concepto (gobernanza global de las migraciones) fue lanzado por Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas en el 2006. El Secretario General estaba interesado en un proceso iniciado por varias organizaciones internacionales y ONGs para proponer una reflexión más amplia sobre migraciones de aquella liderada por los Estados. Ese mismo año Annan decidió establecer el Diálogo de Alto Nivel sobre Migraciones, seguido de encuentros anuales del Foro Global sobre Migraciones y desarrollo. Al respecto ver: Wihtol, 2017; Estupiñan, 2013. Para otros autores, la gobernanza de las migraciones constituye un proceso de cuatro actos: establecimiento de agenda, generación de consensos, adopción de políticas/leyes e interpretación e implementación de las mismas (Acosta y Freier, 2015, p. 185).

24 El enfoque de la gobernanza (que viene del proceso de formación de la Unión Europea) alude a procesos de gobierno post-centralismo estatal burocrático. Es decir, ya no gobiernan los gobiernos (funcionarios, políticos) sino redes público-privadas-asociativas-ONGs-organismos internacionales que se configuran por sectores de la política pública (de ahí que se habla de gobernanza ambiental, migratoria, cultural, etc.). Aunque en apariencia implica un ejercicio de cierta participación en la cosa pública, la gobernanza también puede ser post-democrática: se toman decisiones desde las redes (muchas sustentadas en supuestos tecnicismos) que prescinden del control popular y de la participación de los actores centrales, en nuestro caso de análisis de los propios migrantes. De ahí que hoy se habla mucho de gobernanza vs. democracia.

críticas al eje de los derechos humanos que se utiliza dentro del paradigma de la gestión/gobernanza migratoria para obtener la legitimidad necesaria para su instrumentación. Según el autor, quien se refiere al enfoque de la gestión de las migraciones como las “políticas de control con rostro humano” las cuales se amparan en “un universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales” (Domenech, 2013, p. 3).

Compartiendo plenamente dichas críticas al uso instrumental de los derechos humanos que se hace desde este enfoque, cabría precisar que esto no implica que todos los miembros del CSM compartan tal visión. De hecho de la experiencia participativa en estas reuniones, muchos de los representantes no tienen claridad respecto a los diferentes enfoques de la política migratoria. Otros, sobre todo aquellos que han venido participando varias veces en estos espacios, comprenden y defienden dicho enfoque. Y algunos han asumido una disputa al cuestionar dichas miradas utilitaristas e introducir una visión pro migrantes. De hecho, colocar la noción de gobernanza en vez de gestión de las migraciones, fue parte de los debates y las críticas a tal enfoque que llegaron a la mesa de diálogo de la CSM. Críticas abiertamente expresadas por ciertos países como Ecuador y Bolivia tanto a la gobernabilidad migratoria como al propio papel de la OIM.²⁵ Aquí la propuesta de Pereira (2019) resulta muy útil para diferenciar a los actores que se encausan en un discurso humanitarista de expiación, prevención o contestación.

Pese a las críticas desde estos dos países (y movimientos sociales pro migrantes) se sigue utilizando el término y enfoque de “derechos” o “humanista” tratando de debatir e incluir aquellos elementos que el enfoque de la gestión migratoria no considera o relega como los derechos políticos o la propia propuesta de ciudadanía suramericana.

Tal ha sido la disputa, encabezada últimamente por el gobierno de Bolivia, que se logró poner en entre dicho el propio espíritu de este enfoque que desde sus orígenes dio por sentado que la migración tiene que ser “regular, ordenada y segura”, estribillo posicionado y repetido a nivel mundial por diferentes actores gubernamentales de diferentes ideologías, organismos internacionales y de la sociedad civil, tanto así que en el título del recién aprobado Pacto Global por una

²⁵ Al respecto en el periodo entre el 2009 y 2015, las relaciones entre el gobierno del Ecuador y la OIM fueron tensas, llegando este país a comunicarles que: “El Ecuador se encuentra en un proceso de cambio y reforma política estructural entre sus instituciones y planificación del Estado, que tiene por objetivo la generación y fortalecimiento soberano de los planes de desarrollo e intereses de las necesidades del pueblo ecuatoriano (...) asumimos el reto de re pensar nuestras políticas de Estado y Buen Vivir independientemente de la gestión política internacional. En este sentido, en referencia al Proyecto de “Fortalecimiento de la Gestión Migratoria del Gobierno del Ecuador”, esta cartera de Estado expresa su agradecimiento por la propuesta pero comunicamos que no participaremos en la misma (Oficio MREMHU-GVMH- del 5 de febrero del 2014, en Ramírez, 2017).

Migración se puso los términos “regular, ordenada y segura” como indicamos al inicio.

En efecto, en junio del 2017 Bolivia organizó la “Conferencia Mundial de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal” y en cuya declaración final, en el punto número 1, se señaló la necesidad de: “Superar la perspectiva hegemónica de la política migratoria que plantea una gestión de las migraciones de manera ‘regular, ordenada y segura’ por una visión humanista que permita ‘acoger, proteger, promover e integrar’ a las personas migrantes” (enfoque humanista de contestación).

Este tema fue llevado pocos meses después a la mesa de la CSM realizada en Montevideo quedando en la declaración final la necesidad de: “reafirmar el derecho de los migrantes a elegir un lugar donde vivir y al deber de los gobiernos de fortalecer las políticas públicas que permitan acoger, proteger, promover e integrar, respetando los derechos humanos”.

En dicha declaración también quedó estipulado que la “CSM suscribió los conceptos de acoger, proteger, promover e integrar a las personas migrantes como base para la formulación de una cosmovisión que contribuya a consolidar una cultura migrante en la región”. Este tema fue propuesto por Bolivia y los países se llevaron la tarea de “enviar sus definiciones de conceptos de lo que significa ‘migración regular, ordenada y segura’ y los relativos a la acogida, protección, promoción e integración”.

Finalmente, vale señalar que en las últimas reuniones también se introdujeron otros tópicos como: incorporar en la política migratoria el enfoque de género, aparece como preocupación la migración haitiana (2013), la lucha contra la trata y el tráfico, el incremento de la migración de niños no acompañados (2014), el tema del acceso a la justicia, la situación en fronteras así como los asuntos de la migración vinculados al medio ambiente y cambio climático (2015), inclusión e integración (2017), entre los principales. Vale señalar que los temas vinculados a la migración, desarrollo y remesas que fueron temas centrales en las primeras reuniones, prácticamente han desaparecido en las últimas.

Mármora (2016, p. 65), al hacer su análisis de este espacio, señala que la CSM permitió una mayor eficacia en la gobernanza migratoria de los países de la región al incluir en todas sus declaraciones temas como: obtener información objetiva, confiable y oportuna; la modernización de la gestión migratoria; la adecuación de las normativas nacionales; la cooperación horizontal para el intercambio de buenas prácticas; y la capacitación en materia migratoria.

Como vemos muchos de estos aspectos aparecen en el manual *Essentials of Migration Management. A Guide for Policy Makers and Practitioners* publicado por la OIM en el 2004, cuya versión en español fue traducida y recreada para el contexto latinoamericano por Lelio Mármora con el título *Aspectos Básicos para la Gestión Migratoria* (2009).

CONCLUSIONES

La CSM y el Proceso Puebla constituyen los dos principales espacios regionales en América donde se ha debatido a nivel gubernamental los asuntos migratorios. Si bien toda mesa de diálogo -ya sea bilateral o multilateral- es saludable para el fortalecimiento de la paz y la democracia, las analizadas en este artículo han cumplido un papel central a la hora de posicionar y legitimar un enfoque en política migratoria.

En efecto, más allá de que las conferencias analizadas no sean vinculantes, los discursos y las declaraciones finales que firman los países miembros tienen un eminente carácter político que expresa, de manera general, las tendencias de cada región y el enfoque que se le ha querido dar a los asuntos migratorios: la gestión y gobernanza migratoria. Bajo este paraguas, y de ahí la importancia de los procesos regionales aquí analizados, ha servido para posicionar a nivel regional, y aterrizar a nivel nacional, la necesidad de una administración migratoria efectiva; los efectos positivos de la misma (tanto en origen como en destino) cuando estas están bien encausadas, es decir, cuando son ordenadas, regulares y seguras; y la necesidad de una articulación regional, cooperación y corresponsabilidad para una adecuada gobernabilidad migratoria. En este sentido, tanto el Proceso Puebla como la CSM han servido para construir discursos y narrativas sobre la ventaja de este paradigma y la puesta en práctica de políticas migratorias con esta mirada a escala nacional, regional y global.

La descripción de la imagen con la que arrancamos este artículo no pudo ser más elocuente de lo que el discurso hegemónico impulsado por los actores estatales y organismos internacionales busca, desea y entiende por una migración “segura, ordenada y regular”. Migrantes en grupos familiares nucleares, mejor aún si son migrantes calificados, que viajen con pasaporte y visas que les permitan internarse y residir legalmente, y que lleguen al país a través de los canales y pasos migratorios oficiales. Mucho mejor si lo hacen por avión, donde las aerolíneas y los controles migratorios en origen y destino ayudan a canalizar los flujos.

Los procesos regionales analizados han servido para canalizar y legitimar estas miradas pero con matices. Podemos ver que, por un lado, en la CSM se ha enfatizado en la gobernabilidad de la migración, basada en el respeto y preocupación por la vulneración de los derechos humanos de los migrantes, mientras que en el Proceso Puebla más bien se apela a la gestión de la migración, a través de flujos ordenados que permita garantizar la seguridad nacional. Ambas son las caras del mismo enfoque que se despliegan según los contextos y coyunturas.

En el Proceso Puebla se observa que la política unilateral mantenida principalmente por Estados Unidos y los países receptores de migrantes, ha permeado y se ha posicionado en este espacio a lo largo de las sucesivas declaraciones y acciones, y están claramente visibles las asimetrías y relaciones de poder en su interior. Llama la atención por ejemplo que en las últimas

conferencias no se diga nada sobre el incremento de deportaciones de latinoamericanos desde EE.UU o sobre la propuesta de construcción-ampliación del muro en la frontera con México²⁶. Por el contrario, en la CSM se reflejan más visiones compartidas, que han permitido no sólo llegar a consensos, sino la aplicación -en algunos casos- de programas y proyectos, o posicionamientos que nacieron en el seno de este espacio multilateral, al interior de cada país. Por ejemplo en relación a los temas emigratorios las condenas a la criminalización de la migración, el reiterado énfasis a los derechos o el reconocimiento del derecho humana a migrar no aparecen en el Proceso Puebla.

Una lectura de todas las declaraciones sudamericanas permite identificar muchos elementos que año tras año se repiten, y las ha tornado hasta cierto punto muy retóricas, aunque con una posición cuestionadora de las políticas cada vez más restrictivas de los países de destino por fuera de la región y muy poco críticas de las políticas implementadas al interior de la región. Solo se llevan a la mesa las “buenas prácticas” que año tras año realizan los países, no así los retrocesos.

En efecto, se encuentra muy poca autocrítica de lo que pasa al interior de la región. Aunque el tema de la migración intrarregional ha estado presente y de manera positiva como parte de los procesos de integración, los avances a la hora de contar con una política común más allá de la libre movilidad (poder viajar sin necesidad de visa y ni pasaporte) han sido mínimos, así como el silencio a la implementación de medidas restrictivas hacia la reciente migración venezolana por parte de varios países de la región, que han llegado incluso a solicitar visa de ingreso a dichos migrantes a partir de este año.

Algo rescatable quizá es la insistencia en este espacio de actualizar los marcos normativos en materia migratoria, algo que desde que Argentina lo inauguró en el 2004 casi todos ya lo han hecho (excepto Chile y Paraguay) incorporando una mirada de derechos (sin que desaparezca el enfoque de seguridad).

Es necesario además resaltar que las relaciones migratorias entre todos los países del continente americano, independientemente de su pertenencia a determinados procesos de diálogo, están llevadas por el protagónico papel institucional de la OIM a través de las secretarías técnicas y su apoyo económico para la realización de las conferencias y estudios. Los acuerdos regionales en el tratamiento de las migraciones están mediados y direccionados por las metas y enfoque que tiene en sí misma la OIM y que han sido llevados a estos espacios. De esta manera las conferencias analizadas constituyen cajas de resonancia de la visión que este organismo internacional tiene sobre la migración. Su propuesta de “ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo”, no cuestiona, ni pone entredicho las relaciones

26 En la XXII Conferencia realizada en el 2017 en San Salvador se mencionó el impacto de la política migratoria estadounidense en poblaciones como la nicaragüense y haitiana y la posibilidad de amenaza frente a la hondureña y salvadoreña con la cancelación del Estatus de Protección Temporal (TPS por sus siglas en inglés).

asimétricas, de dominación y de poder que se dan a nivel global.²⁷

Por último, entre los aciertos, hay que reconocer que la llegada de gobiernos progresistas a la región a inicios del nuevo siglo ayudó a incorporar una mirada pro migrante (visto como sujeto de derechos), humanista de contestación e incluso cuestionadora del enfoque de la gestión migratoria. Esta lucha la dieron sobre todo dos países: Bolivia y Ecuador. En dichos lugares se ha posicionado quizá las tesis de mayor envergadura en cuanto a un enfoque alternativo, recuperado la categoría de ciudadanía (regional) y entendiendo que los Estados deben ser no solo contendores de los derechos y deberes de “sus” miembros. Conceptos como el de ciudadanía universal o suramericana (particularmente el segundo), la incorporación del tema de los derechos políticos (vinculado sobre todo al voto de los migrantes) se han colocado en las declaraciones de la CSM y por algún tiempo fueron parte de la agenda regional impulsada por UNASUR antes de que entrase en afealdía.

Vale recalcar que estos procesos regionales han servido más para el aterrizaje del enfoque de la gestión migratoria y para colocar en la agenda de los países ciertos programas -en este sentido es posible vislumbrar un avance en cuanto a la compatibilización de las políticas migratorias unilaterales y las disposiciones nacionales que rigen las migraciones internacionales desde el interior de los países-, que para la concreción de un instrumento de carácter multilateral. Desde que se firmó en el 2001 el Acuerdo de Residencia Mercosur no ha existido otro de relevancia regional que beneficie a los migrantes (sobre todo para adquirir la residencia). Han existido mayores logros a nivel unilateral o bilateral que a nivel multilateral.

Finalmente, los nuevos vientos que soplan en el continente americano con discursos abiertamente antiinmigrante y xenófobos como los de Trump en Estados Unidos, Bolsonaro en Brasil, Macri en Argentina, Moreno en Ecuador, Piñera en Chile, Duque en Colombia, entre otros gobiernos conservadores, vislumbran un panorama aún más oscuro para todos los ‘cruzadores de fronteras’ con el retorno del enfoque de seguridad y control duro.

27 De hecho impulsar la migración en forma “ordenada”, constituye un principio que desde los hechos es prácticamente imposible de alcanzar, en vista de que en cuanto mayores sean las desigualdades entre regiones o países, mayor será el flujo migratorio y en consecuencia más dura la implantación de políticas de contención, pese a que, los países receptores del norte, necesitan ‘mano de obra migrante’ (calificada o no) para mantener el sistema.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, Diego y FREIER, Feline (2015) “Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?”, *Revista Interdisciplinar da Movilidad Humana*, Vol. 23, N° 44, p. 171-189.

ACNUR (2014) *The children on the run*. Washington: ACNUR.

BLOUIN, Cecile (2019) *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*. Lima: Thémis-PUCP.

CASTILLO, Manuel (2000) “Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito”, *Papeles de población*, Vol. 6, N° 24, p.133-157.

CRM (2005) Glosario de la Conferencia Regional de Migraciones, elaborado por el Grupo Regional de Consulta sobre Migración y revisado por la Secretaría Técnica de la CRM, Ciudad de Guatemala, Octubre.

CRM (2011) Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Bayahibe, República Dominicana.

CRM (2011) Conferencia Regional sobre Migración. CRM o Proceso Puebla, 15 años. San José, Costa Rica.

CRM (2011) Conferencia Regional sobre Migración, 20 años. Promoviendo y fortaleciendo el diálogo la cooperación regional. San José, Costa Rica.

CRM (2011) Recomendaciones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Bayahibe, República Dominicana.

CRM (2012) Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Ciudad de Panamá, Panamá.

CRM (2012) Declaración XVII Conferencia Regional sobre Migración “Seguridad en el Marco de los Derechos Humanos y Flujos Migratorios Mixtos” Ciudad de Panamá, Panamá.

CRM (2012) Recomendaciones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Ciudad de Panamá, Panamá.

CRM (2013) XVIII Reunión Viceministerial Declaración “Migraciones e Integración

Social: por una migración con rostro humano” San José, Costa Rica.

CRM (2013) Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. San José, Costa Rica.

CRM (2013) Recomendaciones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. San José, Costa Rica.

CRM (2014) XIX Conferencia Regional Sobre Migración “Por una Región libre de Trata de Personas”. Declaración. Managua, Nicaragua.

CRM (2014) Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Managua, Nicaragua.

CRM (2014) Recomendaciones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Managua, Nicaragua.

CRM (2015) Reunión del Grupo Regional de consulta sobre migración de la Conferencia regional sobre migración. Ciudad de México, México.

CRM (2016) XXI Conferencia regional sobre Migración “La migración: una responsabilidad compartida”. San Pedro Sula, Honduras.

CRM (2017) Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

CRM (2016) Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Tegucigalpa, Honduras.

CRM (2016) Reunión del Grupo Ad Hoc sobre flujos de personas migrantes extra-regionales. Ciudad de Panamá, Panamá.

CRM (2017) XXII Conferencia regional sobre Migración “Mujeres migrantes”. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

CRM (2017) Informe de la reunión de la red de funcionarios de Enlace en materia de protección de niñas. Niños y adolescentes migrantes. San Salvador, El Salvador.

CRM (2017) Informe de la reunión de la red de funcionarios de Enlace para el combate al Tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. San Salvador, El Salvador.

CRM (2018) Conclusiones de la Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional de Migración. Ciudad de Panamá, Panamá.

CUBUAS, Elizabeth y MONZÓN, Luis (2005) “La Conferencia Regional sobre

Migración o Proceso Puebla como proceso consultivo regional”. En *Expert Group Meeting On International Migration and Development In Latin America And Caribbean*. Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat Mexico City.

CSM (2018) Declaraciones Conferencia Sudamericana de Migraciones (2000-2018) Recuperado de: <http://csm-osumi.org>

Documento País (2010) “*Recuperar la dignidad migratoria: Hacia un Consejo Sudamericano para las Migraciones*”, Bolivia, 25 de Octubre.

DOMENECH, Eduardo (2008) “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global” (53-72). En Susana Novick, (Coord.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: CLACSO/Catálogos.

DOMENECH, Eduardo (2013) “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”, *Polis*, N° 35. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/9280>

DURAND, Jorge (2018) “Caravana de desarraigados”. En *La Jornada*, 28 de octubre. Recuperado de: <http://www.jornada.com.mx/2018/10/28/opinion/019a2pol>

DÜVELL, Frank (2003) “The globalization of migration control”. En *Open Democracy*. Recuperado de: http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp

ESTEVEZ, Ariadna (2017) “La repolitización de los derechos humanos frente a la gubernamentalidad neoliberal del sufrimiento social: una lucha de conducta” (181-207). En Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (Coords.) *9 Razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*. Ciudad de México: FLACSO-UNAM.

ESTUPIÑAN, 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*. Serie Documentos de Trabajo, N° 33. Buenos Aires: CLACSO.

FEDDERSEN, Mayra (2018) “Governing Migration through a Human Rights Consensus”. Ponencia presentada en: Conferencia ¿Crisis de la Gobernabilidad? La política de la gobernanza migratoria en América y Europa, Buenos Aires, 3 Y 4 de octubre.

GARCIA, Lila (2016) “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia un nueva era en América Latina?”, *Colombia Internacional*, N° 88, p.107-133.

GEIGER, Martin y PECOUD, Antoine (Eds.) (2010) *The Politics of International*

Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship. Hampshire: Palgrave Macmillan.

GHOSH, Bimal (2008) “Derechos humanos y migración: el eslabón perdido”, *Migración y Desarrollo*, N° 10, p. 37-63.

GIANELLI, Laura (2008) *El tratamiento de la cuestión migratoria en los consensos intergubernamentales*, OIM.

GURRIERI, Jorge (2005) “Los procesos migratorios actuales en Sudamérica”. Trabajo presentado en: III Reunión de la Comisión de Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos del Parlamento Latinoamericano, Buenos Aires: 30 de junio y 1 de julio.

HANSEN, Randall (2010) *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*, IOM Migration Research Series, N° 38. Ginebra: OIM.

KRON, Stefanie (2011) “Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, [S.l.], p. 53-85.

MÁRMORA, Lelio (2005) *Las políticas migratorias internacionales*. Buenos Aires: OIM-PAIDOS.

MÁRMORA, Lelio (2016) *Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2000-2015*. Buenos Aires: OIM.

NACIONES UNIDAS (2018) “Un pacto mundial por los derechos humanos de los refugiados”. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2018/07/1437842>

OIM (2004) *Essentials of Migration Management. A Guide for Policy Makers and Practitioners*, Ginebra: OIM.

OIM (2009) *Aspectos básicos para la gestión migratoria*, OIM-INM: ciudad de México.

OLIVARES, Emir y ARELLANO, César (2017) “Ley de Seguridad, nueva amenaza para migrantes: centroamericanos”. *La Jornada*, 15 de diciembre. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2017/12/15/politica/007n1pol>

ORTIZ, Claudia (2011) “Algunas dimensiones del ideario de la gobernabilidad migratoria: el proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones”, *Cuadernos de Ideas*, Vol. 5, N° 5, p. 74-95.

PECOUD, Antoine (2017) “What do We know about the International organization for Migration?”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*; Vol. 44, N° 10, p. 1621-1638.

PECOUD, Antoine (2017-2018) “Politización/Despolitización de las migraciones.

Discursos y prácticas de la Organización Mundial para las Migraciones”, *Relaciones Internacionales*, N° 36, p. 177-196.

PEREIRA, Andrés (2019) “El nexo entre migración, seguridad y derechos humanos en la política migratoria de Argentina (1990-2015)”, *Desafíos*, Vol. 31, N° 1, p. 273-309.

RAMÍREZ, Jacques (Coord.) (2017) *Migración, Estado y Políticas. Cambios y continuidades en América del Sur*. La Paz: Vicepresidencia de Bolivia-CELAG.

RAMÍREZ, Jacques y ALFARO, Yolanda. (2010) “Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones”, *Boletín Andinamigrante*, N° 9, p. 2-10.

SANTI, Silvana (2011) “El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Migraciones (OIM) en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones”. Ponencia presentada en: V Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)/ III Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD). Universidad Nacional de La Plata, La Plata: 16 de septiembre.

SOLIS VARGAS, María (2017) “La securitización de la Conferencia Regional sobre Migración”, *Revista Ciencias Sociales*, N° 157, p. 13-26.

UNASUR (2016) *Hacia El Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*, Secretaria General de UNASUR, Serie Bitácora, Vol. 1, N° 2, Mitad del Mundo.

VARELA, Amarela (2018) “No es una carava de migrantes, sino un nuevo movimiento social que camina por una vida vivible”. En *El Diario*, 4 de noviembre de 2018. Recuperado de: https://www.eldiario.es/interferencias/Caravana_migrantes_6_832276775.html

WIHTOL DE WENDEN, Catherine (2017) “Governança internacional e migratória” (357-362). En: Leonardo Cavalcanti, Tuíla Botega, Tânia Tonhati, Dina Araújo (Org.) *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Universidade de Brasília.