

Elementos básicos de la construcción de un discurso oficial consensuado sobre migraciones internacionales en América del Sur*

Basics of the construction of an official discourse of consensus on international migration in South America

William Mejía

Grupo de Investigación en Movilidad Humana
(CEMHCO-UTP-UNAD-SUEJE), Colombia

Resumen

El objetivo del artículo es mostrar cómo avanza, la construcción de un discurso oficial regional sobre migraciones en América del Sur en medio de procesos complejos, dentro de los cuales se engranan múltiples actores, con la Conferencia Suramericana sobre Migraciones como eje, así como los principios y objetivos que la orientan y buscan homogeneizar políticas migratorias, conformar un bloque internacional respecto al tema, y eventualmente consolidar visiones estratégicas más amplias.

Palabras clave: Suramérica, política migratoria, Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

Abstract

The article shows progress in building a regional official discourse on migration in South America, which occurs in the midst of complex processes, where multiple actors are engaged with the South American Conference on Migration as an axis. It also shows the principles and objectives that guide the construction and seek to homogenize migration policies, forming an international block on the issue, and eventually consolidate broader strategic visions.

Key words: South America, immigration policy, South American Conference on Migration.

* El presente artículo es una versión revisada de la conferencia presentada por el autor en el II Congreso Internacional: Migración Internacional en América Latina y México en el Contexto de la Crisis Económica y Humana, realizado en Toluca, en la UAEM, del 23 al 25 de septiembre de 2015.

Introducción

En Norteamérica, cada vez más: levantan muros y vallas entre Estados; endurecen las normas y controles para el ingreso de migrantes y devalúan las instituciones del refugio y el asilo; miles de personas pierden sus vidas en mares y desiertos, tratando de alcanzar países que criminalizan la irregularidad migratoria y aumentan las detenciones y deportaciones; en el espacio Schengen se empieza la discusión del control en las fronteras internas; y el tema migratorio ocasiona la salida del Reino Unido de la Unión Europea, mientras en los Estados Unidos define candidatos presidenciales.

Como contraste, en Suramérica, aunque puntualmente ocurren algunas de esas cosas: se marcha en pos de la ciudadanía regional y un país introduce en su Constitución la ciudadanía universal como principio; se acuerda el respeto a los derechos humanos como asunto transversal en la atención de los asuntos migratorios; se reemplazan viejas leyes migratorias por otras enmarcadas en esos derechos; se acogen refugiados; y empieza el diseño de programas de integración de inmigrantes. Lo anterior se da como parte de una tendencia, nacida con el siglo, de liberalización de la movilidad de las personas entre países y de facilitación y mejoría de sus condiciones de permanencia y residencia en ellos.

El propósito de este artículo es mostrar cómo avanza, en medio de procesos complejos, dentro de los cuales se engranan múltiples actores, la construcción del anterior escenario subcontinental, así como los principios y objetivos que la orientan y buscan homogeneizar políticas migratorias, conformar un bloque internacional respecto al tema, y eventualmente consolidar visiones estratégicas más amplias.

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones¹, actor principal

El principal actor, dado su carácter oficial, la inclusión de todos los países independientes del subcontinente² y su papel de eje del meca-

1 También adjetivada como “Sudamericana”, sobre todo en los documentos producidos por sus reuniones en el sur de la región.

2 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guyana y Surinam, aunque la participación de los dos últimos es intermitente.

nismo, es, sin duda, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM).

En ella se discuten y consolida contribuciones de los demás actores y propicia líneas de acción, a través de sus Declaraciones consensuadas, en especial las Declaraciones Finales de sus reuniones anuales ordinarias, en las cuales reitera, si es necesario, sobre aspectos recomendados antes y no tenidos suficientemente en cuenta por los gobiernos representados, único recurso, dado el carácter no vinculante de esos documentos.

Tal carácter no vinculante, esto es la carencia de obligatorio cumplimiento como, puede hacer pensar que se constituyen simples demostraciones retóricas, más por ser periódicas y, como se comentó, a veces repetitivas en su contenido.

No obstante, es, precisamente, ese carácter no vinculante el que permite la consideración de temas que, quizás, en otras condiciones no se tratarían, así como lograr consensos sobre ellos. De manera que es posible acordar lineamientos políticos y de cursos de acción deseables, que constituyen orientaciones para la toma de decisiones nacionales, acordes con parámetros regionales, aunque los alcances en su aplicación sean muy diversos entre países.

La decisión de establecer de la CSM se dio en el Encuentro Sudamericano de Migraciones, Integración y Desarrollo, en cuya Declaración Final (1999) los representantes de los países asistentes³ manifestaron su interés de llevar a cabo una Conferencia para el seguimiento de los procesos migratorios internacionales en la región, sobre los cuales coincidieron en los siguientes supuestos: la potencialidad como factor de desarrollo; la importancia de la cooperación internacional; la necesidad del intercambio de información; la preocupación por los derechos humanos de los migrantes; y la necesidad de modernización de los organismos nacionales relacionados (Encuentro Sudamericano de Migraciones, Integración y Desarrollo, 1999).

La Primera CSM⁴ se realizó en 2000, y en su Declaración Final (CSM, 2000) definió a la Conferencia como “Foro de coordinación y consulta en materia migratoria para los países de América del Sur”, que se reuniría periódicamente, como en efecto ha ocurrido cada año, excluyen-

3 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

4 Que contó con la participación de todos los países de la región, excepto Guyana y Surinam, cuyos gobiernos fueron invitados, en la Declaración Final, a sumarse al proceso a partir de la próxima Conferencia.

do 2005. Allí mismo se aclaró que los objetivos y actividades a realizar estarían “orientados a un tratamiento integral de la temática migratoria, sin perjuicio de los demás mecanismos análogos de integración subregionales y concertación bilateral”; y se mencionó la importancia de llegar a posiciones regionales en igual temática. La naturaleza de la Conferencia se ha ido precisando, y en la Décima Quinta

... destacó el carácter de foro especializado suramericano de debate y concertación política sobre migraciones internacionales, y su rol de impulsor de propuestas de acción en bien de las y los migrantes y sus familiares, procurando desarrollar efectivas acciones en orden a la implementación de sus propuestas, recomendaciones y compromisos suscritos en sus reuniones y encuentros, y procurar su incorporación en la normativa interna y en los acuerdos internacionales y regionales que se adopten sobre la materia (CSM, 2015).

Temáticas abordadas

Con respecto a las temáticas específicas que han sido objeto de consideración de la Conferencia, la Tabla 1, que presenta las centrales de cada una de sus reuniones periódicas, ofrece una primera idea, en la que destacan: los derechos de la población migrante; la construcción de posiciones unificadas para presentar en otros espacios internacionales; y la ciudadanía regional.

Como base de la agenda temática de la CSM y de su propuesta política en torno a la libre movilidad humana en la región, la Vigésima Cuarta (CSM, 2014) reafirmó la “plena validez y vigencia” de la “Declaración de Principios y Lineamientos Generales de la CSM” (CSM, 2010a), del “Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones” (CSM, 2010b), y de la Declaración de Buenos Aires “Posicionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones ante el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas” (CSM, 2013a). A continuación se hace referencia a los elementos clave de los tres documentos anteriores.

Tabla 1. Conferencia Suramericana de Migraciones. Temática central de sus reuniones periódicas. 2000 - 2015

Nº	Año	Ciudad	Temática central
I	2000	Buenos Aires	Situación migratoria en los países sudamericanos y en el ámbito de la región
II	2001	Santiago	Libre movilidad de los migrantes sudamericanos y situación de ellos fuera de la región
III	2002	Quito	Situación migratoria general en Sudamérica y propuesta del Plan de Acción sobre migraciones internacionales en América del Sur
IV	2003	Montevideo	Situación migratoria en Sudamérica a partir del informe de avance del Plan de Acción
V	2004	La Paz	Situación migratoria en Sudamérica a partir del Plan de Acción reestructurado
VI	2006	Asunción	Posición consensuada al Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, a realizarse en Nueva York el 14 y 15 de septiembre de 2006, en ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y a otros foros
VII	2007	Caracas	Tratamiento del Plan de Acción, posición ante el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, y el fortalecimiento y consolidación de la Conferencia
VIII	2008	Montevideo	Migración, desarrollo y derechos humanos de las personas migrantes
IX	2009	Quito	Posición común en materia migratoria en los foros internacionales
X	2010	Cochabamba	Avanzando hacia una ciudadanía sudamericana
XI	2011	Brasilia	Rumbo a la ciudadanía sudamericana
XII	2012	Santiago	La gobernanza de las migraciones en América del Sur desde los derechos sociales, económicos y culturales de las personas migrantes y sus familiares
XIII	2013	Cartagena	La regularización migratoria como un mecanismo para lograr el ejercicio pleno de derechos de los migrantes suramericanos y el fortalecimiento de la integración regional
XIV	2014	Lima	Migración e inclusión: un reto para la integración suramericana
XV	2015	Santiago	Con justicia e igualdad hacia una gobernanza migratoria

Fuente: elaboración propia a partir de las agendas y Declaraciones Finales de las respectivas Conferencias.

Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales

La Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales (CSM, 2010a), elaborada durante la novena y la décima Conferencias, define como tales, de manera resumida y agrupada, los siguientes:

- Asumir la integralidad del hecho migratorio, su importancia en los procesos de integración, y la necesidad de tratarlo de manera multidisciplinaria y multilateral. Consecuente con esto: se destacan los convenios de regularización migratoria; se alienta la negociación y firma de nuevos convenios, políticas normativas, programas de cooperación y cursos de acción que faciliten dicha regularización; y se promueve la articulación del tratamiento de las migraciones en coherencia con los compromisos asumidos por todos los países en los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵.
- Reconocer, promover y respetar los derechos de la población migrante, independiente de “su origen, nacionalidad, género, etnia, edad, situación administrativa migratoria, o cualquier otra causal de discriminación establecidas en los tratados internacionales sobre la materia”. Los derechos mencionados en la Declaración son: derechos humanos (en general); derechos en las áreas sociales, económicas y culturales en la sociedad tanto de origen como de destino, de acuerdo a la legislación nacional de cada país y en igualdad de condiciones con los nacionales; desecho la protección internacional de quienes buscan refugio; derecho a migrar, a no migrar y retornar de forma libre, informada y segura sin criminalizar los desplazamientos; libre movilidad de los ciudadanos/as suramericanos.

5 Sustituidos por los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” de la “Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, que hace referencia específica a lo migratorio, entre otros, en el punto 29:

Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Subrayamos que los migrantes tienen derecho a regresar a su país de nacionalidad y recordamos que los Estados deben velar por que se reciba adecuadamente a los nacionales que regresen a su país (Naciones Unidas, 2015: 9).

- Reconocer los derechos de los colectivos migrantes y del aporte de sus asociaciones al proceso de inserción de los migrantes y al desarrollo intercultural en los países de acogida.
- Prevenir, perseguir y sancionar el tráfico de migrantes, la trata de personas, especialmente el tráfico de mujeres, niñas, niños y adolescentes, y restituir los derechos de las víctimas.
- Comprometerse con la convivencia, la inclusión social, la participación ciudadana y la inserción de las personas inmigrantes. Respecto a los nacionales en el exterior, implementar políticas y programas de vinculación y promoción de capacidades, que refuercen su aporte al desarrollo económico, social y cultural en su país de origen.

Rechazar todas las prácticas de racismo, xenofobia y discriminación; la criminalización de las personas migrantes, el abuso de autoridad y especialmente las detenciones y deportaciones arbitrarias que se aplican en algunos países extra regionales, así como leyes y medidas administrativas unilaterales que penalicen y discriminen al migrante.

Se anotan también dentro de tales principios y lineamientos: no considerar a ningún ser humano como ilegal por el hecho de estar incurso en una situación migratoria irregular; reconocer al migrante como centro de las políticas, normativas y programas migratorios; promover el ejercicio de la participación político-electoral de las personas migrantes; guardar coherencia en la definición y aplicación de políticas migratorias, de manera que se garantice a los inmigrantes en los países de la región el disfrute de los mismos derechos que estos reclaman para sus ciudadanos emigrados.

Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones

El Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM) fue aprobado, al igual que la Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales, en la Décima Conferencia (CSM, 2010c). Sus elementos básicos “se nutren tanto del desarrollo mismo de la CSM (declaraciones y plan de acción), como de los avances efectuados por el MERCOSUR⁶ y la Comunidad Andina⁷ en este tema, en

6 Mercado Común del Sur, creado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con la adhesión de Venezuela en 2006 y de Bolivia en 2015.

7 También conocida como CAN, conformada en 1969 por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, con el retiro de Chile en 1976, mismo año en el que se integró Venezuela, que se desvinculó en 2006.

especial el “Plan Andino de Desarrollo Humano de las Migraciones”, el cual se toma como modelo...” (CSM, 2010b: vi).

El PSDHM consta de tres secciones principales: principios rectores, lineamientos estratégicos, y programas de acción. Los principios rectores coinciden con los acabados de considerar. Los lineamientos estratégicos, que buscan dotarlo de legitimidad y eficacia, son cinco: difusión de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias; coherencia normativa; espacios de participación ampliados; información migratoria; y fortalecimiento de la gestión migratoria. En correspondencia con tales lineamientos se definen los siguientes programas: de información y difusión de los derechos humanos de las personas migrantes; de adecuación normativa a los principios del PSDHM; de participación con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales; de participación en espacios regionales e internacionales; de fortalecimiento de la información migratoria; de fortalecimiento de la gestión migratoria; de fortalecimiento de la gestión migratoria en zonas de frontera; y de fortalecimiento de los mecanismos de vinculación con nacionales en el exterior y de la cooperación en atención consular (CSM, 2010b).

Declaración de Buenos Aires

La Declaración de Buenos Aires “Posicionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones ante el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas” tiene seis secciones (CSM 2013a).

En la primera de ellas, además de reiterar la adhesión a los principios contenidos en la Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales (CSM, 2010a) y en el PSDHM (CSM, 2010b), enfatiza que el derecho humano a la migración y el reconocimiento de las personas migrantes como Sujetos de Derecho, deben estar en el centro de las políticas migratorias de los países y condena todo acto de xenofobia, discriminación y racismo, así como el tratamiento utilitarista de los migrantes, independientemente de su condición migratoria, y rechaza todo intento de criminalización de la migración irregular.

En la segunda, sobre el ámbito de tratamiento de las migraciones internacionales y foros multilaterales, entre otros asuntos, critica la ausencia de discusión política sobre las migraciones internacionales en el debate multilateral, que señala como parcializado y no considerar aspectos como las causas de esas migraciones. En particular se re-

fiere al Foro Global sobre Migración y Desarrollo, en cuyas reuniones la región se ha sentido mal tratada (CSM 2013a).

En la tercera sección, la atención se vuelca hacia las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y los derechos humanos. Se destaca el planteamiento de que:

el nexo entre migración y desarrollo supera el mero aspecto económico y debe ser abordado integralmente, incluyendo su perspectiva humana, social, cultural y ambiental, remarcando que la relación entre migración, desarrollo y derechos humanos, no se agota en la discusión sobre remesas, flujo privado de fondos que de ninguna manera puede considerarse parte de la ayuda oficial al desarrollo (CSM 2013a: 4).

En la sección siguiente, la Declaración resalta el compromiso contra la trata de personas y el tráfico de migrantes, especialmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes, así como la atención, reparación y restitución de los derechos de las víctimas. También hace un llamado para que los países cumplan los Protocolos de Palermo (CSM 2013a: 6).

A continuación, en la quinta sección, el llamado es para la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, al tiempo que:

considera que las migraciones circulares deben tener lugar en un contexto equitativo, con igualdad de trato y acceso a derechos, única modalidad en que pueden ser consideradas una opción legítima y conveniente para los trabajadores migrantes y sus familiares (CSM 2013a: 7).

Finalmente, la Declaración se refiere a la cooperación internacional en materia migratoria, respecto a la cual considera:

... que las propuestas de cooperación deben ser diseñadas, elaboradas e implementadas en forma conjunta entre receptores y oferentes en cualquier modalidad que se presenten o adopten dichos proyectos (CSM 2013a: 7).

Actores en el campo de la integración subregional y regional

Desde sus comienzos, la CSM ha considerado la necesidad de conciliar los avances en materia migratoria, y de movilidad humana en general, de las instancias subregionales de integración, esto es, la Comunidad

Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), así como de los acuerdos bilaterales al respecto, y desarrolla su labor sin perjuicio, como ya se dijo, de lo que ocurra en tales escenarios, con los cuales termina dándose una relación de influencia recíproca.

Particular cuidado se ha prestado a la aplicación de las decisiones de la CAN asociadas con la facilitación de la circulación y las migraciones laborales intrarregionales, así como con la asistencia consular en el espacio extra regional.

En cuanto a MERCOSUR, la mayor atención la han recibido el Acuerdo sobre Residencia y el trabajo para conformar el Estatuto de la Ciudadanía:

conjuntamente a la promoción de la igualdad de derechos y libertades sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Parte y de la igualdad de condiciones para el acceso al trabajo, la salud y la educación.

Vale anotar que el mencionado Acuerdo sobre residencia de MERCOSUR permite ahora a los nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador, mediante un trámite simple, residir y trabajar en los países mencionados, inicialmente por un periodo de dos años y posteriormente de manera permanente.

En 2008 se constituyó, por parte de los mismos doce países que conforman la CSM, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que dentro de sus objetivos específicos tiene: “la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas” (Unasur, 2008).

Lo anterior impuso a la CSM la necesidad de encontrar un tipo de relación con UNASUR, para lo cual, a partir de la Décima Conferencia, se propusieron distintas fórmulas, hasta llegar a la Décimo Tercera, en la cual se decidió “comunicar formalmente al Consejo de Delegados y Delegadas de la UNASUR su interés de relacionarse con esa entidad como instancia consultiva” (CSM, 2013b: 3).

Agencias intergubernamentales y de cooperación internacional

Debe reconocerse el papel jugado en el proceso por las agencias intergubernamentales especializadas, que sistematizan y analizan las condiciones y el acontecer en distintos ámbitos geográficos respecto a

su temática, con sus propios técnicos, mediante consultorías externas, o en eventos especializados con diferentes actores, de donde muchas veces se desprenden propuestas de políticas y acciones.

Aunque las orientaciones centrales de esas agencias no sean ajenas completamente a la conveniencia de los países más poderosos, que en algunos casos son sus mayores financiadores, así como a las ideologías dominantes, les corresponde un actuar más técnico (“neutral”, si se quiere) y de consideración de la diversidad de intereses nacionales, además de que, en muchos casos, tienen la responsabilidad de promover la ratificación y cumplimiento de instrumentos acordados internacionalmente (convenios, convenciones y declaraciones).

Tal situación se manifiesta, de alguna forma, en los documentos de trabajo que generalmente les son encargados como insumos para la discusión de las reuniones multilaterales, sobre todo las de carácter más amplio, así como en los proyectos de documentos resolutorios o de acuerdo, cuando les son asignadas las funciones de secretaría técnica.

De otro lado, en su actuar cotidiano, que incluye la asesoría a los gobiernos a través de sus misiones nacionales y oficinas regionales o centrales, desarrollan propuestas y prácticas que, según su consideración o la de los gobiernos asesorados, merecen difundirse y extenderse. Para lo cual aprovechan, entre otros medios, los eventos internacionales a cuya preparación o acompañamiento son convocadas.

En el caso de la CSM, destaca la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)⁸, que ha ejercido la Secretaría Técnica de la Conferencia desde sus inicios, lo que le ha permitido tener una influencia determinante en su rumbo. Uno de los muchos reconocimientos al papel de la OIM hechos por la CSM está inscrito en la Declaración de Buenos Aires, donde la menciona así:

... única Organización Intergubernamental especializada a nivel global, con mandato específico y vasta experiencia en migraciones internacionales en el proceso de análisis, apoyo en el diseño de políticas y programas, implementación, asistencia y cooperación técnica (CSM, 2013a: 3).

Pero, como se deduce de lo anterior, la contribución de la OIM en la determinación de políticas en Suramérica no se limita al papel jugado desde la mencionada Secretaría, sino que tiene carácter permanente

8 Fundada en 1951, con sede en Ginebra. Cuenta con 157 Estados Miembro, no pertenece a Naciones Unidas.

mediante su trabajo en cada uno de los países⁹, donde asesora a los gobiernos y contribuye a formar “masa crítica” en torno a los asuntos clave de las migraciones, mediante publicaciones, cursos, talleres, foros y otras formas.

Labor más modesta, pero no menos importante, desempeñan otros entes intergubernamentales que aportan sus experticias a la integralidad del tratamiento de lo migratorio que propone la CSM. Entre otros, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), el Fondo para la Infancia de Naciones Unidas (UNICEF), la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han motivado el debate y la inclusión en los asuntos migratorios del continente de variables tan importantes como: trabajo, género, niñez, desarrollo, refugio y ambiental.

En el campo de la cooperación internacional, por el tipo de proyectos que han apoyado, asociados sobre todo a la adecuación del aparato estatal y a la formación de funcionarios respecto a lo migratorio, cabe mencionar, a España (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo —AECID— y Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas FIIAPP) y a la Unión Europea.

Sociedad civil y gobernanza

La sociedad civil, en un sentido amplio, ha ganado participación en el proceso de construcción continental de la política migratoria en Suramérica, con más fuerza en unos países que en otros.

Se observan dinámicas interesantes en organizaciones de inmigrantes en Argentina y Brasil, y algo semejante entre las de emigrados y retornados en Perú. Entidades de atención a la población migrante, en especial religiosas, al igual que grupos académicos también, han demostrado actividad importante en esos países y en otros de la región, como Colombia y Chile.

9 La OIM tiene oficinas en Suramérica en: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Las actividades en Brasil son cubiertas desde la Oficina Regional para América del Sur. Guyana y Surinam son atendidas por la Oficina Regional en San José.

Bajo la influencia de la OIT y conforme a su naturaleza, en algunos países, como Colombia y Perú, igualmente se ha avanzado en el desarrollo de instancias tripartitas, compuestas por representantes del gobierno, los empleadores y los trabajadores, para la consideración de lo relacionado con migraciones laborales.

En la CSM, la sociedad civil también ha llegado a ganar lentamente además aspectos. En la CSM primero en el campo del simple reconocimiento de su importancia, siguiendo en esa línea hasta la Novena reunión, cuando se convino:

alentar espacios de diálogo y construcción de políticas públicas que incorporen los aportes de la sociedad civil y demás actores sociales, en especial asociaciones de migrantes, la academia, centros de investigación, las organizaciones y federaciones sindicales, y el sector empresarial y financiero (CSM, 2009: 8).

En las Décima y Décima Primera los avances siguieron, con el acuerdo de recibir “en las Reuniones Intersesionales a representantes de la Sociedad Civil para que éstos presenten sus propuestas a fin de considerar su incorporación en la agenda de la Conferencia Sudamericana” (CSM, 2010c: 2); y el de “Fomentar la participación de la sociedad civil, incluyendo movimientos y otros actores sociales en los trabajos de la CSM, a través de las tecnologías de la información y comunicación” (CSM, 2011: 4)

La XII Conferencia se denominó “La gobernanza de las migraciones en América del Sur desde los derechos sociales, económicos y culturales de las personas migrantes y sus familiares” y resaltó la importancia de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), además de acordar que los países impulsarían espacios nacionales de diálogo para cada uno de los encuentros de la Conferencia (CSM, 2012).

En lo sucesivo se ha reafirmado la decisión de mantener y desarrollar la gobernanza, con su implicación de participación de otros actores diferentes a los gobiernos, hasta llegar a la Declaración de la más reciente Conferencia, donde el tema se llevó incluso a la gobernanza local (CSM, 2015). No obstante, tal participación dista mucho aún de haberse concretado, entre otras cosas porque los mecanismos no han sido definidos.

Los países como actores individuales

Durante el periodo analizado algunos países de la región han tenido comportamientos de avanzada, incluso inspiradores para los demás.

Es el caso de Argentina, con su ley de migraciones, en vigencia desde 2004 (República Argentina, 2004) y reglamentada en 2010 (República Argentina, 2010), con el apoyo de una comisión asesora, que incluyó organizaciones religiosas, de derechos humanos, la OIM y a la ACNUR. Con esa ley, elaborada dentro del marco de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de los migrantes, se reemplazó una legislación restrictiva y basada en principios de seguridad heredada de la dictadura.

En la misma línea de sustitución de normas, están las leyes migratorias de Uruguay y Bolivia, ya aprobadas, así como las que aún gestionan Chile y Brasil. Ecuador no ha logrado reemplazar su vieja ley, pero el tema de la movilidad humana y sus derechos fue posicionado en más de 40 artículos de su Constitución de 2008, que declara la ciudadanía universal (Asamblea Constituyente, 2008).

Si se tiene en cuenta que la CSM es un espacio de tipo intergubernamental, conformado por representantes ministeriales y que, como ya se dijo, sus consensos no tienen carácter vinculante, la aplicación de ellos en cada país depende de muchas condiciones nacionales, más allá de la voluntad política del gobierno de turno, que, a pesar de haber dado su aprobación en la Conferencia, no es obvia.

La mayor dificultad puede darse en el caso de querer convertir en leyes o en políticas de Estado las orientaciones de la Conferencia, pues esto puede implicar acuerdos con grupos más allá del gobierno o largos trámites en otras instancias de poder, en especial el legislativo.

En otros casos, como la adecuación y modernización del aparato estatal encargado de atender los asuntos migratorios, las dificultades pueden ser de tipo financiero, de afectación de relaciones de poder o de la condición de agrupamiento de funcionarios dentro de ese aparato, como es el caso del relevo, por personal civil, de fuerzas policiales o de seguridad en el control migratorio.

No obstante esas dificultades en el periodo se observan otros avances nacionales, además de la actualización normativa general referida, en el cumplimiento de los consensos de la CSM, como, por vía de ejemplo, las siguientes:

- Programas de vinculación con los emigrados, atención a retornados, y adecuación de algunas estructuras de Estado, por parte de los países de países andinos.
- Adhesiones a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas por parte de Paraguay, Perú y Uruguay y a la Convención para reducir los casos de apátrida por Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.
- Avances importantes en Argentina y Chile en la integración de los inmigrantes y su acceso a servicios.
- Y, en la presente crisis, recepción de refugiados sirios por los países del sur de la región, como antes ocurrió en Brasil con población haitiana.

Relación con otros foros multilaterales sobre migración

La interacción de la CSM con otros foros multilaterales es fundamental, en la medida que en ellos cobra sentido la identidad suramericana y su construcción como bloque en el tema migratorio cobra sentido. La Décima Primera Conferencia expresa sobre algunos de ellos lo siguiente:

- Calificó como útiles los contactos con la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla).
- Manifestó la intención de desarrollar en el ámbito del Diálogo UE-ALC sobre Migraciones, “una agenda sudamericana común para la relación con la UE que responda a los principales desafíos de los procesos migratorios entre ambas regiones...”;
- Se mostró interesada en promover dentro de la Comisión Especial de Asuntos Migratorios (CEAM) de la OEA, “Una posición común de América del Sur sobre el trato y discriminación contra las personas migrantes; avanzar en el análisis y discusiones sobre migración extracontinental, la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y coordinar las iniciativas de esta Conferencia con el desarrollo del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) como sistema de elaboración de información sobre las migraciones en la región americana” (CSM, 2011).

Por su parte, la XIV CSM “reafirmó su voluntad de participar y colaborar en el desarrollo del tratamiento de las migraciones” en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (CSM, 2014).

Sobre algunas particularidades del debate migratorio multilateral, en la Declaración de Buenos Aires, se dice, entre otras cosas que:

- La forma en que se ha desarrollado el debate multilateral sobre las migraciones internacionales en los últimos años, no ha ofrecido la posibilidad de discutir políticamente este tema, ni de alcanzar consenso, y ha recortado las múltiples dimensiones y variables que la componen, entre otras, las causas reales de las migraciones, sin considerar de manera igualitaria todas las posiciones y perspectivas.
- La CSM sostiene que el debate de las migraciones internacionales debe ser reconducido a las Naciones Unidas por ser el foro natural y el ámbito adecuado para la participación en pie de igualdad de todos los Estados y para el planteamiento simétrico y sinérgico de sus perspectivas e intereses.
- La CSM recomienda llevar adelante un debate político sobre todas las dimensiones de la migración internacional, que permita avanzar hacia la posibilidad de la adopción de un instrumento multilateral que tenga efectos vinculantes en una Convención Internacional sobre Migraciones. (CSM, 2013a: 2-3).

Conclusiones

Dado lo dicho, el proceso de gobernanza migratoria en Suramérica, orientado por la CSM, es representable como una espiral ascendente de acuerdos de conveniencia social, cuyos ángulos de ascenso indicarían la medida en que lo acordado toma cuerpo en la realidad, permitiendo proponerse metas más altas (Diagrama 1).

En el camino caben, entonces, las dilaciones, las inconsistencias entre políticas, normas, aparatos y acciones, que pueden ser revisadas en las Conferencias anuales o en sus reuniones intersesionesales, y volver a los países, donde un nuevo gobierno, nuevas circunstancias o correlaciones de fuerzas, o la acción especial de algún agente, pueden permitir lo que no había ocurrido antes. Se trata de un proceso iterativo, con un rumbo progresivo, aunque lento, desigual y eventual y aparentemente caótico.

Diagrama 1. Interrelación de diferentes actores en la construcción del discurso migratorio oficial en América del Sur



Fuente: elaboración propia.

No quiere decir lo anterior que el tratamiento de los asuntos migratorios en Suramérica sea el ideal, ni desconocer que existen distancias, algunas muy grandes, entre el discurso construido colectivamente, con la CSM como centro, y la normatividad nacional, y entre ésta, cuando es coherente, con ese discurso y la práctica.

Tampoco significa desconocer, aunque poca referencia haya hecho a ello, que en la región ocurren hechos contrarios al discurso construido, como: la expulsión masiva de migrantes colombianos, algunos en condición de refugio, con demolición de viviendas y separación de familias, entre otras situaciones; el mal trato a muchos migrantes irregulares en su tránsito por Colombia; y la deportación masiva de cubanos desde Ecuador.

A pesar de lo anterior, y de otras circunstancias negativas, desde comienzos del siglo, el subcontinente, como un todo, se encuentra, empeñado, en la construcción de un discurso regional de liberalización de las migraciones internacionales, y la movilidad humana en un sentido

más amplio, así como de respeto pleno a los derechos de la población inmensa en ellas, independiente de la regularidad administrativa de sus movimientos o estancia.

Además del valor intrínseco de la construcción de ese discurso, se han dado avances en su implementación y que, de manera paralela, han surgido procesos, igualmente valiosos, como la consideración de la integralidad del hecho migratorio, la discusión de la ciudadanía regional, la vinculación de muchos actores, incluyendo a la sociedad civil, particularmente a través de organizaciones de migrantes y de otras que trabajan en función de ellos. Lo que ha abierto paso al avance, aún incipiente, de la gobernanza dentro del proceso, con la inclusión de los ámbitos locales.

No obstante sus contradicciones y faltas de coherencia, la tendencia sobre el manejo de lo migratorio en Suramérica es positiva, tiene importancia estratégica y merece ser estudiada y apoyada críticamente.

Referencias bibliográficas

Asamblea Constituyente (2008) *Constitución de la República del Ecuador*. Disponible en http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2000) *Declaración, Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*, Palacio San Martín, Buenos Aires. 18 y 19 de Mayo.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2001) *Declaración Final, Segunda Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. Santiago, Chile, 2 y 3 de Abril.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2002a) *Declaración Final, Tercera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. Quito, Ecuador, 15 y 16 de Agosto.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2002b) "Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur", *Tercera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. Quito, Ecuador, 15 y 16 de Agosto.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2003) *Declaración Final, Cuarta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. Montevideo, Uruguay, 6 y 7 de Noviembre.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2004) *Declaración de La Paz, Quinta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. La Paz, Bolivia, 25 y 26 de Noviembre.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2006) “Declaración de Asunción”, *Sexta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. Asunción, Paraguay, 4 y 5 de Mayo.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2007) “Declaración de Caracas”. *Séptima Conferencia Suramericana sobre Migraciones*. Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 1º al 3 de Julio.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2008) “Declaración de Montevideo sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos de las Personas Migrantes”, *VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. Montevideo, Uruguay, 17 al 19 de Septiembre.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2009) “Declaración de Quito”. *IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*, Quito, Ecuador, 21 y 22 de Septiembre.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2010a) *Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones*. Cochabamba, Bolivia, 25 y 26 de Octubre.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2010b) “Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectivas”. *Documento aprobado en la Décima Conferencia Sudamericana de Migraciones Cochabamba*, Estado Plurinacional de Bolivia, 25 y 26 de Octubre.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2010c) “Avanzando hacia una Ciudadanía Sudamericana” *Acta de Acuerdos y Compromisos Asumidos, X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. Tiquipaya, Cochabamba, Bolivia, 25 y 26 de Octubre.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2011) “Declaración de Brasilia Rumbo a la Ciudadanía Sudamericana”. *XI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Brasilia*, 19 al 21 de Octubre.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2012) “Declaración de Santiago La gobernanza de las migraciones en América del Sur desde los derechos sociales, económicos y culturales de las personas migrantes y sus familiares”. *XII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*, Santiago, 4, 5 y 6 de noviembre.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2013a) “Declaración de Buenos Aires Posicionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones” ante el *II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas*, Buenos Aires, 28 de agosto.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2013b) “Declaración de Cartagena de Indias La regularización migratoria como un mecanismo para lograr el ejercicio pleno de derechos de los migrantes suramericanos y el fortalecimiento de la integración regional”. *XIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones*, Cartagena de Indias, 3, 4 y 5 de Diciembre.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2014) “Declaración de Lima Migración e inclusión: un reto para la migración suramericana”, XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Lima, 15, 16 y 17 de octubre.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2015) “Declaración de Santiago Con justicia e igualdad hacia una gobernanza migratoria”, XV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Santiago, 8, 9 y 10 de septiembre de 2015.

Encuentro Sudamericano de Migraciones, Integración y Desarrollo (1999) *Declaración de Lima*. Lima, Perú, 14 de julio de 1999.

Naciones Unidas (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, Septuagésimo período de sesiones, Temas 15 y 116 del programa.

República Argentina (2004) *Ley de Migraciones*. B.O. 21/01/04 MIGRACIONES Ley 25.871 - (PLN).

República Argentina (2010) *Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias*. Decreto 616/2010 - Publicado en B.O. del 6/05/2010.

UNASUR (2008) *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia, 23 de mayo.

Resumen curricular del autor

William Mejía

Mg. en Migraciones Internacionales, postgrados en Política Económica, Demografía y Migraciones Laborales, Economista. Fundador y coordinador del Grupo de Investigaciones en Movilidad Humana (CEMHCO-UNAD-UTP-SUEJE) y de la red Colombiamigra: Migraciones Latinoamericanas; Consejero del proyecto LAMP-Colombia. Sobre el tema migratorio, en Colombia ha sido consultor de la Cancillería, el Ministerio del Trabajo, la Alcaldía de Bogotá, de varios gobiernos regionales y locales, así como de agencias intergubernamentales y ONGs; en el plano internacional, de la Organización Internacional para las Migraciones OIM y de la Organización Internacional del Trabajo OIT, entre otras entidades, principalmente en América del Sur. Ha realizado publicaciones individuales, en coautoría y en ediciones colectivas sobre políticas migratorias, retorno, datos, trabajo fronterizo e impactos en origen.

Dirección electrónica: wmejia8a@yahoo.com