

UNIDOS PELAS MIGRAÇÕES UNIDOS POR LAS MIGRACIONES

V. QUINTA PARTE MESA DE TRABAJO 3: GOVERNABILIDAD MIGRATORIA *II Tratamiento Multilateral*

Relator:

Roberto Kozak

Asesor

SEGIB

EXPERIENCIAS SUBREGIONALES

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)

Ponente:

Emílio Giménez Franco

Viceministro de Relaciones Exteriores de Paraguay; Presidencia Pro-Témpore (CSM)

Comentaristas:

Mario Santillo

Director, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Argentina

Diego Carrasco

Director Ejecutivo, Observatorio Interamericano de los Derechos de los y las Migrantes

Conferencia Regional sobre Migración (CRM o Proceso Puebla)

Ponente:

Margarita Escobar

Viceministra de Relaciones Exteriores de El Salvador; Presidencia Pro-Témpore (CRM)

Comentarista:

Carel L. Girón

Representante, Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RRCOM)

MESA REDONDA: POSIBLES ELEMENTOS PARA EL TRATAMIENTO MULTILATERAL DE LA MIGRACIÓN EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO

Ponentes:

Francisco Alba

Profesor-Investigador, Colegio de México

Mary García Castro

Profesora de la Universidad Católica de Salvador, Bahía

Miembro de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, y de la Comisión Nacional sobre Población y Desarrollo de Brasil

Joaquín Arango

Director, Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía, Instituto Ortega y Gasset, España

Eugenio Ambrosi

Representante Regional de la OIM para el Cono Sur, Secretaría Técnica de la CSM

Luis Monzón

Coordinador, Secretaría Técnica de la CRM

V. QUINTA PARTE

MESA DE TRABAJO 3:

GOBERNABILIDAD MIGRATORIA

II Tratamiento Multilateral

PRESENTACIÓN DE LA MESA

EL TRATAMIENTO MULTILATERAL DE LAS MIGRACIONES EN EL AMBITO IBEROAMERICANO

Roberto Kozak
Asesor SEGIB
Relator

Introducción

En el espacio iberoamericano, la migración internacional vuelve a cobrar relevancia después de haber sido uno de los componentes centrales de la vinculación de los países de América Latina y el Caribe con el viejo mundo, a través de la histórica e intensa migración de ultramar. Hoy día, las tendencias, escala y composición que han alcanzado los movimientos migratorios y sus múltiples repercusiones, expresan nuevas modalidades de vinculación económica, social, cultural y política, y los colocan como asuntos de atención prioritaria en Iberoamérica⁽²⁶³⁾.

La Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en su XV Cumbre de Salamanca, abordó como una de las cuestiones relevantes y sustantivas de la realidad socio-política de Iberoamérica, el tema de las migraciones internacionales.

La Cumbre de Salamanca puso también en marcha la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, considerada instrumento clave del proceso de renovación y reforma del sistema de Cumbres, con el principal cometido de potenciar la presencia iberoamericana en el ámbito internacional, y representar institucionalmente a la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

La Declaración acordada por los Jefes de Estado y de Gobierno en Salamanca, otorgó a la SEGIB un mandato para actuar en el tema migratorio. El punto VII de dicha declaración determina los ejes principales que estructuran su agenda migratoria y es el marco en el cual se convoca el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.

El Encuentro adquiere especial relevancia por motivos de distinta índole, pero estrechamente relacionados. A modo de síntesis se señalan los siguientes:

La inclusión del tema migratorio en la agenda iberoamericana y la preocupación por iniciar acciones destinadas a su gobernabilidad, representan un importante avance no sólo desde el punto de vista de los contenidos del sistema de cumbres, sino también porque amplía la dimensión regional en el tratamiento del tema, otorgando ventajas potencialmente significativas.

Atendiendo a las características cada vez más intercontinentales y mundiales de los flujos migratorios, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM), en su informe "*Las Migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*", destaca la importancia de compartir experiencias y buenas prácticas entre Estados y otros actores ubicados en distintas partes del mundo. El Encuentro puede constituir un paso en esa dirección al tener como uno de sus objetivos reunir las mejores prácticas en materia de migración y desarrollo, derechos humanos y gobernabilidad migratoria, entre otras.

El Encuentro se efectúa también ad portas del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo convocado por las Naciones Unidas. Esta convocatoria puede ser considerada un hito no sólo en cuanto a la ampliación de la conciencia internacional sobre migración y desarrollo, sino también en cuanto al comienzo de una reflexión sobre el tratamiento de los asuntos relativos a la migración internacional en el seno de las Naciones Unidas, cuestión vinculada sin lugar a dudas a la gobernanza y gobernabilidad migratoria mundial. La participación del Secretario General Iberoamericano en dicho diálogo posibilitará el aporte de insumos desde la perspectiva iberoamericana.

Un tercer elemento a destacar es que los resultados del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo constituirán un tema central de los debates de la XVI Cumbre Iberoamericana que se celebrará en Montevideo, del 3 al 5 de

⁽²⁶³⁾ Documento de Convocatoria al Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, SEGIB

noviembre, posibilitando la conectividad de los resultados aquí obtenidos con el nivel más alto de las decisiones políticas de Iberoamérica. Sin embargo, este proceso no concluye en Uruguay.

La presencia y participación activa en este Encuentro de los dos procesos consultivos sobre migraciones en el ámbito americano, que son la Conferencia Regional sobre Migración, CRM o Proceso Puebla, y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, CSM, así como la Sociedad Civil vinculada con las mismas, es otro elemento a destacar ya que implica reconocerlos no sólo como buenas y mejores prácticas, sino como imprescindibles en un debate y reflexión sobre el tratamiento multilateral de estos fenómenos en el contexto de Iberoamérica.

Por último, y no menos significativo, el Encuentro ha reunido a un notable número de actores políticos y sociales de la comunidad internacional y destacados especialistas en el estudio de las migraciones, los que seguramente comparten la idea de que, en el ámbito iberoamericano, las migraciones internacionales debieran ser un verdadero motor para construir un espacio más justo y solidario, en beneficio de los países que lo conforman y de los propios migrantes.

Alcances y Propósitos

El documento tiene como propósito principal destacar algunas reflexiones que contribuyan al tratamiento de los temas previstos en la Mesa de Trabajo sobre Gobernabilidad Migratoria, parte II, Tratamiento Multilateral, con especial énfasis en el desafío que significa y la oportunidad que representa encarar estos asuntos en el espacio iberoamericano.

En la primera parte se intenta pasar revista de manera sintética a las principales cuestiones relacionadas con la gobernabilidad migratoria, poniendo el acento en las respuestas y mecanismos institucionales multilaterales adoptados para enfrentar el reto de las migraciones internacionales; al mismo tiempo, se destacan los principales obstáculos y debilidades para la gobernanza y gobernabilidad migratoria.

En la segunda parte del documento, se esbozan una serie de reflexiones sobre posibles elementos a ser tenidos en cuenta para el tratamiento multilateral de las migraciones en el espacio iberoamericano, y el rol que podría tener la SEGIB en ese proceso.

Deliberadamente se ha dejado de lado la presentación de un diagnóstico sobre las características y determinantes de la migración en Iberoamérica, dado que estos temas han sido ampliamente tratados en las mesas precedentes, pero obviamente están en la base de las cuestiones y proposiciones aquí consideradas.

Gobernabilidad y Gobernanza

Los procesos migratorios impactan a todos los Estados de la comunidad internacional y son hoy inseparables de la globalización.

Las migraciones internacionales son consecuencia principalmente de las grandes desigualdades económicas y sociales que existen hoy entre los países, desigualdades que se acrecientan en un mundo cada vez más globalizado; el derecho que toda persona tiene a la libre elección de su trabajo (artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) y a un nivel y calidad de vida adecuada (artículo 25), parece difícil de lograr para millones de personas si no tienen hoy oportunidades para migrar.

La globalización desvanece la distinción de lo que está cerca y de lo que está lejos⁽²⁶⁴⁾ y se configuran nuevos espacios con límites difusos. Sin adherir a los enfoques teóricos tradicionales sobre migración, podemos señalar que una gran parte de la población de los países más pobres mira a los países ricos como una esperanza para mejorar sus condiciones y calidad de vida. En los países de destino existen reacciones de recelo de diversos sectores sociales que difunden la sensación de que esa sociedad ha llegado a un nivel de saturación en cuanto a la capacidad de seguir recibiendo inmigrantes y los convierten en depositarios de todos los "males nacionales": desempleo, delincuencia, seguridad, etc., con la consiguiente aparición de actitudes xenófobas, racistas y de discriminación.

La porosidad de las fronteras es entonces uno de los temas de preocupación central y las políticas migratorias controlistas han sido en general las repuestas tradicionales a la complejidad de este fenómeno. Los condenables actos de terrorismo internacional, y los temas de seguridad nacional que trajeron aparejados, sumaron otras dimensiones complejas al ámbito migratorio nacional e internacional.

Esta tensión entre un mundo cada vez más global, donde se incrementa la interrelación entre la esfera nacional y la mundial, se acrecienta la libre circulación de capitales y mercancías, la internacionalización de las comunicaciones, la cultura, la formación de bloques económicos multinacionales, creación de organismos con competencias jurídicas supranacionales, etc., todavía no logra conformar un marco internacional para la circulación de las personas en el cual el respeto por los derechos humanos sea uno de sus valores esenciales (sin que esto se confunda con el concepto de fronteras abiertas). Esta es una consideración importante que también se deriva del Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales antes citado.

En el contexto precedente, las migraciones se identifican como uno de los temas "críticos" que trascienden las jurisdicciones territoriales nacionales, creando una nueva necesidad de "eficiencia" mundial que los Estados no pueden satisfacer por sí solos, haciendo evidente la importancia de concebir nuevas formas de gobernanza y gobernabilidad. Es casi un lugar común señalar que el reto de la gobernabilidad migratoria es centro de preocupación creciente de los Estados, organismos internacionales y, en general, de los actores sociales y políticos, y que un multilateralismo eficaz basado en el diálogo y la cooperación es la estrategia adecuada para abordar ese reto.

(264) LAMY Pascal, *¿Hacia una Gobernanza Mundial? París, Octubre de 2005.*

Las agendas migratorias internacionales y las de las diversas instancias regionales, han dado lugar a innumerables declaraciones e iniciativas con el fin de avanzar en la búsqueda de soluciones que intenten dar respuestas a la complejidad del fenómeno. A pesar de la creciente atención que recibe, se percibe una brecha cada vez más amplia entre la problemática que involucran, la situación que padecen millones de seres humanos obligados a desplazarse y las respuestas diseñadas tanto en el plano nacional, regional como internacional.

Sin embargo, creo que no basta una generalizada conciencia de que las migraciones internacionales son una de las cuestiones que ya no admiten respuestas exclusivamente nacionales y que exigen un manejo muy diferente del de otros aspectos de la cooperación internacional. Avanzar en su gobernanza y gobernabilidad significa tener presente que, a pesar de que hoy las migraciones internacionales son un fenómeno mundial, su regulación escapa en buena medida al derecho internacional y que más allá de los límites que impone la normativa internacional de los derechos humanos a la acción estatal, tanto las condiciones de entrada, permanencia y salida del territorio, como los diversos estatutos jurídicos de los no nacionales, siguen siendo cuestiones que se reservan al derecho interno y vinculan con la noción y el ejercicio de la soberanía de los Estados⁽²⁶⁵⁾; coincido plenamente con la afirmación destacada en el informe de la Comisión Mundial, que ha señalado que la comunidad internacional no ha sabido aprovechar las oportunidades, ni estar a la altura de los desafíos planteados por las migraciones internacionales.

Si bien los términos de gobernabilidad y gobernanza se utilizan con frecuencia indistintamente, los debates teóricos sobre estos conceptos ilustran la necesidad de diferenciarlos. La gobernabilidad es definida como el atributo de los sistemas sociopolíticos (y por extensión económicos) caracterizados por su capacidad de formular e implementar decisiones públicas, es decir, de transformar las demandas o preferencias ciudadanas en políticas concretas. Así, se puede hablar de gobernabilidad cuando sus actores se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos y divergencias dentro de un marco institucional determinado (sistema de gobernanza) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

La gobernabilidad es un concepto dinámico y multidimensional que implica un balance entre las expectativas, las demandas y las respuestas, así como una relación entre el Estado y la sociedad. La utilización más difundida del concepto ha sido la realizada por los organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial y el PNUD⁽²⁶⁶⁾.

En los últimos años se ha incorporado al léxico de la ciencia política el concepto de gobernanza (*governance*), con el que se pretende definir un nuevo estilo de gobierno, diferente a los tradicionales -caracterizados por el control jerárquico, que se basa en la interacción y la cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales dentro de redes decisionales mixtas (públicas y privadas)⁽²⁶⁷⁾.

El término gobernanza, más allá de las dificultades sobre su traducción al español⁽²⁶⁸⁾, podemos definirlo como el sistema de reglas, procesos y prácticas que determinan cómo se ejercen los poderes. Es también utilizado para referirse a los procesos de globalización mundial y para destacar el espacio en que los agentes estatales y no estatales aparecen en la acción política, en el marco de la globalización. De manera análoga, Naciones Unidas lo emplea para referirse a los procesos mundiales, como "gobernanza mundial", para hacer referencia al consenso y al clima de estabilidad mundial. Es importante también tener presente que este es un concepto polémico entre los teóricos políticos y sociales.

Por su parte, el informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales hace uso del concepto de gobernanza tal como lo define la Comisión sobre Gobernanza Global, es decir, "la suma de las distintas maneras en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso en curso mediante el cual se pueden adecuar los intereses opuestos o diferentes y se toman acciones en colaboración".

En suma, gobernabilidad y gobernanza son conceptos complementarios que deben ser tenidos en cuenta en el debate migratorio. En la búsqueda de la gobernabilidad surge la gobernanza; dicho de otra manera, la gobernanza es imprescindible para la gobernabilidad migratoria. Uno de los grandes aportes del Informe de la Comisión Mundial apunta en esa dirección y el Diálogo de Alto Nivel convocado por las Naciones Unidas representará un hito significativo en el mismo sentido.

⁽²⁶⁵⁾ Pérez Gonazalez, Carmen. *Aportaciones del Informe de la Comisión Global de las NNUU sobre las Migraciones Internacionales a la Cooperación Institucionalizada*.

⁽²⁶⁶⁾ Para este último, gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos, abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median en sus diferencias. La inclusión en esta definición de la relación entre gobernabilidad y gestión administrativa permite la aparición de los conceptos de eficacia y eficiencia como medidas de la gobernabilidad.

⁽²⁶⁷⁾ Mayntz, 2000.

⁽²⁶⁸⁾ La Real Academia Española de la Lengua determinó que esta es la mejor traducción del término *governance*. Con ello ha dejado de lado las variantes "gubernancia" por razones morfológico-históricas y "gobernabilidad" por motivos semánticos. La Unión Europea ya utiliza oficialmente esta traducción.

Respuestas y Avances Logrados

En el plano mundial y regional se observan distintas iniciativas -con diferentes grados de avance y consolidación- dirigidas a impulsar un diálogo multilateral, que supere los enfoques tradicionales con los que se ha venido abordando el tema migratorio, y que tienen el propósito de avanzar hacia la gobernabilidad de las migraciones.

Una breve revista a estas iniciativas permite destacar:

En el plano mundial

Las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones son las impulsoras de las iniciativas más relevantes:

1. La Iniciativa de Berna: Proceso consultivo intergubernamental que, a iniciativa del Gobierno Suizo y con la OIM como Secretaría, reunió a gobiernos de distintas regiones del mundo para dos consultas globales y una serie de consultas regionales sobre migración. A través de estas consultas se elaboró la Agenda Internacional para el Manejo de Migraciones (AIMM) que es visualizada como una plataforma (no vinculante) para facilitar la cooperación entre Estados en la planificación y el manejo del movimiento de las personas de una manera humana y ordenada⁽²⁶⁹⁾.
2. El Diálogo Internacional sobre Migración: Iniciativa promovida por la OIM con el objeto de contribuir a un mejor entendimiento de la migración y reforzar la cooperación entre los Estados. Esta iniciativa promueve diálogos regionales con diversos actores nacionales e internacionales y ha desarrollado diversas actividades de cooperación en temas migratorios sustantivos.
3. El Grupo de Ginebra sobre Migración, llamado posteriormente Grupo Mundial sobre Migración: Integrado en abril de 2003, inicialmente por representantes de la OIT, la OIM, el ACNUDH, la UNCTAD, el ACNUR y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se amplió a la participación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el PNUD, el UNFPA y el Banco Mundial. La finalidad de su creación y sus orígenes se vinculan con la necesidad de coordinar actividades y mejorar la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas, lo cual representa un avance en cuanto a la promoción del diálogo entre las diferentes entidades que tienen mandatos relativos a la migración internacional. Se prevé que el grupo ejerza un papel relevante en el mejoramiento de la eficacia general de las respuestas operacionales y normativas de la comunidad internacional a los problemas y las oportunidades que plantea el nexo de la migración y el desarrollo⁽²⁷⁰⁾.

4. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales establecida en diciembre de 2003: Actuando con el respaldo del Secretario General de las Naciones Unidas, un grupo de Estados estableció esta Comisión con el mandato de proponer un marco para la formulación de una respuesta coherente, integral y global sobre migraciones internacionales. Creada como instancia independiente, en el marco de su mandato elaboró el informe oportunamente citado, que contiene 33 recomendaciones para fortalecer la gobernanza nacional, regional y mundial de la migración internacional. Este informe es un insumo fundamental para el Diálogo de Alto Nivel convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas para septiembre de 2006. Una de las más importantes recomendaciones del informe es la propuesta de crear un mecanismo de coordinación de la labor de las Naciones Unidas en el ámbito migratorio, recomendación que sin duda abrirá un interesante debate a partir de los intereses, preservación de espacios de poder y protagonismo que se ponen en juego con una propuesta de esta naturaleza. Otro aspecto que resulta importante destacar es que un hilo conductor de las propuestas de este documento es la protección de los derechos humanos de los migrantes. Las recomendaciones sobre gobernanza, mundial y nacional son también relevantes.

Estas iniciativas representan un esfuerzo de la comunidad internacional orientadas a la gobernabilidad de las migraciones, lo cual no obsta a que se tomen precauciones destinadas a evitar superposiciones, duplicaciones y dilapidación de recursos, así como a coordinar y hacer converger sus objetivos y actividades, y aprovechar su potencial. En términos de las respuestas podría también decirse, con especial mención a la Iniciativa de Berna y con exclusión de la Comisión Mundial, que el énfasis ha estado puesto más en la gestión de los asuntos migratorios que en su gobernanza y gobernabilidad. Respecto de la propuesta que efectúa la Comisión Mundial sobre la gobernanza, parecería no haber existido acuerdo para crear al interior del sistema de las Naciones Unidas un organismo especializado en la cuestión de las migraciones. Es por ello que el Informe plantea otras opciones que seguramente serán parte del eje central del debate del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo.

Iniciativas Regionales: los procesos intergubernamentales de consulta sobre migración

Paralelamente a las iniciativas mundiales e incluso antecediéndolas, en América se instauraron dos procesos de consulta sobre migración que reflejan el compromiso de los países que los componen para abordar de manera multilateral los temas migratorios; son las ya citadas Conferencia Regional sobre Migración, CRM o Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, CSM. Ambos procesos cuentan con la participación de la sociedad civil y el apoyo de organizaciones internacionales especializadas, particularmente la OIM.

⁽²⁶⁹⁾ Organización Internacional para las Migraciones, OIM. *Migración Internacional y Desarrollo, Perspectivas y Experiencias de la OIM*, abril 2006.

⁽²⁷⁰⁾ *Migración Internacional y Desarrollo*. Informe del Secretario General. Sexagésimo período de sesiones, Tema 54c) del programa Globalización e interdependencia: migración internacional y desarrollo.

**Roberto Kozak**

Relator de la Mesa de Trabajo 3
II Tratamiento Multilateral

Uno de los principales logros de estos mecanismos de diálogo multilateral abierto, que son por sí mismos ejemplos de buenas prácticas y de avance hacia la gobernabilidad migratoria multilateral, es que permiten reflexionar desde diversos ángulos y conciliando distintos intereses sobre políticas y acciones respecto de situaciones migratorias de alcance subregional y que, por lo mismo son compartidas por países de origen, tránsito y destino. Dado que en este Encuentro se presentan dos ponencias específicas sobre ambos procesos, no corresponde detenerse a efectuar una caracterización de los mismos y los proyectos que implementan, pero sí destacar algunas cuestiones relevantes:

1. En el contexto americano hasta hace pocos años era impensable encarar un diálogo multilateral abierto sobre los asuntos migratorios; el factor que lo ha hecho posible ha sido la consolidación de los procesos democráticos.
2. Ambos procesos han definido plataformas de principios y acciones que constituyen el marco para coordinar sus trabajos. Más aún, muchos temas que se han incorporado recientemente en la agenda internacional, ya hacían parte de los Planes de Acción de los dos procesos regionales.

3. El carácter informal de su institucionalidad y la condición no vinculante de sus acuerdos han sido elementos fundamentales para su sostenibilidad en el tiempo, una ventaja que se transforma en limitante relativa para asumir con propiedad los asuntos sustantivos de la gobernanza y gobernabilidad migratoria. La distancia de estos foros respecto de las esferas responsables de las decisiones sobre el desarrollo económico y social ha dificultado emprender un tratamiento más integral de los fenómenos migratorios; de allí que sus actuaciones guarden mayor relación con la gestión que con la gobernabilidad migratoria. Esta observación no va en desmedro de sus logros, dado que estas instancias de diálogo y consulta, especialmente el Proceso Puebla, han conseguido avances notables y notable también es el compromiso de los países para asegurar la consolidación de estas modalidades de diálogo y cooperación, como veremos en los documentos y presentaciones correspondientes.

4. Es importante reconocer que estos procesos de consulta multilateral coexisten con las instancias de integración subregional, para las cuales la movilidad de las personas en la consecución de los mercados ampliados y la problemática socio laboral que conllevan es fundamental. Los avances realizados

en esta materia son diversos y no es propósito analizarlos en este documento; sin embargo, pareciera importante avanzar hacia una participación más activa y coordinada de los procesos de consulta migratoria con los de la integración regional y subregional.

5. La importancia de propender a la convergencia de acciones sobre ciertos temas comunes entre la CRM y la CSM resultaría un aspecto significativo para la región. La cooperación en áreas tales como los derechos humanos, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, la migración irregular, etc. podrían abrir el camino para la adopción de principios y políticas comunes.

6. La ausencia de un proceso consultivo sobre migraciones entre los países del Caribe es también una cuestión que debería ser considerada y los organismos internacionales especializados tendrían que ofrecer la cooperación necesaria para que, a partir del consenso y el compromiso de los países del área, se ponga en marcha una actividad subregional de esta naturaleza.

7. La ampliación al ámbito iberoamericano de muchas de las acciones desarrolladas por estos procesos y que constituyen buenas y mejores prácticas, podría ser considerada en las propuestas destinadas a avanzar en la gobernabilidad de las migraciones en el ámbito iberoamericano.

El espacio Iberoamericano: Cómo avanzar en el tratamiento multilateral y la gobernabilidad de las migraciones

La Comunidad Iberoamericana de Naciones es una entidad supranacional, integrada por naciones hermanas e iguales entre sí que comparten cultura, historia y lenguas. Las Cumbres, expresión política-diplomática-multilateral de esta Comunidad, nos señalan la alta densidad de las relaciones existentes entre los países iberoamericanos; en casi todas las dimensiones hay mecanismos de interacción y lazos de intercambio.

El tema migratorio ha sido abordado en general más por el desarrollo de agendas bilaterales que desde una perspectiva global. Al incorporar las migraciones internacionales como asunto de preocupación de la Comunidad Iberoamericana, la Declaración de Salamanca abre el camino para la construcción de una agenda global migratoria, que representa un avance sustancial en este ámbito. Como comunidad de naciones, Iberoamérica es uno de los espacios internacionales con mayor afinidad, producto de su historia compartida, que permitiría, más que en otras partes del mundo, considerar las migraciones como un bien común, indispensable para su desarrollo y cohesión social. Con todo, se trata de un proceso complejo y gradual. En este sentido, las reflexiones que a continuación se plantean tienen como finalidad contribuir a los propósitos planteados en la Convocatoria al Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo:

¿Es posible recorrer hoy el camino de la gobernanza y la gobernabilidad migratorias en Iberoamérica?

¿Está la Comunidad Iberoamericana de naciones preparada para enfrentar este reto de la gobernabilidad, si bien a corto plazo podría centrarse en una gestión más eficiente de los flujos migratorios?

¿Qué se requiere para que las tres c (capacidad, coherencia y cooperación) del Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones se constituyan en principios para la acción en el ámbito iberoamericano?

¿Qué implicancias, condicionantes y potencialidades tiene, en términos de gobernabilidad y gobernanza migratorias, el hecho de que dos países significativos de la Comunidad Iberoamericana, como España y Portugal, destinos importantes de flujos migratorios de Latinoamérica, son a su vez miembros de la Unión Europea?

Estos interrogantes, y muchos otros, abren un abanico de cuestiones e intereses en juego, lo que no impide abordarlos en el marco de la Comunidad Iberoamericana mediante el diálogo multilateral y la cooperación.

Un tema relevante y vinculado con los conceptos de gobernanza y gobernabilidad se refiere a los principios y valores en los que debería fundarse este proceso. Estos principios fundamentales deberían ser los emanados del marco internacional de Derechos Humanos y, en ese sentido, la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, está llamada a desempeñar un papel de la más alta relevancia, también para promover entre los países la adhesión y aplicación del sistema de derechos de las Naciones Unidas y la ratificación de instrumentos internacionales fundamentales en materia migratoria. Esta no es una tarea simple, pero debe ser ubicada en la Comunidad Iberoamericana como uno de los claros horizontes a alcanzar. Precisamente, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales señala: "El marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales debe ser reforzado, implementado con mayor eficacia y aplicado de modo indiscriminado para proteger los derechos humanos y las normas de trabajo de todos los migrantes, hombres y mujeres. Al respetar las disposiciones de este marco legal y normativo, los Estados y demás actores han de abordar las cuestiones migratorias más consecuentemente y coherentemente"⁽²⁷¹⁾.

Asimismo, avanzar hacia la gobernabilidad migratoria en el ámbito iberoamericano exige reflexionar sobre el marco institucional que establezca las pautas de interacción o reglas de juego entre los actores del proceso; en otros términos: ¿cuáles son los cauces adecuados para lograr la cooperación entre los Estados y la sociedad civil en materia migratoria?

⁽²⁷¹⁾ *Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales*, op.citado, pág85.

Un objetivo posible sería la creación de un Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, mecanismo informal de consulta y coordinación de asuntos migratorios en el espacio iberoamericano, en el marco de la Conferencia Iberoamericana. Este Foro debería asentarse principalmente sobre los procesos regionales de consulta, es decir, la CRM o Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, los cuales a su vez se verían fortalecidos al ampliar la dimensión regional de las acciones y compartir experiencias y buenas prácticas con otros Estados y actores. Ello no implica que ambos procesos pierdan su especificidad como foros subregionales de consulta y coordinación, sino todo lo contrario. La participación de la sociedad civil es clave en un proceso de esta índole, dado que constituye una de las bases en las que se asienta la gobernanza y la gobernabilidad migratorias, así como la acción multilateral.

Contribuir a mejorar las capacidades y los recursos de la sociedad civil en el ámbito iberoamericano debería ser otro objetivo a perseguir en la acción migratoria en este espacio. Un Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo reforzaría las modalidades de integración de la sociedad civil más allá de los niveles nacionales y regionales.

Ciertamente, las consideraciones expuestas marcan una ruta que no es fácil de recorrer ya que requiere consensuar intereses diversos y complejos. No obstante, el establecimiento de un Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo podría constituir la respuesta más adecuada al mandato otorgado a la SEGIB en la Declaración acordada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la XV Cumbre celebrada en Salamanca.

V. QUINTA PARTE

MESA DE TRABAJO 3:

GOBERNABILIDAD MIGRATORIA

II Tratamiento Multilateral

EXPERIENCIAS SUBREGIONALES

LOGROS Y DESAFÍOS DE LAS CONFERENCIA
SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES
Emilio Giménez Franco
Viceministro de Relaciones Exteriores
República del Paraguay
Presidencia Pro-Tempore
Conferencia Sudamericana Sobre Migraciones (CSM)
Ponente



Señoras, Señores:

Se nos ha encargado la presentación de una Ponencia sobre las experiencias de la región sudamericana, en relación a el tema de esta mesa de trabajo, en particular sobre la experiencia de la la Conferencia Sudamericana de Migraciones, cuya Presidencia pro tempore corresponde a la República del Paraguay. Se nos ha destacado poner énfasis en *"los logros y desafíos de la CSM, en la identificación de programas y proyectos de dicho proceso que constituyan buenas y mejores prácticas"*.

El 4 y 5 de mayo se reunió en Asunción la VI CSM, de la que ha surgido la DECLARACION DE ASUNCION la cual, ha sido calificada en diversas instancias, como uno de los documentos de mayor equilibrio, claridad y contundencia sobre el fenómeno de creciente complejidad que nos ocupa, cual son las migraciones. La VI CSM encargó a su Presidencia pro tempore trasladar su contenido, como una contribución al debate migratorio, a conocimiento de foros internacionales tales como: la **"III Conferencia Internacional Especial, a nivel Ministerial, de Países en Desarrollo con Flujos Sustanciales Internacionales de Migrantes"**, celebrada en Lima, Perú, los días 14 y 15 de mayo pasados; al presente **"Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo"**, organizado por la Secretaría General Iberoamericana; así como al **"Diálogo de Alto Nivel"** a celebrarse en ocasión de la Asamblea General Ordinaria de las Naciones Unidas, en Nueva York, los días 15 y 16 de setiembre próximos. La Presidencia pro tempore de la CSM hará lo propio en oportunidad de la reunión de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, a reunirse en Montevideo, los días 4 y 5 de noviembre próximos. La Declaración de Asunción pretende de igual modo, que los gobiernos de la región adopten sus conclusiones y recomendaciones y las incorporen a su accionar en el marco de sus políticas estratégicas en la materia.

La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones se constituye en un proceso. Tras el primer Encuentro de Lima de 1999, en la siguiente reunión de Buenos Aires celebrada en el 2000, se transformó en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, constituyendo un *"Foro de coordinación y consulta en la materia migratoria de los países de América del Sur"*. Explicitó como incipiente propósito *"aunar esfuerzos para garantizar la protección, defensa y promoción de los derechos de los Migrantes"*. En la misma ocasión invitó a los gobiernos de *"Guyana y Suriname a sumarse al Foro"*. Los sucesivos encuentros anuales en Santiago, Quito, Montevideo y La Paz fueron sumando personalidad a la experiencia de la CSM. Para todo ello, ha sido de elevada importancia la colaboración prestada por la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, que actúa como instancia de Secretaría Técnica de la Conferencia Sudamericana.

Pero en particular, en la VI Conferencia se dieron tres hechos de singular trascendencia:

En primer lugar, concurrió por primera vez a la conferencia, la República de Suriname con lo cual, se amplió su perspectiva no sólo a los países de raigambre iberoamericana sino además, al resto de los países que conforman la América del Sur. Con ello, puede afirmarse que, el debate migratorio en la CSM es de amplitud irrestricta.

En segundo lugar, la representación de las Delegaciones concurrentes ha sido de máximo nivel decisorio. Con ello, pueden sostenerse justificadas expectativas de que, las recomendaciones contenidas en la Declaración de Asunción, podrán tener altas probabilidades de trasladarse y materializarse en decisiones de gobierno concretas en cada uno de los países del continente y ser sostenidas en el tiempo.

Como consecuencia de lo anterior, debe destacarse la determinación unánime de las Delegaciones de sumar cada vez, más poder de decisión y determinación política en instancia de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

La Declaración de Asunción habla por sí misma. Pero dadas las consignas recibidas de la Organización de la SEGIB a propósito de la CSM, podrían destacarse algunos aspectos del debate intenso de dos días a pleno, más allá de la explicitación de los puntos esenciales de aquella, a saber:

Se han reconocido los avances registrados en el panorama de las migraciones internacionales. El debate ha hecho hincapié en que, en las diversas procesos de integración de la región, como el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones y la Comunidad Suramericana de Naciones, así como por medidas unilaterales adoptadas por algunos de sus Estados, se han registrado avances en las prácticas migratorias de los países del continente, tales como: rechazo a la criminalización de la irregularidad migratoria; reconocimiento de derechos civiles, sociales y económicos de los migrantes; facilitación de los trámites de radicación; programas de regularización de migrantes en países de acogida; acciones consecuentes en países de origen para la facilitación de los documentos necesarios para su regularización; lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas; tratamiento igualitario entre nacionales y emigrantes; respeto por la identidad cultural de los migrantes; protección del migrante frente a la explotación laboral o prácticas discriminatorias

Que los derechos de los migrantes, en especial los de la mujer y los de los menores no acompañados, sin perjuicio de la legislación y doctrina internacionales específicas, son derechos humanos, cuyo respeto debe ser irrestricto y en consecuencia, no pueden ni deben estar restringidos por la condición o situación migratoria del migrante en el país de acogida. Se ha resaltado la necesidad de prestar particular atención a las trabajadoras migrantes, que hacen frente a la doble discriminación derivada de su condición de mujer y de trabajadoras.

Que existe una íntima vinculación entre migración y desarrollo. Que en este orden de cosas, las migraciones ofrecen aspectos positivos, tanto para los propios migrantes como para los países de origen y acogida.

Que sin embargo lo anterior, se reconocen igualmente, efectos negativos en las migraciones y en algunas de las consecuencias de ellas generan. Que tales efectos negativos podrán ser resueltos positivamente en la medida que los Estados involucrados en las corrientes migratorias, asuman el principio de la responsabilidad compartida, donde costos y beneficios, sean simétricos para las partes concernidas.

Que dicha responsabilidad compartida, se orienta a buscar el consenso político para equilibrar las relaciones migratorias entre Estados de origen, tránsito y destino; convocando en ello al esfuerzo no sólo del sector público, a través de sus instancias especializadas y de sus gobiernos regionales, estatales y municipales; sino además, a los de la sociedad civil, comprendidos en

ella, el sector privado, los empresarios, los sindicatos, las asociaciones de migrantes, a los organismos internacionales, a los de las agencias internacionales especializadas y a las organizaciones no gubernamentales.

La responsabilidad compartida sólo puede basarse en los principios de transparencia y eficiencia; en el de la buena fe y la mutua confianza, en procura de soluciones armónicas, justas y equilibradas, esto es: con preocupación, beneficio y compromiso recíprocos.

En particular, las remesas que los emigrantes realizan a sus familiares en origen, se han convertido en una enfática evidencia de aquel vínculo familiar y nacional y en una clara expresión de la conexión entre migración y desarrollo. En el año 2005, las Naciones Unidas han estimado un total remesado de U\$ 226.000 millones, a nivel global. El BID calcula que, de ese total, unos 45.000 millones de dólares habrían llegado a América Latina. Pero lo más llamativo es que, las remesas totales multiplican por cuatro la ayuda internacional al desarrollo. Otro aspecto notable es el elevado coste financiero de su transacción internacional: en promedio, la remisión "cuesta" al remitente, un 12,5% de lo remesado. Pero, aún queda mucho por analizar sobre las remesas: ¿cómo reducir el coste de la transferencia, internacional o nacional? ¿se pueden orientar dichos fondos hacia el desarrollo de los países de origen de los migrantes? ¿qué se sabe de la influencia del género en las remesas? ¿compensan la pérdida de recursos humanos calificados emigrados del país destinatario de aquellas? ¿cómo se utilizan las remesas en destino? ¿cómo afecta su remisión al remitente? ¿cuáles son sus consecuencias positivas y cuáles son sus negativas? ¿influyen en la reducción de la eficiencia productiva del país destinatario? ¿cómo inciden en el tipo real de cambio en el país de destino? ¿cuál es su tipología? ¿es posible clasificarlas según el origen o destino de las mismas?

Que otra de las expresiones de la íntima vinculación de las migraciones con el desarrollo de los países de origen como los de acogida, es que los países de origen sufren *"una transferencia de tecnología a la inversa"* a favor de los países de destino, expresada en la dramática realidad de que, con recursos escasos de los países en desarrollo, han formado profesionales quienes, fruto de la brecha de ingreso, emigran hacia destinos laborales mejor pagos. Que con ello, la economía de los países menos desarrollados, financia el mayor desarrollo de los países desarrollados, sino que además, se condena a los países de origen al lucro cesante que significará el no contar con sus recursos humanos más calificados por la emigración de los mismos.

El debate en la CSM también abordó el mito de que, presuntamente, las migraciones producen desocupación en los países de destino. Se sabe hoy en día, que las migraciones tienen un efecto mínimo en el desempleo y en los salarios en los países de acogida. Que, antes bien, existen otras causas sociales, en términos de nivel educativo, inclusión social, reeducación de poblaciones locales que, explican con más fundamento los niveles de desocupación en los países de acogida.

Las Delegaciones ante la VI CSM se han explayado ampliamente sobre la actualidad impuesta por la globalización en el mercado laboral. Que mientras se globalizan los mercados en términos de comercio y finanzas; sin embargo, se anti-globaliza la circulación de las personas. Los estados receptores, creyendo defender su mercado laboral y sus identidades nacionales, recurren a medidas restrictivas en lo migratorio, se producen aparatosos operativos fronterizos y a consecuencia de ello, se abren las oportunidades para los traficantes de la migración irregular: de la ilusión migratoria en procura de un futuro mejor, el migrante pasa a ser víctima del tráfico ilícito; en otros casos a serlo de la trata de personas, donde los sectores más vulnerables son las mujeres, adolescentes, niñas y niños. En caso de muerte del migrante, lo que ocurre en promedio de una por día, los órganos de los migrantes fallecidos pasan a ser traficados: nada se pierde para los mercaderes de la vida e ilusión de los migrantes.

Se ha constatado que, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada en el seno de las Naciones Unidas en diciembre de 1990, recién entró en vigor en el 2003 y que a la fecha, tan sólo la han ratificado 34 países de los 192 que componen el sistema de las Naciones Unidas. Que entre quienes la han ratificado, no se registran a los países más desarrollados del planeta aunque a fuer de verdaderos, son muchos los países latinoamericanos omisos en ratificarla o adherirse a ella. En este sentido la SEGIB podría colaborar para crear conciencia en los países iberoamericanos que aun no lo han hecho, de la apremiante necesidad de adoptar dicha Convención.

Se ha subrayado que, las migraciones constituyen un fenómeno de creciente complejidad. Que dicha complejidad se expresa en: la sustitución de destinos de migración "*antiguos*" por destinos "*nuevos*"; que también es creciente la *informalización* y la *diversificación* de la migración; que la *feminización* de dichos movimientos se acentúa cada vez más; que como consecuencia de la "*ilusión migratoria*", se producen crímenes transnacionales de lesa humanidad como el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y el tráfico de órganos los cuales, tienen entre sus grupos más vulnerables a las mujeres y a los niños;

Que es necesario incorporar la perspectiva de género en las políticas migratorias pues, ella involucra a ambos sexos, organiza las migraciones, opera en múltiples escalas estructurales y sociales y facilita las prácticas migratorias de hombres y mujeres.

En el debate en Asunción, algunas Delegaciones han destacado una percepción pesimista sobre la actualidad y futuro inmediato de las migraciones. Se ha señalado que, históricamente los países de América Latina han estado abiertos sin restricciones a las migraciones de todas partes del mundo. Que por el contrario, las sociedades cuyos nacionales fueron recibidos en los países de América Latina, hoy restringen, dificultan o niegan a los latinoamericanos la posibilidad de emigrar y radicarse regularmente. Que dichas actitudes son asimétricas respecto de la reconocida solidaridad y hospitalidad latinoamericanas. Que para mayor gravedad, en muchas sociedades más desarrolladas se observan cada vez con mayor frecuencia, actos de racismo, de discriminación y de

xenofobia incompatibles con el desarrollo educativo, científico y tecnológico que distinguen a dichas sociedades. Que tales actos se cometen en directo perjuicio de los migrantes, dificultando la incorporación e integración de los mismos y la de sus hijos a las sociedades de acogida.

Que muy por el contrario, se debería avanzar hacia la concesión de la ciudadanía ampliada, en términos de permitir a los migrantes el ejercicio de iguales derechos civiles y políticos que los previstos para los nacionales de los países de acogida; el reconocimiento al ejercicio de la doble nacionalidad; entre otros. Se ha señalado la importancia de los planes de regularización en el marco de políticas de gobernabilidad migratoria, así como su incidencia en la estabilización de las poblaciones en origen.

En el debate se ha destacado el Plan de regularización unilateral dispuesto por la República Argentina, Patria Grande como una muestra fehaciente de la extensa lista de hechos solidarios que distingue a la Argentina y la reacción de la República del Paraguay en facilitar gratuitamente la documentación de origen requerida para sus connacionales en trámite de regularización migratoria. Ello se refleja en los números: de las más de 180.000 radicaciones concedidas, 115.000 corresponde a paraguayos.

En el plano extrarregional sudamericano, la regularización migratoria dispuesta por el Reino de España ha permitido la radicación legal de tantísimos latinoamericanos y debe mencionarse especialmente, la vocación española para extender los beneficios de la atención sanitaria a todos los migrantes, sin importar su condición migratoria. En la misma calidad de amplitud y vocación de integración de los inmigrantes, países como Canadá y Australia, exhiben prácticas migratorias que debieran servir de ejemplo para quienes creen que la solución es cerrar las fronteras o desplegar operativos de represión contra los inmigrantes.

Los Delegados se refirieron además a los aspectos de la transculturación y de la transnacionalización insertos en los procesos migratorios. Que ello importa o puede importar, un riesgo de pérdida o mengua de identidad cultural para los migrantes respecto de sus países de origen. Que si bien es cierto que el mundo avanza hacia la construcción de identidades regionales, continentales o mundiales, no es menos cierto que los valores culturales de las sociedades de origen son parte del patrimonio irrenunciable de la comunidad iberoamericana en su conjunto; que el mero descuido de ello arrastraría a nuestros nacionales y a nuestros Estados, al riesgo de la pérdida de identidad y con ello, a desteñirnos como naciones, como sociedades y como individuos comprometidos, identificados con historia, costumbres, anhelos, visión de futuro y lenguaje procedentes de una matriz común.

Debemos hacer los esfuerzos que sean necesarios para, frente a la transculturación de identidades que impone la globalización, sean preservados los valores que han dado identidad inconfundible a la comunidad de naciones iberoamericanas. En la concepción de una política de integración de los inmigrantes, los Estados de acogida deben garantizar la preservación de la identidad cultural de los migrantes como garantía de su derecho a la diferencia, en armonía con la legislación del país de acogida.

Corresponde al individuo la toma de la decisión sobre los elementos de su propia cultura que desea conservar y los elementos de la cultura del país de acogida que desea adoptar. Ello incluye el respeto de estas opciones y la posibilidad de realizarlas y es de esperar que, los gobiernos inviertan en programas educativos formales e informales como medio eficaz de promover el entendimiento cultural.

Una manifestación de lo anterior, se denota en los esfuerzos que ya realizan algunos países de América Latina y con llamativo suceso, en concretar las redes de interconexión de sus nacionales emigrados a diversos países del mundo. Ello permite que los emigrantes pongan sus habilidades y en muchos casos, sus capitales y otros bienes, al servicio del desarrollo de sus comunidades de origen. Otro de los efectos de las redes de nacionales en el exterior es el reforzamiento de los lazos nacionales, comunitarios y afectivos entre emigrados y sus comunidades de origen.

Se ha notado igualmente, que hoy en día, la dirección de los flujos migratorios ya no se limita al sentido sur - norte. En la actualidad, los flujos son multidireccionales y fundamentalmente, están marcados por las brechas de ingreso entre los países ricos y los países en desarrollo. Ello moviliza una desleal competencia entre los trabajadores asalariados en la que, el migrante en situación migratoria irregular, realiza igual o mayor carga laboral que el nacional del país de acogida, aunque con frecuencia, con una menor paga y nada de seguridad social. Pero aún con semejante discriminación social, la emigración no se detiene, así como no cesa de crecer la movilidad geográfica de las poblaciones: es un fenómeno en constante aumento y constituye una de las manifestaciones de la complejidad creciente de las migraciones a la que nos hemos referido con antelación.

Debemos recordar que, según el informe del BID, presidido entonces por Don Enrique Iglesias, de los 550 millones de habitantes de América Latina, 220 millones de ellos, el 40%, vive con menos de US\$ 2,00 (dos dólares) por día. Que 80 millones de ellos, subsiste con menos de US\$ 1,00 (un dólar) por día, es decir: por debajo de la línea de pobreza. Que frente a dicha realidad, decidir la emigración en busca de trabajo fuera del país para mantenerse a sí mismo y a sus familiares en origen, se transforma -no en una elección de libre decisión- sino, en una obligación para el migrante. En síntesis: para que la emigración se transforme en una decisión de libre elección, ella no debe estar condicionada por factores exógenos que coarten o mediaten la voluntad del individuo y la de los miembros de su familia.

Los Delegados ante la VI CSM han concluido que las probables soluciones a tales causas, se encontrarán incorporando los aspectos migratorios en las agendas internacionales que, de modo directo o indirecto, estén vinculadas a los movimientos de población. Tales agendas podrán ser: el comercio internacional; el desarrollo humano; el medio ambiente; el uso de tecnologías; la cooperación internacional para el desarrollo; la salud y el trabajo. La lista es sólo enunciativa y no limitativa. Que en dichas circunstancias deben extremarse esfuerzos para robustecer la cooperación entre países receptores y de origen para contribuir a la legalidad y al ordenamiento de los flujos migratorios.

La conclusión en este aspecto ha sido que, la estabilización de las poblaciones y los individuos en sus países y la regulación de los movimientos migratorios dependerá de la concepción de una verdadera política de desarrollo y de cooperación a nivel internacional, cuyo objetivo principal sea la mejora de las condiciones de vida y la consecución del pleno empleo, la justicia social y la democracia.

Los Retos y Desafíos Subyacentes.

La protección de los migrantes en el plano interior de los Estados y la región.

Que los Estados ratifiquen y apliquen la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Los Estados deben reducir la complejidad burocrática que, en algunos países, en sus respectivas instituciones, aún dificulta la adopción de medidas eficaces en la protección e integración de migrantes, para:

- Elevar la calidad institucional de la integración.
- Dotar de mayor nivel político decisorio a las instancias vinculadas a las migraciones.
- Realizar estudios continuos y determinación estadística del comportamiento de los flujos migratorios en la región.
- Fortalecer el OSUMI, Observatorio Sudamericano sobre Migraciones.
- Lograr mayor y mejor coordinación entre los Ministerios y demás organismos responsables o vinculados a los actores políticos y sociales concernidos por la movilidad poblacional.

Los Estados, por sí o por política de integración regional, deben alcanzar patrones de acción comunes, en términos de documentos de viaje y la seguridad de los mismos; de convergencia normativa; de control de turistas; de normas de ciudadanía, nacionalidad y naturalización; de empleo y seguridad social; de migración laboral, incluyendo la protección de los trabajadores migratorios y la de los trabajadores por contratación.

Los Estados deben asegurarse que, los funcionarios públicos, los propios inmigrantes y público en general, conozcan los derechos reconocidos en los instrumentos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y los Convenios internacionales específicos de las Naciones Unidas y los de sus organismos especializados sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares. Extender dicho conocimiento a la igualdad de oportunidades de los migrantes de ambos sexos y de sus descendientes.

Los gobiernos deben prever y garantizar procedimientos de recursos adecuados, eficaces y accesibles para las víctimas de la trata de personas, del racismo, la discriminación racial y la xenofobia. Las

víctimas deben tener acceso a asistencia legal gratuita, para la presentación de sus denuncias y durante el examen de las mismas. Los inmigrantes indocumentados deben contar con protección legal para denunciar los delitos y las violaciones de derechos de los que hayan sido víctimas a las autoridades de policía y para comparecer como testigos en las actuaciones judiciales.

Los gobiernos deberían reconocer a los inmigrantes los derechos reconocidos a las minorías nacionales por los instrumentos internacionales pertinentes. Los gobiernos deben diseñar políticas que favorezcan la reunificación de las familias de inmigrantes.

Las instituciones vinculadas a la promoción y protección de los derechos humanos deben profundizar los estudios y análisis a fin de dar a conocer mejor al sector público la creciente complejidad del fenómeno migratorio; la inaceptabilidad de las violaciones de los derechos de los migrantes.

Los Gobiernos deben trasladar a su legislación interna, normas de protección a los inmigrantes en sus derechos humanos, que faciliten su integración y participación en la sociedad de acogida; y que impidan o prevengan cualquier acto de discriminación o xenofobia.

La Protección de los migrantes en el plano internacional.

La VI CSM ha considerado que la difusión de los propósitos y objetivos contenidos en la Declaración de Asunción se alinea con la idea de la realización concertada de una Conferencia Internacional de Entidades de Migrantes y que su materialización debiera contar además, con el apoyo de la SEGIB, de las Organizaciones Intergubernamentales y el de las agencias internacionales especializadas.

La Presidencia pro tempore estima que el intercambio de experiencias sobre la complejidad creciente de las migraciones entre entidades regionales podría resultar de gran significación a la hora de delinear políticas públicas migratorias y la armonización de las mismas con vistas a la protección de los derechos de los migrantes y la estabilización de las poblaciones en sus países de origen.

La CSM ha estimado como fundamental la recopilación de datos veraces sobre las medidas adoptadas por los países de recepción de inmigrantes para capacitar a los funcionarios en los principios de no discriminación. La presidencia pro tempore de la CSM ha observado con satisfacción la campaña contra el racismo desplegada por la FIFA en el recientemente Copa del Mundo de Fútbol 2006, celebrada en Alemania y se permite recomendar que, eventos de naturaleza masiva como el citado, coloquen parte de su capacidad comunicacional al servicio de la causa de los derechos humanos.

De igual modo, sería recomendable que se vigore la corriente educativa para establecer equivalencias internacionales entre los diplomas nacionales a fin de que los inmigrantes puedan acceder a empleos correspondientes a sus aptitudes, con igualdad de remuneración y de posibilidades de ascenso.

La VI CSM ha considerado que los gobiernos y las organizaciones internacionales deberían colaborar en la preparación de programas de formación para los países cuyos funcionarios, empleadores, sindicatos y asociaciones están en contacto con los inmigrantes a fin de luchar a favor de la preservación y respeto de sus derechos humanos.

Es significativo señalar que, la Presidencia pro tempore de la CSM con su Secretaría Técnica, a cargo de la Representación Regional de la OIM, se encuentran los términos de un Plan de Trabajo en la región. El nivel de complejidad propuesto para dicho Plan apunta a lo esencial, en procura de definir pocos, pero realizables y concretos puntos de acciones positivas. La Secretaría Ejecutiva de la CSM y la Representación Regional se han reunido ya en Buenos Aires, para avanzar en la definición de aquello que sea materialmente posible.

Hacia el Dialogo de Alto Nivel en Las Naciones Unidas

Debe señalarse que, en la historia de las Migraciones y de las entidades que se ocupan de la problemática, será la primera vez que el tema será tratado a tan alto nivel político internacional. Es un esfuerzo de gestión de la Organización de las Naciones Unidas que deberá ser reconocido como un hecho concreto de preocupación temática.

Ha sido un auténtico acierto la decisión de incorporar a la agenda internacional esta temática que ocupa buena parte de los esfuerzos del año 2006 en reflexionar sobre la creciente complejidad de las migraciones y avanzar en su abordaje sistémico, más allá de las realidades regionales. Sin embargo, ante la variedad de intereses migratorios a conjugar entre países de origen, de recepción y en ciertos casos, de ambas calidades, simultáneamente; dados la cantidad de Agencias Internacionales con especialidad migratoria y de estudios producidos o a producirse sobre cada uno de los Ejes Estratégicos definidos para el DAN, será una muestra de realismo reducir la temática a considerar y las expectativas de sus logros posibles, a un número razonable de ambas categorías. Lo demás estará en la voluntad política de los actores estratégicos, para alcanzar consensos y delinear acciones que permitan avanzar en beneficio de los migrantes y de los Estados de origen y de acogida.

Finalmente, la Presidencia pro tempore de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones se permite expresar que, así como es necesaria una mayor coordinación regional para una eficaz gobernabilidad migratoria a nivel de la región, lo propio puede decirse en la dimensión global. En este aspecto, la iniciativa del Secretario General Kofi Annan de respaldar la creación del Grupo de Migración Global, parece enmarcarse en los criterios de transparencia, eficiencia y cooperación plena con los Estados concernidos en la problemática migratoria.

El Grupo de Migración Global, involucra a las 10 (diez) mayores agencias internacionales con interés directo en temas de migración. Ha venido a suceder al Grupo de Migración de Ginebra, que buscó la sinergia de seis de aquellas agencias. Entre ellas, se destaca la presencia de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM.

Por el vínculo de años que los países de la región y la Comunidad Iberoamericana han madurado con la OIM, por el compromiso asumido por la OIM de trabajar en plena coordinación con las Naciones Unidas y con los Estados que la integran; por la racionalización de los recursos, así como por la buena práctica y preocupación demostrada por el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, la iniciativa de creación del Grupo de Migración Global merecería el crédito de la oportunidad para demostrar la capacidad de afrontar, con eficacia, transparencia y efectividad, el desafío de dar coherencia a las políticas migratorias a nivel global.

ANEXO

DECLARACION DE ASUNCIÓN

Los representantes de la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, reunidos en la VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones:

REAFIRMANDO el compromiso de respetar plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Sancionar, Erradicar y Prevenir la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Para), el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) así como otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por nuestros Estados;

ENFATIZANDO la importancia de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, así como sus dos Protocolos sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y sobre Trata de Personas;

DESTACANDO las Resoluciones adoptadas por nuestros Estados en ámbitos de la Organización de las Naciones Unidas⁽²⁷²⁾ y de la Organización de los Estados Americanos⁽²⁷³⁾, las Opiniones consultivas OC-16/99 y OC-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos;

TOMANDO EN CUENTA los compromisos asumidos en la IV Cumbre de las Américas y en la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno;

TENIENDO EN CUENTA la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios (16/5/2004), la Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas en el MERCOSUR y Estados Asociados (16/11/2005), la Declaración de Asunción sobre Tráfico de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (8/6/2001), el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, Bolivia y Chile (6/12/2002), el Acuerdo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, Bolivia y Chile (6/6/2003), el Protocolo de Asunción sobre el Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR (20/06/2005) y otros documentos relativos al tema adoptados en el ámbito del MERCOSUR, así como la Carta Andina de Derechos Humanos y otros avances registrados en numerosas Decisiones de la Comunidad Andina de Naciones sobre temas migratorios;

CONSIDERANDO la convergencia de intereses y aspiraciones de los Presidentes de los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones reflejada en las Declaraciones de Ayacucho, de Cuzco y de Brasilia;

TENIENDO PRESENTE el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, y las anteriores Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones (CSM), y el valor de los consensos alcanzados en las sucesivas Conferencias;

TENIENDO EN CUENTA que en la Declaración del Milenio se renovó el compromiso de adoptar medidas para respetar y proteger los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familiares, eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades;

⁽²⁷²⁾ Resoluciones A/60/206; 60/169; 59/194; 40/144, entre otras

⁽²⁷³⁾ Resoluciones AG/RES. 2130 (XXXV-O/05); AG/RES. 2141 (XXXV-O/05), AG/RES. 2027 (XXXIV-O/04); AG/RES. 1928 (XXXIII-O/03); AG/RES. 1898 (XXXII-O/02), AG/RES. 1775 (XXXI-O/01) y AG/RES. 1717 (XXX-O/00), entre otras

REAFIRMANDO los compromisos que los Estados tienen de brindar y promover la protección internacional a los refugiados, asilados y desplazados, tal como esta previsto en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo complementario de 1967 y otros instrumentos internacionales existentes sobre la materia;

CONSIDERANDO que la región sudamericana está integrada por países de origen, tránsito y/o destino de migrantes,

CONSIDERANDO, en forma especial, el valor que los países sudamericanos han otorgado a las corrientes migratorias recibidas, las cuales han hecho invalorable aportes culturales, económicos, sociales en la construcción de nuestros países.

Que siendo en la actualidad también una región de origen de las migraciones, preocupa la situación de nuestros connacionales en terceros países, para los que requerimos un tratamiento recíproco al que reciben los nacionales de esos países en nuestros territorios.

Que sin perjuicio de reconocer el derecho a emigrar que tiene toda persona, es deber de nuestros gobiernos y sociedades de generar las condiciones que eviten la emigración de nuestros connacionales, los cuales constituyen un capital humano indispensable para el futuro de nuestro desarrollo económico y social.

Que consecuentemente con lo señalado, existen sustanciales avances tanto en el ámbito regional del MERCOSUR, la CAN y la CASA, así como la adopción de medidas unilaterales por parte de algunos de los Estados, en aspectos muy relevantes, tales como:

- Facilitación del otorgamiento de la residencia;
- Regularización de migrantes;
- Libre circulación de personas;
- Lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas;
- Documentación de migrantes;
- Tratamiento igualitario entre nacionales y extranjeros;
- Respeto por la diversidad cultural de los migrantes;
- Mecanismos de coordinación de la gestión migratoria entre los países de origen y de destino, dentro de la región;
- Armonización de normas en materia migratoria;
- Protección del migrante frente a distintas prácticas de discriminación y de explotación laboral;
- Rechazo a la criminalización de la irregularidad migratoria;
- Cooperación bilateral para el manejo ordenado de los flujos migratorios y otro tipo de cooperación multilateral en la materia;
- Reconocimiento de derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

En función de esa experiencia, es que los países sudamericanos exhortan a la comunidad internacional a trabajar en políticas migratorias, fundamentadas en la dimensión ética del respeto de los derechos humanos y orientadas al desarrollo integral de los individuos y sus sociedades

DESTACANDO la voluntad de nuestros países de presentar una 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 próxima Asamblea General de las Naciones Unidas; y a otros foros;

D E C L A R A N:

REAFIRMAR como objetivos básicos en temas migratorios, los siguientes:

1. Respetar de manera irrestricta los derechos humanos de los migrantes, especialmente los de la mujer migrante y menores no acompañados, con independencia de su situación migratoria, dentro del marco legal de cada país y conforme a los principios universales, instrumentos internacionales y regionales de protección de las personas, en especial:

a) Exhortando a todos los países de la región como de otras regiones del mundo a considerar firmar, ratificar y/o adherir a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares; la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, así como sus dos Protocolos sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y sobre Trata de Personas, concediendo especial énfasis a la protección de las mujeres y niños que emigran en calidad de familiares, contra los abusos o la denegación de sus derechos humanos, en el reconocimiento de la importancia vital de la reunificación de la familia.

b) Instando a los gobiernos de los países receptores a realizar los máximos esfuerzos para regularizar la situación de los migrantes que se encuentran residiendo en condición de irregularidad.

c) Trabajando por el reconocimiento de los derechos ciudadanos de los migrantes tanto de los países de origen como de destino a una ciudadanía ampliada (derecho al sufragio cuando la legislación nacional lo permita) de los migrantes, tanto en sus países de origen como en los de llegada destino.

2. Incluir de manera prioritaria en la agenda de las reuniones bilaterales, regionales e internacionales, el tema de la migración y el desarrollo, resaltando:

a) Que la pobreza y la falta de oportunidades así como las brechas de ingreso y las diferentes condiciones de vida entre las regiones resultan una de las causas fundamentales de las migraciones.

b) La necesidad de incorporar los aspectos migratorios en el contexto de otras agendas internacionales referidas a temas que inciden en las causas de los movimientos de población, tales como: el comercio internacional, el desarrollo humano, el medio ambiente, el uso de las tecnologías, la cooperación internacional para el desarrollo, la salud y el trabajo.

c) Fortalecer la cooperación entre países receptores y de origen de migrantes para que contribuya a la legalidad y ordenamiento de los flujos migratorios.

3. Promover el trabajo coordinado y consensuado entre los Estados a fin de lograr la gobernabilidad migratoria a través de:

a) Reafirmar el valioso aporte de los migrantes en los países de acogida así como la necesidad de fomentar en dichos países programas que faciliten la integración de los migrantes, respetando las identidades culturales y previniendo la discriminación, la xenofobia y el racismo.

b) Rechazar enfáticamente la criminalización de la irregularidad migratoria y su posible tratamiento como un hecho punible desde el derecho penal.

c) Facilitar la vinculación de los emigrados con sus países de origen, de forma tal que permita la transferencia de habilidades y oportunidades de inversión para contribuir al desarrollo de sus comunidades, al mantenimiento de la cultura de origen y a la organización de las colectividades de migrantes en las sociedades de acogida.

d) Formular y ejecutar programas especiales que faciliten el retorno voluntario y asistido de los nacionales en el exterior.

e) Facilitar y promover la reducción de costos de las transferencias de las remesas, reconociendo que las mismas constituyen flujos privados de fondos hacia los países de origen.

f) Reconocer que parte de los frutos del esfuerzo de inversión pública en educación de los países en desarrollo son transferidos a los países de destino, en particular, en el caso de la emigración altamente calificada, es preciso que ese flujo sea tomado en cuenta en las áreas pertinentes de cooperación y negociación internacional, independientemente de la ayuda oficial al desarrollo.

g) Promover medidas que tiendan a la reunificación familiar.

h) Incrementar los esfuerzos para combatir, sobre la base del principio de la responsabilidad compartida y considerando especialmente la vulnerabilidad de las víctimas, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales conexos, de acuerdo con los instrumentos internacionales y en el marco de la cooperación regional, así como tipificar los referidos delitos en las respectivas legislaciones nacionales para enfrentarlos en forma efectiva.

i) Invitar a los representantes de la sociedad civil a coadyuvar en la formulación, aplicación y supervisión de políticas y programas en materia migratoria.

j) Fortalecer el diálogo y la concertación política en todos los ámbitos regionales existentes y estableciendo a ese efecto reuniones anuales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

k) Reiterar la necesidad de profundizar la coordinación y cooperación existente entre los organismos internacionales que se ocupan del tema migratorio.

4. Los países participantes encomiendan a la Presidencia Pro-Témpore, a cargo de la República del Paraguay, transmitir a la Presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas la presente Declaración, como contribución sudamericana al Diálogo de Alto Nivel; a la Secretaría General Iberoamericana, como insumo al Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones, a realizarse en Madrid, España, el 18 y 19 de julio próximos, y a la Conferencia Internacional Especial, a nivel ministerial, de Países en Desarrollo con Flujos Sustanciales de Migrantes, que se llevará a cabo en Lima, Perú el 15 y 16 de mayo próximos.

5. Instamos a los distintos organismos internacionales a brindar asistencia a los países de la Región en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

6. Agradecemos el ofrecimiento de la República Bolivariana de Venezuela como sede de la VII Conferencia Sudamericana que se celebrará en el año 2007 en fecha y lugar a confirmar a través de la Presidencia Pro-Témpore.

7. Destacamos y agradecemos la valiosa, permanente y trascendente cooperación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), solicitándose su continuidad como Secretaría Técnica de la CSM, reconociéndole su rol como una agencia de gran gravitación en el tema migratorio.

8. Resaltamos la importancia de la continuidad de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones como espacio privilegiado de cooperación y diálogo entre gobiernos y sociedad civil y enfatizamos la importancia de la contribución de los observadores y representantes de los Organismos Internacionales.

9. Destacamos la muy eficiente labor desempeñada por la Presidencia Pro-Témpore, y expresamos su gratitud al Gobierno y pueblo paraguayos por la excelente organización de la Sexta Conferencia Sudamericana y agradecen la muy cálida hospitalidad brindada a las delegaciones participantes.

10. La presente Declaración constituye un conjunto de compromisos integrales que complementa y refuerza los ya alcanzados por la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

ASUNCION, 5 DE MAYO DE 2006

ARGENTINA
COLOMBIA
PARAGUAY
URUGUAY

BOLIVIA
CHILE
PERU
VENEZUELA

BRASIL
ECUADOR
SURINAME

APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL A LA CONFERENCIA SUDAMERICANA DE MIGRACIONES

Mario Santillo

Director

Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA)

Argentina

Comentarista



Las organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil sobre migraciones en América Latina vienen desarrollando una intensa actividad en los diversos campos de las migraciones desde hace varios años; muchas de ellas lo han hecho en forma aislada. Hoy podemos decir que hubo un grande avance, en cuanto que han tomado mayor conciencia de unirse para obtener mejores resultados ante los propios gobiernos. Han formado mesas nacionales, foros regionales y contactos a nivel internacional. Algunos países de origen han sido más activos con sus organizaciones como Brasil, Ecuador, Argentina y recientemente Bolivia.

A partir de los años 80 surgieron en Brasil la mayoría de las Instituciones que se dedican a la atención directa de los inmigrantes de países limítrofes y a los refugiados. Gran parte se concentran en las grandes ciudades como San Pablo, Porto Alegre, Brasilia y Río de Janeiro. Hay centros de pastoral migratoria, centros de acogida y orientación, centros de estudios migratorios, que actúan en el campo religioso, cultural, derechos humanos, social, asistencial, de estudios e investigación, las organizaciones son muy heterogéneas ya que están representadas por diversos sectores como las iglesias protestantes, la católica, ordenes religiosas, organismos de derechos humanos, etc.

Estas organizaciones en diversas instancias han hecho propuestas al gobierno:

- Agilización de la documentación por parte de los órganos públicos.
- Reducción o eliminación de las tasas para la permanencia y para la egalización de los documentos.
- Reducción de las multas para los que se encuentran en situación irregular.
- Reconocimiento de los estudios hechos en el país de origen de los inmigrantes

· Permiso inmediato de trabajo a los que piden la permanencia con cónyuge o hijos brasileños.

· Acceso a las escuelas de los niños y adolescentes extranjeros independientemente de su situación legal.

· Actualización urgente de la ley de extranjeros N° 6815/801⁽¹⁾.

Durante el año 2000 algunas organizaciones de Buenos Aires que trabajan con los inmigrantes han comenzado a reunirse para proyectar juntos las diversas actividades y tratar de resolver los problemas más acuciantes de los propios migrantes (falta de documentación, abuso a sus propios derechos, etc.). Así se constituyó la **Mesa de Organizaciones para la Integración de los Inmigrantes** integrada por: SERPAJ, Servicio Paz y Justicia; CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales; CEMLA, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos; CAREF, Servicio Ecueménico de Apoyo y Orientación a Refugiados y a Migrantes; FCCAM, Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones; Arzobispado de Buenos Aires, Departamento de Migraciones; CTA-Departamento de Migraciones, Central de Trabajadores Argentinos. Red Investigadores en Migraciones Contemporáneas en Argentina (RIMCA).

Una de las actividades más importantes que ha realizado la MESA es el apoyo a una nueva ley de migraciones, que se cristalizó a fines del 2004 con la ley Gustiniani, una ley que se inspira en los principios de los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Además han intervenido en las discusiones con el gobierno sobre la reglamentación de la ley, que aún no ha sido concretada.

En estos momentos la MESA esta abocada en la aprobación del Proyecto de Ley General sobre Reconocimiento y Protección del Refugiado, ya tiene media sanción del Senado.

La MESA es un ejemplo claro de cómo la sociedad civil organizada puede llegar a ser incidencia en los gobiernos y presionar para que mejore la calidad de vida de los migrantes.

⁽¹⁾ Otras propuestas pueden encontrarse en: "Políticas públicas para as migrações internacionais, migrantes e refugiados, ACNUR, Instituto Migrações e Direitos Humanos- IMDH, dezembro de 2005, Brasília, Brasil. Esta publicación hace una serie de indicaciones a los gobiernos en el ámbito de la economía, de los derechos humanos de los migrantes, de las remesas, de las políticas públicas, ciudadanía política, etc.

En Ecuador existe el taller de migraciones formado por organizaciones de la Iglesia, de derechos humanos y de los propios migrantes, en la Conferencia de Migraciones de Quito en el 2002 han realizado una labor muy importante con el impulso que han dado al documento final que fue entregado a los gobiernos.

En Bolivia a raíz de la CSM del 2004 en la Paz, diversas organizaciones de la Iglesia, de la sociedad civil, asociaciones de migrantes y organismos de derechos humanos constituyeron un **taller técnico de migraciones** como espacio interinstitucional, en aquella ocasión organizaron un encuentro de la sociedad civil con 26 organizaciones de Sudamérica.

Recientemente los propios migrantes han constituido redes locales y regionales, por otra parte se han fortalecido las redes de organizaciones de derechos humanos a nivel latinoamericano.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil y las CSM

Las organizaciones de la sociedad civil de migraciones en América Latina, juegan un papel muy importante en el seguimiento y monitoreo de las decisiones de los gobiernos de la región. A su vez los gobiernos cada vez toman más conciencia de la necesidad de escucharlos y sentarlos en la mesa de las discusiones.

Las organizaciones de la sociedad civil son las que afrontan a diario buena parte de los problemas que sufren los inmigrantes: violaciones de derechos humanos, abusos, tráfico de personas, falta de asistencia legal y humanitaria, problemas laborales, conflictos en las fronteras, deportaciones, etc.

Cuando hablamos de sociedad civil nos estamos refiriendo a una serie de organizaciones e instituciones que varían según su finalidad y actividades. En la órbita de las migraciones podemos distinguir organizaciones de migrantes, de defensa de los derechos humanos, del sector académico y de investigación, de las Iglesias Protestantes y de la Iglesia Católica. No siempre trabajan en armonía, cada organización tiene su propia política de acción y a veces se encuentran enfrentadas entre sí, esta es una de las dificultades que impiden formar y fortalecer redes, foros o mesas de discusiones.

Este es el contexto de las organizaciones donde se encuentran en relación con la CSM, de las seis conferencias realizadas, solo dos han participado la sociedad civil de forma organizada y articulada. Pero entonces ¿dónde radica el problema? Por un lado nos encontramos con la dificultad de las organizaciones en conseguir fondos para sustentar reuniones periódicas y fuera del propio país; además, con frecuencia, suele haber divisiones entre las organizaciones y dentro de ellas, las que más se fragmentan son las organizaciones de migrantes. Por otro lado, no siempre se garantiza la participación de la sociedad civil en la CSM, por ejem-

plo en Quito (III CSM) y La Paz (V CSM) la Conferencia decidió en el momento la participación de algunos representantes de la sociedad civil para que leyeran el documento final.

Existe en la CSM la figura de los observadores pero no hay una instancia donde la sociedad civil pueda dialogar con los gobiernos, participar en las discusiones y establecer actividades conjuntas que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de los migrantes, prácticamente se elaboran documentos y declaraciones, planes de acción, pero de forma separada. Los Gobiernos tendrían que facilitar en los propios países mesas de diálogo y foros de discusiones para ejecutar las decisiones tomadas.

En la última CSM realizada en Asunción, se menciona en la declaración final de "invitar a representantes de la sociedad civil a coadyuvar en la formulación, aplicación y supervisión de políticas y programas en materia migratoria" (VI CSM, 3 i.). La dificultad es como se garantiza la representatividad de las organizaciones, ¿quienes y cuántos podrán participar?.

Quisiéramos detenernos unos instantes en el aporte que han dado los documentos de la sociedad civil en Quito y La Paz.

La III CSM fue realizada el 15 y 16 de agosto de 2002, en la ciudad de Quito, Ecuador. Por primera vez, paralelamente a los gobiernos, se reúnen las organizaciones de la sociedad civil que operan en el campo de las migraciones y el refugio en Sudamérica. Se discute una agenda de cooperación entre las organizaciones; se hacen observaciones y propuestas a los gobiernos; y se establece el fortalecimiento y constitución de una red sudamericana.

Previamente, en la misma ciudad, se reunieron las organizaciones de la Iglesia católica que trabajan en la pastoral migratoria convocados por el SEPMOV que depende del Consejo Episcopal Latinoamericano. Ambos encuentros dieron valiosos aportes a las organizaciones de la sociedad civil y a los gobiernos. Entre ellos podemos destacar: la falta de compromiso de algunos estados en respetar los derechos humanos, las detenciones arbitrarias, el maltrato, la xenofobia, la falta de voluntad en definir políticas que respeten los derechos y garanticen la protección de los que están en situación irregular. Rechazo a la militarización de las fronteras, crear espacios amplios con la sociedad civil organizada; suscribir y ratificar los instrumentos internacionales⁽²⁾ especialmente la convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares; garantizar el derecho a la migración intra regional en los países de América del Sur permitiendo el libre tránsito y circulación de los migrantes y sus familias; introducción de leyes que permitan la reagrupación familiar inmediata de hijos con sus madres en pos de garantizar el derecho natural de crianza, intensificar iniciativas en cada país para asegurar la integración plena de los migrantes; crear un sistema de monitoreo permanente de los movimientos migratorios a fin de

⁽²⁾ En particular, la Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); la Convención Interamericana contra Todas las Formas de Violencia contra la Mujer; la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos adicionales para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, en particular de mujeres y niños; el Protocolo contra el Tráfico ilícito de Migraciones por Tierra, Mar y Aire; la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores; Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, etc.

establecer normas, políticas y programas destinados a la protección y promoción de los derechos como personas; implementación de leyes que penalicen a las organizaciones ilegales que se dedican al tráfico de personas y no penalizar a sus víctimas que son los migrantes⁽³⁾.

Quito marcó el inicio de un dialogo entre la sociedad civil y los gobiernos, dialogo que fue efectivizado a través de la lectura del documento final de la Iglesia y de la sociedad civil en la Conferencia, lo mas importante que se pudo destacar fue el artículo que se refería a la no identificación de los migrantes irregulares como delinquentes por mas que hayan cometido infracciones. Y el reconocimiento de la participación de las Organizaciones de la sociedad civil e Instituciones religiosas al proceso migratorio Sudamericano.

El taller nacional de migración de Ecuador organizó el encuentro de la sociedad civil con el apoyo de las organizaciones de la Iglesia de Sudamérica que estaban reunidas dos días antes del evento. Allí se habló también en la constitución de una red sudamericana de migraciones, se consensuó que la red no podía ser un fin en si mismo, si antes no se fortalecían las redes, talleres o mesas nacionales. Quedó como tarea la comunicación a través de internet las actividades de las diversas organizaciones y el intercambio de información y cooperación. Lamentablemente la red, tras varios intentos, aún no ha sido constituida, gran parte se debe a las dificultades económicas que impiden encontrarse⁽⁴⁾.

La V CSM se realizó en La Paz, Bolivia en los días 25 y 26 de noviembre de 2004. En los mismos días la sociedad civil se reunió y elaboró la "declaración de la Paz", encuentro alternativo sudamericano de migraciones convocados por el taller técnico de migraciones de Bolivia, esta es la segunda oportunidad que tienen las organizaciones en plantear las dificultades y las propuestas a los gobiernos. Destacan la confusión que se produce entre la seguridad pública y la seguridad nacional en las formulaciones de las políticas migratorias de los diversos países, generando en muchas ocasiones la justificación del cierre de las fronteras, de un control más estricto, de persecuciones, detenciones y deportaciones de los migrantes en situación irregular; es preocupante el creciente número de migrantes detenidos en los centros de reclusión y cárceles comunes, donde no cuentan con las condiciones mínimas de respeto a los derechos humanos; el aumento del índice de las migraciones femeninas con sus consecuentes problemas al acceso de los

servicios, de salud, educación, vivienda, empleo, etc. Se retoma la idea lanzada por los gobiernos en la Conferencia anterior sobre los derechos de circulación, permanencia y residencia de los nacionales de todos los estados de la región. Generar un estatus consultivo de la sociedad civil (instituciones de la Iglesia, organismos de derechos humanos, organizaciones de migrantes y sus familias) en futuras CSM y otras instancias similares⁽⁵⁾. Finalmente se exhorta a los Estados para que inicien un proceso de ciudadanía sudamericana que garantice los derechos más allá de la nacionalidad y la frontera.

La Iglesia también ha dado su aporte a los gobiernos con una carta dirigida a ellos para que respeten los derechos humanos y ratifiquen la Convención de los trabajadores migratorios y sus familias.

Las presencia de la Iglesia Católica en Sudamérica

La Iglesia Católica a través de sus diversas estructuras regionales, nacionales y locales han dado una contribución importante en materia de migraciones, cada país de Sudamérica cuenta con una Pastoral de Movilidad Humana, que dependen de las Conferencias Episcopales de cada país; por ejemplo en Sudamérica esta en Chile: INCAMI, Instituto Católico de Migraciones; en Argentina: FCCAM, Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones, en Uruguay: CCUM, Comisión Católica Uruguay de Migraciones, en Brasil: SPM, Serviço Pastoral dos Migrantes y la pastoral de la movilidad humana, etc. Estos organismos coordinan a nivel nacional las actividades pastorales con los migrantes, cada diócesis tiene un delegado de migraciones, organizan el día del migrante, ofrecen asesorías jurídicas y servicios de regularización de estatus migratorio, acompañan a los migrantes en situación irregular⁽⁶⁾ y en sus derechos, tienen programas de capacitación de sus agentes pastorales, colaboran con otras instituciones públicas y privadas que se dedican a ayudar a los inmigrantes. En muchos países tienen programas para integrar a los migrantes y valorizar sus propias culturas, sus religiosidades y principios éticos, además animan a los distintos grupos de migrantes radicados en los países de acogida.

En Bogota se encuentra el SEPMOV, Secretariado para la Pastoral de la Movilidad Humana que depende del CELAM, Conferencia Episcopal Latinoamericana; asesoran a las Conferencias Episcopales de cada país, estudian los diversos tipos de movilidad en América Latina., hacen un servicio de reflexión,

(3) El documento completo de la declaración de Quito se encuentra en: anexo 3 "declaración de Quito sobre migraciones, democracia, desarrollo y derechos humanos", Quito 14 y 15 de agosto de 2002, publicado en las memorias de la jornada hemisférica sobre políticas migratorias, julio 26-27 de 2004, Quito, Ecuador.

(4) En el año 2000 en Santiago de Chile hubo un antecedente de red sudamericana, en ocasión de la preparación previa a la "Conferencia Mundial contra el racismo y la xenofobia", 2001, Durban, Sudáfrica. Duró solamente un año.

Otro intento fue en 2002 también en Santiago de Chile, cuando se realizó el "Foro de la sociedad civil de las Américas sobre la movilidad de las personas", se constituyó un comité y se elaboró un documento final que se leyó en la "Conferencia Hemisférica sobre migración internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas".

(5) El documento se encuentra en: "Declaración de La Paz, encuentro alternativo sudamericano de migraciones", La Paz, Bolivia 25 y 26 de noviembre de 2004, publicado en las memorias de la jornada hemisférica sobre políticas migratorias, julio 26-27 de 2004, Quito, Ecuador

(6) Para una mayor ampliación de las actividades de la Iglesia ver: La movilidad humana en América Latina y el Caribe, guía pastoral, sección Movilidad Humana del CELAM, colección documental CELAM N° 169, 2006 Bogota.

colaboración, animación, coordinación y acción de la Iglesia de A.L. (Auza, 1994).

Aportes de la Iglesia a las CSM

En el 2002 se realiza en Quito un encuentro de la pastoral de la movilidad humana convocados por el SEPMOV, coincidiendo con la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el encuentro de la sociedad civil, en aquella ocasión la Iglesia elaboró y leyó una "carta dirigida a lo gobiernos", pedían el respeto por los derechos humanos de los migrantes y sus familias, el rechazo a la militarización de las fronteras, la ratificación de la Convención de los trabajadores migratorios y sus familias, la regularización de los inmigrantes.

En el 2003 en la CSM de Montevideo se presenta a los gobiernos "la declaración de los Obispos presidentes de las Comisiones Episcopales de la pastoral migratoria del MERCOSUR, Chile, Bolivia y Perú", los Obispos apoyan el proceso de integración del bloque regional, pero se lamentan por la postergación de los aspectos humanos, sociales y culturales de los pobres migrantes. Uno de los desafíos en la construcción del bloque, es la actualización y armonización de las normas e instituciones destinadas a absorber las necesidades y urgencias de los migrantes. El futuro del MERCOSUR se juega sobre todo en el plano ético-moral de sus relaciones socio-políticas y culturales. El documento concluye con una actitud de colaboración para difundir y hacer efectivo el acuerdo de libre circulación

En fin, en el 2004 reunidos en la ciudad de Luján, de Buenos Aires realizan la "declaración de Luján" para ser presentada en la CSM de La Paz.

Reflexiones Finales

Las organizaciones de la sociedad civil en el contacto diario y directo con los migrantes les ha permitido desarrollar estrategias de ayuda y soluciones a los problemas más frecuentes que viven los migrantes: abusos a sus derechos fundamentales, deportaciones, asesoramiento legal, asistencia humanitaria, etc.

De otro modo, han hecho notar a los gobiernos de la región que no siempre han sido tenidos en cuenta en sus propuestas y en el cumplimiento de las promesas hecha por los propios gobiernos. Además se debe considerar que muchos estados, en situaciones difíciles, han recurrido a las organizaciones de la sociedad civil para que solucionasen sus problemas.

En diversas oportunidades las organizaciones de la sociedad civil han solicitado a los gobiernos reunidos en las diversas regiones, la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y otros instrumentos internacionales, las respuestas han sido escasas.

Aún no existe una estructura sólida de las redes de la sociedad civil en Sudamérica, hubo varios intentos pero han fracasado, parte se debe a la falta de recursos para poder encontrarse, y otra

por los diversos personalismos que generan fracturas y divisiones, de todos modos en dos oportunidades (Quito y La Paz) han actuado de forma articulada y conjunta para plantear sus preocupaciones, inquietudes y propuestas a los gobiernos.

No existe en la estructura de la CSM la participación efectiva de representantes de la sociedad civil, más allá de algunos observadores, se tendría que generar un espacio de dialogo, propuestas y formulaciones de políticas y programas conjuntos para los migrantes.

La sociedad civil tendría que tener un mayor control y monitoreo de las acciones y programas de los gobiernos en relación con las migraciones.

Las actuales leyes migratorias de algunos países de Sudamérica aún siguen siendo restrictivas y esto favorece al abuso de los migrantes por parte de inescrupulosas organizaciones delictivas, y a la irregularidad.

En el ámbito del MERCOSUR se están haciendo algunos avances, el acuerdo de libre residencia no ha sido ratificado por todos los países miembros.

Argentina ha dado un paso importante con la promulgación de la nueva ley de migraciones, acorde al espíritu de los instrumentos internacionales y del criterio por nacionalidad; Chile y Paraguay están formulando su nueva política de migraciones y Brasil esta trabajando con la suya, sería muy importante involucrar a la sociedad civil para dar seguimiento a los proyectos de las nuevas leyes de migraciones.

Estamos de acuerdo que los migrantes son un factor de crecimiento y desarrollo, pero no concebido solamente como una visión economicista donde es útil en cuanto produce y envía remesas a sus parientes. Hoy muchos gobiernos y organismos internacionales intentan canalizar a través de sus estructuras las remesas que los migrantes envían a sus familiares, gran parte de ese dinero va para sostener a la familia que se queda y en menor medida a proyectos, microemprendimientos y crecimiento económico del país

El fomento de la migración laboral temporal impide la reunificación familiar, algunos países están pensando en limitar las migraciones con cuotas selectivas en cuanto a las profesiones y estudios realizados y de contratos temporarios con un determinado tiempo de permanencia y sin permitir el retorno al país de inmigración.

La falta de reciprocidad y homologación en materia de políticas migratorias hace que cada gobierno disponga unilateralmente el destino de los migrantes y la decisión que permanezca o no en su territorio, hay que armonizar las leyes migratorias y efectuar más acuerdos bilaterales para reducir las altas tasas para regularizarse. El camino justo es concebir las políticas migratorias en su conjunto dentro del bloque regional de Sudamérica, y no solo limitarla al control de cada país, es por ello que la CSM tendría que pasar a una instancia superior que comprometa a los gobiernos a

ejecutar los acuerdos firmados, hoy los documentos finales son propositivos y de buenas intenciones, para ser más efectivo tendría que estar en la órbita de los Ministros de Interior o Justicia conforme a la estructura de cada país, de Cancilleres y dar más cabida a la sociedad civil para que las propuestas y las acciones sean conjuntas y se efectivicen .

Bibliografía

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, (2000), 18 y 19 de mayo, Palacio San Martín, Buenos Aires, Memoria, OIM (mimeo).

Declaración Final, Tercera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, (2002), 15 y 16 de agosto, Quito, Ecuador (mimeo).

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

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

Declaración Final, Sexta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, (2006), 4 y 5 de mayo, Asunción, Paraguay.

Declaración de Quito sobre migraciones, democracia, desarrollo y derechos humanos, Quito 14 y 15 de agosto de 2002, publicado en las memorias de la jornada hemisférica sobre políticas migratorias, julio 26-27 de 2004, Quito, Ecuador.

La movilidad humana en América Latina y el Caribe, guía pastoral, sección Movilidad Humana del CELAM, colección documental CELAM N° 169, 2006 Bogotá.

Políticas públicas para as migrações internacionais, migrantes e refugiados, ACNUR, Instituto Migrações e Direitos Humanos- IMDH, dezembro de 2005, Brasília, Brasil.

Santillo Mario, "Dialogo de la sociedad civil y los gobiernos en los procesos migratorios de Sudamérica", publicado en las memorias de la jornada hemisférica sobre políticas migratorias, julio 26-27 de 2004, Quito, Ecuador.

HACIA UN CONSENSO MIGRATORIO CON VISIÓN DE CIUDADANÍA IBEROAMERICANA A ESCALA HUMANA

Diego Carrasco C.⁽²⁷⁴⁾ (Ph.D)

Director Ejecutivo

Observatorio Control Interamericano de los Derechos de los Migrantes

Comentarista



Desde las Cumbres de Guadalajara a Salamanca la historia de la integración se abre, con nuevos horizontes para los ciudadanos y ciudadanas de 21 Naciones de América y Europa, estrechando lazos de amistad, desarrollo y cooperación para la construcción compartida de un nuevo espacio político, social y económico común, entre naciones que comienzan a abrir un futuro mejor, más solidario y comprensivo entre nuestros pueblos. De esta forma surge un renovado "sueño iberoamericano", que sólo será posible en la medida que generemos los espacios, las políticas y las acciones concretas que permitan a cada ciudadano de Iberoamérica sentir la integración en carne propia, experimentando un cambio concreto en su calidad y condición de vida, haciendo suyo el ideal de una patria común, sin fronteras. Este sueño es y debe ser un horizonte esencialmente humano.

En una época en que las relaciones internacionales se encuentran marcadas por la libre y expedita circulación de capitales, bienes y servicios, se multiplican las restricciones en el desplazamiento de las personas por razones de seguridad, soberanía o control territorial. En este escenario es central tener presente que las relaciones del orden internacional tienen como centro y medida a la persona humana, razón última del Estado y la protección de la persona humana como misión del desarrollo.

La centralidad en la persona humana nos propone la necesidad de concebir crecientes modalidades de ciudadanía global como eje motor de la acción de los Estados y de la Sociedad Civil en el escenario de las relaciones internacionales en el siglo XXI. De esta forma toda persona, por el hecho de ser tal, tiene una dimensión global y con ella el derecho de migrar. De esta forma podemos migrar porque somos ciudadanos del mundo, ya que, la ciudad es hoy un espacio ideal que nos permite ejercer libertades y derechos, en definitiva, que posibilita la felicidad y última realización de la persona en comunidad con los otros.

Por esto comprender migración es comprender su relación indisoluble con la construcción de procesos de ciudadanía global desde la persona humana. Con el migrante caminan culturas, valores, usos y costumbres, sueños de un mundo mejor. El migrante extiende la ciudad a un mundo global. Esta dimensión global

necesita de la integración de los Estados con base a la protección de la diversidad y la promoción de aquel que parece diferente (más que la sola no discriminación) por considerarlo parte de una ciudad compartida. Este proceso de integración sólo es posible si se ejecuta desde un modelo a escala humana, reconociendo las asimetrías existentes y encontrando fórmulas de cooperación y nivelación para el goce compartido de este sueño común.

El tránsito en las Américas de más de 87 millones de migrantes cuestiona las fronteras internas (psicológicas, culturales) y las externas (físicas, económicas, sociales) y el concepto tradicional de soberanía de nuestros Estados, con el surgimiento de legítimas demandas de servicios públicos, protección social y ejercicio de derechos humanos de miles de migrantes, bajo la premisa de que no es posible tolerar discriminación en el goce de derechos humanos por una condición de raza, nacionalidad u origen. Esta situación afecta a los países de origen con fuertes transformaciones estructurales por la familia transnacional, por la fuga de mano de obra calificada, en contextos de déficit estructural que no les permite enfrentar adecuadamente el flujo migratorio; a los países de tránsito, cuyos servicios públicos y de control no pueden regular humana y ordenadamente el movimiento de personas, además de satisfacer las necesidades de las personas que psicológica y físicamente no tienen adscripción legal de un lugar o de otro, o que permanecen en "estados intermedios", y a los países de destino, en donde las políticas públicas no son capaces de satisfacer los derechos, los servicios, los recursos que requieren los migrantes en los niveles actuales. A ello sumamos que en general se trata de países que entre sí poseen distintos y asimétricos niveles de desarrollo e integración social. La única forma posible de abordar estos fenómenos en forma sustentable es a partir de la integración, y este proceso, con base en la ciudadanía a escala humana.

No es posible pretender sustraerse del hecho que la migración constituye un estado natural de la persona humana de desplazarse y ocupar el espacio que la naturaleza ha puesto a su disposición, como su desarrollo como un fenómeno complejo, multicausal y multidimensional en sus efectos. Esta constatación que tiene una firme base ética, jurídica y política en el mundo globalizado, surge además de una Historia que nos muestra que no es posible

⁽²⁷⁴⁾ Observatorio Control Interamericano de los Derechos de los Migrantes, OCIM, espacio regional que agrupa a 232 instituciones, centros de investigación y organizaciones de la Sociedad Civil de América en 25 Países de la región, se puede visitar www.observatoriomigrantes.org y www.migrante.info, es una iniciativa que cuenta con el patrocinio de la Fundación Ford.

detener la migración en forma permanente y que todo intento en tal sentido está destinado indefectiblemente al fracaso, además de afectar seriamente los principios de derechos humanos que informan el Derecho Internacional.

Esta complejidad personal y colectiva nos ilustra que todas las naciones en algún momento de la historia han sido países de origen, de tránsito y/o de destino, situación que cambia a la luz de los escenarios políticos, sociales y culturales. Por esto la migración sólo puede abordarse satisfactoriamente desde la multilateralidad, ya que, las soluciones nacionales o subregionales sólo logran incidencia en el tiempo si se encuentran comprendidos dentro de una política necesariamente global.

El proceso de comprensión de estos fenómenos está provocando una evolución desde el tradicional derecho de libre circulación, hacia un nuevo derecho de condición más transversal, integral e independiente, que nace del surgimiento de un eje migratorio "circular" (principalmente en migración de latinoamericanos), colectivo, de raíz nacional soberana pero igualmente de raíz propiamente internacional y que constituye la base para la implementación de un sistema internacional de reconocimiento, garantía y protección de un derecho a migrar, que podríamos denominar de segunda o tercera generación, de entidad compleja y distintiva, que tiene variadas consecuencias en el campo del derecho a la vida digna en sus distintos niveles, tales como, los derechos a la salud, el trabajo, la educación, la seguridad social, individual pero también colectivo, con alcances ambientales y estructurales que precisan de un orden de relaciones internacionales que no sólo involucran a los Estados, sino que se abren a otros sujetos del escenario internacional. Este nuevo orden se encuentra definido por la idea/fuerza de ciudadanía global y tiene como uno de sus sujetos centrales al migrante como persona y a la migración como dimensión.

Particular interés para los espacios internacionales dedicados al eje migración-refugio-desplazamiento, tiene la conceptualización, relevamiento y desarrollo de una vulnerabilidad específicamente migratoria, distinta a las condiciones diferenciadas en los campos de género sexual, racial o étnica. Es una condición disminuida de base que impide el ejercicio de otros derechos que debe ser reconocida en el sistema jurídico internacional de forma integral, como derecho propio y específico y no sólo reducido al campo laboral. Esta vulnerabilidad provoca desprotección social y jurídica, autocensura, discriminación y una exposición social que pone al migrante en un estado de vulneración social conceptual. Además impide el ejercicio de la identidad propia, e incluso la condición de que haciéndolo pueda alterarse el orden social, ético o jurídico del país de destino, la dificultad de adquirir la ciudadanía y la aceptación social, la dispersión familiar y el surgimiento de la familia transnacional y la necesidad de justificar su posición respecto del entorno que lo recibe, como de la familia que deja, entre otras manifestaciones.

Este reconocimiento debe posibilitar la adopción de medidas afirmativas especiales y distintivas. Esta particularidad es la que está motivando a la Sociedad Civil Americana a promover una Carta Universal de los Derechos de los Migrantes que la reconozca y

regule en su integralidad y no sólo referida a la condición de trabajador migrante, a estudiar la implementación de legislaciones modelo en modalidad de "amicus senatur" para la ilustración parlamentaria en los campos de migración, refugio y desplazamiento frente a la carencia de legislación migratoria, de refugio y/o de desplazamiento en 11 países de América, a exhortar la creación de una institución de defensa del que hemos denominado bien e "interés universal migratorio" a partir de una defensoría internacional de migrantes, a promover instituciones nacionales de protección y garantía migratoria como defensorías del pueblo especializadas, relatores independientes y planes nacionales de migración y derechos humanos, a construir sistemas de información/acción/alerta temprana para la investigación y acción concertada en las situaciones de riesgo migratorio mas importantes en América (SENMI y SAT de protección migratoria www.migrante.info) de forma de actuar concertadamente en los casos más graves de vulneración migratoria, a establecer mejores mecanismos que permitan incidir para lograr una visión mas integral de la dimensión migratoria en los procedimientos administrativos, judiciales y policiales, a solicitar la promoción de estudios de consistencia normativo en 17 Estados de América que aseguren la aplicación de los principios contenidos en tratados internacionales, en la legislación interna de los Estados, entre otros puntos que constituyen la agenda internacional de las redes migratorias en el continente.

De esta forma, la vulnerabilidad migratoria surge como el fundamento de un orden internacional innovador, integral y creativo que promueva una visión humana de la gestión migratoria, con respeto a los derechos humanos fundamentales de las personas.

Esta regulación internacional ha de abrirse a las tendencias migratorias del último tiempo: la migración en Iberoamérica ocurre en todas las clases sociales, la migración promueve igualmente personal altamente calificado y no sólo personas en condición laboral de poca calificación (como se pensaba hace una década), la migración sur-sur es equivalente a la migración norte-sur (en América OCIM ha señalado que la migración sur-sur es aún mayor que la migración sur-norte, y que además es históricamente presente desde los pueblos originarios, con nuevos países emergentes de migración como Chile y Costa Rica), más que la "feminización" de la migración en las fronteras existe una fuerte migración de menores de edad que surgen como el grupo migratorio más vulnerable - aún que las mujeres - (aumento de 6,2% de niños víctimas en fronteras, Informe OCIM 2005, los niños constituyen el 10% de todos los detenidos en fronteras y en un 37% viajan solos), entre otros rasgos que ponen en cuestión permanentemente los dogmas en nuestro campo de estudio y acción.

En este marco, nos preocupa la diferencia de información entre Estados y Sociedad Civil por presencia de subregistro migratorio, la existencia de textos inciertos y parciales en la legislación internacional, falta del contenido mínimo exigible del derecho humano a migrar y la confusión conceptual, la falta de tratamiento adecuado de los derechos de los migrantes a nivel subregional y nacional, la existencia de legislación interna de nivel administrativo y reglamentaria contradictoria con los acuerdos internacionales (por ello la necesidad del reconocimiento de la acción de

excepción en DDHH en América), la falta de conocimiento y aplicación de legislación y doctrina migratoria en determinados órganos, la insuficiencia de mecanismos de asistencia jurídica para migrantes principalmente en fronteras, la aplicación indiscriminada de las deportaciones masivas en expedientes contrarios al debido proceso de ley que constituye tal vez el problema más urgente y actual de la realidad migratoria en Iberoamérica.

En este campo de ideas, la existencia de Foros Temáticos internacionales como la Conferencia Regional de Migraciones o la Conferencia Sudamericana constituyen espacios centrales en el debate y discusión migratoria. Desde la Conferencia en La Paz en noviembre del 2004 hemos solicitado la conformación de una comisión especial sobre migración e integración regional con miras a los procesos de ciudadanía regional en América, la conformación de un sistema de seguimiento, observación y monitoreo de las Conferencias (y nos hemos ofrecido a formar parte de este sistema), el establecimiento de un "locus standing" especial para la Sociedad Civil en estos foros (situación que hemos planteado recientemente a la OEA), la liberalización de pasaporte en Sudamérica y la más plena aplicación de los Convenios Andrés Bello y otros de reciprocidad y doble nacionalidad, la consideración de la dimensión migratoria en grupos de trabajo de los bloques de integración regional y en especial en las negociaciones de los acuerdos de comercio, la conformación de una comisión ad-hoc que analice las proyecciones de la vinculación migración-ciudadanía regional, todas cuestiones en las que estamos trabajando desde la fundación de OCIM.

Creemos que el espacio iberoamericano es política y técnicamente complementario, que llama a respuestas innovadoras, creativas y sustentables en el tiempo. La fuerza de una propuesta generada en este espacio multilateral radica en la integración participativa de todos los sectores involucrados en la condición migratoria en Iberoamérica, en la construcción de parámetros modelo para la implementación de políticas públicas concretas, en la promoción de buenas prácticas y en la generación de espacios de observación efectivos de la realidad migratoria, todo ello, dentro de un programa de definición de un marco ético/jurídico/deontológico de la condición migratoria en nuestra región que tenga como base la suscripción y aplicación interna de un "bloque" de tratados internacionales vinculados a la condición migratoria y en especial de la Convención de Protección de los Trabajadores Migrantes y sus familias.

Ciertamente lo que hagamos en migraciones tiene una dimensión de urgencia, realidad y de dimensiones humanas relevante. Un breve análisis desde del 2 de mayo del SENMI (Servicio de Noticias Migratorias de Iberoamérica de OCIM) nos permite señalar que en los últimos sesenta días en Iberoamérica ha fallecido un migrante cada tres minutos producto de actos violentos, que los niveles de deportación administrativa están creciendo en América Latina y que no sólo se reducen a la relación migración norte/sur, sino igualmente a la migración sur/sur, que en las últimas 24 horas se han arrestado sobre 1800 migrantes en condición documentaria irregular en los países de Iberoamérica, que las bandas de "coyoteros", contrabandistas y traficantes se han incrementado en las fronteras, mejorando en su tecnología, estrategias y efectividad

captando clientes por la Internet a vista de todo el mundo, entre otros graves hechos que nos ponen en alerta permanente y que nos llaman a conformar un Sistema Iberoamericano de Información Migratoria, con el establecimiento de medidas de investigación, difusión y detección de riesgo y alerta temprana. En el OCIM estamos implementando el primer sistema de alerta temprana migratoria (comenzando en septiembre del 2006). Ideas como ésta, permitirán la elaboración de políticas públicas efectivas, medibles y concretas para la promoción de una migración humana segura, con respeto a los derechos fundamentales (no solo gestión "humana").

Una de las áreas que debe ser analizada con prioridad es la situación de las fronteras en América. La gestión de fronteras externas/internas necesita de la concepción de la frontera como escenario de integración, con una doctrina inclusiva e incluyente y la consideración de la migración pendular. En América Latina la frontera es foco de conflictos, minado antipersonal, fumigaciones sanitarias, áreas militares de ocupación preventiva, sin existencia de servicios públicos y con fuertes controles administrativos y policiales. Para tener un diagnóstico de la integración en América hemos de mirar las fronteras. En ellas ocurren 3 de cada 4 conflictos migratorios, lo que requiere de nuevas formas y procedimientos de acción, y del desarrollo de una doctrina de seguridad basada en los DDHH que no defina a los migrantes como amenazas como ocurre en los libros de la defensa de los países de América Latina. De esta forma, surge como necesario hoy el inicio de la elaboración de un manual modelo de fronteras, con los más altos estándares de protección humanitaria.

Pero en Iberoamérica se multiplican igualmente las buenas prácticas. Es interesante asistir a la promoción de defensorías migratorias, implementación de oficinas en de nacionales en el exterior, el establecimiento de planes de asistencia consular, la conformación de mesas temáticas con la integración de la Sociedad Civil en temas como trata, tráfico, refugio, desplazamiento entre otros, la designación de relatores especiales en congresos nacionales, la constitución de comisiones parlamentarias internacionales para el estudio y promoción de medidas de protección migratoria, los planes estratégicos de cooperación e integración de algunos Estados, los convenios de reciprocidad, los programas de regularización migratoria, entre otras medidas. Sobre muchas de estas medidas y acciones concretas rogamos bajar el documento de Informe Interamericano de Migraciones de OCIM y los Boletines diarios del SENMI accesible en www.migrante.info, con reseña de estas situaciones en 17 países de América. En los recientes días hemos visto la dedicación del Parlamento Europeo para abordar el tema de la migración, constituyéndose un grupo de trabajo en la Comisión de Derechos Civiles para explorar formulas que permitan que migración e integración sea igual al desarrollo.

Uno de los aspectos más interesantes en este campo es que la Sociedad Civil ha dado un salto desde las posturas más tradicionales y legítimas de denuncia y cabildeo público, hacia la construcción colectiva de políticas y medidas concretas para el mejoramiento del eje migratorio en América, aportado interesante innovaciones: establecimiento de planes sobre migración y desarrollo, promoción de legislaciones modelo (OCIM) para la

acción parlamentaria, regional y municipal, promoción de una Carta Americana de los Derechos de los Migrantes, constitución de mesas nacionales de migración, establecimiento de relatores independientes para ciertos derechos de los migrantes y refugiados, constitución de observatorios de frontera y subregionales, construcción de redes de información y bases de datos con documentos de prensa, misiones e investigaciones independientes. Durante el 2005 promovimos una campaña de ratificación de la Convención de Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias en 17 países de América, dentro de una campaña de promoción de los derechos de los migrantes que permitió la presentación de un Decálogo de 10 principios migratorios en 13 Aeropuertos de América. En el OCIM estamos construyendo el programa de biblioteca migratoria, instalando misiones de observación en fronteras, diseñando proyectos de ley y políticas públicas modelo en convenio con organismos subregionales.

Creemos que vienen nuevos desafíos migratorios: la situación del debido proceso en las deportaciones es urgente, la definición conceptual, la consideración del "fuero migrante", las exposiciones en la Internet, el desplazamiento ambiental generado a causa de inversiones mineras, petroleras o forestales como aquel causado por desastres naturales, la necesidad de establecer visas y remesas humanitarias, el establecimiento de distintos grados y niveles de ciudadanía en países de destino, la jurisdicción migratoria, la generación de las iniciativas "humanitarias" en la gestión de las relaciones diplomáticas internacionales, el surgimiento de un movimiento social internacional migrante que ha tenido presencia significativa en los medios el pasado primero de mayo con movilizaciones sociales en 13 Países de América y la presencia de preconceptos culturales, mediáticos y sociales, entre otros temas.

Uno de los aspectos que sigue preocupando es el aspecto laboral de la migración, como se presenta el rol de la empresa nacional y/o transnacional en esta condición. La migración en Iberoamérica genera una mano de obra de bajo costo. Esto importa que hay empleadores que contratan migrantes en deficientes condiciones laborales y que lucran con esta condición. Las remesas enviadas por los migrantes superan en cantidad a la inversión extranjera y a la cooperación internacional. Poco a poco se van superando los mitos de que el migrante quita el trabajo a los nacionales o disminuye significativamente sus remuneraciones, o se encuentra vinculado a la prostitución, narcotráfico o delincuencia organizada, en todos estos casos (salvo en delitos específicos) la proporción de violación de un migrante de la legislación penal es menor a la de los nacionales del país de destino. En Estados Unidos se estima que la baja remuneratoria en segmentos específicos de mano de obra de baja calificación, ha alcanzado cifras inferiores al ocho por ciento, en el contexto de una economía que se beneficia considerablemente de la mano de obra migrante, incluso del consumo del grupo migrantes en el segmento de productos más baratos. La mano de obra migrante incorpora habilidades, capital y espíritu emprendedor, más aún, la productividad migran-

te es mayor que la productividad promedio de los nacionales. Curiosamente las familias de origen de los grupos económicos mas adinerados en América Latina tienden a ser núcleos migrantes, principalmente de origen europeo, asiático o norteamericano.

Por ello es que puede ser fundamental el involucramiento del sector empresarial a nivel nacional, subregional e internacional y de los actores de negociación de los acuerdos económicos en el debate del eje migratorio. Desde esta óptica el consenso migratorio y el establecimiento de pautas o reglas éticas (mínimos) para la Cumbre Iberoamericana en Montevideo parece un asunto central siempre y cuando los Estados suscriban y adopten los Convenios Internacionales vigentes. Sin perjuicio que las reglas mínimas tienen como destinatario primario a los Estados, quienes concurren en su adopción y sanción, ilustran claramente parámetros de conducta deontológicos que pueden servir de base para el establecimiento de códigos de conducta, reglamentos modelo o buenas prácticas para todos los actores. En el orden internacional se han conocido interesantes e innovadoras tendencias en esta materia en variados ordenes de temas por vía de coregulación o autorregulación.

Desde hace un tiempo que venimos construyendo ideas en torno a que la condición migratoria requiere del establecimiento de una regulación internacional específica y distintiva, en un sistema de instrumentos ético/jurídico/deontológicos que integre los niveles nacionales, subregionales e iberoamericanos, en el esquema de un nuevo trato entre los Estados y los distintos actores del proceso migratorio. En esta idea la innovación estará puesta en la necesaria comprensión multicausal, la incorporación de todos los actores involucrados en este fenómeno, la construcción de un discurso argumentativo de nivel internacional que permita sentar las bases de un verdadero diálogo migratorio, que establezca la posibilidad de aprender unos de otros, con integración de los distintos actores que promovemos mejores condiciones migratorias. Por ello es que hablamos de un consenso migratorio.

Este consenso debiera privilegiar una visión deontológica⁽²⁷⁵⁾ y una visión de exigibilidad jurídica inmediata. Así desde la teoría misma de la ética, hacia el establecimiento de una ética del comportamiento internacional, que pueda dar orientaciones hacia la regulación legal, administrativa, interpretación judicial e internacional autorizada, e incluso ilustrar la formulación de acuerdos bilaterales o multilaterales. Antecedentes de estas reglas existen en las Directrices de Maastricht, en las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores o Reglas de Beijing, las Directrices de RIAD y las Reglas de Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad. Esto no quita que la esencia misma de la forma en que los ciudadanos gozan sus derechos humanos radica principalmente en su exigibilidad inmediata.

⁽²⁷⁵⁾ J. Bentham (1834) define por primera vez la deontología en general, como la "ciencia de los deberes o teoría de las normas morales." Aplicada a las profesiones se denomina deontología profesional y es la disciplina que se ocupa de determinar y regular el conjunto de responsabilidades éticas y morales que surgen en relación con el ejercicio de la profesión, especialmente aquellas de dimensiones que tienen repercusión social.



Mesa de Trabajo 3: *Gobernabilidad Migratoria. II Tratamiento Multilateral*

¿Cuáles serían las bases de este Consenso Migratorio? Las bases de este consenso estarían determinadas por los contenidos de los Tratados Internacionales que deben ser suscritos y ratificados por todos los concurrentes, y desde allí construir un cuerpo normativo que establezca los principios migratorios en Iberoamérica con las medidas y mecanismos de observación, control y cumplimiento efectivos.

Los principios de estructuración de un acuerdo marco de ética migratoria serían al menos los siguientes: (1) Identidad iberoamericana e integración regional, (2) Ciudadanía Iberoamericana, (3) Primacía de los Derechos Humanos, (4) Igualdad y no discriminación (5) Condición natural de la migración, (6) Flujo de migraciones ordenada con respeto a los derechos humanos, (7) Reconocimiento de vulnerabilidad específica y necesidad de acciones afirmativas concretas, (8) Necesidad de orden multilateral, subregional y binacional, (9) Definición de las fronteras exteriores e internas como oportunidad de integración, (10) Responsabilidad de los Estados y co-responsabilidad de todos los actores involucrados, (11) Necesaria exigibilidad de los derechos migratorios, (12) Establecimiento de la remesa humanitaria y (13) Sistemas de seguimiento y verificación del acuerdo marco.

La Coordinación Ejecutiva de OCIM propone en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Montevideo, las siguientes medidas que consideren la implementación de: (1) Implementación de un Sistema Iberoamericano de Información Migratoria. Ofrecemos nuestro patrocinio y colaboración en esta iniciativa a través del SENMI y SAT Migratoria, (2) Inicio de un proceso consultivo amplio a las redes y organizaciones de la Sociedad Civil en Iberoamérica semejante a la Iniciativa de Berna de los Estados, (3) Conformación de un Panel/Foro permanente de migraciones en Iberoamérica con participación de Estados, y representantes de organizaciones de la Sociedad Civil, de asociaciones de migrantes y de las Iglesias, como de representantes del mundo empresarial y cultural, (4) Implementación de una Iniciativa de Cooperación Iberoamericana, que promueva la participación de redes, organizaciones, iglesias y centros de investigación, (5) Construcción de una cátedra modelo iberoamericana de educación en migración e integración regional, (6) Legislación Modelo con los más altos estándares internacionales para la protección de la condición migratoria, y (7) Construcción de un proceso gradual de Ciudadanía Iberoamericana.

En estos temas todos somos actores y protagonistas, y a la vez, ciudadanos de Iberoamérica y migrantes.

V. QUINTA PARTE

MESA DE TRABAJO 3:

GOBERNABILIDAD MIGRATORIA

II Tratamiento Multilateral

EXPERIENCIAS SUBREGIONALES

EXPERIENCIAS EXITOSAS, LOGROS Y LECCIONES APRENDIDAS DE LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN (CRM)

Margarita Escobar

Viceministra de Relaciones Exteriores para Salvadoreños en el Exterior

El Salvador

Presidencia Pro-Témpore de la Conferencia Regional sobre Migración

Ponente



La Conferencia Regional sobre Migración (CRM), también conocida como Proceso Puebla, constituye una instancia de diálogo, consulta, concertación y cooperación en el cual participan todos los países de América del Norte, Centro América y la República Dominicana.

Desde su creación en 1996, la CRM cuenta con una trayectoria de logros y resultados tangibles a enumerarse más adelante. De hecho, la experiencia de la CRM demuestra fehacientemente que para enfrentar problemas regionales sobre migración es importante enfocarlos desde una perspectiva regional.

Una de las principales ventajas del diálogo regional en la CRM, es que la búsqueda de consensos se caracteriza por propiciar un ambiente de franqueza y camaradería, denominado por participantes antiguos como el "Espíritu de Puebla". Este ambiente, favorece los contactos informales e intercambios con confianza entre todos los participante.

El afiche y folleto que se adjuntan, describen en más detalle el proceso, sus antecedentes, funcionamiento, entidades observadoras, Plan de Acción y actividades, etc.

Cabe destacarse las contribuciones a la CRM, desde su inicio, de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía (CEPAL-CELADE), el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Esta última ha desempeñado en la CRM un papel significativo, apoyando su desarrollo en general, cooperando en la ejecución de su Plan de Acción, y en la elaboración de nuevas propuestas.

Aunque las decisiones de la CRM no son vinculantes, las mismas presentan un marco para la cooperación regional.

Las deliberaciones, decisiones y actividades de la CRM se enmarcan en su Plan de Acción, el cual se enfoca en tres ejes temáticos, a saber: la gestión y políticas migratorias; el respeto de los derechos humanos de los migrantes, y migración y desarrollo.

Para enfatizar prioridades, en cada CRM, el gobierno anfitrión selecciona un tema a destacarse en presentaciones a las plenarios. Para la X CRM celebrada en Vancouver en marzo de 2005, Canadá propuso el tema "Integración y Ciudadanía" dirigido a subrayar el impacto, las necesidades y contribuciones de los migrantes a la sociedad. En la XI CRM, celebrada en mayo de 2006 en San Salvador, El Salvador escogió el tema "Entrelazando Comunidades" a manera de destacar los lazos que los migrantes forjan entre las comunidades de origen y destino y sus contribuciones particulares a la cultura, economía y desarrollo.

Entre los logros más significativos y contribuciones de la CRM se pueden resaltar los siguientes:

- proyectos para el retorno asistido de migrantes en El Salvador y Honduras
- lineamientos para el retorno voluntario de migrantes irregulares por tierra y aire en México y Centro América, y
- campañas de información sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Es importante hacer notar otras contribuciones recientes de la CRM al análisis de cuestiones sobre la migración en cumplimiento

de su Plan de Acción, a saber:

- En junio del 2005 se realizó en San José, Costa Rica, un Taller sobre Integración de Migrantes en Países Receptores, co-patrocinado por Canadá y Costa Rica, el cual analizó las tendencias, las necesidades y las mejores prácticas para programas de integración.

- En diciembre del 2005, en Managua, Nicaragua y la OIM co-patrocinaron un Taller de Estándares Internacionales para Documentos de Viaje y Sistemas de Emisión para conocer nuevas tecnologías y promover la adopción de estándares internacionales sobre documentos de viaje.

- En febrero del 2006 tuvo lugar en San Salvador, El Salvador, el Foro - Taller sobre el Sector Privado y Migración co-patrocinado por El Salvador y México, el cual reunió a representantes de gobiernos, empresa privada y sociedad civil y de comunidades salvadoreñas en el exterior.

- En marzo del 2006 en Guatemala se celebró una Reunión Técnica para la valoración de lineamientos regionales para el retorno de víctimas de trata de personas y otros grupos vulnerables, co-patrocinada por Guatemala, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la OIM. Estos lineamientos intentan auspiciar la cooperación entre países para el retorno de niños, niñas y adolescente migrantes víctimas de trata, que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

Así mismo, en la XI CRM celebrada en San Salvador, El Salvador en mayo del año en curso, los Viceministros y Viceministras

- ... Reconocieron la contribución positiva que realizan los migrantes y subrayaron la importancia de programas que vinculen a los nacionales en el exterior a sus comunidades de origen, como ya lo hacen varios países miembros de la CRM. Se congratularon por la selección del tema "Entrelazando Comunidades" por El Salvador para enfocar las discusiones de la Conferencia.

- Destacaron el valor de la firma del "Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos; la República de El Salvador; la República de Guatemala; la República de Honduras; y la República de Nicaragua, para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Migrantes Centroamericanos Vía Terrestre", que toma en consideración los "Lineamientos para el Establecimiento de Mecanismos Multi y/o Bilaterales entre los Países Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en materia de Retorno de Migrantes Regionales Vía Terrestre", aprobados por la CRM en la ciudad de Panamá en mayo del 2004. Resaltaron que este entendimiento constituye una buena práctica que complementa los esfuerzos que realizan los Gobiernos de los países involucrados para promover y proteger los derechos humanos de los migrantes.

- Reiteraron su compromiso de combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes e instaron a cooperar especialmente en los casos de protección a las víctimas de trata. Por ello enfatizaron la importancia de continuar con la realización de campañas de información sobre los riesgos y consecuencias asociadas a la migración irregular.

- Expresaron preocupación por los desastres naturales que afectan a la región y que pueden provocar flujos migratorios, por lo que enfatizaron la importancia de promover oportunamente mayor cooperación en materia de protección y asistencia a las personas afectadas por estos fenómenos.

En base a lo anterior, los Viceministros y Viceministras decidieron:

- Establecer un Fondo permanente para la asistencia de migrantes intraregionales en situación de alta vulnerabilidad a ser administrado por la OIM.

- Aprobar la celebración de una reunión para finalizar el borrador de "Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Retorno de Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de trata de personas" con el apoyo del UNICEF, OIT, ACNUR y OIM.

- Dar la bienvenida a un proyecto presentado por El Salvador y la OIM sobre la atención integral de personas que hayan sufrido discapacidad física al migrar, y avalar la posibilidad de extenderlo a otros países miembros interesados de la CRM.

- Aprobar la participación de la Presidencia Pro Témpore y el Coordinador de la Secretaría Técnica en la reunión sobre procesos consultivos regionales (PCR) a realizarse el 20 de junio de 2006 en Nueva York como parte de los eventos del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas.

- Tomar nota de la invitación del Secretario General Iberoamericano para que la Presidencia Pro Témpore, el Coordinador de la Secretaría Técnica y la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones participen en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración a realizarse en Madrid, España, los días 18 y 19 de julio de 2006.

- Establecer un mecanismo ágil y sencillo para compartir información estadística migratoria.

- Instruir al Grupo Regional de Consulta sobre Migración (GRCM) para que analice las mejores prácticas para documentar efectivamente a las personas menores de edad que salen de sus países para combatir el flagelo de la trata de personas.

- Felicitar al gobierno de El Salvador por el establecimiento de un "Albergue de Atención a Víctimas de Trata de Personas" y solicitar a dicho país que junto con la OIM procedan a la elaboración de un perfil de proyecto regional.

- Destacar los avances en el desarrollo del Sistema de Información de Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica (SIEMMES), y tomar nota con beneplácito de la conclusión de las acciones llevadas a cabo para consolidar la participación de México en esta importante iniciativa.

- Felicitar a la OIM por los productos elaborados y logros alcanzados por la "campana sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes" y avalar la búsqueda de financiamiento para continuar con la campana.

- Recibir con beneplácito el ofrecimiento de Guatemala de ser sede del Seminario-Taller sobre Legislación Migratoria propuesto por el ACNUR y OIM.

Para concluir, es importante resaltar la historia exitosa y ventajas de la CRM como mecanismo de diálogo fructífero, concertación y cooperación regional para enfrentar problemas regionales entre países con realidades diferentes.

Aún con esas diferencias, la CRM reconoce que a cada país corresponde ejercer el derecho soberano sobre sus fronteras y la gestión de sus programas de migración, dentro de un marco de absoluto respeto de los derechos humanos de los migrantes.

Así mismo, la CRM demuestra que para que exista una gestión exitosa de la migración requiere de consensos y cooperación entre países, así como el apoyo de organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

Por ello, los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración consideran importante compartir con el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migración Internacional y Desarrollo, a través de este documento y adjuntos, su experiencia y mejores prácticas obtenidas a lo largo de su existencia como un proceso consultivo regional exitoso en el área de la migración internacional.

El Salvador, actual Presidencia Pro-Témpore de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), San Salvador, El Salvador, mayo de 2006.

COMENTARIOS AL DOCUMENTO "EXPERIENCIAS EXITOSAS, LOGROS Y LECCIONES APRENDIDAS DE LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN (CRM)"

Carol Liseth Girón Solórzano

Coordinadora de la Secretaría Técnica

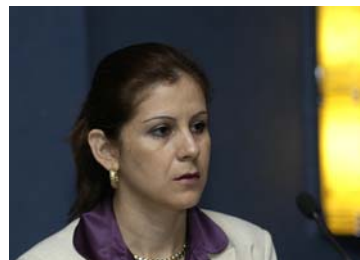
Red Regional de Organizaciones Civiles para las

Migraciones (RROCM)

Miembro fundador del Instituto Centroamericano de

Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES)

Comentarista



Nota: este documento fue elaborado con base en los archivos de la RROCM y con los insumos y aportes de sus miembros, se reconoce y agradece especialmente el apoyo brindado por Sin Fronteras, IAP del Foro Migraciones México en el aporte de diversos insumos para la elaboración del presente documento. Asimismo, se tuvo como referencia el documento "Reflexiones sobre los 10 años de la CRM". Documento de trabajo. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IDHUCA), El Salvador, 2005.

Para comentar la ponencia presentada por la Conferencia Regional sobre Migración, la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, en un primer momento hace una valoración sobre la construcción de dicho espacio, para luego compartir experiencias relevantes del trabajo realizado, desde nuestra perspectiva. En un tercer momento nos detendremos a identificar fortalezas y debilidades del proceso; y finalmente, compartiremos los retos y desafíos que la RROCM identifica en torno al fenómeno migratorio.

Participación de la RROCM en la Conferencia Regional sobre Migración:

La Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones conocida por sus siglas RROCM está conformada por Mesas / Foros / Redes / Instituciones de los 11 países de la CRM: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. La RROCM tuvo como propósito inicial el constituirse en un espacio de la sociedad civil para el intercambio de información y la construcción colectiva de enfoques y estrategias comunes para el abordaje de la temática migratoria, así como para el seguimiento a los acuerdos generados por los gobiernos integrantes del Proceso Puebla.

Se debe señalar que la CRM o Proceso Puebla como también se le conoce, surgió apartir de una iniciativa de México, que en principio pretendía ser un foro regional sobre migraciones internacionales, en el que, rápidamente se fueron incorporando países de la región dispuestos a compartir experiencias derivadas de su condición de países de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes⁽²⁷⁶⁾.

Consecuentemente, desde marzo de 1996 la participación de organizaciones civiles de la región fue incrementándose y dándose cita en los encuentros gubernamentales, primero como una representación de organizaciones civiles y a partir de 1999, como Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones.

Como bien puede apreciarse, la génesis de la RROCM está íntimamente relacionada al Proceso Puebla (1996).

Buenas Prácticas de la CRM:

Un primer aspecto que se debe señalar y reconocer como una buena práctica es la apertura y el interés por fomentar el diálogo con la RROCM; a pesar que aún se observan algunas limitantes propias del mismo espacio y carácter de la Conferencia, ya que la Red no es un miembro observador permanente y los espacios para la sociedad civil aún son muy reducidos. Sin embargo, la apertura para conocer perspectivas diferentes y a veces opuestas sobre aspectos relacionados con el fenómeno migratorio es clara y no cabe duda que, después de diez años la CRM representa un espacio clave de retroalimentación donde hay cabida para un diálogo objetivo, pertinente y respetuoso entre gobiernos y sociedad civil.

Se coincide con que uno de los resultados más importantes de este proceso, ha sido la adopción del Plan de Acción de la CRM (a partir de la II CRM Panamá) pues representa el marco para la acción coordinada de los países miembros en el ámbito migratorio. Se reconoce y felicita a los gobiernos por el esfuerzo en cumplir en el Plan de Acción, se destaca la importancia de que dichas acciones contemplen indicadores de impacto para evaluar de forma integral los resultados obtenidos e incorporar oportunamente ajustes al mismo.

⁽²⁷⁶⁾ **La Conferencia Regional sobre Migración (CRM). En breve: qué es, qué ha hecho.** Documento preparado por la Presidencia Pro-Témpore con la asistencia de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Secretaría Técnica de la Conferencia Regional sobre Migración. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración. Cancún, Quintana Roo, México, 27-28 de mayo de 2003, página 2.

En el tema de la trata de personas se reconoce como buena práctica, el diseño de los lineamientos regionales para la prevención y atención de víctimas de este flagelo, aunque se cuestione la exclusión de organizaciones civiles en el proceso de formulación, discusión y aprobación de dichos Lineamientos. Lo anterior se señala tomando en cuenta lo dispuesto en el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres, Niños y Niñas, el cual incluye la cooperación con la sociedad civil en los temas de protección y asistencia. La RROCM considera firmemente que la CRM podría ser el espacio idóneo para fomentar esta participación incluyente de la sociedad civil y lograr propuestas regionales sujetas a un seguimiento en los planos nacionales capaces de fomentar una cooperación intersectorial y entre los países de la región.

Se debe destacar como una buena práctica la elaboración de los "Lineamientos Regionales para la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de verificación de estatus migratorio, detención, deportación y recepción"⁽²⁷⁷⁾. Este esfuerzo, aunque fue promovido por las organizaciones civiles, contó con los comentarios y sugerencias de algunos gobiernos de la Conferencia y organismos internacionales. Actualmente, los Lineamientos constituyen un documento de referencia y uso para los miembros de la RROCM. Es extraño que la CRM no identifique en su documento este proceso como una buena práctica de cooperación entre los gobiernos y la sociedad civil y más aún porque nace en el seno de esta Conferencia, es acogida por los gobiernos e incluso se realizaron actividades puntuales para la discusión de los Lineamientos⁽²⁷⁸⁾. En diferentes oportunidades, la Red Regional ha manifestado su disposición ante los gobiernos, de llevar a cabo capacitaciones para el uso y manejo de estos Lineamientos.

Fortalezas y Debilidades:

Una debilidad notable en el trabajo de la Conferencia es que la temática migratoria se aborda desde una visión de intercambio de información hacia una mejor gestión de la migración, pero sin ser lo suficientemente explícitos en una concepción de la persona migrante como sujeto de derechos. Tampoco hay cabida en el marco de la Conferencia Regional para discutir las causas de la migración irregular, que es la que principalmente desborda a los gobiernos y preocupa a las organizaciones civiles. Como consecuencia de esto, ha quedado fuera de la discusión una revisión sobre la justicia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los países de origen, tránsito y destino de las personas migrantes.

Es también desalentador corroborar que la presencia y el aporte de funcionarios claves en el ámbito de las Naciones Unidas así como de la Organización de Estados Americanos, tales como la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de los Migrantes de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁽²⁷⁹⁾ y la Relatoría Especial para Trabajadores Migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no hayan sido constantes en todas las reuniones anuales de la CRM. Debido al mandato institucional de dichos funcionarios, es preciso insistir en la necesidad de asegurar su participación y contribución en la CRM.

Al hacer una revisión de los logros y contribuciones enumeradas en el documento en referencia, se evidencia una serie de acciones realizadas por la CRM en torno al impulso de proyectos de atención, procesos de difusión, definición de lineamientos y eventos para la reflexión y discusión sobre temas puntuales.

⁽²⁷⁷⁾ Los Lineamientos Regionales cita los artículos relacionados de los instrumentos regionales e internacionales para cada principio (verificación de estatus migratorio, detención, deportación y recepción). En algunos casos, el principio de los Lineamientos Regionales se basa textualmente en otro instrumento, como con los principios relacionados a las condiciones en centros de detención. En otras instancias, no existen artículos que fundamentan el principio con exactitud. En estos casos, se han incluido artículos que expresan una idea semejante al principio. Eso sucede con algunos principios sobre aspectos de la deportación y la recepción de las personas migrantes. El documento con fundamentos pone énfasis en la Convención de 1990 sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares que entró en vigor el 01 de julio de 2003. Estos Lineamientos Regionales pueden servir como documento de referencia. Por ejemplo, para Estados en procesos de homologación de la normativa nacional con los instrumentos internacionales, sirve como base para realizar un estudio comparativo. También sirven como referencia en el desarrollo de normas para regular estaciones migratorias, acuerdos para la deportación y recepción de personas, etc. Asimismo, se pueden utilizar como una herramienta para medir el nivel de cumplimiento de los programas migratorios y de las mismas autoridades, a través de mecanismos de evaluación. Estos, establecen un marco para la capacitación con funcionarios que trabajan con migrantes, ya sea en forma directa o indirecta. En el caso de la RROCM, utiliza los Lineamientos Regionales como un modelo para el monitoreo de prácticas nacionales y regionales con el fin de entender mejor situaciones específicas, identificar espacios de cooperación con los gobiernos y hacer recomendaciones para mejorar la situación de los migrantes en la región. **Documento Lineamientos Regionales para la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de verificación de estatus migratorio, detención, deportación y recepción.** Versión Anotada, Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), Sin Fronteras, IAP México. Año 2005 Págs. 111

⁽²⁷⁸⁾ El interés de esta iniciativa se presentó en el marco de la V Reunión Viceministerial de la CRM como una propuesta para el desarrollo de un conjunto de "Estándares Mínimos" regionales para la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en las diferentes situaciones del proceso migratorio. En ese marco, la RROCM desarrolló una serie de actividades con el propósito de avanzar en la discusión sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes. Después de una serie de reuniones e intercambios durante el último semestre de 2002 y los primeros meses de 2003, la Red Regional trabajó para integrar las sugerencias de los Estados, así como los comentarios de organizaciones regionales e internacionales.

⁽²⁷⁹⁾ Debe destacarse que la Sra. Gabriela Rodríguez Cordero, Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas acompañó muy de cerca el trabajo y desarrollo de la CRM durante su mandato.

La RROCM se suma al reconocimiento positivo y elogia el éxito obtenido en la convocatoria y la participación de diversos sectores: sociedad civil representada en la RROCM; académicos; sector privado; organismos internacionales; entre otros, que fortalece el marco conceptual sobre el fenómeno migratorio, el marco de cooperación y de intercambio de experiencias.

Como parte de la institucionalización y fortalecimiento de la CRM se reconoce como fortaleza la constitución del Grupo Regional de Consulta sobre Migración (GRCM) con el fin de seguir avanzando en la instrumentación de acciones congruentes con los acuerdos que se derivan de las Conferencias. De igual forma, se considera valioso el establecimiento de las Redes de Funcionarios de enlace de Intercambio de Información Regular sobre la Atención y Protección Consular y el Combate a la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes.

Un logro importante también fue la implementación de una figura permanente de coordinación de la CRM a través de su Secretaría Técnica⁽²⁸⁰⁾ es una de sus mayores fortalezas, así como, la implementación de una Secretaría Virtual que permite el fácil acceso a información relevante que da cuenta de los avances y logros de la Conferencia Regional sobre Migración.

Otro esfuerzo importante a reconocer es el logro de acciones bilaterales y/o multilaterales mediante la firma de diversos memoranda de entendimiento entre sus gobiernos con el propósito de lograr una mayor y efectiva atención a la población migrante en los diferentes momentos y del proceso migratorio. No obstante, en la mayoría de los casos, se carecen de procedimientos de monitoreo que permitan dar cuenta del respeto a los derechos humanos de las personas migrantes.

En atención a la preocupación manifestada por los gobiernos en la última CRM en relación a los *desastres naturales que afectan a la región y que pueden provocar flujos migratorios*, se espera más bien, la definición de medidas puntuales en torno a los impactos que están provocando los fenómenos naturales, no solamente en el posible incremento de los flujos migratorios, sino también en la atención y solución de problemas administrativos de carácter migratorio que surgen, especialmente en las familias que se asientan en los lugares fronterizos.

Un logro importante para este último año es que actualmente ya se cuenta con una propuesta conjunta emanada de la XI CRM, en la que se remarca la necesidad de un trabajo no sólo regional a nivel de gobiernos, sino intersectorial (gobiernos - sociedad civil) para avanzar en el tratamiento de la migración. Aquí se hace referencia a la Propuesta para la Capacitación conjunta (CRM-RROCM) en materia de Derechos Humanos, que surge a iniciativa de la actual Presidencia Pro-Témpore. Los objetivos principales de este proceso de formación de recursos huma-

nos es la de actualizar conocimientos sobre el tema desde una perspectiva de derechos humanos y con ello, incrementar el conocimiento y la sensibilidad de los agentes involucrados en el proceso de migración⁽²⁸¹⁾.

La implementación y funcionamiento de una figura de coordinación por parte de la sociedad civil (Secretaría Técnica) también ha facilitado un proceso de acercamiento y mayor coordinación entre la RROCM-CRM, permitiendo la reflexión conjunta y el intercambio de puntos de vista que favorecen y se apuntan al aprovechamiento de los espacios generados por la Conferencia.

Se subraya el hecho de haber participado como CRM y RROCM en el proceso del desarrollo del Programa Interamericano para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos de los Migrantes y sus familias, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como, la participación en la preparación del Diálogo de Alto Nivel y la reunión de la Comisión Global en el 2005.

Sugerencia de buenas y mejores prácticas⁽²⁸²⁾:

La RROCM desde un inicio promovió un enfoque de derechos humanos en el tratamiento del tema migratorio. Aunque en el espacio de la CRM se ha incluido este tema, sin embargo, en sus propuestas hace falta contemplar los estándares internacionales de derechos humanos.

Si bien es un avance el que los gobiernos de la región se reúnan para dialogar e intercambiar información sobre la situación de la región, no deberían mantenerse al margen de otros procesos que se llevan a cabo a nivel internacional y que tiene que ver con la dinámica migratoria de los países miembros.

En ese mismo sentido, se ve con preocupación que la CRM no discuta sobre las tendencias actuales observadas en la migración internacional en las que se privilegian políticas de seguridad nacional y de abusos a las personas migrantes tanto en los países de tránsito como de destino.

Se insiste en la imperiosa necesidad de que los derechos humanos no sólo sean un eje transversal en los diferentes diálogos binacionales y multilaterales entre los países de la CRM, sino que se traduzcan en políticas migratorias eficientes.

Un desafío importante es la creación y facilitación de los canales de comunicación, relación y puesta de acuerdo entre los gobiernos de la CRM a nivel de cada país y los representantes de la sociedad civil miembros de la RROCM.

La experiencia ha demostrado que hoy día es necesario hacer alianzas (*observando la variable de temporalidad*) entre los diferentes

⁽²⁸⁰⁾ Actualmente la coordinación de la Secretaría Técnica de la CRM está a cargo del Sr. Luis Monzón.

⁽²⁸¹⁾ Actualmente esta propuesta está siendo discutida por los representantes de la CRM y la RROCM para afinar los detalles de su contenido, tiempo, y consecución de recursos para su realización; entre otros aspectos que deberán tomarse en cuenta para su ejecución.

⁽²⁸²⁾ El documento presentado ante la XI CRM celebrada en San Salvador, El Salvador (05 de mayo 2006) contiene una serie de propuestas realizadas por la RROCM en el marco de dicha conferencia y en torno a los temas de agenda de los gobiernos.

sectores cuando se tienen los mismos objetivos y presupuestos reducidos, con ello se evita la duplicación de esfuerzos, la optimización de los recursos y el alcance de mayores resultados. Por ello, se invita a la CRM a una mayor apertura de sus espacios (por ejemplo en Talleres de diseño de Lineamientos) para los representantes de la RROCM, considerando que la sociedad civil cuenta también con la experiencia misma en los diversos procesos de investigación, capacitación, disseminación, sensibilización, etc.

Como bien lo manifestó en la XI CRM, la Red Regional reitera su llamado a integrar el concepto de seguridad humana⁽²⁸³⁾ en los trabajos de la Conferencia Regional, de manera tal que se aborde la temática migratoria desde una perspectiva centrada en la persona. Que se generen estrategias y visiones centradas en los principales actores que son las personas migrantes.

Finalmente, se felicita a la CRM por los múltiples avances logrados en los años de trabajo y se reconoce a la Conferencia como un espacio válido, necesario e importante para el encuentro y la interlocución entre los funcionarios de gobierno y representantes de la sociedad civil.

(283) *Por Seguridad Humana adoptamos la definición ofrecida por el PNUD (1994) "...ocho dimensiones de la seguridad (o de la inseguridad), a saber: económica, financiera, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de género, comunitaria y política. El mérito del PNUD consiste en recoger y sistematizar el abanico de las 'inseguridades globales' (crecimiento demográfico, diferencias entre países, migraciones descontroladas, deterioro medioambiental, tráfico de drogas, terrorismo internacional...), para sintetizar igualmente los instrumentos globales necesarios para enfrentar dichos problemas (políticas que consideren las necesidades humanas básicas, los derechos humanos, la diplomacia preventiva, el desarrollo y la reforma de las instituciones globales). Para la red Human Security Network, antes mencionada, el objetivo de la Seguridad Humana es salvaguardar el centro vital de todos los seres humanos de amenazas críticas que escapen a su control (crisis financieras, conflictos violentos, Sida, reducciones de las prestaciones sociales, terrorismo, contaminación...). Por 'centros vitales' se entienden ciertos derechos humanos, capacidades básicas y necesidades absolutas que todas las personas e instituciones tienen la obligación de proporcionar, proteger y respetar, porque están relacionadas con la supervivencia, el sustento y la dignidad. Así, pues, es un concepto centrado en las personas y las comunidades, no en los Estados". FISAS, V. Repensar la seguridad, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2002, http://www.iigov.org/seguridad/?p=6_01*

V. QUINTA PARTE

MESA DE TRABAJO 3:

GOBERNABILIDAD MIGRATORIA

Mesa Redonda:

POSIBLES ELEMENTOS PARA EL TRATAMIENTO MULTILATERAL DE LA MIGRACIÓN EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO

GESTIÓN Y GOBERNABILIDAD MIGRATORIAS EN IBEROAMÉRICA

Francisco Alba

Profesor e investigador

Colegio de México

Ponente



Las migraciones internacionales han experimentado importantes cambios desde la segunda mitad del siglo XX. Aunque las implicaciones de esas transformaciones pasaron casi desapercibidas en un principio, han llegado a ocupar un lugar prominente en las agendas nacionales e internacionales al final del siglo XX e inicio del XXI. Los cambios experimentados han sido analizados diversamente; si bien han conducido, en general, a la conclusión que el mundo se adentra en una "nueva era migratoria"⁽²⁸⁴⁾. De entre los múltiples cambios experimentados deseo llamar la atención sobre dos de ellos -que conllevan implicaciones trascendentes-: uno se refiere a la dirección predominante de las migraciones contemporáneas que se originan en países en desarrollo, o políticamente inestables, y se dirigen a países desarrollados y prósperos, a la vez que demográficamente estancados; otro señala a la importancia creciente del componente "indocumentado" o no autorizado de importantes migraciones contemporáneas.

La situación migratoria contemporánea encierra una gran complejidad -por ejemplo; un número considerable de países son a la vez de inmigración, emigración y tránsito. Sin embargo, he elegido subrayar esos dos cambios porque, en buena medida, esas características están asociadas a los dilemas de política que parecen dominar la problemática migratoria contemporánea, fuerte y comprensiblemente influida por las percepciones y perspectivas de los países de destino o receptores. Así, se constata, en palabras de expertos reputados, que "[L]a regulación de la migración

internacional es uno de los dos temas centrales surgidos de los movimientos masivos de población de la época actual"⁽²⁸⁵⁾.

Para entender el significado de esa regulación basta citar el título de un libro ampliamente referenciado, *Controlling Immigration: A Global Perspective*, cuyo propósito es el análisis de las políticas de "las democracias industrializadas". No se si sorprendentemente o no tan sorprendentemente uno de los argumentos desarrollados en este libro es que la brecha entre los objetivos de las políticas nacionales de inmigración y el resultado de dichas políticas es muy amplia en la mayoría de esas democracias⁽²⁸⁶⁾. No es la intención de este documento evaluar el éxito o fracaso de dichas políticas, ni tampoco la solidez de esa argumentación, sino resaltar la importancia creciente -independientemente de sus resultados- de las políticas de control de las inmigraciones y los inmigrantes. En otras palabras, los movimientos contemporáneos de población, aparentemente, se están dando fuera de las vías nacionales autorizadas o al margen de parámetros acordados por la comunidad internacional.

Ahora bien, la era mundial de la migración está compuesta por flujos o movimientos internacionales específicos y particulares. En concreto el espacio iberoamericano es atravesado por múltiples y diversos patrones migratorios. Observaré esos patrones migratorios desde la óptica o perspectiva de América Latina. (No podría hacerlo de otra manera). Por lo que respecta a la

⁽²⁸⁴⁾ Representativa de esta visión es la obra de Stephen Castles y Mark J. Miller, que lleva como título **La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno**. Instituto Nacional de Migración, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa. México, 2004.

⁽²⁸⁵⁾ El otro tema se refiere a los efectos de la creciente diversidad étnica en las sociedades de los países receptores. Ver Castles y Miller, *op cit.*, 2004, p. 24.

⁽²⁸⁶⁾ Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin y James F. Hollifield (eds), **Controlling Immigration. A Global Perspective**. Stanford University Press, Stanford, California, 1994. Ver también la Segunda Edición, por Wayne A. Cornelius et al., 2004, que amplía y actualiza la primera.

característica de la direccionalidad de las migraciones contemporáneas, la región ha experimentado cambios radicales a partir, aproximadamente, del último cuarto del siglo pasado cuando América Latina deja de ser una región mayormente de inmigración y se vuelve una predominante de emigración. Al respecto se observa que el continente americano está dividido en dos bloques: un "norte" -EUA y Canadá- de inmigración; y un "sur" -América Latina y el Caribe- de emigración.

Doy por bien conocida la situación sobre las corrientes migratorias en el mundo y en el espacio iberoamericano. Deseo, sin embargo, mencionar algunas cifras a manera de indicadores sintéticos de patrones migratorios "consolidados" en el ámbito iberoamericano. Lo hago así porque considero importante resaltar la conveniencia de que características y patrones migratorios se presenten y discutan conjuntamente con posiciones y políticas migratorias, ya que estas últimas generalmente responden a aquéllas, sin perder de vista que también las políticas tienen importantes implicaciones sobre los patrones migratorios.

América latina en el 2000 era origen de aproximadamente 20 millones de emigrantes (la mayoría en el "norte" del continente) y sólo destino de aproximadamente 6 millones de inmigrantes. Producto de este patrón migratorio, los Hispanos (Hispanics) se han convertido a inicios del siglo XXI en la "minoría étnica" más numerosa, y la de crecimiento más rápido, en EUA. Respecto de Canadá los números absolutos parecerían de poca monta (comparados con los de Estados Unidos) pero son igualmente significativos: entre 1961 y 2001 los inmigrantes de América Latina y el Caribe en aquel país se multiplicaron 45 veces, pasando de 13 mil a casi 600 mil.

En el espacio Iberoamericano, la direccionalidad de los flujos se ha revertido: España y Portugal dejaron de ser países de emigración y se han vuelto de inmigración. España, sobre todo, es destino de cuantiosos contingentes de emigrantes latinoamericanos, principalmente de Argentina, Ecuador y Perú.

Respecto a la característica de la irregularidad de los flujos, se anota que de entre los más de 10 millones de residentes no autorizados en EUA, aproximadamente 80% son originarios de América Latina y el Caribe. (Es conocido el peso significativo de México al respecto). En el debate sobre una reforma migratoria en Estados Unidos, una de las cuestiones mas candentes, y a la que todavía no se le encuentra respuesta, es precisamente la población que reside irregularmente en ese país. Por su lado, España implantó el año pasado un amplio y generoso programa de regularización de su población en situación irregular, afectando a segmentos importantes de población latinoamericana.

Conviene destacar también que, además de los patrones señalados, al interior de América Latina prevalecen importantes, múltiples y complejos sistemas migratorios "intrarregionales": al interior de América Central, en el Cono Sur, hacia y desde Brasil. Al mismo tiempo ha emergido una nueva problemática migratoria,

asociada a la marcada direccionalidad de los flujos de América Latina hacia el norte del continente; se trata del fenómeno del "tránsito migratorio". Ejemplo paradigmático al respecto es México, que se ha convertido en importante país de tránsito de los flujos que se dirigen a Estados Unidos.

¿Cuáles han sido las respuestas y políticas frente a estas realidades migratorias? ¿Qué acomodo les ha dado la comunidad internacional? En particular, ¿qué iniciativas y qué papel puede jugar la comunidad Iberoamericana? En un intento por contribuir al debate sobre las anteriores interrogantes e inquietudes, el presente documento se estructura en tres partes. En una primera, se revisa la panorámica mundial sobre la problemática migratoria contemporánea. En la segunda parte, se discuten los conceptos de gestión o administración (management) y gobernabilidad, señalando la importancia de contar con marcos normativos e instituciones internacionales para acercarse a una gobernabilidad migratoria estable. En la tercera parte, se exploran algunas ideas y se ofrecen algunas propuestas para avanzar en ambos frentes -el de la gestión y el de la gobernabilidad- en la comunidad Iberoamericana de naciones.

Como miembro que fui de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (en adelante la Comisión) recurriré con frecuencia a los puntos de vista contenidos en el Informe de la misma. Haré, sin embargo, una lectura propia de los diagnósticos, las formulaciones y las recomendaciones de la Comisión⁽²⁸⁷⁾.

Panorámica general de la problemática migratoria

Una revisión rápida de agendas internacionales, declaraciones políticas, encabezados de periódicos y documentos de la literatura especializada indica, con toda claridad, que la problemática de las migraciones internacionales preocupa a los gobiernos y está muy presente ante la opinión pública. Sin duda, las migraciones contemporáneas conllevan ingentes retos. Esos retos no pueden ni deben ser minimizados. Sin embargo, tampoco debe soslayarse que estas migraciones ofrecen grandes oportunidades a la comunidad internacional.

Un diagnóstico, muy ampliamente compartido, señala que la emergencia y consolidación de mercados laborales internacionales -fuerzas y factores de demanda y oferta localizados en diferentes países- es uno de los determinantes fundamentales de las migraciones contemporáneas, que se conforman por una gran diversidad de patrones regionales. Al respecto, la Comisión sostiene que una fuente principal de los retos que presentan las migraciones se deriva de las tensiones que existen entre las demandas de los mercados de los países receptores por trabajadores adicionales y las resistencias -sociales, culturales y políticas- de las sociedades receptoras respecto de esos trabajadores adicionales -migrantes que provienen de otras latitudes culturales y geográficas.

(287) *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión... Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. Octubre 2005.*

Así, la problemática migratoria surge de las tensiones entre intereses económicos y sociales que impiden que demanda y oferta "se equilibren" (*clear the market*) en forma regular y abierta. La problemática se ve acrecentada, además, porque los trabajadores de un número considerable de países de origen han descubierto que existen mercados laborales más allá de las fronteras locales y nacionales, al tiempo que no parecen estar dispuestos, en la era de la revolución de las comunicaciones, a desaprovechar las oportunidades que se ofrecen allende las fronteras, ni a suprimir fácilmente sus aspiraciones y expectativas de mejoramiento ampliamente legitimadas en el actual contexto mundial.

En efecto, no puede perderse de vista que las migraciones son también producto y parte de los actuales procesos de integración mundial de las economías nacionales y una "homogeneización valorativa" a lo largo y ancho de las sociedades. Es indudable que los retos migratorios deben contemplarse en su vinculación con el contexto contemporáneo de la globalización. Este contexto es una realidad que ofrece ingentes oportunidades a la vez que impone tremendos retos, ajustes y adecuaciones que deben ocupar la atención de gobiernos y sociedades en todos los países.

Al respecto, la "nueva globalización" ha reducido cualitativamente las dimensiones del espacio y el tiempo⁽²⁸⁸⁾, poniendo en contacto estrecho poblaciones en condiciones socioeconómicas muy dispares, lo que incrementa tremendamente las presiones a migrar.

La Comisión Mundial encapsuló su diagnóstico sobre la dinámica migratoria aludiendo a la situación de los países de origen en materia de desarrollo, demografía y democracia. En síntesis, la Comisión se refiere a las carencias e insuficiencias en el desarrollo, a las implicaciones de las ascendentes cohortes laborales en los países en desarrollo y a la falta de garantías y de seguridad económica y social para los ciudadanos en esos países. Es decir, las migraciones son parte de las transformaciones económicas, sociales y políticas de los pueblos; transformaciones ciertamente inacabadas en múltiples instancias.

Cuando la Comisión se refiere a las deficiencias y la exhuberancia en esas tres dimensiones -las tres "d's"- hay que entender que también se trata de diferenciales al interior de un mismo sistema internacional. En otras palabras, las tres "d's" deben ser analizadas en el contexto de la globalización contemporánea; contexto marcado por una brecha creciente en términos de bienestar de las poblaciones y por desbalances demográficos en contextos regionales e incluso a nivel mundial. Es claro que la situación anterior es proclive al surgimiento de múltiples tensiones entre los países de la comunidad internacional.

Los retos migratorios contemporáneos surgen, desde luego, de muchas otras fuentes. Una de esas fuentes se relaciona con el hecho que estos flujos tienden a percibirse como fenómenos

autosustentables, lo que frecuentemente se asocia con la emergencia y el fortalecimiento de las redes migratorias. De ahí que, en las sociedades prósperas y desarrolladas se expanden actitudes de cautela y temor ante lo que se percibe como un fenómeno imparables de inmigración masiva y un desbordado flujo de migrantes en situación irregular.

En general, las preocupaciones y prioridades de los países de destino y las de los de origen parecen encontrar pocos puntos de contacto. En los países de destino de los migrantes -en particular los países prósperos- se enfatiza el insuficiente control sobre las fronteras, se atribuye a la situación de irregularidad de los migrantes la existencia de condiciones laborales indeseables y, con posterioridad al 11 de septiembre de 2001, una parte de la opinión pública de esos países tiende a ver la migración irregular como una amenaza a la seguridad nacional. En los países de origen, por su lado, prende la exigencia por hacer respetar los derechos humanos y laborales de sus ciudadanos en el exterior y se toma conciencia de la explotación que éstos experimentan con frecuencia, en particular los que se encuentran en situación irregular.

Ahora bien, ¿cuáles son las respuestas de la comunidad internacional a los retos que presentan las migraciones internacionales? No pretendo hacer una revisión, ni siquiera somera, de estas respuestas. Sin embargo, creo que no es difícil constatar que ante los retos migratorios priva, en general, un acercamiento parcial, centrado en la búsqueda de freno y control selectivo de esos flujos, en lugar de un acercamiento comprensivo encaminado a un ordenamiento y una regularización de las migraciones a partir de acuerdos consensados por la comunidad internacional.

Para ilustrar este punto me referiré a La Iniciativa de Berna, cuyo propósito fue la "identificación de los principios comunes y de las prácticas efectivas para una perspectiva planificada, equilibrada y global de la gestión de la migración interestatal"⁽²⁸⁹⁾. A manera de ejemplo del alcance limitado y parcial de este ejercicio cito, con cierta profusión, lo que esta Iniciativa se propone: facilitar la gestión de la migración en esferas como el reconocimiento mutuo de visados de estancia temporal, facilitar el tránsito con miras al retorno, reconocimiento del estatuto de residente permanente, exoneración de visados y otros acuerdos operativos; acrecentar la equidad, celeridad y eficacia de las decisiones y procedimientos administrativos; racionalizar los procesos administrativos; reforzar la labor de concientización en todas las instancias, inclusive a través de campañas de capacitación y de información y propaganda, que den a conocer los aspectos adversos del tráfico, la trata y las violaciones conexas, así como la asistencia disponible para las víctimas de la trata a fin de disuadir a quienes están considerando la posibilidad de recurrir a la migración irregular o de advertir a quienes podrían ser objeto de trata, particularmente a mujeres y niños; desarrollar y llevar a la práctica programas de capacitación en gestión de la migración a nivel local, nacional e internacional, destinados a los funcionarios de migración, para

(288) Los constantes adelantos en tecnología y en comunicaciones durante la parte final del siglo XX han dado lugar a un nuevo impulso globalizador que también suele asociarse con una "tercera revolución industrial": la era de la información.

(289) La Iniciativa de Berna, *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración*. Berna, 2004. Organización Internacional para las Migraciones y Federal Office for Migration, Suiza.

cerciorarse de que cuentan con las competencias y pericia necesarias para la aplicación eficaz de las leyes y las normas administrativas; desarrollar progresivamente sistemas compatibles de acopio, tramitación e intercambio de información, aplicando con ese fin medidas de aproximación y de homogeneización paulatina sobre las definiciones y criterios de acopio de datos.

La proclividad al freno y control de las migraciones se ha visto fuertemente reforzada a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 -y de otros actos posteriores y anteriores, normalmente asociados a dichos acontecimientos. Con la primacía que han adquirido las cuestiones de seguridad nacional la regulación migratoria implicará un mayor control de las fronteras y una aplicación muy estricta de la ley. Es un hecho también que el control migratorio se asocia con la lucha antiterrorista. En este nuevo contexto internacional, signado por la primacía de la seguridad nacional, se allana el camino para intervenciones "de carácter militar" en operaciones migratorias.

Antes de revisar brevemente los conceptos de gestión y de gobernabilidad, hago dos observaciones adicionales: la primera alude al hecho que el ámbito migratorio ha sido considerado, y lo sigue siendo, un baluarte de la soberanía nacional; la segunda, relacionada con la constatación anterior, se refiere a que la cooperación internacional en materia migratoria es muy "reciente".

Gestión y gobernabilidad migratorias

Con miras a aclarar las propuestas que haré en la parte tercera de este documento, considero importante hacer una distinción entre gestión y gobernabilidad migratorias. Al tiempo de discutir esta distinción, argumentaré que la orientación central de las respuestas frente a los retos migratorios ha estado dominada por la gestión o administración de las migraciones, habiendo recibido menor atención lo que podría denominarse la gobernabilidad de las mismas.

La Comisión Mundial hizo propio el concepto de gobernabilidad (gobernanza) de la Comisión sobre Gobernanza Global (1995), la cual define gobernabilidad como "la suma de las distintas maneras en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso en curso mediante el cual se pueden adecuar los intereses opuestos o diferentes y se pueden tomar acciones en colaboración"⁽²⁹⁰⁾. De esta definición se deduce que el concepto de gobernabilidad conlleva la existencia de un proceso político: gobernabilidad implica, en un escenario donde están en juego diversos intereses, crear consensos u obtener el consentimiento o acquiescencia necesarios para llevar a cabo un determinado objetivo o propósito.

El concepto de gobernabilidad puede ser visto como un instrumento útil para abordar problemas que requieren una acción en común. El reto de la gobernabilidad en el orden internacional consistiría, por lo tanto, en lograr que la comunidad internacional cree las instituciones necesarias para promover orden y equilibrio en el contexto de la globalización. En otras palabras, las dimensiones

de estabilidad y dinamismo están involucradas en el proceso de gobernabilidad, concebida como un proceso y no como una situación o estado estático. El orden internacional será estable mientras el sistema tenga capacidad de adaptación y flexibilidad institucionales respecto de los cambios de su entorno. Reiterando, la existencia de gobernabilidad implica un equilibrio dinámico entre demandas y respuestas.

Frente al concepto de gobernabilidad, el de gestión parece acotado en sus alcances. Reveladoramente, el concepto de gestión se suele asociar con el de administración y circunscribirse a las actividades de planeación, organización, coordinación y control. (Lo que no implica detrimento alguno sobre la importancia de la gestión migratoria, que es un componente indispensable de cualquier arreglo de gobernabilidad).

Por lo tanto, acercarse a la problemática migratoria desde la perspectiva de la gobernabilidad ofrece una doble ventaja; por un lado -ventaja metodológica, si se quiere- se hace explícito el recurso al instrumento de la negociación en la búsqueda de consensos y acuerdos; por otro -ventaja sustantiva o de contenido, si se quiere- la problemática migratoria es vista de manera comprensiva y, potencialmente, en toda su complejidad multidimensional.

En efecto, la gobernabilidad migratoria reclama la atención de las múltiples dimensiones de los flujos migratorios, además de la mera gestión de los migrantes (por importante que está sea). Es decir, la gobernabilidad debe estar abierta a consideraciones y acciones que incorporen el componente de los determinantes de las migraciones contemporáneas y a buscar los consensos necesarios para hacerle frente a los retos y para capitalizar sobre las oportunidades que ofrecen las migraciones. Así, tanto para lograr una disminución de la migración irregular como para maximizar los beneficios que derivan de las migraciones internacionales, los estados deben cooperar entre sí y las políticas deben estar basadas en objetivos compartidos y en una visión común.

Desde una perspectiva de gobernabilidad, la Comisión Mundial aboga por acercamientos realistas y flexibles ante los flujos migratorios laborales, reconociendo el potencial que los trabajadores migrantes representan para llenar vacíos en diversos mercados laborales de considerables países de destino. El diseño de programas de trabajadores temporales se presenta como una fórmula que podría satisfacer los intereses de la mayoría de los actores involucrados. Estos programas son vistos como parte de una "liberalización regulada de los mercados laborales" y no se presentan como una solución óptima, aunque sí como una especie de "*second best solution*".

Ante la consolidación de facto de mercados laborales internacionales, la Comisión no titubea en señalar la insuficiencia de mecanismos que canalicen, de manera formal y regular, la movilidad que requeriría un funcionamiento ordenado de esos mercados laborales. Se trataría de "regular" lo que se encuentra en situación irregular. Es decir, los países receptores deberían abrir, o ampliar en su caso, canales regulares para las migraciones y la movilidad⁽²⁹¹⁾.

⁽²⁹⁰⁾ Informe de la Comisión Mundial..., op cit., 2005, p. 68.

Una liberalización de las regulaciones para permitir una mayor movilidad, ordenada y mutuamente acordada, desde luego que no implica una apertura laboral indiferenciada ni indiscriminada, como tampoco descarta la opción de repatriaciones o retornos, ni la imposibilidad de implementar políticas y acciones tendientes a prevenir los movimientos irregulares. Esta perspectiva de gobernabilidad en modo alguno debe pensarse como equivalente a la búsqueda de una liberalización migratoria.

La Comisión formuló sus principios y recomendaciones buscando un balance a las tensiones existentes. En ocasiones abogó en favor de políticas migratorias que atendieran las demandas de los mercados (*market friendly migration policies*); en otras, se inclinó por la salvaguardia de las identidades nacionales, ya que en ambos casos están en juego los intereses de los estados.

Además de los intereses de los mercados y las sociedades, la gobernabilidad migratoria debe también tomar en cuenta las condiciones estructurales en las que se desenvuelven las migraciones contemporáneas ya que dichas condiciones se relacionan directamente con "las presiones migratorias" que, según especialistas de múltiples orientaciones disciplinarias, que también descansan en diversos marcos analíticos, son muy fuertes en la actualidad y serán crecientes en el futuro inmediato.

Estando en España no puedo resistir la tentación de referirme a una instancia memorable de gobernabilidad internacional: el caso de lo que ha llegado a ser la actual Unión Europea. En ese proyecto hay visión y se procede por consenso. Bajo los principios de solidaridad y búsqueda de convergencia económica entre los miembros, España y Portugal se han integrado exitosamente a la gran comunidad europea, al interior de la cual se permite, bajo reglas acordadas y consensadas, la movilidad de los trabajadores y las personas.

En esa misma región, sin embargo, ha prevalecido una perspectiva diferente frente a las emergentes presiones migratorias extracomunitarias. En efecto, la perspectiva de la gobernabilidad no pareció estar muy presente cuando, en los años setenta, los países europeos se autodefinieron como de no-inmigración, prácticamente cancelaron los programas de trabajadores temporales y pretendieron cerrar sus fronteras a la inmigración "extra-comunitaria"⁽²⁹²⁾.

Colocar a las migraciones internacionales bajo la perspectiva de su gobernabilidad, más allá del mero enfoque de la gestión o administración, hace imprescindible la búsqueda de congruencia al interior del conjunto de las múltiples dimensiones de la globalización y de las políticas que la alientan, dadas las estrechas interrelaciones que existen entre las migraciones internacionales, el desarrollo, el comercio, el cambio tecnológico, la seguridad nacional, las libertades y los derechos humanos. En pocas palabras, la cuestión de la movilidad humana no puede ser tratada de manera aislada.

¿Cómo proceder? ¿La gobernabilidad migratoria debería descansar en el acatamiento de reglas mínimas y en el cumplimiento de principios básicos? La pregunta parecería ociosa, pero no lo es tanto ya que en el terreno de la praxis migratoria pronto surgen conflictos y diferendos. La Comisión Mundial reconoce estas realidades contemporáneas y los vacíos existentes en cuanto a la capacidad requerida para formular e implementar políticas efectivas de migración, que sean coherentes con la cooperación entre estados, así como la inexistencia de voluntad política de los estados para fortalecer el multilateralismo. En la actualidad, hay una especie de "desencanto" frente a los grandes proyectos globalizadores que acompañaron la euforia de los años noventa, al fin de "la guerra fría".

Por ello la Comisión propone comenzar por estar de acuerdo en ciertos principios. Entre estos vale la pena destacar el principio que reitera que existe responsabilidad y obligación por parte de los estados de proteger los derechos de todos los migrantes, no obstante el renovado reclamo del ejercicio de la soberanía por parte de los estados sobre quién entra al territorio considerado como propio y bajo qué condiciones. De manera similar, se reitera la obligación de los estados de readmitir a sus ciudadanos que desean o que son obligados a retornar a sus países de origen. Así, uno de los principios fundamentales en la gobernabilidad migratoria consiste en que cualquiera que sea la modalidad jurídica que los estados adopten, los derechos básicos o fundamentales deben ser garantizados por todo estado para todos los migrantes. En otras palabras, se propugna que el manejo de los fenómenos migratorios debe darse en un marco de derechos.

La Comisión, además de reconocer la contribución de los migrantes a sus países de nuevo ingreso, llama la atención sobre el potencial que la movilidad contemporánea representa para los países de origen mediante, por una parte, una mejor canalización de los vastos flujos de remesas hacia fines productivos y, por otra, la utilización innovadora de las capacidades y capitales de las diásporas de los países de origen.

Para promover el orden y la seguridad en las migraciones la Comisión sugiere: buscar coherencia en las respuestas públicas frente a los fenómenos migratorios tanto al interior de los países como entre los países; incrementar la capacidad de profesionalización de los servicios correspondientes de la administración pública; e incentivar la cooperación entre todas las partes involucradas -públicas y civiles- en la gestión y gobernabilidad migratorias.

De hecho, la clave está en la cooperación internacional, ya que sin cooperación entre todas las partes involucradas la gestión y la gobernabilidad migratorias difícilmente serán efectivas. El unilateralismo no es una opción de gobernabilidad viable, porque la problemática migratoria es, por su naturaleza, transnacional. Es decir, tanto la gestión como la gobernabilidad migratorias deben estar basadas en enfoques y acercamientos compartidos por los

⁽²⁹¹⁾ En congruencia con la lógica anterior, podría argumentarse en favor de regularizar la situación de las poblaciones que de facto ya están insertas en los mercados laborales de los países de residencia, si bien de manera no autorizada.

⁽²⁹²⁾ Las reacciones de cerrazón son "entendibles" en el contexto de la crisis petrolera de 1973 y, sobre todo, del fin del largo período de crecimiento económico -el fin de los "años gloriosos"- que condujo a la prosperidad europea.

estados (*shared approach*) y otros agentes interesados. Sólo una visión compartida le daría credibilidad a la gobernabilidad migratoria

Además, una actitud de cooperación se traduciría en la institucionalización de arreglos internacionales efectivos y en normas adoptadas colectivamente que permitirían llegar a un entorno migratorio predecible, con garantías de instituciones internacionales. Sin embargo, hay que reconocer que por el momento se está lejos de alcanzar un consenso global respecto de la introducción de un sistema formal de gobernabilidad de la migración internacional que implique el establecimiento de nuevos instrumentos legales internacionales y nuevas agencias.

En la construcción de ese camino (qué seguramente será muy largo), el Secretario General de las N.U. propuso recientemente, a partir de una sugerencia de la Comisión acerca de la creación de una instancia de coordinación de las agencias internacionales involucradas en los diversos ámbitos migratorios, el establecimiento de un foro gubernamental consultivo sobre migración mundial⁽²⁹³⁾. Esta propuesta podría ser adoptada por la comunidad internacional en septiembre de 2006, en el marco del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración.

Hacia la creación de un "espacio Iberoamericano de circulación"

Los patrones de la movilidad humana están también fuertemente motivados y vinculados a la existencia de visiones y proyectos compartidos entre diferentes poblaciones. En general, las fronteras se abren y se cierran en función de percepciones sobre compatibilidades y afinidades; circunstancia que juega un papel importante tanto para las comunidades de inmigración como para los emigrantes. Éstos se tienden a desplazar, en principio, hacia donde no tienen que traspasar fronteras o hacia donde éstas son de menor intensidad o "altura". A su vez, las comunidades de destino suelen ser más receptivas para quienes consideran "iguales". En otras palabras la movilidad y las migraciones se vinculan con cuestiones de identidad ¿Quiénes somos? ¿Quiénes creemos que somos?

Sin embargo, las identidades no son características fijas ni fijadas de antemano; se trata de procesos evolutivos, de carácter histórico; procesos, en general, de inclusión "de los otros" en el nosotros. El caso europeo es ilustrativo: no obstante los diferentes "nosotros nacionales", existe un "nosotros europeo" que se profundiza y amplía.

No es el propósito disertar sobre identidades nacionales o multiculturalismo. Lo que deseo mencionar es que, más allá de la existencia de importantes diferencias, es un hecho que existe una

comunidad iberoamericana. Para ello me basta parafrasear a Fernando Pessoa, para quien la lengua o el idioma es patria⁽²⁹⁴⁾. Al interior de esta comunidad iberoamericana, se funden, o a ella confluyen, tanto la comunidad latinoamericana como la ibérica. En otras palabras, los sustratos latinoamericano, ibérico e iberoamericano no pueden desconocerse en una discusión sobre gestión y gobernabilidad migratorias.

Iberoamérica se asienta en dos continentes: el europeo y el americano; y, quiérase o no, la geografía también es destino. Esa realidad se refleja en los diálogos, los acuerdos y las instituciones que caracterizan a la parte ibérica y a la parte latinoamericana. No pretendo hacer una reseña de la nutrida red de instituciones y acuerdos que se dan en cada parte.

España y Portugal son miembros de la Unión Europea y conforman el espacio Schengen, con la implicación de que la inmigración se contempla como un problema compartido frente al cual se intenta desarrollar una "política común" de inmigración y asilo⁽²⁹⁵⁾. Además, cada uno de estos dos países, en particular España, tiene sus acuerdos con países de África, en particular con algunos del Norte.

En la región latinoamericana los proyectos de integración regional y subregional han corrido con suerte muy diversa. Por lo que respecta a la inclusión de la migración como componente de los procesos integradores las experiencias son variadas. En cuatro países centroamericanos los controles fronterizos frente a la circulación de los ciudadanos de esos países han prácticamente desaparecidos. El proyecto de MERCOSUR tiene entre sus objetivos facilitar la movilidad de las personas a fin de constituir amplios mercados laborales. En el espacio del TLCAN sólo se facilita una movilidad muy selectiva, la ligada a los negocios de esa área comercial.

Sin embargo, en la región latinoamericana existe una importante experiencia en cuanto a foros intergubernamentales de consulta y coordinación migratorias, no obstante lo reciente de la experiencia. El balance se inclina hacia una apreciación positiva, aunque no exenta de omisiones. También en esta región, la geografía continental está presente, como lo demuestran las dos instancias principales de contactos intergubernamentales. Por un lado, la Conferencia Regional sobre Migración (el también llamado Proceso Puebla) reúne a países de Centroamérica y de América del Norte; por otro, en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones participan 12 países de esta subregión.

En ambos casos, los gobiernos que forman parte de estas iniciativas se han propuesto intercambiar experiencias, han dialogado abiertamente y han acumulado resultados que sugieren una consolidación institucional, especialmente en el caso del Proceso

(293) *International migration and development. Report of the Secretary-General. United Nations. A/60/871, 18 de mayo de 2006.*

(294) *Me tomo la libertad de invertir el sentido de la frase "A minha pátria é a língua portuguesa". Texto publicado originariamente en "Descobrimento", revista de Cultura n.º 3, 1931, pp. 409-410, transcrito del "Livro do Desassossego", por Bernardo Soares (heterónimo de Fernando Pessoa).*

(295) *Sobre el carácter defensivo y restrictivo de la política común europea véase, Francisco Alba y Paula Leite. "Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLCAN y la UE", Migración y Desarrollo, abril 2004, pp. 4-20.*

Puebla. Estas iniciativas aparecen ya como procesos institucionalizados, que encierran un elevado potencial de desarrollo⁽²⁹⁶⁾. Al respecto, se propone que la institucionalización de estos procesos deba ser una meta deliberada de las políticas migratorias de los países involucrados.

Sin duda, el tratamiento formal de la migración internacional en una instancia de diálogo entre gobiernos ha abierto espacios de entendimiento sobre cuestiones de interés para los países que ha conducido a acuerdos de cooperación respecto de asuntos sobre los que de otra manera habría descoordinación e incluso desacuerdos. Hasta el momento, los avances y acuerdos de cooperación se han dado ante todo en el terreno de la gestión migratoria. Sin embargo, como expresiones de gobernabilidad migratoria, estos foros adquieren una gran importancia.

La gobernabilidad migratoria, como se vio anteriormente, debe descansar en ciertos principios comunes. Uno de estos principios es la protección de los derechos humanos de los migrantes. Para el ejercicio de esos derechos, resulta crucial que se generalice la adhesión de los países a los instrumentos del derecho internacional, tanto del sistema de las Naciones Unidas como del sistema interamericano ya que los países que suscriben instrumentos internacionales pueden exigir reciprocidad, beneficiarse de un marco uniforme para las legislaciones sobre migración y plantear firmemente sus preocupaciones ante la comunidad internacional.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es el régimen central para la defensa de los trabajadores migrantes. Sería interesante que todos los países de la región latinoamericana y de la ibérica fueran estados parte de la Convención. (Ello no traería demérito al derecho de los estados a controlar sus fronteras y a proteger la seguridad de sus ciudadanos).

En aquellas áreas donde los consensos no son fáciles de alcanzar, dado que los intereses en juego son muy discrepantes, Iberoamérica puede explorar la adopción de principios y prácticas no vinculantes⁽²⁹⁷⁾. Este método puede ser útil para avanzar en la construcción de marcos políticos, de principios y procedimientos comunes en materia migratoria. Reconozco, a la vez, que no existe un único modelo de acción.

Mi propuesta de creación de un "espacio iberoamericano de circulación" es pragmática y funcionalista. Parte de la constatación que los tiempos actuales no se prestan a visiones todo-comprendidas, ni a grandiosos proyectos integradores; sin embargo, reconoce que la comunidad iberoamericana está vinculada por una compleja y variada red de relaciones, entendimientos y acuerdos

en los ámbitos más variados. De ahí que el reto consiste en seguir avanzando, paso a paso, pragmática y funcionalmente, pero con un claro sentido de dirección y de objetivos por alcanzar.

Construir sobre las instancias institucionalizadas en América Latina para vincularse entre ellas y, a la vez, generar un proceso iberoamericano es el reto por delante. Se trata de construir sobre las sólidas bases existentes; de ninguna manera se trata de destruir para edificar algo nuevo desde los cimientos. Las Cumbres Iberoamericanas son un foro que reconoce un ámbito de acción política y de cooperación específicamente pertinente a esta comunidad (pero ni aún en este caso, este ámbito debe ser visto de forma exclusiva, como se constata con las reuniones UE-ALC).

El reto para la comunidad iberoamericana es avanzar en el sendero de la gobernabilidad migratoria, tanto en términos de métodos como de contenidos. Dado que gobernabilidad significa alcanzar consensos, es indudable que los instrumentos privilegiados son el diálogo, la diplomacia, las negociaciones y los acuerdos; todos ellos como contraparte al unilateralismo. Hay que partir que hay intereses en juego diversos e incluso antagónicos. Sin embargo, el diálogo y las negociaciones deberían permitir algunos consensos y acuerdos básicos sobre los cuales se podrían construir avances ulteriores. Como un primer paso hacia la gobernabilidad, los gobiernos de la región deberían externar una voluntad política y un compromiso encaminados a la realización de rondas de diálogo y negociación.

Un componente prioritario de ese contexto de arquitecturas institucionales múltiples y concéntricas que marcan a la comunidad iberoamericana (que seguramente avanzarían a ritmos diferentes) es la elaboración de una agenda latinoamericana para crear una "Conferencia Latinoamericana sobre Migraciones", a imagen de la Conferencia Regional y la Sudamericana sobre Migraciones, pero sin pretensión de sustituirlas. A su vez, la intensificación de relaciones entre los países de la región latinoamericana y los de la península ibérica exige explorar mecanismos de diálogo y de cooperación a nivel iberoamericano en el ámbito de la problemática migratoria, imaginando también la gestación de una "Conferencia Iberoamericana sobre Migraciones", tal vez en el marco de las Cumbres Iberoamericanas.

Tres áreas para el diálogo y la cooperación en el marco de las relaciones iberoamericanas me parecen prioritarias. Considero que se puede avanzar mucho en el ámbito de la migración y el desarrollo de los países latinoamericanos origen de migrantes. Existen varias avenidas interrelacionadas al respecto. Habría que explorar la colaboración en proyectos de desarrollo, tanto a través de las diásporas científicas y la vinculación de los migrantes -un área de

⁽²⁹⁶⁾ En ambas instancias se han establecido relaciones de cooperación con organismos internacionales, en particular con la OIM, y con la sociedad civil. Los gobiernos no siempre incluyen en la formulación de sus políticas migratorias a las diversas dependencias del sector público, relevantes para lograr una adecuada gestión y gobernabilidad en las migraciones, ni a actores y organizaciones de la sociedad civil importantes, como sindicatos, consejos de empleadores o asociaciones de migrantes, que pueden desempeñar un importante papel en la tarea de gestión y en las definiciones de gobernabilidad.

⁽²⁹⁷⁾ Ver, a manera de ejemplo, el *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, adoptado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

diálogo- como a través de las remesas -otra área de diálogo.

Es un supuesto sostenible que la liberalización de la movilidad favorece la circulación y el retorno, lo cual crearía condiciones para un mejor aprovechamiento del potencial que ofrece la migración para el desarrollo. La vinculación de las diásporas y, sobre todo, de las redes científicas y tecnológicas a las tareas del desarrollo, exige el respaldo sostenido de los gobiernos de países de origen y destino. (Sería también, una forma de encarar las pérdidas que la emigración conlleva). En este contexto las grandes empresas que operan a ambos lados del Atlántico Iberoamericano (BBVA, Santander, VIPS, Bimbo, etc.) pueden desempeñar un papel muy importante. Al mismo tiempo, muchas de estas empresas, en particular las financieras, podrían incorporar en sus estrategias corporativas, con los incentivos adecuados, consideraciones sobre cómo potenciar las repercusiones positivas para el desarrollo en los países de origen de los cuantiosos recursos financieros que representan las remesas.

Una tercera área para el diálogo y la cooperación se podría referir a la búsqueda de fórmulas "no discriminatorias" en la apertura de ese "espacio iberoamericano de circulación". Me refiero a contrarrestar en dicho espacio las crecientes tendencias y las justificaciones en favor de políticas inmigratorias selectivas. Deseo mencionar al respecto que en el primer principio de la Comisión hay un intento por alejarse de la convencional distinción entre migración calificada y no calificada, ya que todas las calificaciones de los migrantes -y todos tienen alguna calificación o habilidad- deben ser valoradas.

Teniendo en cuenta que la migración es esencialmente un proceso de carácter transnacional, en los tiempos presentes se trata de compatibilizar las fortalezas del multilateralismo con el "imperativo" de muchos estados de preservar sus prerrogativas soberanas en el campo de la migración. El reto es alentar una visión renovada de la cooperación entre estados. Desde esta perspectiva, se aprecia nítidamente que las actividades encaminadas a consolidar la gobernabilidad de las migraciones se están llevando a cabo ante todo a escala regional, consolidándose actividades multilaterales con promesa de convertirse algún día en principios de carácter global. El proyecto de creación de un espacio iberoamericano de circulación o movilidad sería un paso importante para acercarse a un orden mundial en el ámbito migratorio.

V. QUINTA PARTE

MESA DE TRABAJO 3:

GOVERNABILIDAD MIGRATORIA

Mesa Redonda:

POSIBLES ELEMENTOS PARA EL TRATAMIENTO MULTILATERAL DE LA MIGRACIÓN EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS,
DIREITOS HUMANOS E ORDEM POLITICO SOCIAL
INTERNACIONAL POR UM NOVO PARADIGMA⁽²⁹⁸⁾

Mary García Castro⁽²⁹⁹⁾

Profesora de la Universidad Católica de Salvador, Bahia
Miembro de la Comisión Mundial sobre las
Migraciones Internacionales, y de la Comisión Nacional
sobre Población y Desarrollo de Brasil

Ponente



Apresentação

Comparto neste texto primeiro algumas reflexões sobre sentidos das migrações internacionais hoje, destacando seu entrelace com os direitos humanos e a organização político social internacional. Em termos mais informativos, destaco em uma outra seção, do Relatório da Comissão Global sobre Migrações Internacionais (GCIM) "Migração em um mundo interconectado: Novas Direções para Ação"⁽³⁰⁰⁾, algumas recomendações mais relacionadas com a questão da governabilidade e o lugar do tratamento multilateral das migrações.

No final mais focalizo o tema "Possíveis Elementos para o Tratamento Multilateral da Migração no Âmbito Iberoamericano", defendendo a tese de que, se por um lado, estes são tempos preocupantes para o resgate de potencialidades político-ético-culturais positivas das migrações face o estado do mundo, a ampliação

das desigualdades e a promiscua confusão entre temas de segurança nacional, terrorismo e tráfico de seres humanos com aqueles de segurança social, diversidade e o direito à cidadania universal, por outro lado, é precisamente na construção de uma comunidade de nações, transoceânica, Iberoamericana, que melhor se vislumbra a possibilidade de um novo paradigma no tratamento das migrações internacionais. Um paradigma que contemple os 3Ds - desenvolvimento, demografia, democracia, os 3Cs - cooperação, coerência e capacidade - construídos expostos no Relatório da GCIM e os seis princípios que aí são destacados para delimitar áreas de ação prioritária quer no campo da integração dos migrantes, respeitando sua diversidade e aporte cultural, quer na ordenação da imigração, por respeito aos tratados internacionais e investimento em processos e maquinaria propicia a uma governabilidade das migrações, a nível local, regional e internacional⁽³⁰¹⁾.

⁽²⁹⁸⁾ Apresentado no *Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*. SEGIB, na Mesa Redonda: "Posibles Elementos para el Tratamiento Multilateral de la Migración en el Ambito Iberoamericano" em Madrid, 18 y 19 de julio de 2006

⁽²⁹⁹⁾ Professora da Universidade Católica de Salvador-Bahia- Mestrado de Famílias nas Sociedades Contemporâneas e Mestrado de Políticas Sociais e Cidadania; Membro da Comissão Global de Migrações Internacionais e Membro da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. As instituições as quais sou filiada não necessariamente se identificam com as idéias expostas neste texto, assumindo a autora sua inteira responsabilidade.

⁽³⁰⁰⁾ Ver Relatório nos idiomas oficiais das Nações Unidas in www.gcim.org.

⁽³⁰¹⁾ Adianta-se que os seis princípios destacados pela GCIM são: 1-o mundo do trabalho, considerando a migração um fator positivo em tempos de globalização e um fenômeno constitutivo desse processo; 2. a relação entre migração e desenvolvimento, com ênfase na positividade das remessas e das trocas populacionais; 3- o desafio da migração irregular, destacando a ação conjunta para o combate ao tráfico de seres humanos e o respeito aos direitos humanos, assim como a relação entre migração irregular e políticas realistas de migração; 4. Diversidade e coesão, investindo em uma cultura de convivência e valorização da diferença; 5. Responsabilidade social internacional com os tratados firmados no campo dos direitos humanos, como os direitos trabalhistas e de reunificação familiar; 6. Investimento em governabilidade das migrações quer no plano nacional, regional e internacional.

A comunidade de nações Ibero-americanas tem na sua história, a migração como constituinte de processos identitários. Em vários períodos, a América Latina e o Caribe acolheram espanhóis e portugueses e se beneficiaram de tal fluxo, como também o reverso, a emigração de latino-americanos e caribenhos para Espanha e Portugal, fluxo mais acentuado no presente tem potencialidades positivas se administrado com eficiência e criatividade.

A migração na região de nações Ibero-americanas contribui para a aproximação e o enriquecimento cultural de todas as nações envolvidas, ampara-se também em acordos comerciais e de cooperação, instalação governos democráticos no âmbito da América Latina e na montagem de maquinarias especialmente voltadas para a integração regional, como o Mercosul (Mercado Comum do Sul) e a CAN (Comunidade Andina), e nesses a parceria com Espanha e Portugal, por exemplo. Destaca-se também a maquinaria que vem se aprimorando no plano de integração entre países da América do Sul para questões migratórias, como a Conferência Sul-americana de Migrações e que conta com o concurso de organismos como a Organização Internacional para as Migrações e o CELADE/CEPAL-Divisão de População da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe.

No plano internacional, ressalta-se que as recomendações da GCIM assim como propostas de um tratamento multilateral das migrações se deparam com problema comum às propostas de reformulação das Nações Unidas, por uma distribuição de poder entre nações menos centralizada, qual seja a hegemonia de países mais alinhados a uma ótica de segurança nacional, perspectiva de conquista e de exclusão, o que questiona a ênfase no Estado e na comunidade internacional organizada para a governabilidade das migrações como paradigma suficiente para garantir a defesa dos direitos humanos dos migrantes nas relações com o Estado. Defende-se e a importância de mais investir tanto no plano do conhecimento quanto de ações da sociedade organizada, política e civil, no fortalecimento de organizações de migrantes por seus direitos e no conceito de cidadania universal. Ou seja, a orientação por tratamento multilateral das migrações deveria passar por incluir estados nacionais, instância global ou internacional relacionada às Nações Unidas e representações, se possível também supra nacional, dos migrantes.

1. Algumas Reflexões sobre sentidos das Migrações Internacionais Hoje

A migração tem relação com o empobrecimento de determinadas classes sociais e a ampliação das desigualdades entre nações, o que em si não é uma ambiência estímulo nova. Mas o novo, o cenário de globalização da economia, não só potencializa que muitos migrem em busca de oportunidades de mobilidade social e melhores condições de vida, mas também ao ampliar a distância entre os que têm e os que não têm, os primeiros, como a classe média e alta dos países desenvolvidos, esses se tornam mais intolerantes contra os que não têm, os considerados estranhos, os migrantes, contudo não só esses, mas também as classes populares nos países

de imigração, atribuindo aos migrantes responsabilidade por violências e inseguranças que lhes afetam, xenofobia que também se alimenta da incapacidade do diálogo com outras culturas, consideradas estranhas, diferentes e inferiores. Mas, em grande medida, nestes tempos, todos, nativos e migrantes, são estranhos em relação a poderes e a realização da economia política. (Ver sobre estranhamento, direitos humanos, sentido de insegurança e xenofobia in Castro, 2005⁽³⁰²⁾.)

Migrações internacionais é tema que pede debate sobre modelo de organização da economia política, lugar do trabalhador para tipos diferentes de capitalismo, como o financeiro, sua globalização e como tais processos viriam afetando as condições de vida quer dos que migram quer dos que não migram. Pede também mais debates sobre realização da modernidade e do capitalismo atualmente, singularidades regionais, o que implica mais atenção a cultura em sua relação com economia e a política.

Não é novo na literatura sobre migrações internacionais, advertir que há que mais considerar nexos entre economia e cultura, como certo desencanto com as economias nacionais, nos países em desenvolvimento, em particular entre jovens.

Uma tendência mundial nas migrações internacionais hoje é a pressão dos países receptores para que os países de saída dos emigrantes, quer por ser área de trânsito ou de "expulsão" colabore na repressão contra possíveis emigrantes.

De fato a delegação a terceiros países de parar a migração, em particular o trânsito, de pessoas provenientes da mesma América de lá, da América Latina sugere um agravante das políticas de controle, a multiplicação dos muros por vários países das Américas, recorrendo a arbitrariedade de não mais prender migrantes de fato mas possíveis "migrantes ilegais" para a América do Norte.

Se no plano das relações internacionais se decreta guerras preventivas, contra ataques presumidos, no campo das migrações, tem-se agora o controle preventivo, e os estrangeiros, principalmente se de países em desenvolvimento e de pele escura seriam suspeitos a priori, todos são migrantes hipotéticos. De fato as relações entre xenofobia, repressão legitimada pelo Estado e racismo devem ser mais acessadas nos debates sobre migrações e na capacitação dos funcionários que lidam com o tema, em particular em se tratando de áreas em que os povos nativos e afrodescendentes têm forte papel na composição demográfico-histórica

Outro sentido das migrações internacionais hoje seria o perigoso trânsito entre questão migratória, questão de segurança nacional e um fluido e disfarçado racismo contra "possíveis terroristas", comumente os de pele escura e de traços árabes.

Também outro sentido das migrações hoje é embaralhar termos como área de destino, de expulsão e de trânsito e apontar que não necessariamente os países de emigração, como o Brasil,

(302) Castro, Mary Garcia "Estranhamentos e Identidades. Direitos Humanos, Cidadania e o Sujeito Migrante- Representações em Textos Diversos" in Revista Brasileira de Estudos Populacionais, vol. 22 - n.1 - jan/jun 2005: p 5-28

dariam um tratamento mais "humano" aos considerados outros, os estrangeiros.

Nestes tempos, o migrante tem sido alvo de singular ataque, repressão e discriminações, em particular nos países desenvolvidos, mas não só nesses-as condições de exploração, que lembram trabalho escravo de latino americanos e asiáticos em cidades brasileiras, como em São Paulo, vêm sendo denunciadas por exemplo, pela Pastoral dos Migrantes, uma das poucas organizações que no Brasil sistematicamente advoga os direitos dos imigrantes. Insiste-se: Cada vez mais a separação entre países receptores e países emissores é questionada, no plano de responsabilidades por políticas públicas pelo bem estar de nativos e migrantes, por seu mutuo condicionamento. Por outro lado não há mais mocinhos, e países da América Latina, os conhecidos países de emigração também apresentam triste dossiê de violações de direitos humanos de imigrantes e descaso em relação a defesa de seus nacionais no exterior.

O mundo encolhe com a globalização, vitimizando particularmente o tido como estranho. A Comunidade Européia abre-se aos seus, abole fronteiras internas e reforça barreiras externas, repelindo os "extra-comunitários". Nos EE.UU. sofisticase a tecnologia de segurança e se aprova a ampliação de muros da fronteira com o México, abole-se direitos civis universais como o da licença de motorista para os tidos como ilegais, e se considera em princípio o estrangeiro um possível terrorista.

Espanha e França entre outros vem assinando tratados com países africanos e asiáticos em que se condiciona empréstimos e ajuda externa ao desenvolvimento se esses países colaboram na repressão contra a mobilidade dos seus cidadãos e dos migrantes que por eles transitam, como o caso de Marrocos, Líbia e Filipinas. Muitos países vêm também recebendo ajuda externa para aprimorar seu aparato de repressão policial de fronteira. Antes havia "teoricamente" um direito de sair mas não o direito de entrar, hoje a tendência é reprimir também a saída, multiplicarem-se os muros, reforçar-se o policiamento nas fronteiras marítimas e terrestres, institucionalizando campos de retenção de migrantes em países de trânsito.

São tempos em que até a retórica dos direitos humanos é deixada de lado, em que já não se camufla racismos e intolerâncias variadas. O último livro do conservador analista norte americano, Samuel Huntington, que tem o sugestivo título "Quem somos nós? Os desafios à Identidade Nacional da América"⁽³⁰³⁾ advoga que em breve os "hispânicos" seriam a maioria nos EE.UU e que os mexicanos têm valores incompatíveis com a "ética pela democracia" dos norte americanos. Mas mais que suas idéias, é preocupante o fato de que o livro foi um dos títulos acadêmicos de maior venda nos EE.UU em 2004. Como também foi em 2000, seu outro livro, cujo título também já indica a mensagem "O Choque de civilizações"

Aproveita-se a ideologia do medo e da insegurança, culpando um outro, comumente o de pele escura e "hábitos estranhos" por problemas que atingem todos, não ricos, por limites estruturais do modelo político econômico, como o desemprego, inseguranças, violências e intransigências culturais e religiosas. O "inimigo" é externo, é o estranho, será?

Em nome da "pureza" da identidade cultural, e de uma suposta relação entre migração e terrorismo, abertamente políticos conservadores de países da União Européia defendem plataformas anti imigrantes que garantem votos.

Mas são esses mesmos países que preocupados com o envelhecimento da população, suas baixas taxas de fecundidade e aumento dos gastos com pensões e segurança social apelam para acordos bilaterais para que contem com mão de obra barata imigrante por contratos temporários e tornando os migrantes reféns dos empregadores, como a proposta de um novo programa de braceros nos EE.UU. - ou regulam uma migração seletiva, estabelecendo cotas para aqueles com especialização profissional em áreas específicas, como de alta tecnologia e saúde- "atração de cérebros". Se a opinião pública dos países desenvolvidos, por problemas de informações e defesa de privilégios são anti migrantes, já os seus governos aplicam um novo darwinismo social, a seletividade dos migrantes: podem entrar os mais aptos.

Por outro lado, a defesa da positividade dos migrantes por agências como o Banco Mundial também deixa a desejar, se a perspectiva é a humanidade e integralidade do sujeito migrante. As remessas devem ser destacadas em políticas de migração, podem ser importante não somente para as famílias dos migrantes como para as nações de emigração, mas comumente se destaca tal positividade dos migrantes por lógica de mercado e se propõe programas para que esses países administrem o fluxo financeiro e incentivem o investimento em programas de desenvolvimento.

⁽³⁰³⁾ *Hutington, Samuel P. "Who are we? The Challenges to America's National Identity" Simon & Schuster, New York, 2004*

Tais medidas têm aspectos positivos, contando o migrante com serviços que evitariam a dependência a intermediários, perdas e roubos, além de contribuir para um relativo 'empoderamento' do migrante no plano de seu país e colaboração aí em projetos comunitários, locais. Mas em grande medida as remessas são enviadas aos poucos, muitas são salários para pequenos investimentos e colaboração da família que fica e consubstanciam economias calcadas em sacrifícios. Ou seja, o tema remessa precisa ser acessado por diferente lógica e já há interessantes experiências de grupos de trabalhadores transnacionais organizados, e que contam com participação do governo, envolvendo comunidades no México e migrantes nos EEUU⁽³⁰⁴⁾.

No campo das migrações internacionais hoje são sinais preocupantes como os brevemente citados mais calcados no controle de Estado e reprodução de uma cultura de intolerância, a associação espúria entre migração e terrorismo, a intolerância e o medo da invasão cultural pelo migrante, como também a expansão do tráfico de seres humanos, em particular o de mulheres. As marcas de gênero das migrações, vitimizadas de forma específica as mulheres que comumente se destacam nos estoques de migrantes da região iberoamericana não se restringem à vulnerabilidades ao tráfico, à exploração sexual e de trabalho, como o caso de emigração para o trabalho doméstico, mas também pela ambivalência de sentidos da migração para a emancipação das mulheres, uma vez que a circulação para fora do país-casa pode propiciar mais autonomia ou mais reclusão e dependência no âmbito da família nuclear. O sentido da migração para as mulheres pode ser 'positivado' se houver disposição de redes de ajuda mútua, serviços de apoio aos direitos sexuais, reprodutivos e de gênero sensíveis a necessidades peculiares das mulheres migrantes.

O tráfico de seres humanos merece também estudos e uma reflexão mais sofisticada e consistente do que se conta hoje, considerando que esse é uma situação limite de violação dos direitos

humanos. Contudo há que cuidar da ambígua relação entre tráfico de seres humanos e migração por livre arbítrio para exercício da prostituição. Ao se embaralhar tais temas corre-se o risco de se limitar as ações contra o tráfico de seres humanos à repressão contra as mulheres que migram e que em outros países exercem por vontade própria a prostituição.

A Convenção de Palermo que legisla internacionalmente sobre a matéria é clara em identificar no tráfico, a exploração de migrantes por terceiros. Em que pese os avanços e a oportunidade de cooperação para o combate ao tráfico, propiciada pelo estatuto legal da Convenção de Palermo, há que cuidar também da ênfase legal penal, para que essa não minimize a importante combinação também com o atendimento à vítima, o amparo para que essa exerça o papel de testemunha e não se sinta atemorizada por uma possível deportação.

Considera-se que são necessários acordos multilaterais, no âmbito da integração regional, a criação de redes com a colaboração entre sociedade civil, governo e parlamento. Tais vetores são básico para o combate do tráfico de seres humanos na América Latina⁽³⁰⁵⁾.

1.1. Potencialidades Positivas do Pensar/Lidar com Migrações Nestes Tempos

Concomitantemente a um quadro de violações dos direitos humanos dos migrantes e intolerâncias institucionais, há também iniciativas positivas.

Primeiro, cito o fato de que alguns governos dos países de emigração que viriam adotando uma defesa ativa dos seus cidadãos no exterior, alterando de alguma forma a tendência histórica desses países de 'oportunisticamente' não se envolverem com as saídas, 'deixar ir'. O Brasil tem consulados itinerantes em alguns

(304) Sobre remessas, vale destacar as considerações da Sra Ndioro Ndiaye, diretora geral adjunta da Organização Internacional para as Migrações na VI Conferencia Sul Americana sobre Migrações, em Assunção (5, 6 de maio): "En 2005 las remesas de los migrantes ascendieron a 18.000 millones de dólares EE.UU. para los 12 países sudamericanos proporcionando, por ejemplo, acceso a servicios financieros con objeto de que las familias de los migrantes puedan obtener créditos para la inversión. Otra posibilidad es reducir los costos de transferencias de las remesas, cosa que, afortunadamente, ya está ocurriendo.

Asimismo, debemos seguir experimentando medios para promover la participación de los migrantes residentes en el extranjero en el desarrollo de sus comunidades y países de origen. Actualmente, varios países están probando distintas estrategias. Algunos países sudamericanos han articulado importantes políticas y programas a este respecto, como por ejemplo Uruguay, Perú, Brasil y Colombia, por no citar más que algunos. Las actividades comprenden: la inversión financiera directa de migrantes en los países de origen; el apoyo de asociaciones de migrantes a sus comunidades de origen; la transferencia de conocimientos y competencias a los países de origen mediante redes de profesionales altamente calificados - inclusive a través de Internet; el incremento del comercio de bienes étnicos para el consumo de comunidades de migrantes residentes en el extranjero; y el fortalecimiento institucional que se efectúa en términos de recursos humanos mediante las corrientes migratorias de retorno y aquellas de orden circular."

(305) Da Comissão de Direitos Humanos de COPA, as seguintes propostas para uma frente regional contra o tráfico de seres humanos: "Aplicar instrumentos internacionais de combate al tráfico internacional de personas con medidas y sugerencias de políticas. Crear comisiones de monitoreo de esas acciones; Preparar las policías de fronteras e internas para el combate al tráfico de personas; Desarrollar políticas sociales y educacionales dirigidas a las poblaciones vulnerables al tráfico; Prestar asistencia a los inmigrantes que se desplazaron por causa del tráfico o entrada clandestina y se encuentran en condiciones de explotación sexual o de trabajo esclavo o irregular; Aclarar a la población por medio de materiales de difusión ampliamente distribuidos sobre las prácticas criminales tramadas por las mafias y organizaciones, el tráfico de personas y de introducción clandestina de personas en países desarrollados." In pronunciamento do Deputado Orlando Fantazini, Presidente da Comissão de Direitos Humanos de COPA, Coordenador da Sub-Comissão sobre Migrações do Parlatino-Gabinete Brasília, março 2005, xerox.

países, assim como conselhos de cidadãos no exterior em que participam representações de brasileiros e vem tomando iniciativas para que na repatriação, se respeite regras mínimas de preservação de dignidade dos deportados, como as condições de prisão e de traslado-o que viria contando em muitas oportunidades com a intervenção de parlamentares. No Brasil também se constituiu comissões parlamentares sobre tráfico de seres humanos e sobre a situação dos brasileiros no exterior e vem se discutindo (junho de 2006) no Congresso um Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Pessoas. Tal Plano tem sido objeto de amplo debate pela sociedade civil, o que contribui para uma pedagogia sobre a cidadania do outro/dá outra. Note-se que até recentemente, o tráfico de pessoas não fazia parte da agenda dos movimentos sociais, como dos grupos de mulheres e do movimento negro no Brasil, mas hoje é tema emergente.

O México reagiu contra o estigma de ser indocumentado, disponibilizando papéis a todos mexicanos nos EEUU-esses podem até não valer para os EEUU mas garantem alguma assistência consular e referencia.

Esses são alguns poucos exemplos, há mais. Contudo, frisa-se que ainda é muito tímida a ação dos governos de emigração, em particular na América do Sul, em defesa dos seus cidadãos no exterior. Como também de respeito aos direitos dos imigrantes.

Outra tendência tímida, importante, é a composição das entidades que representam os direitos dos migrantes. Em alguns países, como nos EE.UU e na Comunidade Européia já se conta com fortes organizações dirigidas e compostas pelos próprios migrantes. Mas em muitos países das Américas, tal composição das organizações pró direitos humanos dos migrantes não é comum.

A maioria das constituições, como no caso do Brasil, o Estatuto dos Estrangeiros, proíbem a organização sindical e política dos estrangeiros e é comum que as organizações não governamentais que defendem os migrantes, falem por eles, mas não necessariamente sejam ativadas por migrantes, principalmente se indocumentados. Também o comum era os sindicatos não se interessarem ou até se posicionarem contra o trabalhador estrangei-

ro, sem necessária consideração sobre a classe, ou tipo de trabalhador. Em alguns lugares tal quadro vem mudando, mas sublinho, de forma muito tímida.

Considera-se também como indicador de novo olhar positivo sobre migrações internacionais, a gestão de redes de conhecimento, integrando acadêmicos e ativistas, redes nacionais e internacionais⁽³⁰⁶⁾. Tais redes e tipo de conhecimento integrado têm se voltado para análises de políticas de migrações internacionais.

Destaca-se também como integrante de um novo paradigma sobre o lidar com migrações internacionais, no sentido de realçar sua interação com investimentos em desenvolvimento e respeito de direitos humanos, a ênfase que nos países latino americanos vem assumindo a questão da integração regional Sul-Sul, um dos elementos básicos para um enfoque multilateral das migrações, o que mais se analisa ao final deste texto.

A integração regional se configura como uma resposta renovada a uma globalização dominada por poderes hegemônicos, aos efeitos de uma liberalização comercial agressiva e de "outras medidas reestruturantes advindas de modificações no sistema capitalista, como a desregulamentação financeira e a reforma do Estado sob a égide do chamado neoliberalismo" (Penna Filho 2006: 68)⁽³⁰⁷⁾. O Mercado Comum do Sul, ou Mercosul⁽³⁰⁸⁾ de 1991 aos dias atuais vem se consolidando não somente como área para o livre comércio, mas também pela idéia de um mercado comum e de uma união política e econômica. Contudo tanto esse último objetivo como a integração no campo cultural e social ainda necessitam mais investimentos, o que de fato repercute em como se considera ou ainda pouco se considera o tema da circulação das pessoas entre os países componentes do bloco.

Note-se que a questão da livre circulação de pessoas tem sido objeto mais de tratamento retórico ou impulsionado em questões específicas, como a do tráfico e de direitos de categorias profissionais⁽³⁰⁹⁾.

Outra área que vem se destacando como potencialidade para fazer frente as violações sobre os direitos humanos dos migrantes, é a ação parlamentar e as iniciativas de frentes integradas também

(306) No Brasil se destaca a rede virtual de notícias sobre migração promovida pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Migrações, coordenada por Helion Povoal (ver site)

(307) Penna Filho, Pio "A América Latina, sua Integração e sua Inserção no Mundo Globalizado" in Altemani de Oliveira, Henrique e Lessa, Antonio Carlos "Política Internacional Contemporânea. Mundo em Transformação" São Paulo, Ed Saraiva, 2006

(308) Composto inicialmente pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e depois, contando como membros associados, também a Bolívia, o Chile e o Peru.

(309) Dentre os desafios que o Fórum Social de Migrações (Porto Alegre, Janeiro 2005) levantou, destacam-se a necessidade de acompanhar a formação do MERCOSUL visando a inclusão, a priorização dos migrantes nesse processo, sem deixar de debater o tema da ALCA. A integração que queremos para ser verdadeira deve ser política, cultural, social e econômica a fim de que o MERCOSUL não seja um simples tratado comercial. Luiz Bassegio in <http://www.planetaportoalegre.net>, consulta in abril 2005

O Fórum Social de Migrações também enfatizou a importância de trabalhar em redes: "tendo em vista unir e articular as diversas entidades e movimentos sociais na defesa da cidadania a fim de fazer uma contraposição as políticas dominantes dos vários ministérios do governo, como por exemplo, o da agricultura que se faz defensor do agro negócio contra os interesses das populações de nossos países que tem na agricultura familiar a saída para os países da região" Luiz Bassegio "Reflexões a partir do Fórum Social das Migrações" - Secretario Nacional do Serviço Pastoral dos Migrantes e do Grito dos Excluídos Continental -por Trabalho, Justiça e Vida in <http://www.planetaportoalegre.net>, consulta in abril 2005

no plano Sul-Sul. Ou seja no plano de um enfoque de tratamento multilateral das migrações, há que considerar que a agência Estado, não se resume ao executivo, aos ministérios de relações exteriores, aos organismos de justiça e de polícia-comuns interlocutores em acordos bilaterais e multilaterais das migrações, mas haveria que também criar instâncias político-administrativas de diálogo mais permanente entre representações do poder legislativo dos estados.

Na perspectiva por um novo paradigma sobre migrações mais relacionados a defesa dos direitos humanos dos migrantes, também se destaca a dimensão de uma governabilidade internacional das migrações, o que mais se discute na seção seguinte.

1.2. Governabilidade Internacional das Migrações

No plano da governabilidade das migrações cada vez mais se afirma a importância de uma ação supra nacional. Vale neste sentido acompanhar a intenção que no âmbito da reforma das Nações Unidas se fortaleça a institucionalidade do tratamento das migrações, considerando que esse tema pede políticas nacionais, regionais e globais.

Entrelaça-se ao debate sobre governabilidade global das migrações, o fato de que no plano global se necessita uma representação institucional forte que enfrente interesses nacionais, em especial das grandes potências. Interesses/ações que ferem os direitos humanos, as convenções e princípios nesse sentido que fazem parte do próprio acervo da ONU, como a Convenção dos Direitos dos Migrantes e seus Familiares.

De fato estes tempos de ampliação de autoritarismo/prepotência/ideologia de guerra preventiva de alguns Estados se faz importante uma ONU fortalecida tanto em princípios, como a reformulação do conceito de segurança, ou seja não restrita ao militar e à defesa/ataque, mas ampliada, considerando a segurança social. Como bem enfatizou o Secretário Geral da ONU, Kofi Anan, em seu discurso diante do plenário da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra em 7 de abril de 2005, se faz necessária "uma clara reforma da maquinaria das Nações Unidas em relação aos direitos humanos". Sua proposta consistia em que o Conselho de Direitos Humanos ficasse em pé de igualdade com o Conselho de Segurança ou o Conselho Econômico e Social⁽³¹⁰⁾.

Tal reformulação, a ênfase em uma área de direitos humanos fortalecida a nível mundial, no plano da ONU, seria fundamental para a governabilidade das migrações, o reconhecimento da indivisibilidade dos direitos dos migrantes.

Também seria importante uma representação mais diversificada com vozes e votos de países em desenvolvimento, países de emigração, países das Américas Central e do Sul no Conselho de Segurança da ONU se faria importante, considerando o trânsito entre realização do capital, estabilidade política internacional e o movimento das pessoas, e em particular a relação desse movimento com as desigualdades entre nações.

2. Governabilidade no Relatório da Comissão Global sobre Migrações Internacionais - Alguns Princípios de Ação

Reconhece-se entre as premissas que fundamentam no Relatório da GCIM⁽³¹¹⁾ o princípio de que a migração tem lugar em um mundo interconectado; e que o impacto da globalização é desigual, provocando disparidades nas condições de vida de muitos o que afeta a segurança social. Outro princípio que se sublinha é a positividade das migrações internacionais para os Estados, quer em termos de contribuição econômica, quer culturalmente, imprimindo diversidade, novas práticas e representações culturais, assim como possibilidades de diálogos entre povos. Ainda que se registrem cada vez mais casos de intolerâncias e recusas em relação ao outro. Considera-se que implicitamente haveria uma postura deliberadamente ambígua por parte de Estados, por um lado condenando e atuando no plano de controle das migrações, inclusive para atender pressões de suas populações, para as quais os migrantes se apresentam como riscos e, por outro lado, flexibilizando quando demográfica e economicamente são convenientes as entradas de alguns.

Sugere-se, ainda que não assim se explicita no Relatório, que mais que uma ação contra imigrações, as políticas nacionais subliminarmente se orientam por políticas de imigração seletivas-quer em termos de especialização profissional, quer em termos de nacionalidade e composição étnica.

O Relatório ainda que bem intencionado reproduz viés comum às políticas de migração, qual seja minimizar reflexões sobre cultura e migração e sobre essa e subjetividade. Ainda a referência dominante é ao migrante como trabalhador/trabalhadora,

⁽³¹⁰⁾ In site do El País 08/04/2005

⁽³¹¹⁾ A Comissão Global de Migrações Internacionais (GCIM) foi criada em janeiro 2004, promoção original do Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Anan e pensada como construto da reforma dessa instituição, seu fortalecimento supra nacional e com mais espaço para o campo dos direitos humanos universais. Foi formalmente anunciada como proposta de um grupo de países, entre eles o Brasil, com a missão de desenvolver um processo amplo de discussão em diversos níveis sobre o tema migrações internacional e elaborar um relatório proposta. Em outubro de 2005 entregou às Nações Unidas o Relatório antes referido. Foi composta de 18 pessoas consideradas destacadas no campo quer do conhecimento, pesquisas, quer no plano de gestão sobre o tema, sendo que para o Relatório se solicitou a concorrência de vários especialistas internacionais e durante 2005 promoveu cinco audiências regionais sobre o tema, com a concorrência de altos funcionários de governo, acadêmicos e membros de organizações da sociedade civil. Suas propostas consubstanciadas no Relatório referido vêm sendo discutidas em vários foros em diversos países, tendo se ampliado a composição de países que vêm endereçando o tema por um fórum ampliado (ver www.gcim.org). Deverá o Relatório ser um dos temas núcleos no tocante a migrações internacionais quando da próxima Assembleia do Secretariado Geral das Nações Unidas, no segundo semestre de 2006, sobre o Diálogo de Alto Nível do Milênio.

apesar de ampla referencia a gênero e algumas formas de migração que singularizam as mulheres, como o caso das trabalhadoras domésticas, das trabalhadoras do sexo, e das enfermeiras.

Denuncia-se no Relatório violações de tratados internacionais de proteção aos migrantes, frisando-se que no plano legal internacional conta-se com vários instrumentos-em capítulo específico se apresenta e se discute um elenco básico- mas que a tendência é de Estados, em particular de imigração, desrespeitarem acordos e tratados firmados, o que já sinaliza para os conflitos entre Estado e comunidade internacional ou limites de uma instituição de porte internacional, como a ONU no sentido de fiscalizar e fazer observar o cumprimento de normas acordadas sobre direitos humanos.

Destaca-se a importância do que se convencionou chamar de 3 Ds e 3 Cs nos trabalhos da GCIM, quais sejam: o papel da demografia, da democracia e do desenvolvimento na equação das migrações internacionais- tais dimensões impulsionariam entradas, trânsitos e saídas, requerendo ações mais estruturais concertadas a nível internacional para evitar desigualdades sócio-nacionais.

A partir das audiências regionais e estudos de casos em diversos países sobre formas como os Estados lidam com as migrações internacionais, diagnostica-se sérios problemas sintetizados como carências em 3 Cs - capacidade, coerência e cooperação- carências que comprometeriam diálogos multilaterais e governabilidade supra nacional das migrações, assim como o tratamento a nível nacional dessas.

Haveria falta de capacidade inclusive técnica do funcionalismo, o estamento burocrático que em distintos campos lida com migrações-o que se acentua com a distância entre o capital acadêmico e intelectual sobre o tema e o material que informa a formação de tal estamento, inclusive formuladores de políticas e programas. O que inclusive passa também por crítica ao estado das estatísticas e do estudos. Faltaria em muitos países, análises combinando enfoque reflexivo, estrutural com a discussão de políticas migratórias. Insiste-se, o debate sobre problemas quanto a capacidade também questiona o estado do conhecimento sobre o tema.

Coerência não seria uma qualidade de comum exercício em políticas de migração internacional, quer nos casos em que o Estado explicitamente assumia uma política quer quando indiretamente essa é exercida. São diferentes ministérios que atuam no campo das migrações internacionais, não necessariamente com nexos entre si, o mesmo se registrando entre agências internacionais. Decisões no campo de comércio, desenvolvimento, ajuda

internacional e regulação do trabalho são tomadas sem necessariamente se considerar impactos possíveis em migrações internacionais.

Cooperação também seria um quesito com problemas em diversos níveis. Recorre-se ao conceito de coerência para também destacar a falta de cumprimentos de acordos internacionais, especialmente os chamados sete tratados centrais das Nações Unidas no campo dos direitos humanos.

No capítulo 6. "Criando coerência. A governabilidade das migrações internacionais" se advoga mais agressividade internacional no sentido de cooperação entre agências e uma organicidade supra nacional no campo das migrações internacionais. Para a construção da governabilidade recomenda-se ampliar as consultas entre estados, mais efetivo diálogo entre governos e instituições e inclusão do tema migração em agendas de intercâmbio entre nações sobre desenvolvimento, comércio, ajuda, segurança de estado, segurança social e direitos humanos.

No plano das relações multilaterais advoga-se no Relatório que os processos consultivos entre estados, sejam acompanhados por instância supra nacional e que envolvam outros atores como o setor privado e organizações que advogam os direitos dos migrantes. Frisa-se que tais relações deveriam ir além da ótica de controle. Insiste-se portanto no lugar dos "processos regionais consultivos", em base regular. Ou seja visando também estabelecer práticas de trocas de informações, compartilhar experiências e orientar-se por ações pró-ativas de caráter preventivo ou de planejamento a médio prazo, evitando-se ações focadas em problemas criados pela falta de diálogo e acompanhamento prévio.

Advoga-se que as ações de contactos intra regionais deveriam ser complementadas por processos de consultas inter regionais⁽³¹²⁾.

Sublinha-se a compreensão de que os processos de integração regional são básicos para o tratamento multilateral e que relacione o nacional e o global, instancias básicas na governabilidade das migrações e o avanço em pró de cidadanias regionais pelo princípio de livre mobilidade regional. Para tanto se faz necessário que migrações passe a ser tema e conte com maquinaria institucional própria nos corpos políticos de integração regional.

Insiste-se no Relatório da GCIM, quando da discussão sobre governabilidade internacional das migrações, na importância de uma reforma das Nações Unidas que contemple revisão dos enfoques localizados sobre migrações, e mais se enfatize sua relações com os direitos humanos, resgatando a força dos documentos já firmados nesse campo.

(312) *The Commission concludes that it is appropriate to foster greater dialogue between the different regional consultative process to address common migration concerns. This might be done on an informal and ad hoc basis in response to specific issues, such as combating migrant smuggling and human trafficking, promoting cooperation between countries with a labor surplus and those confronted with an impending labour shortage, and examining the linkages between migration and related issues. An informal annual meeting of all relevant regional processes would also provide a valuable means of facilitating dialogue between the states and organizations concerned and assist in the development of principles and policy understandings that are common to all regions. (Global Commission of International Migration 2005: 71)*

4. Reflexões sobre Interação entre Migração e o Pensar Sobre um Outro Paradigma de Ordem Social Internacional

Enfatiza-se por um lado as ameaças aos direitos humanos dos migrantes, a relação entre migração e desigualdades entre classes e entre nações e como a migração vem sendo estimulada por uma globalização sob a hegemonia do capital, cada vez mais sob a égide de exclusões raciais e perspectiva militarista. Destaca-se a importância de ações integradas regionais, não somente da chamada sociedade civil mas também por iniciativas da sociedade política, como por exemplo no âmbito da América do Sul, se faz importante uma frente parlamentar pelos direitos do ir e vir e por cidadanias transnacionais nos blocos de integração regional. Assim se amplia o enfoque por acordos multilaterais, chamando para a mesa de negociações outros atores, que não somente os Estados-seu nível executivo- mas também o parlamentar e representações dos migrantes.

Destaca-se o horizonte pedagógico do Relatório da GCIM (Global Commission of International Migration 2005), o qual se endereça principalmente para Estados e para a comunidade de agências internacionais. Note-se que no campo da institucionalidade, a proposta é que a longo prazo se viesse a contar com uma instância inter agências sobre Migrações Internacionais (Inter agency Global Migration Facility).

Contudo, considerando as investidas no final de 2005 contra as reformas das Nações Unidas, que implicassem em contrapor uma ordem internacional a hegemonia de alguns estados, em particular pelo governo dos EEUU, questiona-se o alcance em termos de efetividade de ação das recomendações por cooperação e observância dos direitos humanos dos migrantes, assim como de coerência institucional contando-se com instituições internacionais que regulem, no plano de observância de princípios de tais direitos, que dialoguem entre si e que tenham poder legal além dos marcos do Estado nacional. A lógica dos interesses nacionais e de hegemonia na gestão do mundo, bem como uma perspectiva de salvação e conquista, de países como os EEUU, inviabilizam propostas de gestão internacional das migrações com ênfase nos direitos humanos.

Por outro lado se vem crescendo a nível local/nacional, em particular nos EE.UU. e na Europa, entidades de advocacia dos direitos dos migrantes, geridas pelos próprios migrantes, seu poder de enfrentamento aos Estados, no plano internacional, ainda é frágil. Tal entidade de representação de direitos, organizada pelos próprios migrantes mereceu poucas referências no Relatório da GCIM quando se discute governabilidade internacional das migrações, deixando assim de lado um importante ator de uma cidadania ativa, o próprio migrante.

Em janeiro de 2005, dias antes do Fórum Social Mundial, teve lugar na cidade de Porto Alegre-Brasil, o Fórum Social Internacional de Migrações Internacionais. Considerando esse conclave, Besaggio, coordenador desse Fórum, apresentou as seguintes reflexões, com as quais me identifico:

O fenômeno migratório aponta para a necessidade de repensar o mundo não mais baseado na competitividade, mas na solidariedade; não na concentração, mas na repartição; não no fechamento de fronteiras, mas na cidadania universal, enfim num mundo baseado não no consumo desenfreado, mas numa sociedade sustentável onde haja lugar e vida digna para todos.

Tal orientação é reforçada na Declaração de Rivas, quando da Assembleia de movimentos sociais reunida durante o II Foro Social Mundial das Migrações, realizado em junho de 2006, quando mais uma vez se reitera a importância de ter como horizonte básico para a perspectiva de direitos humanos a construção de uma cidadania universal

4.1. Potencial Protagonismo da Comunidade de Nações Ibero-Americanas na Modelagem de um novo Paradigma e Práticas no campo das Migrações Internacionais

Defendo que para outro paradigma e práticas no campo das migrações internacionais há que investir não somente em programas e delimitar linhas de ação mas consolidar instituições e não descuidar do processo de investimento em uma outra cultura sobre a migração, o que pede, se insiste, em mais discutir a formação dos 3ds e 3cs no plano da comunidade de nações Ibero-americanas.

Em relação à **democracia** há que dar mais ênfase na construção de uma cultura/educação de respeito à diversidade, à dignidade e aos direitos humanos, quer dos naturais quer dos migrantes. Há que investir no combate às diversas formas de racismo, sexismo e xenofobia assim como às desigualdades sociais e às exclusões sociais. Democracia pede também investimento na legitimidade do jogo público político. A miséria, o desemprego, a concentração de renda, a corrupção e o sentido de impotência, de falta de canais públicos legítimos para intervenção coletiva, potencializam violências e joga contra a constituição de estados democráticos. Democracia na região pede também o fortalecimento de redes transnacionais entre movimentos sociais principalmente de grupos historicamente na subalternidade, como as mulheres, os afrodescendentes, os indígenas e os migrantes.

Desenvolvimento, integração regional e o lugar da região no cenário da globalização em especial na América Latina sugerem o desafio de equacionar crescimento e justiça social, o que implica em distribuição de recursos e diminuição das disparidades sociais entre países e classes sociais.

As diferenças na composição populacional dos diversos países, em particular entre continentes sugere que a **demografia** pode ser acionada como um ativo positivo, facilitando circulações que equilibrem gerações. Mas para tanto há que ter presente a essência humana ou seja que não se reduza população à mão de obra ou fator de envio ou de recebimento de remessas.

Cooperação internacional é ingrediente básico para a realização a nível nacional e global daqueles 3ds. Assim como **coerência** a nível nacional, evitando a duplicação de esforços e a confusão

de papéis institucionais no tratamento pelo Estado, empresa, movimentos sociais e outras agências da questão migratória. Mas há que exercitar a monitoria mutua entre agências para o respeito aos 3ds.

Já a nível internacional, coerência significa responsabilidade social compartilhada entre países, em particular os de mais alto nível de desenvolvimento para com os tratados e acordos no plano da cooperação para o desenvolvimento e de respeito aos direitos humanos individuais e coletivos, como por exemplo, os que tangem ao direito da vida em família, ou seja responsabilidade com a implementação efetiva de tais acordos

Capacitação também assume em ambiência de nações Ibero-americanas, sentido próprio, pois remete tanto à formação/sensibilidade em termos de direitos humanos específicos, como perspectiva de gênero, raça/etnicidade e lidar com a alteridade/diversidade por parte dos funcionários que se movimentam no campo das migrações, como também remete à educação para cidadania. Há que educar para a diversidade, prevenindo e negando, por conhecimentos e práticas pedagógicas o racismo e a xenofobia.

Mas há que também investir em conhecimento que ressalte a positividade para estes tempos da diversidade e da contribuição cultural e política do outro, do diferente, do estrangeiro e do migrante e a importância histórica de suas linguagens.

No caso da comunidade de nações Ibero-americanas há que ressaltar a importância do investimento em uma educação já na escola fundamental sobre história da África, importância da cultura árabe, o lugar das Américas do Sul e Central na consolidação do capitalismo europeu e a sofisticação cultural e política dos chamados povos pré-Colombo.

A história da colonização das Américas, a acolhida aos espanhóis e portugueses pelos povos americanos do Sul, da área central e do Caribe pede que se ensine uma outra história considerando perspectiva dos colonizados e orientação por reparação político cultural de dívidas éticas.

Há que mais investir também na capacitação da mídia quer nas nações européias quer nas nações latino-americanas e caribenhas, para que o migrante deixe de ser tratado ao nível de espetáculo ou somente quando se configura em tragédia. Que seja ressaltado como sujeito de direitos e sujeitos de mudanças, na história, por reconhecimento da riqueza de linguagens diversas. Ou seja, se faz necessário investimento em uma mídia menos sensacionalista e mais comprometida com a ética da convivência, da solidariedade, da reparação histórica, considerando o migrante como agente do desenvolvimento, por seu lugar na acumulação de capital material e simbólico-cultural

Considera-se que se tem no construto Ibero-americano um cenário com potencialidades na história contemporânea para fortalecer uma governabilidade regional das migrações internacionais que impulse um outro paradigma de relações de troca, de construção de uma comunidade, uma vez que amparada por

experiências e processos tais como o de integração regional-CEU, Mercosul, CAN e CARICON por exemplo, a constituição de uma governabilidade regional sobre migrações, como o caso da Conferência Sul-americana sobre Migrações, e o aparato de consultoria regional especializada, voltada a estudos, produção de estatísticas e programas de capacitação, como a que se dispõe também na América Latina com o concurso da CEPAL e da OIM:

Os blocos de integração regional potencializam outra integração transoceânica, mas têm como desafio a não reprodução de muros contra os que circulam na e chegam das Américas, do Sul e do Centro ou do Caribe ou seja tanto pelas nações Ibero-americanas situadas na Europa como pelos países que se situam nas Américas nossas.

O Mercosul, por exemplo, contribuiu para vários acordos bilaterais, em questões de fronteiras, ampliou os marcos de negociação; contribuiu também para a criação do Parlatino, onde se levou em alguns foros a questão dos direitos dos migrantes, mas no Mercosul prevalece o reconhecido privilégio da circulação de mercadorias e de capitais. Segundo Penna Filho (2006: 71):

O Tratado de Assunção é dividido em capítulos, artigos e vários anexos. O acordo prevê a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção....Mas não é fácil aceitar que a circulação livre de mão de obra não especializada ocorra tão cedo entre os países membros.

Tal integração regional e trans-oceânica pede também outros termos de intercâmbio para um desenvolvimento baseado na cooperação. Exige também coerência sobre o que se entende por comunidade de nações, já que comunidade e barreiras à livre circulação, a constituição de muros burocráticos assim como medidas protecionistas e restritivas no plano alfandegário são princípios antagônicos. Um desafio para que Ibero-américa seja de fato uma comunidade de nações é a análise dos termos das trocas comerciais e de cooperação para o desenvolvimento.

Outro desafio, em particular para as nações européias da comunidade Ibero-americana está na definição da lealdade comunitária, ou seja como estar aberta para a circulação de pessoas no âmbito da Comunidade Européia e não se fechar para a circulação de pessoas no âmbito da comunidade de nações Ibero-americanas. Este é um desafio à criatividade além de um desafio à vontade política. São desafios que sugerem a importância de mais estudos e planos no âmbito do debate sobre integração regional continental e transoceânica.

No âmbito das relações entre Mercosul e EU há que mais investir em parecerias nas esferas de atividades culturais, programas de docência e de pesquisa sobre diversidade e riqueza étnico-cultural para melhor entendimento entre os povos para o desenvolvimento, livre trânsito de pessoas, respeitadas as normas legais de cada país, mas considerando a recomendação de análises que tendem a propiciar a modelagem de uma cidadania universal.

A relação entre o Mercosul, a CAN-Comunidade Andina-e a EU, estimulada por Espanha e Portugal, pode vir a ser acionada no plano das migrações internacionais, ampliando por tanto o escopo da CAN para além dos objetivos no campo da economia, ressaltando-se que desde o seu início (1969) a integração andina também previa atuar em conjunto na pesquisa científica e na educação, criar mais emprego, promover desenvolvimento "equilibrado e harmônico entre seus membros...procurar diminuir a vulnerabilidade externa dos países membros e por fim, envidar esforços para melhorar o nível de vida dos habitantes da região" (Penna Filho, 2006: 77), ou seja lidar com questões que se entrelaçam com as migrações. O Parlamento Andino em 2000 promulgou um protocolo adicional ao Acordo de Cartagena, chamado de "Compromisso da Comunidade Andina pela Democracia e em junho de 2001 os países andinos decidiram permitir a livre circulação de pessoas na área integrada, contudo tal ato se reveste de restrições, beneficiando mais o turismo, os migrantes especializados e as pessoas com diploma universitário:

Não é uma permissão aberta para que trabalhadores possam sair de seus respectivos países e ir livremente trabalhar em um outro da região em integração. É mais para reconhecer os documentos nacionais de identificação e permitir que pessoas dos países membros possam viajar 'pela região na qualidade de turistas'. Abria-se uma pequena exceção ao dizer que profissionais da área técnica, com formação educacional adequada, poderiam trabalhar em outro país. Acorda-se também em reconhecer os diplomas universitários dos países integrados. Não é uma circulação, portanto, de qualquer trabalhador em qualquer nível de trabalho.(Penna Filho 2006: 79)

Começam a ser acionadas medidas de cooperação entre países da América Sul visando a ações e linguagens comuns no combate ao tráfico de pessoas, mas ainda são tímidos espaços para lidar com a dinâmica da demografia, com os direitos humanos dos migrantes e para a construção de uma cidadania regional, passo básico para a discussão do direito à uma cidadania universal.

4.2. Considerações Finais sobre Governabilidade Migratória e a Comunidade de Nações Ibero-americanas

Destaco para o debate sobre a importância de um foro regional para governabilidade supranacional o caso *A Conferencia Sudamericana sobre Migrações* (CSM).

A CSM já realizou desde sua concepção, em Lima, 1998 seis encontros (conferências), sendo o último em Assunção, em maio, deste ano. A composição dos participantes dessas conferências, representantes de países membros, a nível de segundo

escalão, da área diplomática e ministérios do interior, acadêmicos e ativistas no campo dos direitos humanos, assim como a colaboração permanente da Organização Internacional das Migrações (OIM) como Secretaria Técnica da CSM bem ilustra a importância e potencialidade desse foro para articular acordos e ações multilaterais no campo das migrações⁽³¹³⁾. A Declaração de Assunção, aprovada na Sexta Conferencia Sul-americana de Migrações, em 4 e 5 de maio de 2006 destaca compromissos com as migrações internacionais⁽³¹⁴⁾, enfatizando perspectiva de direitos humanos e a importância da inclusão do tema migrações nas agendas de organismos relacionados ao desenvolvimento, como no âmbito da América Latina, da Comunidade Andina de Nações, do MERCOSUL, e da Comunidade Sul-Americana de Nações.

O corpo de compromissos dessa Declaração (ver site da Conferencia Sudamericana de Migraciones) sugere uma ampla agenda de trabalho. Toca em vários dos princípios sobre migrações internacionais destacados pelo Relatório da GCM, que também podem ser reconhecidos nas questões sugeridas pela OIM para uma proposta da América Latina ao Dialogo de Alto Nível, quando da conferencia das Nações Unidas em setembro em Nova York..

A CEPAL, em particular através do CELADE vem também colaborando ativamente com estudos e análises que respaldam ações no plano de políticas migratórias em âmbito multilateral, destacando entre outros elementos básicos, a importância de uma perspectiva de gênero, a questão da migração qualificada, a complexidade e importância do tema remessas, a relação entre migrações e desenvolvimento e migrações e direitos humanos, também enfatizando a importância do tema governabilidade das migrações a nível supra nacional⁽³¹⁵⁾.

Gostaria de enfatizar esse ponto, sobre gestão das migrações, e a importância de fortalecimento dos Processos Consultivos Regionais, ou seja investimentos em governabilidade das migrações no âmbito regional, supranacional para que de fato se integre migração à agenda de desenvolvimento de diversos organismos, como os relativos aos blocos de integração na comunidade Ibero-americana, para que mais se invista na legitimidade do tema migrações em distintas instancias e se desenvolva políticas coordenadas multilateralmente, com ênfase nos direitos humanos dos migrantes.

De fato a operacionalização de recomendações como as da GCIM, da VI CSM, da CEPAL e da OIM pedem investimentos em cooperação, criação de maquinarias e formas de ação a nível nacional e regional, estudos, pesquisas, acordos multilaterais e

⁽³¹³⁾ Por outro lado a agenda dessas reuniões sugere sintonia com os problemas candentes no campo das migrações, e.g., na Sexta Conferencia discutiu-se: " I. Efectos de la Migración Internacional para el Desarrollo Económico y Social.; II. El respeto y protección a los Derechos Humanos de todos los migrantes. Prevención y combate al Tráfico ilícito de migrantes y la Trata de Personas. Protección a sus víctimas; III. Aspectos multidimensionales. Migración y Desarrollo incluyendo las remesas de los migrantes; IV: Promoción de establecimiento de alianzas y fomento de capacidades e intercambio de mejores prácticas en todos los planos (In Programa da VI Conferencia Sul-americana sobre Migrações, Assunção, 5 e 6 de maio de 2006)

⁽³¹⁴⁾ Os compromissos constantes da Declaração de Assunção foram firmados por representantes dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela

programas de capacitação como por exemplo dos funcionários envolvidos naqueles países com a área de migrações. Pede também mais envolvimento das nações européias participes da comunidade de nações Ibero-americanas, em particular porque a emigração ao nível dessa comunidade se orienta também para Portugal e Espanha.

Pede antes de tudo construção de uma cultura política que legitime na comunidade de nações Ibero-americanas o tema migrações como dimensão básica de um ethos democrático.

Pede portanto investimento na capacitação ética, educação para a diferença, da população em geral para com a diversidade e da mídia em particular sobre a positividade da migração, discutir que xenofobia e racismo não somente agredem os direitos humanos, mas também omitem a contribuição dos migrantes para o desenvolvimento político-econômico-cultural dos países ditos desenvolvidos e para a constituição de uma comunidade Ibero-americana, ou seja, pede o reconhecimento de que migrações é construto de desenvolvimento de todos os países envolvidos, se bem gerenciada.

Mas a Declaração de Assunção, por exemplo, ainda é restrita aos que tiveram algum contacto com a VI CSM. Para sua implementação, cobrança social e monitoria faz mister também investimento em uma sociedade civil consciente da importância da defesa dos direitos humanos dos migrantes, nos diversos países da comunidade Ibero-americana.

Entende-se portanto governabilidade como processo que envolve tanto uma sociedade política como uma sociedade civil forte e integrada, o que não significa desconsiderar o poder de pressão e de cobrança social inerente a essa, ou seja, a identidade de cada tipo de sociedade.

A Declaração de Assunção assim como as recomendações da GCIM e da OIM implicitamente pedem investimentos sistemáticos em estudos, pesquisas e encontros sobre o tema migrações. Já se vem, em particular com a aporte de organismos como a CEPAL e a OIM se consolidando um acervo de conhecimentos sobre políticas e práticas de governabilidade em migrações internacionais na América Latina, mas ainda é incipiente o envolvimento de acadêmicos na América Latina com a dimensão de políticas públicas das migrações e ainda é frágil o investimento em entidades de advocacia dos direitos dos migrantes, em particular geridas pelos próprios migrantes nos distintos países dessa região.

De fato insiste-se, mais que novas orientações, há que dar materialidade, operacionalização e implementação a acordos vários, como os destacados na Sexta Conferência Sul-americana de Migrações para que de fato se avance na constituição de uma comunidade de nações Ibero-americanas. O que pede, sublinha-se, de todos os países membros dessa comunidade, coerência na prática, com os acordos internacionais firmados, capacitação em direitos humanos e diversidade não somente dos funcionários diretamente ligados ao campo das migrações mas da população em geral e cooperação para um desenvolvimento menos desigual entre países, no plano de uma integração político-econômico-cultural sem subalternidades, contribuindo para democracias mais sólidas e uma demografia social qualificada por respeito aos direitos humanos.

As Nações Unidas com a criação do Conselho de Direitos Humanos e a discussão sobre um foro permanente sobre migrações vem demonstrando preocupações com a governabilidade internacional, supra nacional da questão migratória. Mas a nível da comunidade de nações Ibero-americanas, assim como a nível da América Latina há que mais investir na institucionalização de maquinaria regional voltada para o tema das migrações, com a colaboração de organismos como a CEPAL e a OIM, emprestando mais legitimidade internacional e flexibilidade operacional à CSM, investindo inclusive em seus nexos com o Mercosul, a CAN e o CARICOM por exemplo.

A CSM poderia ter seu raio de integração ampliado pela constituição de um Foro Permanente sobre Migrações Internacionais Ibero-americano, de caráter consultivo, propositivo e promotor de estudos e ações em conjunto, envolvendo agências várias da sociedade política e civil das nações dessa área, quando ações multilaterais de distintos níveis poderiam ser melhor detalhadas.

(315) Quando da VI Conferência Sul-americana de Migrações, em sua intervenção, Jorge Martínez Pizarro, da CELADE-Divisão de População da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) declarou que "por mandato del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del Período de Sesiones de la CEPAL, en marzo de este año se presentó a los delegados una documentación sustantiva en el tema de la migración internacional, los derechos humanos y el desarrollo, a través de cinco grandes aspectos. Se examinó el contexto en el que tienen lugar los movimientos migratorios, luego se describieron las principales tendencias y patrones de la migración internacional latinoamericana y caribeña, se discutieron los problemas y potencialidades que entrañan las remesas, el género y la migración calificada, y luego se exploraron las intersecciones de la migración con los derechos humanos. Finalmente, se presentaron conclusiones generales e identificaron lineamientos de la gobernabilidad migratoria".



V. QUINTA PARTE

MESA DE TRABAJO 3:

GOBERNABILIDAD MIGRATORIA

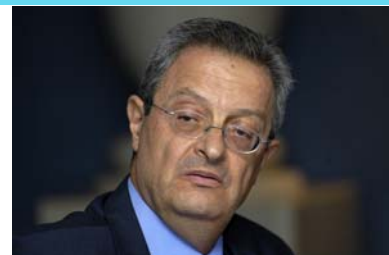
Mesa Redonda:

POSIBLES ELEMENTOS PARA EL TRATAMIENTO MULTILATERAL DE LA MIGRACIÓN EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO

DEL DIÁLOGO REGIONAL AL INTERREGIONAL:
LOS FOROS CONSULTIVOS IBEROAMERICANOS
SOBRE LAS MIGRACIONES, VISTOS DESDE EL
OTRO LADO DEL ATLÁNTICO

Joaquín Arango

Director del Centro de Estudios sobre
Migraciones y Ciudadanía
Instituto Ortega y Gasset
España
Ponente



1. En tiempos recientes, las migraciones internacionales se han situado en el centro de la atención pública en numerosas sociedades, tanto receptoras de inmigración como de origen de los flujos, adquiriendo una importancia y una relevancia inusitados.

2. Una manifestación de tal relevancia es la inclusión de las migraciones internacionales entre los grandes retos de Iberoamérica por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones en su XV Cumbre de Salamanca (España).

3. Esta relevancia se inscribe en la creciente preocupación por la gobernabilidad internacional de las migraciones internacionales. Como se dice en el reciente Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, éstas "implican a una amplia variedad de protagonistas que tienen intereses diferentes y a veces opuestos y están cada vez más vinculadas con otras cuestiones mundiales acuciantes como el desarrollo, el comercio, los derechos humanos y la seguridad" (p. 68). Y más adelante: "la naturaleza misma de las migraciones transnacionales exige una cooperación internacional y responsabilidades compartidas. No obstante, la realidad es que la mayoría de los Estados no han querido comprometerse plenamente con el principio de cooperación internacional en el ámbito de las migraciones internacionales porque las políticas migratorias aún se formulan principalmente a nivel nacional." (p. 69).

4. No existe un marco de carácter mundial para tal cooperación internacional y el correspondiente reparto de responsabilidades, aunque sí se cuenta con importantes elementos en el terreno de la protección de los derechos humanos, de los derechos de los trabajadores y de los refugiados; y mucho menos un plan de

acción de la comunidad internacional para maximizar los beneficios de las migraciones y minimizar sus costes de todo tipo.

5. Tal preocupación ya emergió en la última Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en septiembre de 1994,. Entonces, ante las graves dificultades encontradas para llegar a un consenso aceptable sobre la cuestión --derivadas ante todo de la existencia de posiciones confrontadas, cuando no antagónicas, entre países principalmente receptores y países principalmente de origen--, se optó por posponer la discusión cabal de la misma y remitirla a una futura conferencia internacional de las Naciones Unidas de carácter monográfico.

6. En los años transcurridos desde entonces, el fracaso de los intentos realizados para convocar tal Conferencia ha puesto reiteradamente de manifiesto la persistencia de intereses encontrados. A su vez, esta persistencia emana de un estado de cosas diferente del pasado, que encuentra su explicación en algunas de las características que revisten las migraciones internacionales en nuestros días. Entre ellas se cuentan la mundialización que están experimentando; el desequilibrio entre oferta y demanda de migrantes; la creciente heterogeneidad de la composición de los flujos y su impacto sobre la etnicidad de las sociedades receptoras; la disminución relativa de la demanda de trabajo en la mayor parte de los países receptores por la intensificación de capital y la creciente aplicación de procesos de producción intensivos en tecnología, así como por cambios en la división internacional del trabajo que han desviado las operaciones intensivas en trabajo hacia países con menores costes laborales, reservando para los centrales las que suponen mayor valor añadido; y el consiguiente desplazamiento de buena parte de la demanda de trabajo hacia trabajadores cualificados. Todo ello ha resultado, en amplios segmentos de

las sociedades receptoras, en un deterioro de la valoración colectiva de la inmigración, en el desarrollo de sentimientos adversos, cuando no hostiles, hacia los inmigrantes y en la proliferación de políticas restrictivas del acceso. Por su parte, la proliferación de barreras a la libre circulación ha tenido como consecuencia crecientes flujos de inmigración irregular, muchas veces fomentados o canalizados por intermediarios que ven en ese estado de cosas una oportunidad de beneficio. Y, cerrando el círculo, la intensificación de los flujos irregulares contribuye a, o da pábulos al endurecimiento de las restricciones. Todo ello milita en contra del funcionamiento ordenado de las migraciones y dificulta que éstas sean vistas como beneficiosas para las dos partes implicadas en la relación.

7. Sin embargo, puede decirse que las migraciones internacionales nunca han sido más necesarias que en nuestros días, tanto para regiones abundantes en mano de obra y escasas en oportunidades laborales como para regiones con relativa escasez de población activa y amplia dotación de capital. De ahí que las posibilidades de complementariedad entre las necesidades de unas y otras sean también las mayores que jamás han existido. Pero a la realización del potencial de complementariedad inherente a las migraciones se oponen formidables obstáculos.

8. A su vez, este estado de cosas contribuye a explicar la relevancia extraordinaria de las migraciones internacionales en nuestros días, y la alta prioridad que reciben en las agendas de los gobiernos nacionales, de las organizaciones internacionales y de muy diversas instancias de la sociedad civil. Y todo ello otorga una relevancia incuestionable a la gobernabilidad de las migraciones internacionales.

9. Numerosas iniciativas recientes confirman la persistencia e incluso intensificación de la preocupación por la gobernabilidad de las migraciones internacionales. En los últimos años estamos asistiendo a una proliferación de iniciativas, frecuentemente plasmadas en documentos de amplia circulación, que se hacen eco de su necesidad, tanto en la esfera de las Naciones Unidas, como en las de organizaciones especializadas como la Oficina Internacional del Trabajo o la Organización Internacional para las Migraciones, entre otras. Especial resonancia han tenido los trabajos de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales y el recién publicado Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Migraciones Internacionales y Desarrollo, de mayo de 2006. Y cabe pronosticar que ese interés alcance un momento álgido en el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migración Internacional y Desarrollo que tendrá lugar en la próxima Asamblea General en New York, en septiembre de 2006.

10. En el desarrollo reciente de la cuestión migratoria, enormemente dinámica, aparecen elementos que permiten pensar en la posibilidad de reducir la contraposición de intereses entre países de origen y países receptores y de encontrar marcos para la cooperación fructífera entre países que ocupan posiciones diferentes en relación con la dirección de los flujos migratorios.

11. Una muestra simbólica de ello es el hecho de que cada vez se insista más en la creciente inadecuación de la tradicional dicotomía que opone a países de origen y destino de flujos migratorios.

Al mismo tiempo, cada vez cobra más relevancia la categoría de países de tránsito. No pocos países reúnen simultáneamente las tres condiciones. Ese reconocimiento puede ayudar a superar la percepción de que los intereses entre unos y otros son contrapuestos.

12. No obstante, un mínimo de realismo obliga a reconocer que, en relación con los flujos migratorios, algunos países son principalmente de origen, otros principalmente de destino y otros de tránsito. Otra forma de expresarlo es afirmar que, en relación con las migraciones internacionales, las preocupaciones de algunos países se dirigen sobre todo a la emigración de sus ciudadanos, o a las condiciones en que éstas se producen y las consecuencias que generan, mientras las de otros países emanan ante todo de la recepción de inmigrantes de otros países, las condiciones en que ésta se produce y las consecuencias que de ella derivan. Esta consideración es imprescindible a efectos de la elaboración o diseño de políticas.

13. Entre los elementos novedosos, a los que antes se aludía, que permiten pensar en la posibilidad de reducir la contraposición de intereses y encontrar marcos para la cooperación fructífera entre países que ocupan posiciones diferentes en relación con la dirección de los flujos migratorios, destaca la perspectiva que recuerda que las migraciones internacionales pueden ser beneficiosas para los dos polos implicados en las mismas. A esa posibilidad se alude con expresiones como soluciones *win-win* (en las que ambas partes son beneficiosas, opuestas a escenarios de suma cero) o incluso *win-win-win*, añadiendo a los propios migrantes a los países de origen y destino. Un ejemplo reciente, entre muchos, es el constituido por un ambicioso proyecto de investigación, en curso de desarrollo, impulsado por la OCDE y la Unión Europea, que lleva el revelador título "Gaining from Migration".

14. En este gradual y todavía parcial cambio de atmósfera están pesando, por una parte, el volumen creciente de las remesas y la importancia acrecentada que se les atribuye, así como las contribuciones reales o potenciales que pueden hacer las llamadas diásporas o comunidades de emigrados al desarrollo de sus países de origen, o, si no al desarrollo, en el caso de las remesas, a la reducción de la pobreza; y, por otra, el creciente reconocimiento de necesidades demográficas y laborales por parte de países receptores afectados por procesos de envejecimiento de la población.

15. La preocupación por la gobernabilidad de las migraciones internacionales se viene manifestando desde hace no pocos años en el ámbito iberoamericano. Las principales manifestaciones de la misma, aunque no las únicas, son los foros conocidos como Conferencia Regional de Migración -también denominada "Proceso Puebla"-y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, así como algunas iniciativas adoptadas en el marco de la Cumbre de las Américas. Seguramente ninguna región ha sido tan abundante en procesos consultivos regionales como la iberoamericana, y en ninguna han alcanzado éstos resultados tan estimables, en especial en relación con una mejor comprensión del fenómeno y su complejidad, en la promoción de la cooperación

entre países y en el desarrollo de capacidades. Quizás en ninguna región ha sido tan rico y continuado el diálogo intergubernamental en materia de migraciones internacionales, dando lugar a una ya larga tradición y un valioso acervo.

16. Pero, como también sostiene el aludido Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, tales procesos consultivos adolecen aún de algunas insuficiencias. Un motivo de preocupación "en lo referente a los procesos consultivos regionales es el hecho mismo de que sean regionales y que por lo general no hayan dado lugar a consultas interregionales", mientras que "los flujos migratorios son cada vez más intercontinentales y mundiales." (p. 74).

17. Pocas dudas pueden haber acerca de que la cooperación interregional se enfrenta con formidables dificultades, aún mayores de las que encuentran los foros de diálogo regionales. Un ejemplo cercano de tales dificultades es el constituido por la experiencia de la Asociación Euro-mediterránea, conocida como Proceso de Barcelona, cuyos resultados no han estado hasta la fecha a la altura de las expectativas despertadas. Pero tales dificultades en ningún modo pueden considerarse insuperables.

18. En relación con la conveniencia de ampliar a la dimensión interregional los procesos consultivos regionales, es importante llamar la atención sobre el hecho de que, hasta la fecha, las iniciativas multilaterales de consulta sobre migración en la región han implicado a numerosos países de ésta, junto con, en algún relevante caso, los Estados Unidos y Canadá, pero no han incluido a otros países del ámbito iberoamericano como España y Portugal.

19. Y si, como reza la convocatoria del presente Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones, "el principal objetivo del Encuentro es constituir, en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, un ámbito de cooperación para el tratamiento de la migración internacional, entre países de origen, tránsito y destino de flujos migratorios", parece razonable tratar de incorporar al análisis a estos dos países.

20. De hecho, en tiempos recientes -de manera especial en el último decenio-- España y Portugal se han convertido en importantes destinos de flujos migratorios originados en Iberoamérica, invirtiendo la dirección de las relaciones migratorias que en el pasado vincularon a los miembros europeos de la comunidad iberoamericana con los del hemisferio occidental.

21. De hecho, el estudio de la realidad y la dinámica migratorias de la región cada vez se proyecta más sobre tres espacios: los flujos entre países latinoamericanos, los que tienen por destino Estados Unidos y Canadá y los que se dirigen a España y Portugal.

22. Estos últimos flujos están atrayendo considerable atención en la comunidad académica internacional, por la relativa novedad que suponen y por la especificidad que puede derivar de la existencia de una comunidad lingüística y cultural entre venidos de fuera y receptores, y la posible facilidad de integración a que tal comunidad puede contribuir.

23. Hasta hace muy pocos años, Portugal ha recibido sobre todo flujos migratorios procedentes de países de habla portuguesa, y entre ellos ha ocupado, y sigue ocupando un lugar de primer orden Brasil.

24. Por lo que hace a España, los flujos de inmigración procedentes en países del continente americano han sido relevantes desde el primer momento de su conversión en país receptor, pero se han intensificado de forma extraordinaria en los últimos diez años, hasta convertirse en la primera comunidad entre los aproximadamente cuatro millones de extranjeros empadronados en municipios españoles. Ecuador, Colombia, Argentina, Perú, Bolivia y la república Dominicana se cuentan destacadamente entre los principales países de procedencia de los inmigrantes establecidos en España. Por su parte, España se ha abierto camino entre los principales destinos para ciudadanos de la región.

25. La posible y deseable inclusión de España y Portugal en el marco de iniciativas multilaterales de consulta sobre migración, particularmente en la región, presenta el atractivo de que en la actualidad ambos son ante todo países receptores, lo que puede hacer potencialmente más relevante y fructífera la colaboración con otros países de la región.

26. Y presenta, además, otro atractivo, que es a la vez una fuente de complejidad: el hecho de que Portugal y España son miembros de la Unión Europea, ente supranacional que desde hace años está embarcado en la construcción de una política común de inmigración y asilo. El atractivo reside en el hecho de que, al ser la Unión Europea un espacio de libertad y seguridad sin fronteras internas, la adquisición de la condición de residente de larga duración en cualquiera de los países que la componen permite, desde 2006, el establecimiento de los inmigrantes en cualquier otro país miembro. En consecuencia, la emigración de ciudadanos iberoamericanos supone el ingreso y potencial establecimiento en la totalidad de la Unión Europea.

27. Por su parte, el aludido elemento de complejidad radica en el hecho de que las políticas de inmigración y asilo de España y Portugal están crecientemente condicionadas por su pertenencia a la Unión Europea, con la consiguiente limitación de su autonomía normativa. De hecho, algunas esferas de tales políticas están ya comunitarizadas, y sustraídas por tanto a la libre decisión de los Estados. Ese es notoriamente el caso de las políticas de visados, de capital importancia por su influencia sobre los flujos. Como es sabido, la decisión de incluir o no en la relación de Estados cuyos nacionales precisan de visado para acceder a un país de la Unión Europea corresponde a ésta y no a los Estados miembro.

28. Por ello, la cooperación y coordinación en materia de migraciones entre España y Portugal, por un lado, y los restantes Estados de la Comunidad Iberoamericana de Naciones reviste un carácter interregional.

29. Ello obliga a buscar fórmulas institucionales de diálogo y cooperación que permitan a los dos miembros europeos de la Comunidad Iberoamericana asociarse a los foros ya existentes.

30. A tal efecto, un obstáculo menor, o en todo caso una circunstancia a tomar en consideración, es el principio establecido por la Conferencia Regional de Migración de que, para poder adquirir la condición de observador, un Estado deberá estar geográficamente situado en el continente americano. Las demás condiciones exigidas no suscitarían, en su caso, dificultad alguna para la asociación de Portugal y España. Por su parte, la Conferencia Sudamericana de Migraciones, se define razonablemente como foro de coordinación y consulta en materia migratoria para los países de América del Sur.

31. La Organización Internacional para las Migraciones, de la que recientemente España ha entrado a formar parte, puede desempeñar un papel estratégico, habida cuenta de su experiencia y recursos y de su implicación en procesos latinoamericanos de cooperación multilateral en la materia, en el esfuerzo por encontrar las fórmulas que mejor vinculen a España y Portugal con los procesos consultivos y de cooperación en curso.

32. Especial relevancia, aunque en ningún caso exclusiva, reviste la posible asociación de España y Portugal con la Conferencia Sudamericana de Migraciones, dado que el grueso de los migrantes latinoamericanos que reciben ambos procede de países de ese ámbito. En efecto, como ya se ha dicho, cinco de los países miembros de tal Conferencia se cuentan entre los que más contribuyen al crecimiento de la población inmigrada en España (Ecuador, Colombia, Argentina, Bolivia y Perú); y Brasil es un país de origen de particular significación para Portugal.

33. Por su parte, la Secretaría General Iberoamericana también podría desempeñar un papel eficaz en la búsqueda de fórmulas de diálogo y cooperación institucionales entre los países europeos y latinoamericanos de la Comunidad de Naciones.

34. La deseabilidad de tal interacción está implícitamente reconocida en los objetivos de la Conferencia Sudamericana, por cuanto incluyen "la concertación entre países receptores y emisores de migrantes" y "la promoción de la migración ordenada y planificada como solución a la migración irregular".

35. Más precisamente, entre las decisiones adoptadas en la Tercera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, celebrada en Quito en Agosto de 2002, se contaba la de "intensificar la coordinación regional, a fin de promover la cooperación interregional con la Unión Europea, para establecer normas y procedimientos que conduzcan a la regulación y ordenamiento de los flujos migratorios, tomando en consideración los lazos históricos y culturales existentes entre las dos regiones".

36. Por lo que hace a la Conferencia Regional de Migración, en el Comunicado Conjunto de Puebla, en marzo de 1996, ya se afirmaba que "la migración es un fenómeno con ventajas potenciales tanto para los países de origen como para los de países de destino", y no cabe duda de que Portugal y, sobre todo, España se cuentan entre éstos últimos.

37. Lo que antecede está en consonancia con el principal objetivo del Encuentro, que es "constituir, en el seno de la

Comunidad Iberoamericana de Naciones, un ámbito de cooperación para el tratamiento de la migración internacional, entre países de origen, tránsito y destino de flujos migratorios."

38. En el plano sustantivo, una importantísima razón para intensificar la cooperación en la materia con los otros países de la Comunidad Iberoamericana reside en el hecho de que la mayor parte de los flujos que recibe España, incluidos los originados en América Latina, se producen en condiciones de irregularidad de facto. Y se dice de facto y no de iure porque cabe argüir que la mayor parte de las entradas se producen por cauces formalmente legales, aparentemente para estancias de corta duración para las que no se precisa visado o para las que basta un visado de turismo; pero, a su vez, la mayor parte de tales entradas dan lugar a estancias prolongadas, más allá de los 90 días autorizados, lo que convierte a los que así han entrado en irregulares sobrevenidos, algo que ocurriría en todo caso al producirse su ingreso en el mercado de trabajo.

39. La conveniencia de fomentar la inmigración legal se corresponde con el primer compromiso adquirido en la Declaración de Salamanca, que no es otro que "coordinar políticas comunes para la canalización y el tratamiento ordenado de los flujos migratorios". Preocupación central de la misma era "diseñar un marco iberoamericano de migraciones basado en la canalización ordenada y la regularización inteligente de los flujos migratorios, la cooperación contra el tráfico y la trata de personas", sin perjuicio de "la responsabilidad de cada país por el diseño de las políticas públicas al respecto".

40. Desde luego, tal canalización y tratamiento ordenado es cualquier cosa menos fácil, como demuestra la creciente importancia y volumen de la migración irregular en todas partes.

41. Una buena práctica que emana de la experiencia española en la regulación de las migraciones es la celebración de convenios bilaterales para la contratación en origen de trabajadores migrantes.

Desde hace un cierto número de años, España ha firmado convenios bilaterales con Estados que constituyen importantes fuentes de inmigración laboral hacia ella. Entre tales convenios se cuentan los celebrados con Ecuador, Colombia y la República Dominicana. La finalidad de estos acuerdos es regular los flujos migratorios, mediante la selección en origen de trabajadores, a través de comisiones mixtas de selección, integradas por representantes de las administraciones de ambos Estados. En las mismas pueden participar los empleadores o sus representantes legales. Un punto fuerte de este diseño es la prohibición de que en la selección participen reclutadores privados, lo que ayuda a evitar muchos de los abusos registrados en experiencias semejantes en otras latitudes. Los trabajadores así seleccionados vienen a cubrir vacantes en los mercados de trabajos españoles, detectadas por las autoridades laborales tras el preceptivo diálogo con los interlocutores sociales -empresariales y sindicales- y su publicación en forma de contingente anual. Los países firmantes de los convenios tienen preferencia en la cobertura de tales vacantes. Y vienen provistos de los correspondientes contratos de trabajo, con los preceptivos permisos de residencia y trabajo, para incorporarse de

forma inmediata a sus puestos de trabajo, y con la correspondiente afiliación y alta en la Seguridad Social. Los convenios bilaterales regulan prácticamente todos los aspectos de la relación laboral, incluidas las condiciones de trabajo y la remuneración por el mismo, así como el alojamiento y todos los detalles pertinentes. Y son aplicables tanto a trabajos de temporada como a otros de carácter estable. Las evaluaciones llevadas a cabo sugieren que el procedimiento debe refinarse considerablemente para mejorar su eficacia y agilidad, pero no deja de constituir un marco interesante para la regulación de las migraciones laborales.

42. Hasta la fecha, el procedimiento descrito parece haber funcionado mejor para la cobertura de puestos de trabajo de naturaleza estacional que para los de carácter estable. Pero conviene recordar que esta vertiente se corresponde con el quinto compromiso adquirido en la Declaración de Salamanca, consistente en desarrollar políticas conjuntas que faciliten también procesos de migración temporal, incluyendo estímulos de capacitación entre otros. En algunos casos están incluidos.

43. Ningún obstáculo se opone a la posibilidad de ampliar el contenido de estos convenios, a fin de hacerlos más integrales. Entre las facetas susceptibles de adición se contarían las relativas a la formación o capacitación de los trabajadores, a la colaboración en materia de envíos de remesas, para la reducción de los costes de transferencia, o al retorno de los beneficios de seguridad social devengados por los trabajadores migrantes, objetivo éste último formulado por la Iniciativa de Santiago de 1998 sobre el trabajador migrante, Cumbre de las Américas.

44. Por lo que hace a iniciativas de co-desarrollo, contempladas igualmente entre los compromisos de la Declaración de Salamanca, España podría aportar a los foros de diálogo algunos ejemplos de buenas prácticas entre las actividades de ese carácter desarrolladas por gobiernos subnacionales y organizaciones sociales. Ello podría contribuir a la elaboración de un vademécum de pautas a seguir para conseguir la máxima eficacia y adecuación a las necesidades que se pretende atender, y para promover la cooperación de las sociedades implicadas.

45. Otra razón que abona la conveniencia de establecer marcos de diálogo y cooperación entre España y los países de la región es la relativa facilidad de naturalización que la legislación española reserva a los ciudadanos de países de la Comunidad Iberoamericana, en comparación con los requisitos exigidos a ciudadanos de otras regiones. La naturalización por transcurso del tiempo sólo requiere, en el primer caso, dos años, y en muchos casos no supone la renuncia a la nacionalidad de origen.

46. Una buena práctica que España puede presentar en relación con el respeto de los derechos de los migrantes con independencia de su condición migratoria -lo que constituye punto prioritario tanto para la declaración de Salamanca como para la Conferencia Regional de Migración y los demás foros regionales- es la inscripción de los inmigrantes, regulares e irregulares, en el Padrón Municipal de Habitantes, que constituye un documento oficial. Además de permitir un mejor conocimiento de los migrantes y sus necesidades para las autoridades municipales, dicha inscripción

tiene la virtud de reducir la distancia que separa a los irregulares de los que están en situación legal, minorando y, consiguientemente, su posible criminalización. Además les confiere ventajas tangibles como la Tarjeta Sanitaria y una mayor facilidad para la matriculación de los niños y jóvenes en los establecimientos educativos. Finalmente, tiene la virtualidad nada desdeñable de constituir prueba de presencia especialmente válida en la tesitura de una regularización extraordinaria. Todo ello convierte a la inscripción padronal de los inmigrantes en situación irregular en un instrumento para su integración.

46. Otra buena práctica, derivada de su experiencia reciente, que España podría aportar al acervo común, para su eventual consideración por otros países, además de las ya aludidas, es la implicación activa de las autoridades consulares de países de origen de flujos migratorios en procesos extraordinarios de regularización, como se ha verificado en el que ha tenido lugar en 2005.

47. Otra buena práctica susceptible de presentación en el futuro puede ser el desarrollo de legislación e instrumentos para la lucha anti-discriminación, en el que España está comprometida en el próximo futuro por mor del desarrollo de dos Directivas en la materia de Unión Europea recientemente internalizadas. Esta línea de actuación se corresponde con el tercero de los compromisos de la Declaración de Salamanca, el relativo a la lucha contra la discriminación y la puesta en valor de la diversidad, e indirectamente con el segundo, la preocupación por el respeto de los derechos y la integración de los migrantes.

Algunas de las buenas prácticas aludidas podrían, tras el debido escrutinio y su paso por un cedazo crítico, ser susceptibles de extensión a otros casos.

48. Algunas otras posibles contribuciones se ampararían en la idea de que es factible ampliar el acervo acumulado en los foros regionales de diálogo, cuyos ejes principales han girado hasta la fecha en torno al respeto de los derechos y de la dignidad de los migrantes, la lucha contra el tráfico de seres humanos, la evitación de los abusos y de la discriminación, y la compartición de experiencias e información.

49. Otra modalidad de cooperación susceptible de exploración de formas de migración facilitadoras de la circularidad, la migración temporal y, en su caso, el retorno, a veces frenado por el temor a que ello entrañe el cierre de puertas. Una figura legal que eventualmente podría contribuir a estos patrones migratorios, interesantes para muchos candidatos, podría ser los visados de entrada múltiple,

50. Finalmente, una perspectiva de cooperación que va decididamente en la misma dirección de beneficio mutuo o win-win es la que fija la atención en la posibilidad de realizar, a través de flujos migratorios, el potencial de complementariedad que existe entre países con muy diferentes estructuras demográficas y de fuerza de trabajo y, consiguientemente, necesidades demográficas y laborales contrapuestas y, por tanto complementarias. Tal complementariedad podría reforzarse con acuerdos de cooperación internacional en la esfera de la capacitación. Y los foros regionales

podrían alumbrar, a tal efecto, algún mecanismo de tipo clearing house, que, tras poner en común la información disponible sobre las necesidades de unos y otros, facilitase el correspondiente encuentro entre las mismas. En esta orientación están mostrando interés organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE y la Unión Europea, entre otras.

51. A tal efecto, conviene tener en cuenta que, en el caso de España, los inmigrantes, incluidos una mayoría de los procedentes de Iberoamérica, tienden a ocupar puestos de trabajo de baja cualificación. Muchas veces la cualificación de los inmigrantes está por encima de la de los puestos que ocupan, lo que supone cierto grado de descalificación profesional. Al mismo tiempo, ese hecho contiene una promesa de movilidad ocupacional y social, una vez superados los primeros estadios de la migración y dejados atrás los sectores de entrada. Conviene tener en cuenta, además, que la emigración para cubrir puestos de trabajo de baja cualificación entraña algunas ventajas para los países de origen: por un lado, supone un menor grado de fuga de cerebros o *brain drain*; por otro, contribuye más a la reducción de la pobreza.

52. En conclusión, la efectiva incorporación, en la forma y modalidad que se consideren más deseables, de España y Portugal a las actividades de los foros de consulta multilaterales existentes en la región puede constituir un valioso elemento para el tratamiento multilateral de las migraciones en el ámbito iberoamericano, contribuyendo así a la gobernabilidad migratoria.

V. QUINTA PARTE

MESA DE TRABAJO 3:

GOBERNABILIDAD MIGRATORIA

Mesa Redonda:

POSIBLES ELEMENTOS PARA EL TRATAMIENTO MULTILATERAL DE LA MIGRACIÓN EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO

ELEMENTOS PARA EL TRATAMIENTO MULTILATERAL DE LAS MIGRACIONES EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO

Eugenio Ambrosi

Representante Regional de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para el Cono Sur
Secretaría Técnica de la Conferencia Sudamericana de Migraciones

Ponente



Rediseñando el mundo

Las migraciones son parte estructural de la historia de la Humanidad. Hemos sido por miles de siglos una especie nómada. En éste momento de nuestra historia asistimos a un proceso de globalización que se define, en un planeta organizado en Estados, por la mundialización de los mercados, los avances tecnológicos, la liberalización de movimientos del capital financiero y de las inversiones directas, entre otros factores. Este proceso significa un rediseño a velocidad creciente del panorama económico y político mundial y la consiguiente institucionalización de foros multilaterales donde se intentan resolver las reglas de juego internacionales. El comercio mundial cuenta con un organismo internacional, la OMC, las monedas tienen entes reguladores, como el FMI, y el sistema de Naciones Unidas hace frente a gran parte de los grandes temas que preocupan a la humanidad. Pero los movimientos de población, aparte de las acciones humanitarias, sufren de un sub-tratamiento político e institucional multilateral a pesar de la gran atención que ocupan en el nivel nacional o bi-lateral. Si no se enfrenta con mucha energía la organización digna, respetuosa de los derechos humanos del encuentro entre oferta y demanda de empleo a nivel global, junto con otros problemas clave vinculados a las migraciones, habremos perdido uno de los más importantes desafíos que tiene este siglo XXI.

El tema de los movimientos masivos de población y el consiguiente proceso necesario de construcción institucional de un foro multilateral global está inconcluso.

El punto 1 del acto constitutivo de la OIM estipula que es su función proveer a los Estados y organizaciones internacionales un foro para cooperar y coordinar esfuerzos en los temas de la inmigración internacional, hacer estudios y desarrollar soluciones prácticas.

La gran respuesta que tienen los Procesos Consultivos regionales, la convocatoria de las Naciones Unidas al Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo, la agenda de la Cumbre Iberoamericana de 2006, permiten suponer que llegó el momento de un salto cualitativo en el tratamiento multilateral de las migraciones.

Diseñando el Espacio Iberoamericano para las Migraciones

El conjunto de países que configuran el espacio iberoamericano, cuentan con las bases para el desarrollo de los instrumentos adecuados de discusión multilateral de todos los temas relativos a las migraciones. Doce Estados de América del Sur lo hacen regularmente, desde 1999, en el Proceso Consultivo Regional de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. Once Estados, más al norte de nuestro continente, lo hacen desde 1996 a través del "Proceso Puebla". La Organización Internacional de Migraciones, como organismo especializado desde hace más de medio siglo, asegura las Secretarías Técnicas de estos procesos de consulta entre gobiernos, que asocian, cada vez más, a organizaciones de la sociedad civil.

Desde el lanzamiento de la iniciativa de Berna en 2001, promovida por la Oficina Suiza para los Refugiados, varios Procesos Consultivos Regionales tuvieron y tienen lugar en otras regiones del mundo. En Europa occidental existe el diálogo 5+5. La OIM cuenta con 118 Estados miembros, 290 oficinas a través del mundo, y ha ejecutado el año pasado 950 millones de dólares con la ayuda de 5400 funcionarios operacionales. El espacio iberoamericano está muy presente en las actividades de la OIM.

No obstante el crecimiento de las perspectivas multilaterales globales, las iniciativas regionales (como el acuerdo de Schengen en Europa) o bilaterales continúan siendo un medio eficaz para abordar determinadas cuestiones migratorias que incumben a los Estados, como la migración laboral, la gestión fronteriza y el retorno de los migrantes irregulares. Las condiciones geográficas e históricas demarcan espacios privilegiados de negociación bilateral.

El principio de los Procesos Consultivos Regionales consiste en que *los Estados se reúnen para concertar diálogos informales y no vinculantes, así como el intercambio de información sobre cuestiones migratorias. Estas consultas brindan una oportunidad para que los gobiernos compartan experiencias y buenas prácticas, potencian el entendimiento de la dinámica migratoria contemporánea y sirven para descubrir los intereses compartidos y complementarios, así como las posibilidades de colaboración en asuntos migratorios. El clima de confianza que se propicia con esta índole de consultas sirve para fortalecer la seguridad en la capacidad de los Estados para cooperar entre sí, y con las demás partes concernidas, de forma más eficaz en la gestión migratoria.* (OIM, 2006)⁽³¹⁶⁾.

El Espacio Iberoamericano cuenta con las condiciones necesarias para constituirse en un foro privilegiado del tratamiento de la temática vinculada a las migraciones, en beneficio mutuo, si logra establecer una voluntad política y una visión común.

Actualmente el paso de las fronteras, es decir el paso de las barreras entre distintas soberanías, despierta preocupaciones que se sienten como amenazas: terrorismo, tráfico de drogas y de personas, pandemias, "identidades y culturas amenazadas", lo que lleva a la militarización de las fronteras, edificación de barreras físicas y electrónicas, centros de detención, todo ello mientras se negocian las disminuciones de barreras arancelarias. Y además el efecto paradójico de que, cuanto más se cierran las fronteras, más se favorece la criminalización de todos los tráfico, que se vuelven más rentables. Sin embargo, es el desequilibrio entre oferta y demanda de trabajo y las diferencia en los niveles de vida en los diferentes países el motor real de estos movimientos migratorios.

El tratamiento de la temática migratoria se ve acompañado por otras preocupaciones, como el limitado desarrollo de las sociedades de origen y la integración de los migrantes en las de acogida. El desafío interesante, en el caso que analizamos hoy, es la presencia, en este particular espacio formado de metropolis y de ex-colonias, de países con alto grado de desarrollo y de países emergentes con toda la diversidad de potencial y de problemáticas imaginables, compartiendo sin embargo algunos rasgos comunes, como el ejercicio de la democracia, y nuestro pasado común.

Con qué contamos hoy?

Tenemos hoy los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR), entendidos como grupos informales integrados por los representantes de los Estados de una determinada región o de Estados con intereses análogos en una o más regiones con

problemáticas migratorias comunes-, por organismos internacionales y, a veces también, por organizaciones de la sociedad civil.

A través de estos procesos, los Estados con diferentes opiniones acerca de la migración pueden determinar los intereses en común y oportunidades de colaboración en el ámbito de la migración. Los PCR pueden fomentar además el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los países en materia migratoria.

Otra de las características más vitales que ha mostrado la experiencia de los procesos consultivos tiene que ver con la flexibilidad para responder en forma tangible e inmediata a cuestiones prácticas y a los intereses en permanente evolución de los países participantes. Son útiles para ventilar los problemas acuciantes, que de todas maneras es necesario tratar.

Cómo potenciar estos procesos?

Los PCR se podrían potenciar de modo significativo mediante un fecundo intercambio entre ellos mismos, habida cuenta de la naturaleza mundial de los flujos migratorios. La mayoría de los PCR no se relacionan entre sí, o lo hacen poco, ese intercambio futuro podría ser muy fructífero. Los PCR son de naturaleza "no vinculante", el factor clave de su éxito pasa por la voluntad política y el compromiso de los gobiernos para avanzar y profundizarlos. En este sentido, la falta de recursos podría constituir no sólo un obstáculo insalvable para su consolidación, sino también un reflejo de la insuficiencia de tal compromiso por parte de los Estados miembros en relación con el funcionamiento y fortalecimiento de los procesos consultivos. Los PCR abordan también con especial énfasis temáticas como los derechos humanos, el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, el desarrollo, la migración y la cuestión de género, entre otros temas que tienen que ver con los factores multidimensionales de la migración internacional.

Lo que tenemos no es suficiente

Un elemento que puede ayudar a tomar distancia y desarrollar una visión constructiva es recordar que a lo largo de la historia de este "espacio iberoamericano", los roles han ido variando, las migraciones del norte al sur del siglo XIX y principios del XX se volvieron desde el sur al norte desde mediados del siglo XX a nuestros días. También la historia de las persecuciones políticas y de las tierras de asilo ha ido variando. Así como el flujo desde la Península Ibérica se detuvo un día y cambió de sentido, así puede pasar con el flujo desde las Américas hacia la Península.

Las migraciones pueden dejar de ser un flujo unidireccional para transformarse en circulación de ciudadanos, y puede ordenarse, humanizarse y transformarse en un factor de desarrollo y de beneficio común, volviéndose la columna vertebral de la construcción de un espacio económico, político y cultural iberoamericano con sus propias características en el esquema de la globalización.

⁽³¹⁶⁾ OIM (2006); *La Migración Internacional y el Desarrollo. Perspectivas y Experiencias de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*, Ginebra. Págs. 22 y 23.

Hay buenas razones para que sea deseable transformar, lo que hace un poco más de cinco siglos fue un choque de civilizaciones, en un proyecto ejemplar de desarrollo común. Hay mucho para ganar si logramos articular una visión común, una voluntad política común y una comunidad de intereses que vea más allá que la simple resolución de los problemas más acuciantes, de los plazos políticos electorales, de los ciclos cortos de la economía y de la sociedad.

Cómo desarrollamos una visión iberoamericana?

Como todo gran emprendimiento debemos partir de valores éticos comunes y de una comprensión profunda y compartida de la realidad, pasando por encima de intereses coyunturales y visiones de corto plazo. La construcción de la Unión Europea es un buen ejemplo de ello.

Los valores compartidos se han expresado, en el tema que nos concierne, por las ratificaciones de Convenios tan importantes como la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, y todo el conjunto de normativas internacionales que la mayoría de los Estados Iberoamericanos han hecho suyas. Todos compartimos nuestra adhesión a la democracia y el convencimiento de que es perfectible. Todos apoyamos la Declaración de Derechos Humanos, los Objetivos de desarrollo del Milenio. **Tenemos sobradas razones para afirmar que compartimos bases éticas y bases normativas comunes. Compartimos un continente desde tiempos inmemoriales y también una historia de más de cinco siglos con la Península Ibérica.**

En cuanto a la comprensión de la realidad, y en cómo transformarla en beneficio mutuo, hay elementos básicos para la construcción de un espacio en beneficio común, partiendo del elemento principal en el actual marco migratorio internacional, la oferta y demanda de empleo:

--- La movilidad de la población es parte estructural de un mundo de producción y mercados globalizados. Según el Banco Mundial citado en el informe del Secretario General de la ONU, los beneficios de la migración superan los esperados de la liberalización del comercio, especialmente para los países en desarrollo. En 2005, los emigrantes del mundo han enviado a sus familias 167.000 millones de dólares, de los ahorros de lo que su trabajo en el extranjero produce.

--- El envejecimiento de la población hace que los países con economías avanzadas tengan y aumenten en el futuro próximo un déficit de trabajadores en relación con la población pasiva. La demanda de trabajadores en servicios como salud y educación aumentará, así como la de personal altamente calificado en algunas áreas, como las tecnológicas.

--- El aumento de estudios terciarios en países de economías avanzadas aumenta las dificultades para satisfacer la demanda de trabajos no calificados a costos accesibles.

--- Las economías en desarrollo, mismo aquellas con un alto índice de crecimiento tienen dificultades para crear puestos de

trabajo incluso poco calificados, y los puestos para personal calificado son menos remunerados que en países desarrollados

--- La emigración ha contribuido a disminuir la pobreza debido a las remesas y a la disminución del desempleo, a pesar del costo social que significa por la separación de las familias y las consecuencias que puede tener para el propio desarrollo a mediano plazo.

Estos son sólo algunos de los elementos de una realidad que hace inevitable la presión migratoria vinculada a la oferta y demanda de trabajo. La experiencia de la integración de España y Portugal en la Comunidad Europea es rica en enseñanzas, la solidaridad europea y su voluntad política permitió un desarrollo económico considerable de estos países sin desmedro del desarrollo de los demás y habilitó la paulatina liberalización del movimiento de trabajadores y del aumento de los niveles de vida. Este proceso sigue su curso abriéndose a otros países recientemente integrados. Este hecho histórico puede ser ejemplar para la constitución de un espacio iberoamericano.

Aceptando esto, y enfocando el futuro con una óptica común para todas las partes del espacio iberoamericano que queremos crear esta visión puede tener las siguientes bases:

--- Es deseable un aumento de oferta de empleo y del nivel de vida y en los países en desarrollo, esto no es sólo éticamente justo sino que implica también una expansión del mercado para los países desarrollados y un aumento en la estabilidad global

--- Es necesario establecer mecanismos comunes de formación de competencias laborales que armonicen las ofertas y demandas de trabajo en todo el Espacio Iberoamericano, en el respeto de los derechos humanos y las normas internacionales vigentes; desalentando la inmigración ilegal y alentando la regularización de los inmigrantes

--- La construcción de este espacio debe completarse con planes que integren el potencial de contribución al desarrollo de los países de origen de los emigrados

--- Debemos tomar en cuenta la emigración sur-sur, entre países de América, que deben seguir las mismas reglas que la emigración sur-norte.

--- La circulación de personal es más deseable que la emigración unidireccional, debe facilitarse creando los mecanismos de incentivos para que los emigrados mantengan sus vínculos con los países de origen y que no pierdan los vínculos en los países de destino si regresan.

--- Los planes de educación superior en los países iberoamericanos deben tomar en cuenta las realidades de los mercados laborales de todo el espacio, y deben alentar los emprendimientos científicos, tecnológicos y educativos conjuntos, en beneficio mutuo. Se debe prosperar en el reconocimiento mutuo de títulos, diplomas y certificados de estudio, entre todos los países iberoamericanos.

--- Los regímenes de pensiones iberoamericanos deben tomar en cuenta las contribuciones de los trabajadores en dos o más países para no penalizar la circulación.

--- Los sistemas educativos deben tomar en cuenta la formación a la diversidad cultural, la lucha contra la xenofobia, el racismo y la discriminación.

--- El sistema financiero y fiscal no sólo no debe ser discriminatorio contra los trabajadores extranjeros sino que debe contar con incentivos para que sean posibles emprendimientos tanto en países de origen como de destino y emprendimientos binacionales.

--- Debemos crear un sistema de Estadísticas y Estudios al servicio del espacio iberoamericano, para facilitar la comprensión de las migraciones y una adecuada planificación.

En síntesis, es el establecimiento de planes de desarrollo conjunto en el Espacio Iberoamericano el paso necesario para resolver satisfactoriamente los problemas acuciantes de la emigración laboral. Es también el primer paso para la creación de un Espacio Iberoamericano más integrado en lo económico, político, social, científico, cultural.

V. QUINTA PARTE

MESA DE TRABAJO 3:

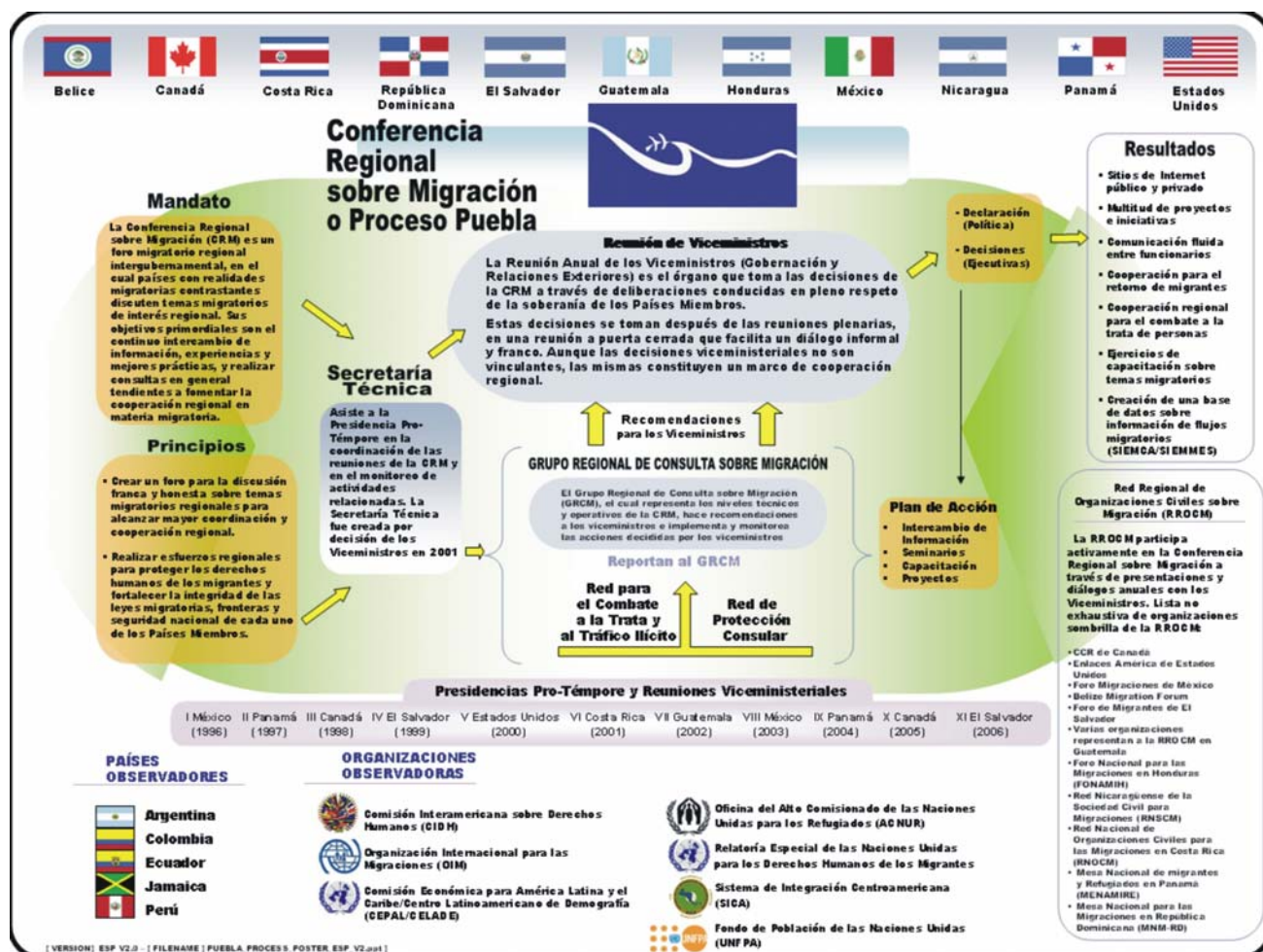
GOBERNABILIDAD MIGRATORIA

Mesa Redonda:

POSIBLES ELEMENTOS PARA EL TRATAMIENTO MULTILATERAL DE LA MIGRACIÓN EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO

CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN (CRM):
EL ROL DE LA SECRETARÍA TÉCNICA EN EL PROCESO

Luis Monzón
Coordinador
Secretaría Técnica
Conferencia Regional sobre Migración (CRM)
Ponente



- **Reuniones:** La reunión de Viceministros tiene lugar anualmente y aprueba una declaración y un documento de decisiones.

- **Idiomas:** Español e inglés son los idiomas utilizados por la CRM en todas sus deliberaciones y redacción de documentos.

- **Representación de país:** Los gobiernos están representados por funcionarios de los ministerios de RREE, gobernación, inmigración o justicia.

- **Puntos Focales:** Son funcionarios designados por los gobiernos que actúan como contactos principales. Son los enlaces directos entre el gobierno nacional y los trabajos de la CRM.

- **Grupo Técnico:** El Grupo Regional de Consulta se encarga de monitorear el progreso de las actividades a través del Plan de Acción.

Observadores de la CRM

- **Países:** Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú

- **Organizaciones:** el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe (CEPAL-CELADE), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Fondo de la ONU sobre Población (UNFPA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos de los Migrantes y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Participación de la Sociedad Civil

La CRM mantiene un diálogo continuo y abierto con organizaciones de la sociedad civil. La Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) actúa como el interlocutor principal ante la CRM en representación de las organizaciones nacionales de los países miembros.

La Secretaría Técnica

El rol de la ST consiste principalmente de los siguientes rubros

a) Coordinación y logística: Gestión general de la logística de los eventos, por ejemplo, negociar y seleccionar instalaciones, provisión de equipo audio-visual y de interpretación simultánea y traducción, registro de participantes, personal de apoyo y coordinación de eventos relacionados tales como cocteles de bienvenida, cenas oficiales, recepciones, montaje de salones, selección de menús para almuerzos y refrigerios, et cetera.

b) Consultoría: Proporcionar consejos a la Presidencia Pro-Témpore y países miembros en todas las áreas del proceso, incluyendo eventos, productos, proyectos, seguimientos, etc.

c) Agendas e Informes: Redacción de todas las agendas de reuniones incluyendo las comentadas para la moderación, así como preparar los borradores de documentos e informes financieros y de operaciones.

d) Seguimientos: Preparar borradores para la Presidencia Pro-Témpore sobre el seguimiento a los acuerdos y la implementación del Plan de Acción.

e) Actividades de Acercamiento: El Coordinador participa, en ocasiones, en eventos para compartir la experiencia de la CRM.

f) Enlace Continuo con los Puntos Focales de Gobiernos, Organizaciones Observadoras y la Sociedad Civil: La ST mantiene una comunicación constante con los principales contactos de todas las instancias participantes en el proceso. Para lograr una comunicación fluida, la ST mantiene dos sitios de Internet (uno público y otro privado); y

g) Publicaciones: Coordinación de la impresión de documentos de los eventos de la CRM.

Presupuesto de la Secretaría Técnica

- El presupuesto de la Secretaría Técnica se financia a través de contribuciones voluntarias proporcionales anuales.

- El presupuesto lo ejecuta el Coordinador de la Secretaría Técnica a través de la oficina Regional de la OIM en San José, Costa Rica

- En busca de la eficiencia y transparencia de gestión, a la Secretaría Técnica le aplican todas las directrices financieras y administrativas de OIM

- La Secretaría Técnica comparte oficinas con la Oficina Regional de la OIM en San José.

Desafíos al proceso

La CRM, como proceso consultivo regional no vinculante, enfrenta desafíos comunes a otros procesos. Principalmente se resaltan los siguientes:

- La búsqueda constante de que el proceso continúe siendo relevante en cuanto al tratamiento del tema migratorio por medio del impulso de iniciativas y proyectos exitosos

- Mantener la viabilidad financiera y el buen desempeño de la Secretaría Técnica como mecanismo de coordinación a corto y mediano plazos.

- Dada las características globales y la relevancia hemisférica de la migración internacional, el reto es la consecución de una convergencia efectiva con otros procesos consultivos a manera de enfocar problemas comunes desde una perspectiva de consulta exitosa, sin que la CRM pierda su propia identidad e idiosincrasia.

- Estos desafíos cobran más relevancia en torno a los posibles resultados del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo auspiciado por las Naciones Unidas.

