

Algunas dimensiones del ideario de la gobernabilidad migratoria: el proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones

Some dimensions of the idea on migration management: the institutionalization of the South American Conference on Migration

Claudia Isabel Ortiz

Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba; Argentina
claudiaisabel.ortiz@gmail.com

Resumen

Las migraciones internacionales contemporáneas se han convertido en el foco de diversos análisis en distintas escalas y ámbitos. El propósito del presente artículo es identificar y analizar algunas ideas-fuerzas estructurantes en torno a la categoría de gobernabilidad migratoria. Desde esta perspectiva, se analizan las declaraciones finales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones desde el año dos mil, fecha en la cual se celebró la primera reunión en Argentina, hasta la última realizada en Bolivia en el año dos mil diez. Se pretende poner en foco el proceso de institucionalización de este proceso a lo largo del período y la configuración de su discurso en torno a las migraciones regionales.

Palabras claves: migraciones contemporáneas; gobernabilidad migratoria; Conferencia Sudamericana de Migraciones.

Abstrac

Contemporary international migration has become the focus of various analysis at different scales and scopes. The purpose of this paper is to identify and discuss some ideas about structural strength to the level of migration management. From this perspective, we analyze the final declarations of the South American Conference on Migration from the year two thousand, the date on which the first meeting was held in Argentina to the final held in Bolivia in the year two thousand ten. It aims to focus on the institutionalization of this process over the period and the configurations of discourse on regional migration.

Key words: contemporary migration; migration management; South American Conference on Migration

Introducción

Las migraciones internacionales contemporáneas se han convertido en el foco de diversos análisis en distintas escalas y ámbitos. Los diferentes trabajos que abordan el fenómeno migratorio parten de un balance que advierte sobre ciertos cambios



cuantitativos y cualitativos en cuanto a su dinámica o efectos políticos, económicos, sociales y culturales. Una de las claves de interpretación es considerar a las migraciones como un factor geopolítico y cultural que define los *nuevos paisajes*(1) del contexto global desde la década de los años setenta, aproximadamente.

Ahora bien, ¿qué problemas se permean al colocar en ese lugar a las migraciones? De una manera o de otra los intensos debates políticos y académicos le han dado forma y contenido a la fisonomía de este *nuevo orden global* y el papel que juegan las migraciones. En este sentido, una dimensión que se oblitera en variados debates es precisamente, la configuración del poder y en todo caso, de los poderes globales en relación a la movilidad de las personas. Este aspecto no es accesorio en tanto permite comprender *para quién, cómo y por qué* las migraciones se pueden pensar como una dimensión de cálculo, de gestión política, de administración económica dentro de dicho orden.

El propósito del presente trabajo es identificar y analizar algunas ideas-fuerzas estructurantes en torno a la categoría de *governabilidad migratoria*(2) que, como lo expresa Eduardo Domenech, se encuentra como sustento ideológico de una variedad de iniciativas gubernamentales en materia migratoria en países sudamericanos. A su vez,

“... tiene la regionalización de la política migratoria como parte de un proceso global de internacionalización de la política de migraciones internacionales, impulsado por agencias multilaterales como la OIM y diversas instituciones de Naciones Unidas, cuyo resultado más visible es la conformación de un régimen global de control migratorio”.(3)

Desde esta perspectiva, se analizan las declaraciones finales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones desde el año dos mil, fecha en la cual se celebró la primera reunión en Argentina, hasta la última realizada en Bolivia en el año dos mil diez. Se pretende poner en foco el proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones a lo largo de este período y la configuración de su discurso en torno a las migraciones regionales. De manera preliminar se presentan los principales resultados de dicho análisis. Este trabajo está organizado en tres partes. En la primera, se presenta un panorama general de los aspectos que componen el campo semántico en torno al concepto de gobernabilidad. Luego, en la segunda parte se analiza el contexto de surgimiento de la perspectiva de la gobernabilidad migratoria. Finalmente, en la tercer parte se plantean brevemente algunos aspectos del proceso de institucionalización de los denominados Procesos Consultivos Regionales, en especial la denominada Conferencia Sudamericana de Migraciones y su relación con el fortalecimiento del ideario del enfoque de la gobernabilidad migratoria.

Algunas dimensiones implicadas en el campo semántico sobre la noción de gobernabilidad

En cada época ciertos conceptos se tornan en una preocupación que atraviesan los ámbitos políticos, económicos, sociales y académicos. En el caso del concepto de “governabilidad” se advierte un uso frecuente en diversos documentos de organismos internacionales, instituciones académicas y financieras, entre otras. Esta utilización del concepto por parte de sectores de diferentes orientaciones ideológicas amplió su campo semántico y por ende, lo tornó en uno de los ejes estructurante del discurso político a nivel nacional o global en las últimas tres décadas. Pero además,

“La gobernabilidad parece haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social, y, hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, convirtiéndose en un cajón de sastre de límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera”.(4)

Precisamente en este contexto de consolidación y extensión de los usos de un término es donde se impone la necesaria revisión de algunos de los aspectos que van tejiendo la trama de su significación. Desde este punto de vista, se alude a la necesaria “vigilancia epistemológica”(5) para tratar de comprender el alcance del concepto de gobernabilidad en el campo de las migraciones y cómo guarda ciertas filiaciones con algunos de los idearios en los cuales hunden sus raíces. A su vez, permite interrogarnos sobre las consecuencias que se reportan en términos de transferibilidad al ámbito de las políticas en este campo.

La premisa necesaria para abordar este concepto y sus desplazamientos la constituye su ubicación histórica. Si se toma en cuenta la configuración del *orden hegemónico internacional* que se produce desde el final de la Segunda Guerra mundial, se advierte que se desarrolla sobre el diseño de una nueva arquitectura del poder internacional y por ende, en la difusión de ciertas ideas que han tendido a “encauzar” o “gestionar” las contradicciones de un sistema en expansión: el capitalismo moderno. En este sentido, es significativo, por ejemplo, cómo mutó la idea de un mundo estructurado en base a la representación de la *unipolaridad* a otra articulada sobre la *bipolaridad* o *bilateralidad* o (aún en discusión) la idea de la *multipolaridad* o *multilateralidad*.(6)

Se puede advertir que esta transformación de la representación (de los procesos y de las relaciones entre distintos actores) sobre la estructuración del espacio y la política mundial opera en las arenas conflictivas de procesos políticos, económicos y culturales heterogéneos. Lo que en el ideario de la sociedad industrial se edificó en base a las claves de un determinado “orden y progreso”, amparado bajo la promesa del cumplimiento de la visión universalista de los derechos humanos(7) y la centralidad del Estado-nación; en el ideario de la sociedad posindustrial (especialmente a partir de los años setenta), en cambio, entre sus notas salientes se encuentran las siguientes nociones: complejidad, incertidumbre, contingencia y crisis del principio de autoridad en múltiples escalas. Evidentemente lo que se ofrece como afirmación sólo es una limitada síntesis de vastos análisis que, sin embargo, en vertientes críticas no dejan de considerar las

formas de distribución del poder como clave de lectura de estas intrincadas dinámicas.

Este último aspecto no es un dato menor si se pretende realizar una contextualización sobre los procesos que contribuyen a la legitimación de valores o cosmovisiones que se tornan en algún momento sociohistórico como fundamentos univerzalizantes. En este sentido, las vías de legitimación y difusión de ciertas perspectivas o conocimientos especializados sobre algunas áreas, en especial, económicas y políticas, se constituyeron en los pilares necesarios en la definición de las agendas internacionales y la circulación de diagnósticos y paradigmas de análisis.

En el caso específico del concepto de gobernabilidad son múltiples los trabajos que introducen el análisis sobre este tema. Como excede a las posibilidades analíticas del presente artículo, se retoman algunos aspectos significativos del planteo que realiza Prats(8) desde una perspectiva institucionalista. Según su análisis, en la obra de Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki que dieron fundamento a la formación de la Comisión Trilateral,(9) se analiza la crisis del modelo de Estado de Bienestar como resultado de ampliación de las demandas sociales y la ineficacia del propio estado para resolverlas. Se comienza a definir la tendencia de reducir el papel del Estado en materia social y desplazarlo del ámbito de la regulación económica. Según Prats, en esta primera época, se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas. En el caso de la segunda línea, ubica a los trabajos de Guillermo O'Donnell o Adam Przeworski (correspondientes a finales de la década de los setenta y ochenta) y reconoce un doble papel del concepto. En un primer sentido, existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, en un segundo sentido, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas. Estos aspectos le permiten realizar un análisis de la gobernabilidad en clave de estabilidad política o posibilidad de realizar políticas que satisfagan las demandas ciudadanas. En el caso de la tercera línea, la gobernabilidad aparece dentro del uso de las agencias internacionales. En este sentido advierte la confusión que se presenta cuando se equipara la noción "gobernabilidad" con "governance". En esta línea analítica, recupera los usos brindados por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): 1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; 2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y 3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos.(10)

La noción de gobernabilidad arriba a América latina de manera más rezagada y su uso frecuente se relaciona con la perspectiva de las agencias internacionales. Además, la preocupación por la "gobernabilidad democrática" se ve, en el contexto latinoamericano, dramatizada por los contextos histórico-políticos de la alternancia de autoritarismo/democracia.

En la cuarta línea, Prats ubica los trabajos teóricos realizados al inicio del siglo XXI por autores como Renata Mayntz(11) Adrienne Héritier(12) o Fritz Scharpf(13) Estos trabajos abordaron (a) una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y (b) una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias.

En el trabajo de Prats se encuentra un esfuerzo por distinguir las dimensiones analíticas del objeto de estudio y sus variables. En este sentido, advierte que

“Si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas. Este refuerzo, a su vez, puede ser positivo o negativo, según el sistema transforme las necesidades ciudadanas en políticas públicas de forma más o menos efectiva o (...), dicha transformación se adapte a unas normas más o menos democráticas”.(14)

Es decir, la noción de gobernabilidad presupone el equilibrio del sistema político (aunque sea un equilibrio inestable como resultado de la agencia estratégica de los actores que pueden cambiar las reglas de juego). Ahora bien ¿cómo se pueden comprender los fundamentos de la gobernabilidad a nivel micro o mejor dicho cómo las necesidades se transforman en política?

Para el análisis de la gobernabilidad se requiere tener en cuenta las variadas relaciones entre actores estratégicos, es decir, la configuración institucional que resulta de dicha interacción. Por eso para algunos analistas

“El éxito de la gobernabilidad depende de la calidad y contenido de los procesos de decisiones. Una gobernabilidad responsiva depende de los procesos de entendimiento mutuo de las definiciones de la realidad, motivaciones e intereses que tienen los diferentes actores involucrados en procesos de interacciones”.(15)

Por otro lado, Prats reconoce dos dimensiones en el concepto de gobernabilidad. La primera, es la dimensión analítica *“en cuanto se fundamenta en reglas formales e informales cuyos efectos sobre la interacción de actores estratégicos (gobernanza) genera un grado observable mayor o menor de alineamiento entre necesidades y capacidades”.*(16) La segunda, la dimensión normativa que alude a una identificación valorativa de cuáles son dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas. *“... lo normativo de la gobernabilidad cae en el ámbito de los valores y los principios cuando es en base a éstos que respondemos a cuáles deben ser las demandas a resolverse, los procedimientos a seguir, y los objetivos a alcanzarse”.*(17) Si bien en el análisis que realiza el autor la perspectiva de la gobernabilidad incluye la interacción de variados actores, el Estado-nación no dejan de ser la fuente de la

governabilidad es, a decir de Vargas Hernandez “... *el cuerpo político del complejo sistema de gobernabilidad porque tiene la capacidad de legitimar a las agencias supranacionales y, además, tiene la capacidad soberana para distribuir el poder dentro de su territorio nacional dando lugar a la gobernabilidad interna*”.(18) Estos aspectos están vinculados con la representación sobre la dinámica que adquieren las relaciones entre agentes estatales y no estatales en el ámbito del espacio internacional o global. En ese sentido, la dimensión política de sus acciones (vía cooperación, coordinación, negociaciones) y la generación de espacios instituciones supraestatales sigue teniendo como eje una visión estatocéntrica:

“La nueva gobernabilidad supranacional que se ejerce en las estructuras de poder internacionalizadas implica un orden basado en acuerdos negociados para la coordinación de políticas normativas y estrategias de desarrollo económico, social y político conjunto que supere el impulso cautivador de los grandes intereses que buscan sus ventajas y beneficios”.(19)

Este apretado recorrido por algunos aspectos del campo semántico del concepto de gobernabilidad permite, por un lado, advertir ciertas dimensiones que estructuran la visión de lo político en el marco de las sociedades que se dan forma luego de la crisis del modelo de Estado de Bienestar y que repercute tanto en cómo son jerarquizados los temas que se suman a la palestra de las agendas políticas y quiénes los jerarquizan, como de las políticas concretas que tratan de expresar esa “correlación de necesidades y demandas” sociales. Por otro lado, los aspectos relevados habilitan la reflexión sobre las lógicas del poder y los mecanismos a través de los cuales estas afirmaciones son tomadas como las formas políticamente correctas de un discurso *ordenador* sobre la democracia moderna (por ejemplo, que la capacidad de gobernar se asentaría sobre un poder tecnocrático).

Ahora bien, ¿qué implica el concepto de “governabilidad migratoria”? ¿cuáles son las filiaciones que encuentra el concepto con algunas de las dimensiones reseñadas en los párrafos precedentes? En el próximo apartado se intentará esbozar posibles vías de respuestas a estos interrogantes a partir de presentar algunos elementos claves del contexto histórico de la emergencia de la perspectiva y sus ideas-fuerza.

El enfoque de la gobernabilidad migratoria: el contexto de su surgimiento

A partir de los años setenta, el interés está puesto en la politización del fenómeno migratorio de manera creciente. Desde la perspectiva de los estados receptores (en la Unión Europea y en Estados Unidos), la presencia de los migrantes ha representado un re planteamiento de los referentes tradicionales que conformaron el ideario del Estado nación (soberanía nacional, derechos de ciudadanía, comunidad nacional homogénea) y además, son el objeto de las políticas de inmigración, que se vuelven un área de disputa.(20) En esta zona de tensiones se dibuja un panorama en el cual la presencia del inmigrante como *el extranjero* o el *extraño*, es el blanco de los más

variados y hasta crueles mecanismos de control por parte de los Estados.

La noción de *governabilidad migratoria* está urdida en la trama histórica que se sitúa con posterioridad a la caída del Muro de Berlín. Su contexto de emergencia está atravesado por profundos cambios. Las ideologías que sostuvieron la partición del mundo de posguerra quedan sospechadas en su propia capacidad explicativa y por ende, se abren paso una serie de fundamentalismos de corte político y económico impulsados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, según el planteo de Stiglitz.(21) Globalización y neoliberalismo serán los conceptos que cimientan la transformación del imaginario posindustrial. En este sentido, emergen las concepciones minimalistas sobre el papel del Estado y se pone énfasis en el libre movimiento de los factores de producción (tanto a nivel interno como a nivel global) como vía de logro de una mayor eficacia en el plano económico del sistema internacional. Por lo tanto, se fortalecen las versiones que refuerzan la preeminencia del orden supra estatal, encarnado principalmente, por la acción de las agencias internacionales. El impacto de la adopción de los programas políticos surgidos a partir del Consenso de Washington, implicó, en especial para los países latinoamericanos diversas medidas de ajustes y en particular, el refuerzo de del paradigma tecnocrático como parte de las reformas administrativas de Estado. Esta situación propició la introducción del enfoque sobre la gobernabilidad y en consecuencia, la emergencia de diversos usos políticos en los contextos de los diversos países. En este marco, las migraciones se tornan un factor esencial dentro del nuevo escenario, aunque a la vez, paradójico.

Hay varios aspectos que son relevantes para advertir desde qué dimensiones se construyen las interpretaciones contemporáneas sobre el fenómeno migratorio. En primer lugar, por lo general, las explicaciones se enfocan al respecto de las características que asumen las migraciones como consecuencia de la denominada *global governance* o *governabilidad global*, en especial en las dos últimas décadas. En segundo lugar, los diversos estudios parten del dato sobre el crecimiento cuantitativo de los flujos migratorios a nivel internacional cuyas causas son variadas y a su vez, el impacto que este aspecto tiene en la formulación de las políticas migratorias. Para algunos analistas este aspecto es significativo en la medida que muestra un sistema constituido por diversos criterios de regulación o control de los flujos migratorios y que plantea las dificultades del Estado nación para generar políticas cohesionadas. En tercer lugar, sin embargo, una de las características que se identifica como fuente de tensiones políticas, culturales y económicas está referida al carácter transnacional que asumen los flujos migratorios

“... los múltiples movimientos bidireccionales de personas y grupos de migrantes en redes transnacionales alcanzan una masa crítica a tal grado, que se forman y consolidan nuevos espacios como espacios sociales plurilocales. De este modo, la migración internacional varía cualitativamente: de un acto de mudanza de la ubicación habitacional en una fase temporal muy limitada y transitoria, se transforma en un estado y una forma de vida. De un medio de cambio de lugar de residencia se torna en contenido de una nueva existencia y reproducción sociales”.(22)

Desde este punto de partida, las migraciones son abordadas como *problema o amenaza* a la soberanía e identidad nacional de los Estados (con especial énfasis en Europa y Estados Unidos). En este sentido, los Estados buscaron, a través de políticas de control de las fronteras, restablecer la unidad política y cultural acechada. Aproximadamente, desde la década de los años ochenta, se advierte que las políticas migratorias enfatizaron diversos criterios de selectividad y restricción que paulatinamente se fueron incrementando. Por lo tanto,

“La mundialización de las migraciones puede verse como el correlato de la globalización en el terreno de la movilidad humana, pero constituye una faceta de la globalización distinta de las restantes. Recurriendo a un neologismo, se puede calificar de fronterizada. Es decir, es una mundialización erizada de fronteras y de barreras, una mundialización que se ha producido a pesar de éstas y no gracias a su eliminación; y con los costes y las implicaciones derivados de la superación de tales obstáculos”.(23)

Las consecuencias de la *fronterización* se expresan en dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales, tanto para los Estados como para los propios migrantes. Estos mecanismos no están solamente referidos a las políticas de control del Estado sino a la formación reticular de mecanismos que tienen un anclaje a nivel societal: xenofobia, discriminación, criminalización etc. En el escenario internacional, en especial a partir del atentado del 11 del Setiembre 2001 en Estados Unidos, se redefinió el enfoque securitario de las políticas migratorias a nivel internacional.

Frente a este contexto, la noción de *governabilidad migratoria* emerge como un bastión importante de las discusiones en torno a las consecuencias de la globalización y en particular, un interrogante articula las preocupaciones como el telón de fondo de estos procesos: *¿cómo gobernar los cambios?*(24) En este sentido, el punto de partida lo constituye cómo se representa ese orden global y por ende, cómo se configuran los mecanismos (en término de capacidades) para regular: ¿qué aspectos de un proceso multiescalar y complejo?

Hacia el año dos mil se delinea un nuevo paradigma en materia de políticas migratorias identificado bajo el término anglosajón *migration management* o *enfoque de gestión de la migración*, está articulado en relación con tres sentidos:

“Primero, es un enfoque promovido por una serie de actores que lo utilizan como una vía para justificar e incrementar sus intervenciones en el terreno de las migraciones. Este aspecto alude al rol que juegan las agencias mencionadas y la importancia de sus estrategias y funciones. Segundo, la gobernabilidad migratoria refiere a las prácticas que ahora forman parte de las políticas migratorias, y que son desarrolladas por las instituciones que promueven el enfoque; (...) Y tercero, la gobernabilidad migratoria se basa en un conjunto de discursos y de nuevas narrativas a cerca de lo que es la migración y cómo debe ser tratada. El segundo argumento clave es que los actores, prácticas y discursos sobre la gobernabilidad migratoria están conectados, pero sólo en parte y a la vez, en muchas maneras complejas. Por ejemplo, los actores desarrollan discursos para justificar su existencia y legitimar sus prácticas. Sin embargo, sus actividades actuales y

sus intervenciones políticas, a menudo, difieren de la retórica que sustentan”.(25)

Sin embargo, el término proviene de un trabajo realizado por Bimal Gosh en 1993 para la Comisión de Gobernabilidad Global de Naciones Unidas (United Nations Commission on Global Governance) y el gobierno de Suiza. En base a este informe, en 1997 la Comisión de Población de Naciones Unidas junto a los gobiernos de Holanda, Suecia y Suiza financiaron el proyecto denominado “Nuevo Régimen Internacional para la movilidad ordenada de las personas” (NIROMP- New International Regime for Orderly Movements of People) que fue coordinado por Gosh. Este proyecto fue la base estratégica del enfoque al cual adhiere la Organización Internacional (OIM) para las Migraciones (de la cual Gosh también es su consultor).

La perspectiva que impulsa Gosh explicita la necesidad de considerar a las migraciones como procesos que puedan ser *predecibles* y *ordenados*, de tal manera, que puedan ser *beneficiosos* tanto para los países de emigración como los países receptores. De esta manera, se podría permitir una *apertura regulada* de los flujos migratorios teniendo en cuenta las necesidades económicas de los Estados y a la par, sostener la continuidad de las restricciones para la migración no deseada. Ciertamente ante esta perspectiva caben un interrogante: ¿quiénes o cuáles son los flujos migratorios que deben ser controlados? La paradoja se plantea para los propios analistas en la medida que, a pesar que se implementan diversas políticas de control migratorio, crece la movilidad de personas en calidad de *irregulares*.(26) Esta realidad es descrita como una *crisis del sistema migratorio global*(27) “*La brecha entre los objetivos de la política nacional de inmigración...y los resultados reales de las políticas en este campo es amplia y cada vez más amplia en todas las democracias de los países industrializados*”.(28) La preocupación se expresa en la medida en que esta situación se incremente o persista y por lo tanto, las posibilidades de formular *políticas pro activas* será cada vez más difícil.(29) En cambio, para otros autores como Stephen Castles

“Es necesario analizar el proceso migratorio como proceso social a largo plazo con sus propias dinámicas, comenzando por las decisiones migratorias en el país de origen, a través de la formación de comunidades de asentamiento y el nacimiento de nuevas generaciones en el país de inmigración”.(30)

El modelo propuesto por Gosh se basa en tres aspectos: 1) vías para armonizar políticas e intereses de los estados implicados con las migraciones, 2) el nuevo marco internacional fortalecido sobre un acuerdo global en materia de movilidad de personas; 3) los roles de los actores gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, empresas privadas y paneles de expertos que pudieren influenciar en la formulación de políticas migratorias y cuyas actividades deban coordinarse.(31)

Si se toman en cuenta estos tres pilares del modelo (y en particular, el que se menciona en tercer término), la gobernabilidad migratoria requiere de una estructura de cooperación y de la instrumentalización del diálogo multilateral que toma forma a través de

dos tipos de procesos y nuevos actores que proveen a los Estados de los insumos necesarios para la formulación de las políticas migratorias: a) *formal*, integrado por las organizaciones incluidas dentro del sistema de Naciones Unidas y por las externas pero que son reconocidas por la ONU; b) *informal*, integrado por las iniciativas independientes, interregionales e inter organizacionales.

De esta manera, el enfoque de la gobernabilidad migratoria logra expresar su ideario de manera acabada a través de las recomendaciones que realiza la Organización Internacional para las Migraciones (OIM):

“Los encargados de formular y llevar a la práctica políticas deben desarrollar una perspectiva global del fenómeno multidimensional de la migración con el fin de encauzarlo eficazmente. Para lidiar con las presiones de la migración en este siglo se requiere un enfoque integral y cooperativo de cara a la gestión de la migración internacional. Tal enfoque deberá abarcar políticas y programas de migración y desarrollo, migración facilitada, migración reglamentada y migración forzosa. Demás está decir que para poder encauzar la migración los gobiernos no pueden actuar por sí solos”.(32)

En esta cita se expresan algunos puntos relevantes del enfoque de la gobernabilidad migratoria que son sensibles a la crítica: las migraciones son consideradas “presiones” para el sistema político de los Estados que, a su vez, desde la perspectiva de la OIM, no pueden encarar acciones en solitario sino que se debe generar un marco de políticas que surjan de la *interacción y convergencia* de principios y acciones, entre los Estados y diversos organismos. El punto crítico para este organismo es la migración irregular que se la identifica (según su interpretación) como blanco de las acciones delictivas de trata de personas o las redes de narcotráfico. El modelo de gestión de la migración es caracterizado como *“integral y consiste en un conjunto cuidadosamente estructurado esferas y componentes, distintas pero interdependientes, toda vez que la migración es relevante para un amplio rango de los intereses, objetivos, políticas y procedimientos del Estado”.*(33)

A partir de lo analizado en los párrafos precedentes, tanto los actores mencionados y los espacios de diálogo o cooperación contribuyen con la configuración de un discurso que se estructura sobre nociones o relaciones entre nociones que establecen un lazo interpretativo a cerca de la relación entre migración y el desarrollo, la migración circular o temporaria con el tráfico humano, por ejemplo. Estos nuevos discursos legitiman las prácticas que se exhiben en su condición de “apolíticas y tecnocráticas” en la medida en que no son presentadas como resultado de decisiones políticas sino como *sugerencias de carácter técnico*, productos de consideraciones y procesos informales de toma de decisiones. Sin embargo, estas prácticas transmiten normativas o directrices sobre *quién y cómo* debe circular entre los estados, a través de la formulación de las políticas migratorias. Lo cual habilita a nuevas formas de control o lo que Domenech analiza como *políticas de control con rostro humano.*(34)

La arquitectura de los procesos consultivos regionales y su relación con el enfoque de la gobernabilidad migratoria: El caso de la Conferencia Sudamericana de Migraciones

Como se ha planteado en los párrafos precedentes de este trabajo la noción de “gobernabilidad” y en especial de “gobernabilidad migratoria” debe ser entendida como parte de una configuración del pensamiento político de las últimas cuatro décadas. En términos generales, se podría expresar que esta categoría intenta mostrar el camino para la reformulación del lazo entre Estado y sociedad dentro de un contexto de crisis sociales y políticas sucesivas que develan las contradicciones en el que se sustenta el mismo. En este marco si la gobernabilidad es la capacidad que tiene el sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo (siguiendo a Prats), la movilidad humana encarna su contraparte, como una metáfora contemporánea de la incertidumbre. Como ha quedado expresado, la globalización, las migraciones internacionales y la seguridad pública se combinan como ejes de las lógicas securitarias que se activan a través de las políticas nacionales de migración. Los procesos de ilegalización a la cual están sometidos diferentes flujos migratorios a nivel internacional se sustenta en la tematización y el tratamiento institucional que reciben aquellos grupos etiquetados como *migrantes irregulares*. Basta analizar las medidas asumidas en España, Francia o Italia en el último decenio para ilustrar esta afirmación. El discurso que asocia la migración con la (in)seguridad encuentra en la denominada migración irregular el blanco propicio para reforzar una tendencia de securitización de las políticas migratorias. Como se ha expresado en los apartados anteriores se advierte una tendencia hacia la regionalización o transnacionalización de políticas de regulación de la migración, así como un cambio paradigmático del “migration control” hacia el llamado “migration management”. Desde el diagnóstico impulsado por los organismos internacionales, las migraciones deben ser abordadas políticamente como parte de *“una respuesta regional para cambiar las tendencias de la migración internacional y el reconocimiento del crecimiento del sistema internacional migratorio, el cual se desarrolló en otra era con otros determinantes, con otros puntos focales y con un balance diferente del poder...”*.⁽³⁵⁾ En este sentido, las perspectivas críticas sobre las políticas de regulación de las migraciones irregulares de la Unión Europea muestran el alcance binacional, transnacionales y hasta en algunos casos, multilateral que asumen. De esta manera, ciertas regiones emergen como espacios de expresión del discurso securitario.

En esta tercera parte del artículo se plantea brevemente algunos aspectos de los denominados Procesos Consultivos Regionales, en especial la denominada Conferencia Sudamericana de Migraciones y su relación con el fortalecimiento del ideario del enfoque de la gobernabilidad migratoria. Sólo se presentan algunas reflexiones preliminares del análisis de contenido cualitativo en curso de los distintos documentos elaborados por

las reuniones anuales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones desde el año dos mil al año dos mil diez.

Los Procesos Consultivos Regionales sobre migración son espacios informales integrados por representantes de los estados en una región determinada o estados que comparten ciertas perspectivas, enfoques o intereses comunes sobre la migración, por organizaciones internacionales y en algunos casos, por organizaciones no gubernamentales. Estos grupos se reúnen para el diálogo informal y no vinculante, el intercambio de información sobre las cuestiones migratorias y las preocupaciones comunes sobre estos temas.(36) Han surgido fuera de las estructuras institucionales tradicionales como resultado de un incremento en las iniciativas de coordinación y cooperación en políticas de inmigración internacional desde la década de los ochenta.(37) Estos espacios son valorados de manera positiva porque se les reconoce un rol importante a la hora de fomentar la consulta e intercambio de información y coordinación entre los distintos niveles de toma de decisión política, tanto dentro como entre países, lo que refleja en parte la idea de “*gobernanza multinivel*”.(38)

En el ámbito de América Latina se reconocen dos procesos consultivos regionales: La Conferencia Regional sobre Migración (Proceso de Puebla) y La Conferencia Sudamericana de Migraciones.(39) A estos procesos se los puede incluir dentro de las tendencias que se manifestaron como un incremento de iniciativas regionales desde las décadas de los ochenta y noventa. El antecedente de importancia en materia de estos eventos lo constituye la IV Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo que se celebró en El Cairo (Egipto) en 1994, a través de la cual se definió un Programa de Acción sobre Población y Desarrollo para un período de 20 años.(40) La Conferencia del Cairo de 1994 configura un mandato a partir de la articulación de algunos temas nodales: la población, la pobreza, las modalidades de producción y consumo y el medio ambiente. Desde esta perspectiva, la posibilidad de construcción de un *régimen internacional migratorio*, se puede interpretar tomando en cuenta su recomendación inicial que está referida al *ordenamiento los flujos migratorios*. En el Capítulo X dedicado a la Migración Internacional del mencionado Programa se expresan algunos aspectos estructurantes del ideario sobre la gobernabilidad migratoria:

“La migración internacional ordenada puede tener efectos positivos en las comunidades de origen y en las de destino. Se insta a los gobiernos a que hagan frente a las causas básicas de la migración, de manera que la permanencia en el propio país sea una opción viable para todos. (...) Debería apoyarse el intercambio de información sobre políticas migratorias y la supervisión de las corrientes y las cifras de migrantes mediante la recopilación apropiada de los datos pertinentes”.(41)

A modo de resumen, el enfoque de la gobernabilidad migratoria impulsado desde la Conferencia del Cairo se asienta sobre la premisa que las migraciones internacionales pueden colocarse en un determinado orden, en la medida en que son problemáticas que pueden afectar al desarrollo económico. Esta posibilidad tiene tres vías de acción: 1)

Información suficiente sobre las características de estos procesos; 2) Políticas concertada a través de negociaciones bilaterales o multilaterales; 3) Programas, proyectos o prácticas relacionados con la reducción de *la migración irregular*. En este sentido los Procesos Consultivos Regionales son el espacio y la estrategia valorada para lograr estas acciones desde esta perspectiva.(42)

En el caso de la Conferencia Sudamericana de Migraciones los países que participan son: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (Cono Sur), Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (Región Andina) así como también Guyana (participa a partir de la reunión realizada en el año dos mil uno) y Surinam (participa a partir de la reunión realizada en el año dos mil cinco). Su proceso de institucionalización se inicia en el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo realizado en Lima, Perú en el año mil novecientos noventa y nueve, preparado un año antes bajo la asesoría de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

En el año dos mil se realizó la primera reunión en Buenos Aires y hasta el año dos mil diez han tenido continuidad.(43) La constitución de estas reuniones tiene como actores claves a las delegaciones de los países miembros conformados por funcionarios consulares, de las cancillerías, ministros de Relaciones Exteriores, secretarios de diversas áreas relacionadas con alguna dimensión de las migraciones, funcionarios de los departamentos de Estadísticas. A su vez, participan diversos organismos internacionales y países designados en calidad de observadores que no están facultados para la elaboración de compromisos o acuerdos (sólo lo pueden realizar los países miembros).(44) Pueden participar invitados especiales como expertos o técnicos en alguna materia específica. También, posee una Secretaría Técnica que realiza el seguimiento del proceso, del Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales (programa de trabajo de la CSM) y de las iniciativas que surgen de la CSM. Esta es un área de coordinación y comunicación entre los países miembros y está bajo la responsabilidad de la OIM. Las conclusiones o recomendaciones que surgen de cada evento anual se expresan a través de un documento que se denomina Declaración Final.

Desde la perspectiva de algunos analistas estos procesos se deben potenciar para afianzar la perspectiva de la gobernabilidad migratoria desde los países de América Latina. Sus posiciones refuerzan los diagnósticos de los problemas, las causas y las vías de resolución impulsados a partir del modelo conceptual(45) que sostiene la OIM y de alguna manera, se podría afirmar que se manifiesta una tendencia a seguir un paradigma cuyo fundamento ideológico se sostiene en las políticas de control de los países receptores. Así se explica que:

“La gobernabilidad persigue potenciar los beneficios y disminuir los riesgos problemáticos tanto para los migrantes como para los países protagonistas, y emerge como un compromiso prioritario en la agenda regional y en el contexto de la integración. Esta tarea supone identificar adecuadamente tales beneficios, amenazas y riesgos, a partir del riguroso examen de las tendencias y patrones

migratorios, y de las amplias relaciones que mantienen con múltiples aspectos de la realidad social. La tarea supone también una activa participación de la sociedad civil, porque su adecuada articulación con esa identificación la convierte en actor 'desde abajo'. En suma, la gobernabilidad de la migración tiene fundamentos que exceden la cuantía de los migrantes y que van más allá de los supuestos efectos negativos que acarrea la migración; por sobre todo, guarda relación con la necesidad de reconocer a los movimientos migratorios como parte constitutiva de procesos sociales, económicos e individuales, recuperando, de este modo, una visión objetiva. Estos alcances adquieren gran relevancia en el contexto regional y son frecuentemente omitidos al realzar la dinámica de la emigración de latinoamericanos hacia fuera de la región".(46)

A través de las reuniones anuales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, las declaraciones finales y la aprobación del Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales se pueden identificar algunas ideas-fuerza que nutren el basamento ideológico de la gobernabilidad migratoria.

En un trabajo comparativo entre el Proceso de Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones se plantea que

"varios de los puntos centrales que los Estados han discutido en estos encuentros dependen mucho del tipo de flujos migratorios que hay en sus territorios; es decir: si son países de origen, tránsito o destino; a su vez, dichos contextos definen las asimetrías y relaciones de poder entre los participantes, lo que se refleja cuando las agendas de los países. De esta manera, vemos una visión securitista y de control de las migraciones irregulares, defendida principalmente por los países de recepción de migrantes, que ha ganado terreno en la primera década de este siglo dentro de la Conferencia Regional de Migraciones (CRM); sin embargo, una visión de los derechos humanos parece más bien permear la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM)".(47)

Partiendo de esta hipótesis se analizan los temas que se incluyen a lo largo de las reuniones de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. Así los investigadores identifican que entre las reuniones realizadas desde el año dos mil al dos mil cuatro el enfoque que se configura está centrado en las temáticas de libre tránsito, la migración ordenada y planificada, el reconocimiento de los migrantes y la noción de la gobernabilidad inclusiva. Desde el año dos mil cinco al año dos mil ocho denominan un nuevo enfoque de la migración. Se considera a la migración como un fenómeno multidimensional, las causas identificadas de la migración están relacionadas con la pobreza, la falta de oportunidades. En la reunión del año dos mil nueve se plantea el enfoque de derechos humanos y al año siguiente se suma el reconocimiento de la participación de los movimientos sociales.

Como se puede apreciar la idea de la migración *ordenada y planificada* es la columna vertebral de la perspectiva de la gobernabilidad migratoria que, también, se consolida en los espacios regionales sudamericanos.

En este caso, el nexo discursivo es entre *migración ordenada* con respecto al reconocimiento de los *derechos humanos* de los migrantes. Como se expresa en uno de los puntos de la Declaración Final del año dos mil:

“La protección de los Derechos Humanos sigue siendo una preocupación fundamental para los países de la región. En este sentido, los programas de difusión de los derechos de los migrantes a través de los Gobiernos y las sociedad civil, la concertación entre los países receptores y emisores de migrantes, la promoción de la migración ordenada y planificada como solución a la migración irregular y la lucha contra el tráfico de seres humanos, emergen como políticas responsables”.(48)

En la Declaración Final del año dos mil nueve se consolida el enfoque de los derechos humanos y se lo asocia con la noción del desarrollo humano: *“Enfatizando su convicción de que el ser humano debe constituirse en el centro de las políticas y programas migratorios, desde un enfoque de desarrollo humano y reconociendo el derecho de la libre movilidad de la persona migrante”.*(49) Es importante advertir que esta perspectiva de la gobernabilidad migratoria centrada en los derechos humanos es la clave distintiva con la cual se posiciona la CSM frente a otros espacios similares. Este enfoque se consolida en el año dos mil diez cuando se aprueba el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones.

Este documento *“tiene como objetivo principal recoger los principios y derechos que se han consensuado en el desarrollo de las diferentes conferencias; plantear los lineamientos estratégicos que surgen de dichos principios y derechos; y proponer programas de acción acordes a los lineamientos estratégicos planteados”.*(50) El plan parte de reconocer los antecedentes que lo conforman y los tres principios en torno a los cuales se ha constituido la CSM:

“las migraciones como parte del proceso de integración regional y subregional (Comunidad Andina y MERCOSUR); la indudable vinculación entre el desarrollo económico y social de los países de origen y las migraciones; y el de defensa de los derechos humanos de los migrantes”.(51)

A partir de estos principios el enfoque que se enuncia como parte de un proceso de integración regional y no como una forma de control de flujos de migrantes. Es, en este sentido, que se enfatiza la idea de la libre circulación de las personas en el ámbito regional. Al respecto hay que considerar que cada uno de estos aspectos planteados (derechos humanos, desarrollo humano, libre circulación de personas) presentan una complejidad conceptual que hay que considerar en relación a determinados contextos históricos, económicos, sociales y culturales. Esto no quiere decir que se invaliden los propósitos sobre los cuales se estructura la visión regional sobre las migraciones sino, más bien, se plantea la necesidad prestar atención a las dimensiones epistemológicas, históricas sobre las cuales se construyen ciertos idearios. La movilidad de las personas es una realidad compleja que no se reduce a ningún aspecto específico (político, económico, social, cultural). Más bien se presenta atravesada por cada uno de ellos. Un ejemplo de ello es que en el marco del MERCOSUR la normativa elaborada al respecto

“...pone de manifiesto que mucho de lo que se ha considerado como un avance en este proceso, no dejan de ser expresiones retóricas cargadas de buenas intenciones, pero sin un correlato visible en la práctica. De hecho, las normas

elaboradas por el bloque en gran medida se encuentran atravesadas por concepciones que todavía apuntan al control y la restricción del movimiento poblacional. En tal sentido, podemos pensar que las migraciones siguen siendo concebidas como un tema de seguridad y como una situación transitoria".(52)

Ahora bien, los lineamientos estratégicos del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones plantean dos pilares necesarios para cumplir con los principios que enuncia. Estos son la legitimidad y la eficacia. El primero está referido a las actividades de difusión de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, la coherencia normativa (interna y externa) y la de los espacios de participación ampliados. El segundo se refiere a la importancia que adquiere la información migratoria y el fortalecimiento de la gestión migratoria (planteada en relación a las siguientes áreas: la coordinación interinstitucional nacional e interregional; la atención de la movilidad humana en áreas de frontera; y la capacitación de los agentes migratorios). La posibilidad de evaluar el alcance de estos enunciados requiere de un abordaje de los marcos normativos nacionales, los procesos y prácticas de participación de las organizaciones civiles dedicadas a los temas de los migrantes, las propias prácticas desplegadas por los migrantes y los criterios que se ponen en juego en los procesos de gestión de las migraciones por parte de los funcionarios y agentes públicos. Ese es el terreno complejo desde el cual analizar la constitución de estas dinámicas y fundamentalmente, tener en cuenta los condimentos que se asocian a la idea de *gestión, control y regulación* de los flujos migratorios. Por lo tanto, la configuración de los discursos lejos de mostrarse como una realidad transparente invita a realizar una lectura interpretativa. Es decir, habilita un cuestionamiento a las aplicaciones que se hacen de estas nociones y sus teorías implícitas. Sólo a modo de esbozo basta recordar que el concepto de gestión, por ejemplo, abrevia en el terreno de diversas teorías administrativas que se delinearon desde el siglo XIX en el seno del liberalismo clásico, el auge de la racionalidad instrumental, la expansión del capital y por ende, el requerimiento de la uniformidad de los procesos. Estas son las dimensiones que han cimentado algunas de las orientaciones del desarrollo económico contemporáneo y se han extendido como parte del soporte ideológico aplicado al ámbito de las diversas organizaciones sociales.

A modo de cierre

Las migraciones contemporáneas han cobrado una relevancia política en diversos ámbitos. La perspectiva securitaria adoptada desde algunos Estados ha construido una imagen de amenaza o problema en torno a estos temas. Los flujos migratorios aparecen como una figura del descontrol producto de la ineficacia de las políticas estatales nacionales. Desde este punto de vista, el enfoque de la gobernabilidad migratoria asume que es factible gestionar la movilidad de las personas, de manera previsible y ordenada. Fundamentalmente, porque el propósito principal es alinear esta estrategia en el marco

de la posibilidad de construir un régimen migratorio internacional. De ahí, que el ideario de la gobernabilidad migratoria se asiente en la premisa que si se gestionan eficazmente los flujos de migrantes, los efectos son benéficos tanto para los países de destino como los de origen. Sin embargo, esta construcción ofrece una serie de interrogantes: ¿qué tipo de orden hegemónico es el que está implicado en esta perspectiva?, ¿qué actores son los que lo construyen?, ¿qué significa la gestión migratoria en términos de prácticas?, ¿estas prácticas están determinadas por la dimensión global que subyace en esta perspectiva?, ¿qué visiones sobre el control están presentes?, ¿qué rol juegan los Estados nacionales a la hora de plantear sus particulares mecanismos de control? En el caso de los espacios de diálogo, ¿qué características asume este campo interlocutivo?, ¿qué posibilidades ofrecen de construir una mirada alternativa a la construcción hegemónica sobre el papel de las migraciones? Como se puede apreciar, frente a la expansión y consolidación de algunos procesos sigue siendo oportuno y creativo, abrir el terreno de las preguntas.

Notas

- (1) Appadurai, Arjun *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*, Buenos Aires, Argentina, Trilce-Fondo de Cultura Económica, 2001.
- (2) El presente artículo es parte de los resultados del proyecto dirigido por Eduardo Doménech. *La agenda política global sobre migraciones internacionales. Seguridad, desarrollo y derechos humanos en la región sudamericana: una aproximación crítica a la "gobernabilidad migratoria"*, financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba, 2010-2011.
- (3) Doménech, Eduardo. "La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con rostro humano", Ponencia presentada al IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo: Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador, 18, 19 y 20 de mayo de 2010, pp.1-13, inédito.
- (4) Prats, Joan Oriol. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", en Revista *Instituciones y Desarrollo* del Instituto de Gobernabilidad de Cataluña, Nro.14-15, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Barcelona, 2003, pp.1-26.
- (5) Bourdieu Pierre, Chamboredon, Jean-Claude y Passeron, Jean-Claude. *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos*, Argentina, Siglo Veintiuno editores, 2002.
- (6) "La bipolaridad es la definición de un mundo que se define entre dos partes, cada una como negación y en oposición a la otra. El concepto lógico adecuado para esta situación es el de "dilema". En una escala menor, la bipolaridad se traduce como el bilateralismo, con respecto al cual es preciso observar que el mismo no implica necesariamente simetría. (...) el multilateralismo se caracteriza por el principio de complementariedad (un principio originario de la lógica y la teoría de conjuntos). El multilateralismo constituye un caso interesante –con seguridad el de mayor interés de cara al estudio de la lógica de relaciones múltiples entre términos múltiples- en el estudio sobre la topología de las relaciones internacionales. A nivel mundial el multilateralismo no es aún una realidad plena, aun cuando pueden señalarse algunos procesos embrionarios del mismo tales como las asambleas generales de la ONU, la Organización Mundial del Comercio o, en otra escala, quizás también las diversas conferencias y foros mundiales". Maldonado, Carlos Eduardo. "La lógica del multilateralismo: una red dinámica compleja", en Revista *Oasis*, Nro.10, Colombia, 2005, pp.195-210.
- (7) Vior, Eduardo. "¿Cambia la visión de los derechos humanos de una cultura a otra?", en Lértora Mendoza, Celina (coord.). *Evolución de las ideas filosóficas 1980-2005*,

- Editorial FEPAL, Buenos Aires, 2007, pp.216-225.
- (8) Prats, Joan Oriol. Op. Cit., pp.1-3.
 - (9) La Comisión Trilateral fue creada en 1973, por un grupo de intelectuales, banqueros, empresarios procedentes de Estados Unidos, Europa del Oeste y Japón. Luego, se incorporaron ciudadanos de Canadá, la Unión Europea y Asia del Pacífico.
 - (10) Kauffman, Daniel, Kraay, Aart y Labatón-Zoido, Pablo. "Aggregation Governance Indicators", en Revista *Policy Research Working Paper* 2195, 2000, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf (consultado el día 21/04/11)
 - (11) Myntz, Renata. "Nuevos Desafíos de la teoría de la Governance", en Revista *Instituciones y Desarrollo* Nro.7, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, 2003, <http://www.uned.es/> (consultado el día 24/04/11)
 - (12) Héritier, Adrienne. *New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?*, MPI Collective Goods Preprint, Nro.14, <http://ssrn.com/abstract=299431> or doi:10.2139/ssrn.299431, 2001 (consultado el día 24/04/11).
 - (13) Scharpf, Fritz. "European Governance. Common Concerns vs. the Challenge of Diversity", Working Paper 01/6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2001, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-6/wp01-6.html>, (consultado el día 24/04/11).
 - (14) Prats, Joan Oriol. Op.Cit., p.4
 - (15) Vargas Hernandez, José. "Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad glocal postnacional", en Revista *Polis*, vol. 4, Nro. 010, Santiago, Chile, Universidad Bolivariana, 2005, <http://148.215.1.166:89/redalyc/pdf/305/30541018.pdf> (consultado el día 24/04/11).
 - (16) Prats, Joan Oriol. Op.Cit.,p.8 (17) Prats, Joan Oriol. Op.Cit.,p.9
 - (18) Vargas Hernandez, José.Op.Cit.,p.2
 - (19) Vargas Hernandez, José. "Cambio y desarrollo económico y político como resultado del capital democrático", en Revista *Estudios Avanzados*, Nro.5(8), Novos Cadernos NAEA, 2007, pp.129-145, [http:// auca2.usach.cl/revistaidea/html/pdf/vargas.pdf](http://auca2.usach.cl/revistaidea/html/pdf/vargas.pdf) (consultado 26/04/11)
 - (20) López Sala, Ana María. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, España, Anthropos, 2005.
 - (21) Stiglitz, Joseph *El malestar en la globalización*, España, Editorial Taurus, 2002.
 - (22) Pries, Ludger. "La migración internacional en tiempos de globalización", en Revista *Nueva Sociedad*, Nro.164, 1999, http://www.nuso.org/upload/articulos/2811_1.pdf (consultado el día 12/03/10)
 - (23) Arango, Joaquin. "Inmigración y diversidad humana. Una nueva era en las migraciones internacionales", en *Revista de Occidente*, pp.5-21, <http://www.uned-illesbalears.net/Tablas/Documento1.pdf> (consultado el día 24/04/11)
 - (24) Lechner, Norbert. "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en Revista *Perfiles latinoamericanos*, FLACSO, México, 1995.pp.149-178.
 - (25) Geiger, Martin y Pécout, Antoine (ed.). *La política de gestión de la migración internacional*, UK, Palgrave, Macmillon, 2010, p.1. (Traducción propia)
 - (26) En el glosario definido por la OIM la migración irregular es conceptualizada como "*Personas que se desplazan al margen de las normas de los Estados de envío, de tránsito o receptor. No hay una definición universalmente aceptada y suficientemente clara de migración irregular. Desde el punto de vista de los países de destino significa que es ilegal el ingreso, la estadía o el trabajo, es decir, que el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país. Desde el punto de vista de los países de envío la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido o no cumple con los requisitos administrativos exigidos para salir del país. Hay sin embargo una tendencia a restringir cada vez más el uso del término de migración ilegal a los casos de tráfico de migrantes y trata de personas*". OIM. *Glosario*, 2006, <http://www.oim.org.co> (consultado el día 1/04/10)
 - (27) Weiner, Myron. *The Global Migration Crisis: Challenges to States and Human Rights*, Nueva York Harper Collins, 1995. Zolberg, Aristide y Benda, Peter (eds.) *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solutions*, Nueva York y Oxford, Berghahn, 2001.
 - (28) Castles, Stephens. "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", Conferencia sobre Avances Conceptuales y Metodológicos en el Estudio de la Migración Internacional, Inglaterra, Universidad de Princeton, 2003, pp.33-66.

- (29) Gosh, Bimal. *Huddles Masses and uncertain shores. Insight into irregular migration*, Inglaterra, IOM, 1998. (Traducción propia)
- (30) Castles, Stephens. “¿Por qué fallan las políticas migratorias?”, en Revista *Migraciones*, Nro.15, Madrid, España, 2004, p.207.
- (31) Gosh, Bimal. “Towards a new international regime for orderly movements of people”, en Gosh, Bimal (ed.). *Managing Migration. Time for a new international regime?*, Inglaterra, Oxford University Press, 2000. (Traducción propia)
- (32) Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2011, <http://www.iom.int> (consultado el día 4/04/11)
- (33) Ibid, <http://www.iom.int> (consultado el día 4/04/11)
- (34) “Utilizo la noción de políticas de control con rostro humano para referirme al universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales. La figura del control con rostro humano podría ayudar a pensar y analizar las transformaciones acontecidas en el ámbito regional sudamericano en materia de política migratoria en la última década por fuera de la dicotomía derechos humanos versus seguridad”. Domenech Eduardo. Op. Cit, p.3.
- (35) Klekowski Von Koppenfels, Amanda. “Informal but Effective: Regional Consultative Processes as a Tool in Managing Migration”, en Revista International Migration, Vol. 39, Issue 6, IOM, 2001, pp.61-84. (Traducción propia)
- (36) Klein Solomon, Michele. “International Migration Management through inter-state consultation mechanisms”, New York, United Nations experts group meeting on international migration and development, Population Division, Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat, 2005, p.3.
- (37) Channac, Frederique. “The Evolution of International Decision-making Processes concerning Migrations. A Comparison between Formal and Informal Multilateral Fora”, en Giovanna Zincone (ed.). *Immigration Politics: Between Centre and Periphery*; Turin, Joint Session ECPR, National States and the EU, 2002.
- (38) Channac, Frederique y Thouez, Colleen. “Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes”, en Revista *West European Politics*, Vol. 29, No. 2, Taylor & Francis Group, 2006, pp. 370-387.
- (39) El Proceso Consultivo Regional denominado Conferencia Sudamericana de Migraciones es el mecanismo de concertación y diálogo en materia de políticas migratorias regionales no vinculante. Cada año desde el dos mil se realiza un evento que lleva el mismo nombre.
- (40) La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo fue una conferencia de las Naciones Unidas, organizada principalmente por el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la División de Población del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, de las Naciones Unidas.
- (41) *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/.../2004/icpd_spa.pdf (consultado el día 4/04/11)
- (42) Actualmente existen catorce procesos regionales consultivos: tres en África, cuatro en Asia y Oceanía, dos en Europa y países de la Ex- Unión Soviética, dos en los países mediterráneos del occidente y dos en América: la Conferencia Sudamericana de Migraciones y la Conferencia Regional de Migraciones, conocida como el Proceso Puebla que abarca los países de Norte y Centro América.
- (43) II CSM en Santiago de Chile (2001); III CSM en Quito, Ecuador (2002); IV CSM en Montevideo, Uruguay (2003), V en La Paz, Bolivia (2004); VI en Asunción, Paraguay (2006), VII en Caracas, Venezuela (2007); VIII CSM en Montevideo, Uruguay (2008), IX CSM en Quito, Ecuador (2009); X CSM en Cochabamba, Bolivia (2010). Cada país se ofrece como sede y organizador y recibe el título de Presidencia Pro-Tempore.
- (44) Algunos de los organismos internacionales que participan como observadores son: ACNUR, CELADE, CEPAL, OEA, OIT, UNESCO, UNICEF. Entre los países se cuentan a: EE.UU, Canadá, Italia, España, entre otros. Organismos No gubernamentales: CEMLA (Argentina), Instituto de Migraciones y Derechos Humanos(Brasil), Instituto Católico de Migraciones(Chile), Comité Pro Refugiados(Ecuador), Servicio Pastoral del Migrante(Paraguay), entre otros.
- (45) Para la OIM “*Un modelo conceptual ofrece una herramienta organizacional que puede ayudar a los gobiernos y a la sociedad civil a centrarse en las complejidades del creciente portafolio de la migración. El modelo conceptual también ofrece un marco para la discusión*”

- pública y ofrece principios para gestionar la migración de una forma ordenada, y para controlar la migración irregular. Un modelo conceptual también puede ser útil para desarrollar un enfoque para evaluar la capacidad de los Estados para encauzar la migración*". Organización Internacional para las Migraciones (OIM) <http://www.iom.int>, 2011, (consultado el día 4/04/11)
- (46) Martínez Pizarro, Jorge. "Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina", en Revista *Migraciones Internacionales*, Vol. 1, Nro 1, julio-diciembre, 2001, pp.88-110, http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/2/36552/JM_2001_MigracionesInternacionales.pdf, (consultado el día 2/04/11)
- (47) Ramírez, Jaques y Alfaro, Yolanda. "Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migración", en Revista *Andina Migrante*, Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas, Nro. 9, FLACSO Sede Ecuador, 2010, <http://www.flacsoandes.org/>, (consultado el día 2/04/11)
- (48) *Declaración Final de la I CSM*, Argentina, 2000, <http://csmigraciones.info>, (consultado el día 2/04/11).
- (49) *Declaración Final de la IX CSM*, Ecuador 2009, <http://csmigraciones.info>, (consultado el día 2/04/11).
- (50) Décima Conferencia Sudamericana de Migraciones. *Documento del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones. Contexto y perspectivas*, Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia 25 y 26 de Octubre de 2010, <http://csmigraciones.info>, (consultado el día 2/04/11).
- (51) Décima Conferencia Sudamericana de Migraciones. Op.Cit., p.15
- (52) Aguirre, Orlando, Mera, Gabriela y Nejamkis, Lucila. "Migrantes y ciudadanos. Avances y contradicciones del MERCOSUR", ponencia presentada al XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, ALAS, Guadalajara, México, 2007, <http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/PonenLibreCirculac.pdf>, (consultado el día 4/04/11)

Recibido: 29 de septiembre de 2011

Aprobado: 30 de noviembre de 2011