

¿Beneficios para todos? Crisis, desarrollo, y gobernabilidad, en la agenda política iberoamericana sobre migraciones

Silvana Santi*

Resumen

El clima de “crisis migratoria internacional” esbozado tras el fin de la Guerra Fría marcó sensiblemente el camino tanto de las políticas como de las prácticas sobre el tema hasta nuestros días. Tomando este antecedente, se propone resaltar que la reciente crisis económico-financiera desatada en 2008 refortalece los discursos economicistas y de control implícitos en la noción de gobernabilidad de las migraciones y una idea de desarrollo basada en la gestión migratoria, componentes presentes en la agenda global sobre el fenómeno desde inicios de los años noventa. Para ello se analiza el espacio iberoamericano de cooperación migratoria, en el cuál se interpela la función legitimadora que tienen los discursos en la construcción de las políticas migratorias que buscan los “beneficios para todos”, en el contexto de un sistema internacional y de desarrollo desiguales.

Palabras clave: migración, relaciones internacionales, política migratoria, gestión migratoria, gobernabilidad, cooperación, desarrollo, crisis, cohesión social, remesas.

La post Guerra fría en la construcción de la agenda migratoria global

En coincidencia con el fin de la Guerra Fría y el temor a los desplazamientos en dirección Este-Oeste en Europa, numerosas voces alarmistas¹ remarcaron un “desorden” (Council of Europe, 1991; OIM, 1992), “pérdida de control” (Meissner, 1992), e “ingobernabilidad” de las migraciones internacionales a inicios de la década del noventa. Consecuentemente, en ese mismo decenio, con el aumento de los flujos poblacionales desde el Sur hacia los países del Norte, se acentuaron los esfuerzos por “controlar” (OIM, 1992) los movimientos migratorios internacionales. En contraste, este escenario de pujantes “presiones migratorias” (Appleyard 1992a, 1992b; Ghosh, 1992; Rogers, 1992; Meissner, 1992) no se materializó y la cantidad de migrantes fue muy inferior a la temida (Meissner, 1992: 72-73).

* Integrante del Programa de Investigación “Multiculturalismo, Migraciones, y Desigualdad en América Latina”, de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC)-Argentina. Este trabajo se enmarca dentro del proyecto grupal de investigación “La agenda política global sobre migraciones internacionales: transformaciones recientes en la región sudamericana”, subsidiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNC (Secyt-UNC).

¹ Un reflejo de ello fueron las posiciones del Director de la división Empleo e Integración Social de Trabajadores Extranjeros, de la entonces República Federal de Alemania, H. Heyden, quien afirmó que “(...) la migración constituye un factor de riesgo para la paz y la estabilidad del mundo” (Heyden, 1991:288) y del representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Sadako Ogata, quien lo consideró “(...) como una amenaza potencial para la paz y la seguridad internacional” (Trilateral Commission, 1993).

Sin embargo, este clima² de “crisis migratoria internacional” (Meissner, 1992) marcó sensiblemente el camino de las políticas (Nyberg-Sorensen, Van Hear, Engberg-Pedersen, 2002:7) y prácticas sobre el tema hasta nuestros días.

A la luz de estos cambios, los movimientos migratorios internacionales pasaron a ser considerados un asunto de creciente importancia y preocupación (Appleyard, 1992; Meissner, 1992) y hasta un “problema” a resolver (OIM, 1992; Meissner, 1992) dentro los asuntos de la agenda política global sobre migraciones³ (Domenech, 2007). Como resultado, la migración internacional ha emergido en los programas de trabajo de diversos actores sociales y políticos, reflejando una mayor articulación entre los espacios nacionales, regionales, e internacionales (Domenech, 2008).

En este contexto, este trabajo se propone resaltar que la reciente crisis financiera refortalece los discursos economicistas y de control implícitos en la noción de gobernabilidad de las migraciones y una idea de desarrollo basada en la *gestión* migratoria, componentes ya presentes en la agenda global sobre el fenómeno desde los años noventa. Para ello se toma el espacio iberoamericano de cooperación migratoria como caso, donde se analizarán los documentos, declaraciones, y discursos resultantes de los principales foros y encuentros sobre el tema, con especial atención a los que se han elaborado desde el estallido de la crisis económica en 2008.

El consenso migratorio: la gestión y el desarrollo como ejes de cooperación

La cooperación internacional ha sido la directriz para encarar los procesos migratorios globales en la post guerra fría. Pese al abanico de cuestiones que han ido surgiendo alrededor de un hecho multidisciplinar como la migración, la agenda global sobre migraciones ha hecho hincapié en vincular este fenómeno, principalmente, con el desarrollo y la *gestión* de los flujos, desde una mirada economicista y securitizadora (Domenech, 2007).

Un buen ejemplo, resultado de este escenario de inicios de los noventa, es la influencia de esta visión en el primer capítulo específico sobre migraciones internacionales de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo, en 1994. En el contenido de su Programa de Acción se propone lograr que la migración internacional sea “manejable” y “ordenada”⁴ de cara a la noción de *gestión o migration management* (UNFPA, 1994) donde, como remarca Domenech (2008:69), se aceptan como dadas las reglas y mecanismos del sistema económico internacional y se legitiman las nuevas formas de exclusión que produce, manteniendo la división entre migrantes “deseables” e “indeseables”. En sintonía, la idea de desarrollo que se propugna en esa reunión gira en torno al economicismo: “en El Cairo se amplió el concepto de desarrollo para incluir las estrategias de sostenibilidad (crecimiento económico sostenido y sostenibilidad de la producción y el consumo a largo plazo) (...) a la vez que instaba a que cada país prestase más atención a las tendencias de la población (...)” (Shankar Singh, 2001:127).

² Varios sucesos internacionales motivaron a reforzar esto, entre los que se pueden destacar: la caída de los regímenes socialistas en Europa, el conflicto bélico en los Balcanes, y la guerra del Golfo.

³ Para una descripción más pormenorizada sobre las redes entrelazadas en esta agenda migratoria global, ver Domenech (2007, 2008).

⁴ Algunos analistas y funcionarios, como la estadounidense Meissner (Trilateral Commission, 1993: 93), auguraban que los noventa representaban la “última oportunidad para actuar” si se pretendía que la población mundial fuese “estabilizada” para mediados del siglo XXI. Este escenario explica, en parte, la decisión surgida tras la Conferencia de El Cairo de que Estados Unidos, Japón y Alemania confirmaran “(...) su intención de incrementar en más de un 60% su apoyo en el sector de la población” (Shankar Singh, 2001:225).

En este sentido, la materialización más importante de las nociones de gestión migratoria y desarrollo que se logra incluir en El Cairo son los Procesos Consultivos Regionales, a iniciativas de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)⁵. Estos espacios no vinculantes han sido un vehículo fundamental para las discusiones sobre el tema -donde intervienen Estados, organismos internacionales, y en muchos casos la sociedad civil organizada- y se configuran como la base del posicionamiento y la validación de tópicos dentro de la construcción discursiva de esa agenda. Esta manera de construir una visión global sobre las políticas migratorias dio paso, a su vez a la creación de encuentros y foros multilaterales sobre el fenómeno.

Así, los espacios de cooperación se tornan como mecanismos viables para el manejo de las migraciones, en función al ordenamiento y control pretendido, sin problematizar cómo estos espacios pueden ser reproductores de las relaciones de dependencia y dominación, intentando suprimir el conflicto al no cuestionar las asimetrías y desigualdades en el sistema internacional (Clavijo y Santi, 2009:182-183). En este contexto, numerosos han sido los esfuerzos de los organismos internacionales, como la OIM, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), para posicionar a la gobernabilidad⁶ de las migraciones -en línea con la *gestión*- como el paradigma transversal de las diversas dimensiones de la agenda iberoamericana sobre la temática en los múltiples espacios de discusión, coadyuvando a la idea de Sassen (2003) sobre una “transnacionalización de facto de la política migratoria”.

De allí que estos ámbitos de discusión sobre temáticas migratorias se vuelvan de suma importancia para la adopción de políticas por parte de los Estados, ya que “(...) el unilateralismo migratorio no es una opción de gobernabilidad” (CEPAL-CELADE, 2010:3).

La perspectiva iberoamericana

En Iberoamérica, los movimientos poblacionales han sido un tema de importancia para su construcción histórica como región. A fines del siglo pasado, de la mano del ascenso numérico de latinoamericanos en España y la asunción de la inmigración como un *problema*⁷ en Europa, este asunto ha concitado una inusitada importancia en los espacios bilaterales y, a tono con las tendencias globales, su discusión se ha institucionalizado de forma multilateral.

En este sentido, dentro de las *relaciones migratorias internacionales*, las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, y el Foro Iberoamericano sobre

⁵ A partir del nuevo mandato de la OIM puesto en práctica desde 1989, que reforma la constitución de 1953, se crean, a instancias de este organismo, 18 procesos consultivos regionales englobados en las siguientes zonas: Europa del Este; América Latina y el Caribe; el Mediterráneo Occidental; África; Asia y Oceanía.

⁶ Considerando importante resaltar su construcción en términos de antropología política (Shore y Wright, 1997), me interesa resaltar el origen ideológico del concepto de gobernabilidad política que, como enfoque en las políticas públicas, hace su incursión en 1975 en el marco del reporte de la Trilateral Commission (una coalición tripartita de funcionarios, empresarios, y académicos de Estados Unidos, Europa, y Japón). Allí se la entendía como la capacidad global de procesar los conflictos, dada las crecientes demandas sociales que el Estado no era capaz de satisfacer y, por ello, la gobernabilidad está asociada a un conjunto de relaciones sociales que suponen poder, mando, y autoridad (Calderón y Szmukler, 1998:222). En este sentido, adheriré a la definición de Tula (1990) que entiende a la gobernabilidad como “(...) el control político e institucional del cambio social y la posibilidad de intervenir sobre las variables, de programar objetivos y prever resultados, esto es de orientar cualquier proceso social en vías de transformación”.

⁷ Para ahondar sobre esta construcción en el espacio comunitario de la Unión Europea, ver Gil Araújo (2005, 2006).

Migración y Desarrollo (FIBEMYD), hoy coordinados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), se han configurado en privilegiados escenarios de discusión.

A tono con las discusiones de la época, a inicios de la década del 90, ya se visibiliza un temor por las “presiones migratorias” derivadas del “(...) aumento de la pobreza, el agravamiento de los riesgos ambientales, y el crecimiento de la población (...)”, que alentaban “(...) una disposición favorable hacia iniciativas en el plano internacional destinadas a hacer frente a tales desafíos”, donde se resalta a la migración como un “tema sustantivo” para un “programa de desarrollo” junto con el comercio, las finanzas, y la deuda externa, cooperación para el desarrollo y promoción del desarrollo social (III Cumbre Iberoamericana, 1993).

El tema reaparece años después, haciendo un llamamiento a “fortalecer la cooperación en materia migratoria”, subrayando “la responsabilidad de los Estados de origen y destino” (VII Cumbre Iberoamericana, 1997). En el 2000 se considera a la migración como una consecuencia de “la pobreza (...), la desigual distribución del ingreso, la exclusión social y la violencia intrafamiliar” (X Cumbre Iberoamericana, 2000).

En adelante la agenda migratoria iberoamericana pasa, de simples llamados de atención hacia puntos específicos del fenómeno, a complejizarse cada vez más. Se reconoce el “aporte” de los migrantes a los países de origen y destino (XI Cumbre Iberoamericana, 2001; XII Cumbre Iberoamericana, 2002; XIII Cumbre Iberoamericana, 2003), así como “el esfuerzo integrador de los países receptores” hacia los inmigrantes (XI Cumbre Iberoamericana, 2001; XII Cumbre Iberoamericana, 2002). Se da un giro en torno de “la necesidad de reforzar el diálogo bilateral y multilateral a fin de tratar integralmente este fenómeno” (XI Cumbre Iberoamericana, 2001) a, más concretamente, generar “acciones que definan programas de cooperación entre los Estados de origen y destino que establezcan canales legales y ordenados de los procesos migratorios” (XII Cumbre Iberoamericana, 2002). Como respuesta al pedido de acción se pone sobre la mesa el proyecto de “un diálogo integral entre los países de origen, tránsito y destino de los migrantes, que permita la gestión adecuada de los flujos migratorios y la integración social de los migrantes” (XIII Cumbre Iberoamericana, 2003).

En la confección de esta agenda, los migrantes son identificados dentro de los “grupos vulnerables” (XIV Cumbre Iberoamericana, 2004) y en 2005 las migraciones son consideradas un “un fenómeno global (...) que está influyendo en la configuración política, económica, social y cultural de nuestras sociedades” por lo que se insta a “desarrollar” y “coordinar políticas conjuntas” en lo que se refiere a la “gestión” de los flujos migratorios (XV Cumbre Iberoamericana, 2005) acompañadas por la creación de un organismo aglutinante para la puesta en práctica de los asuntos iberoamericanos, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Se pone de manifiesto el ascenso que ha tenido el tópico en especial, como analizaremos a continuación, desde las Cumbres Iberoamericanas desde 2005 hasta la actualidad, transformándose en el tema central de la agenda política durante 2006⁸. Ese año se produjo el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo⁹, que cimentó el

⁸ Este hecho, acompaña las dinámicas de las discusiones migratorias de ese año, donde el “desarrollo” fue el centro de dos importantes eventos: el Foro Internacional sobre Migración Internacional y Desarrollo (Migration and Development Conference), organizado en julio por la OIM, el Banco Mundial, la Comisión Europea y el gobierno de Bélgica; cuyas conclusiones sirvieron de soporte para el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo realizado en septiembre por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

⁹ A este evento acudieron autoridades de 30 países -incluyendo los 22 miembros de la Conferencia-, representantes de 32 Organismos Internacionales y de 44 ONGs, así como de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) (SEGIB, 2006a:52).

curso de los posteriores debates durante la XVI Cumbre de Uruguay, meses más tarde. El resultado fue la adopción del Compromiso de Montevideo sobre el tema, que luego propulsó la creación de un espacio exclusivo para el tratamiento del fenómeno: el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, que al momento lleva dos ediciones (2008 y 2010).

En todos los documentos resultantes de estos ámbitos, la articulación entre la migración, el desarrollo, y la gestión/gobernabilidad, como un nexo tripartito ha signado la agenda. Respectivamente, de la esfera desarrollo se aprecia que se desprenden otros sub temas como el codesarrollo, las remesas, y la cohesión social; y desde la gestión/gobernabilidad se erige el discurso de los derechos humanos y el retorno.

La crisis económica internacional, desatada en 2008, ha traído prematuras especulaciones acerca de las estrategias que desplegarían los inmigrantes latinoamericanos en España. Si bien los flujos han disminuido –reafirmando un patrón presente aún antes de la crisis- no se han discontinuado, echando por tierra los vaticinios de retornos masivos y considerables mermas en los flujos y las remesas (CEPAL-CELADE, 2010:15).

Ahora bien, si “la crisis ha puesto de manifiesto la rigidez con que se han construido las agendas migratorias internacionales” que en Iberoamérica presentan, de acuerdo con algunas valoraciones, síntomas de “erosión” y “empobrecimiento del diálogo” (CEPAL-CELADE, 2010:1-3), cabe preguntarnos: ¿Cuánto se avanzó desde el puntapié inicial de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca en 2005?, ¿Cuáles han sido las propuestas que han surgido desde 2008?

Los “beneficios” del desarrollo desigual

En la agenda iberoamericana “(...) la migración es una realidad transversal que guarda estrecha relación con la falta de desarrollo” que está provocada por las siguientes causas: “(...) la afectación de los derechos humanos, la pobreza, los desastres naturales, la inestabilidad política, la búsqueda de mejores condiciones de vida, la inequidad en la distribución de la riqueza y la falta de oportunidades para el desarrollo humano (...)” (XVI Cumbre Iberoamericana, 2006). Esta definición implícita sobre lo que se entiende por la categoría de “desarrollo”, deja entrever que muchas de esas “causas” son, en realidad, factores estructurales de desigualdad sistémica, lo que conlleva a que, bajo un sistema que propicia esas condiciones, no es posible una “solución” viable. En esta dirección, se observa una “despolitización” de la vinculación entre la migración y el desarrollo (Magliano y Romano, 2009), con la que se pretende reducir la compleja discusión sobre el desarrollo a cuestiones meramente instrumentales focalizadas en el corto plazo, desde una mirada que pretende ser “neutral” (Romano, 2009) y, por lo tanto, ahistórica, sin asumir que estas dinámicas son resultantes de un desarrollo desigual¹⁰.

La preocupación, entonces, está puesta en “la generación de condiciones socioeconómicas inclusivas que permitan superar las condiciones de pobreza (...)”(XVI Cumbre Iberoamericana, 2006) y “la necesidad de fomentar las inversiones productivas que generen fuentes de empleo dignamente remunerado” con el fin de “crear alternativas a los actuales flujos migratorios” (XIII Cumbre Iberoamericana, 2003) lo que “(...) contribuiría a evitar flujos migratorios no controlados” (XVI Cumbre Iberoamericana, 2006). Es decir, se apuesta por mejoras socioeconómicas con el fin de lograr un mayor

¹⁰ Sintéticamente, esto hace referencia al proceso histórico, económico, político y social de polarización entre países, regiones, y clases, propio de las dinámicas de acumulación capitalista y la división internacional del trabajo (Delgado Wise, Márquez Covarrubias, Puentes, 2010:10). [Subir??](#)

“control” de los movimientos poblacionales, y en esta lógica costo-beneficio también se orientan la utilización de las remesas.

Remesas

Las remesas han estado presentes como tema desde 2003, cuando se buscaba impulsar “mecanismos de cooperación que simplifiquen, reduzcan el costo y aceleren las remesas” (XIII Cumbre Iberoamericana, 2003), para que luego su tratamiento sea visto como uno de los “elementos productivos y de transformación positiva de los países receptores, facilitando así el retorno de los migrantes” (XV Cumbre Iberoamericana, 2005). La preocupación está puesta en los “aportes” que pueda hacer la migración tanto a la sociedad de destino como a la de origen, los llamados “beneficios para todos”. En el caso iberoamericano, se pretende que a partir de ellas logre “el mejor aprovechamiento de esos flujos en actividades productivas y de inversión que favorezcan a las familias y comunidades de origen de los migrantes” (XVI Cumbre Iberoamericana, 2006). Si bien se aclara que se tratan de “flujos financieros privados” y de un “derecho” (XVI Cumbre Iberoamericana, 2006), su impacto se considera “positivo” para el desarrollo de los países de destino y de origen, cuando los migrantes aportan a modificar las realidades inequitativas del sistema al que pertenecen y, además, se los confiere, falazmente, como agentes de cambio de las desigualdades sistémicas de las que provienen. No hay que perder de vista que todo ello coadyuva, al mismo tiempo, a las posibilidades de retorno, para lo que se aconseja el “acceso a los servicios bancarios y a ofertas de crédito para la educación y la vivienda” (SEGIB, 2006b).

Codesarrollo

El codesarrollo es un concepto básicamente europeo¹¹ que fue utilizado en los años 80’ para definir un nuevo modo de cooperación frente al nuevo orden económico mundial, que implicaba un “reparto” de las responsabilidades y los recursos entre el Norte y el Sur en la “gestión planetaria”; aunque en un inicio el codesarrollo no contemplaba a las migraciones, su vinculación posterior con el fenómeno estuvo enlazada a la idea de retorno de extranjeros durante fases económicas negativas (Malgesini, 2001:126-127).

Como categoría, el codesarrollo hace su aparición de la mano de España en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, en 2006. Este concepto es caracterizado en el espacio iberoamericano como una “(...) expresión de recursos privados y públicos (...)” (SEGIB, 2010b) que, unidos, buscan “(...) hacer posible que la integración de los inmigrantes en los países de destino redunde en la contribución de éstos al desarrollo de sus países de origen y de acogida” (SEGIB, 2006b). O sea, que la integración del inmigrante estaría a prueba en base a sus contribuciones económicas voluntarias en la sociedad de origen, sin dejar de descuidar sus “aportes” a la sociedad de destino. Aunque se aclara, en referencia a los migrantes, que “sobre sus espaldas no puede caer la responsabilidad central” de la promoción del desarrollo, que le cabe a los Estados (SEGIB, 2010b), el sesgo economicista sobre la génesis misma del codesarrollo es innegable: es una forma, si bien voluntaria, de utilización de las remesas que sirve

¹¹ El concepto popularizado en 1997 por Sami Naïr, funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia y replicado en el Consejo de Tampere, de la Unión Europea, en 1999, fue introducido por el gobierno español a partir del Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (GRECO), en el 2000.

simbólicamente como un mecanismo de legitimación de la doble condición, de emigrante e inmigrante, de una persona.

Esta articulación de esfuerzos entre la comunidad migrante y el Estado representa también una “propuesta integral, no sólo de gestión de flujos sino una forma especial de promoción del desarrollo, mediante la colaboración de las organizaciones de migrantes, con los gobiernos de los países de origen y destino” (SEGIB, 2010b). Entonces, además del aporte económico al desarrollo de sus países, los migrantes serían también actores en la legitimación del discurso de la gestión de los flujos migratorios. Dicho directamente, serían los financistas de políticas selectivas que propician el retorno en lugar de contemplar la reunificación familiar en su país de destino. Desde mi punto de vista, es en este sentido que en el espacio iberoamericano se concluye que: “la crisis representa una oportunidad y un reto de mayor colaboración (...)” para “fortalecer los programas de retorno y reinserción” y “promover la corresponsabilidad (...) ente países de origen y destino” para lo cual el codesarrollo “representa un instrumento adecuado para materializar dicho compromiso” (SEGIB, 2010b:29).

Cohesión social

En la promoción del desarrollo hay un concepto que es promovido en la agenda por España: la cohesión social. Este concepto, como indica Sanahuja (2007) es “tan impreciso como controvertido”. Su aparición ligada al campo de las migraciones en Iberoamérica es tardío si se tiene en cuenta su origen europeo¹². Recién en 2007 (XVII Cumbre Iberoamericana) se torna indispensable un enfoque multidimensional de la migración que asegure la cohesión social. En palabras de una funcionaria española, con la cohesión social se aspira a que “el progreso económico se distribuya de un modo más equitativo” y se aboga “por la reducción de las desigualdades sociales y regionales” (Jiménez, 2007:38-39). Si el desarrollo contribuye a la cohesión social, ¿el desarrollo desigual a qué contribuye? Algunas miradas apuntan a “interrogar la utilidad práctica del concepto (...) que se ha vuelto ‘políticamente correcto’” (Sojo, 2007:77), ya que quizás no sea aplicable al caso iberoamericano debido a que “no es coherente exigir reformas profundas a los latinoamericanos cuando la UE se resiste a abrir su mercado y trabajar por un sistema financiero más justo y equilibrado” (Sanahuja, 2007:66) y, a la vez, cuando tampoco los Estados latinoamericanos afrontan las desigualdades al interior de sus propios países (Sanahuja, 2007:66).

La Gobernabilidad, el orden deseado

Como se ha señalado, existe una retroalimentación en los contenidos de las agendas políticas migratorias. La gobernabilidad de las migraciones apareció primero en la escena política sudamericana¹³, aunque previamente el “orden” en los flujos ya concitaba una preocupación para la esfera iberoamericana. Desde las Cumbres se llama, primeramente, a una “cooperación entre los Estados de origen y destino” para “que establezcan canales legales y ordenados de los procesos migratorios” (XII Cumbre Iberoamericana, 2002),

¹² En 1986, en el Acta Única Europea ya se habla de “cohesión económica y social” y luego se introduce como un objetivo en el Tratado de Maastricht, en 1992.

¹³ Desde 2003 está presente en las Conferencias Sudamericanas de Migraciones (IV CSM, 2003; VI CSM, 2006; VII CSM, 2007; VIII CSM, 2008; X CSM, 2010), donde la SEGIB oficia como institución observadora.

posteriormente se alienta a un “diálogo (...) que permita la gestión adecuada de los flujos migratorios” (XIII Cumbre Iberoamericana, 2003).

La emergencia de la gobernabilidad relacionada a la migración iberoamericana comienza, implícitamente, en 2005 con el fin de lograr “el éxito” en la gestión migratoria vinculado a la “capacidad para diseñar un marco iberoamericano de migraciones basado en la canalización ordenada y la regularización inteligente de los flujos migratorios” por lo que los países coincidieron en “coordinar políticas comunes” en este sentido (XV Cumbre Iberoamericana, 2005). Si bien no se nombra a la gobernabilidad explícitamente, la Cumbre de Salamanca se señala desde SEGIB como un “hito para la gobernabilidad de la migración” (SEGIB, 2010a:2). O sea que la “gestión”, la “canalización ordenada”, y la “regulación inteligente” de los flujos, serían una definición implícita de lo que para los ojos iberoamericanos representa la gobernabilidad; lo que apoya la existencia de una “(...) necesidad de ‘encauzar’ la migración (...) que implica redirigir los flujos para darle un curso deseado, o sea ‘ordenado’, (...) como la manera ‘correcta’ de tratar el fenómeno” (Clavijo y Santi, 2009:187).

El 2006 será el año de mayor incidencia de las migraciones en la agenda iberoamericana y, al mismo tiempo, la SEGIB firma un memorando de colaboración con la OIM (SEGIB/OIM, 2006). Es entonces que la gobernabilidad aparece ligada a la temática migratoria. Aquí no se quiere establecer una relación causal, pero como ya se ha remarcado, los espacios y las instituciones se retroalimentan y es importante tener en cuenta que la gobernabilidad ha sido un foco de desarrollo teórico y de atención para la OIM en Latinoamérica¹⁴ desde los noventa. Hay que precisar, en este contexto, que dentro de los espacios regionales de tratamiento político-migratorio a nivel global “(...) debe ser subrayado el papel de la OIM por su logística y su esfuerzo de agenda setting” (Pellerin, 2003); es decir, de promoción y posicionamiento de visiones y discursos que luego, si son adoptados a nivel estatal o multilateral, se plasman en políticas migratorias concretas. Esto se visibiliza en el memorando de entendimiento tripartito de SEGIB, OIM, y CEPAL donde la SEGIB tiene un rol más operativo, mientras que la CEPAL y la OIM son los encargados de formular los proyectos en materia de migración (SEGIB/OIM/CEPAL:2008a).

En línea con lo anterior, en el Compromiso de Montevideo se condensa “promover la firma de acuerdos bilaterales o regionales (...) que, con criterios de gobernabilidad, coadyuven a lograr una gestión ordenada de los flujos migratorios, a fin de asegurar la integración social del migrante en el país de destino” (XVI Cumbre Iberoamericana, 2006).

Como señala SEGIB (2010:3) “(...) el marco básico para impulsar la gobernabilidad migratoria debe radicar en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos (...) para garantizar la efectiva aplicación de estos derechos a las personas migrantes (...)” (SEGIB, 2010a:3). La gobernabilidad migratoria se asienta, entre otros pilares, en la legitimidad¹⁵. Es por ello que la participación de la sociedad civil es importante¹⁶ y elementos como los derechos humanos resultan funcionales a obtener esa legitimidad. Como aporta Massal (2009), en lo que respecta a la migración y las relaciones

¹⁴ Ver los aportes de Mármora en trabajos individuales (1999a; 1999b; 2004), y además en Calcagno y Mármora (1993) y en la Conferencia Regional de Migraciones (1996). Se señala a este autor en particular debido a que conjuga la elaboración teórica sobre el tema y el rol de funcionario de la OIM (Director del Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica en materia Migratoria -PLACMI-, 1994-2002, y Representante Regional de la OIM para el Cono Sur de América Latina, 1997-2002).

¹⁵ Ver Mármora (2004:391-394).

¹⁶ Para ahondar sobre este tema ver Domenech (2008).

internacionales, “velar por los derechos humanos aparece (...) como si su promoción y respeto no constituyeran un acto político sino un gesto humanitario o ético”. Sobre esto, me interesa resaltar que los derechos humanos, el desarrollo, y la gestión migratoria son los ejes del Programa de Acción resultante del FIBEMYD de 2008 (que fue la consecución del Compromiso de Montevideo de 2006) y que en las conclusiones de este foro se llamó a la ratificación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias “para avanzar en la gobernabilidad” (SEGIB/OIM/CEPAL, 2008b). Este es un hecho interesante, dado que los países europeos que son parte del espacio iberoamericano (Andorra, España, y Portugal), al igual todo el conjunto de “países desarrollados”, no han firmado esta convención. Aquí estamos en presencia de una de las limitaciones del concepto de gobernabilidad: el poder. El ejercicio de esa gobernabilidad se apoya en el poder de los actores para lograr resultados y beneficios, en términos utilitaristas. En este caso, es más difícil los actores internacionales de menor poder alcancen sus metas.

En este marco, con la crisis económica como eje central del encuentro del FIBEMYD 2010 se planteó una nueva oportunidad de relanzar la gobernabilidad como “el” objetivo del espacio iberoamericano (CEPAL-CELADE:2010). En el II FIBEMYD, entonces, se pide que se tenga en cuenta a los migrantes para la construcción de respuestas políticas que fomenten la recuperación económica. Se recomienda: “evitar el proteccionismo” en lo comercial y “resistir el proteccionismo de la movilidad” (CEPAL-CELADE:2010:36). Esta sentencia explica el énfasis puesto en el retorno de los migrantes.

Retorno

A causa de las deportaciones de centroamericanos en “situaciones migratorias irregulares”¹⁷ se insta, en 1997, a “cooperar en el desarrollo de programas destinados a la plena reinserción de los migrantes en sus países de origen” (VII Cumbre Iberoamericana), posicionándose por primera vez la idea de planes de retorno para migrantes en situación administrativa irregular. El retorno vuelve a ser una inquietud en el Compromiso de Montevideo, aunque esta vez se distingue que debe ser “voluntario” para que los migrantes sean incorporados a los “procesos nacionales de desarrollo” (XVI Cumbre Iberoamericana, 2006). Además de las iniciativas de codesarrollo, otro instrumento que se ha plasmado para el retorno es el “Convenio Multilateral de Seguridad Social” (XVII Cumbre Iberoamericana, 2007), que es la concreción del derecho que tienen los migrantes a trasladar sus aportes jubilatorios a su país de destino¹⁸.

Con la crisis, vemos que el énfasis que se le imprime al retorno en el FIBEMYD de 2010 es imperativo: se habla de “procesos selectivos que deben apoyarse” (CEPAL-CELADE, 2010:18). Aún así en estos tiempos de crisis económica, la adhesión de los migrantes latinoamericanos a los programas de “retorno voluntario”¹⁹ dispuestos por el gobierno de España y por la OIM no han sido exitosos (CEPAL-CELADE, 2010:18).

¹⁷ Se refieren al aumento en las deportaciones de centroamericanos en Estados Unidos.

¹⁸ De acuerdo con estimaciones, sobre la base de los censos del año 2000, habría alrededor de 4,5 millones de potenciales beneficiarios directos e indirectos, cifra que podría elevarse a 5,5 millones si se extrapolan datos más recientes (SEGIB, 2010a:6).

¹⁹ En España funcionaron dos planes de retorno voluntario instrumentados por el Estado. El más reciente se aplicó a raíz de la crisis económica, y desde que se puso en funcionamiento, en 2008 a 2009, sólo captó el 10% de los beneficiarios potenciales; y otro que, con apoyo de la OIM, funciona desde 2003 (CEPAL-CELADE, 2010:18).

A modo de cierre

El caso iberoamericano resume aquí el salto de las migraciones como un fenómeno local a uno global que se inserta con fuerza en la agenda de las relaciones internacionales de la post Guerra Fría. En palabras de Pellerin (2003:177-178):

Mientras las políticas de migraciones eran una prerrogativa nacional para la mayor parte del período de la posguerra, se hicieron objeto de atención global en los años 1990. (...) esto no fue fortuito o una simple reflexión de la complejidad del problema. Más bien esto fue parte de la reconfiguración de relaciones de poder en el contexto de cambios globales. Con la existencia, o más bien la creación de una crisis, se generó un sentido de la urgencia, que ayudó a la redefinición de la gestión de los asuntos migratorios en los círculos de toma de decisiones y de los hacedores del discurso, sobre la base de nuevos principios más armonizados con las prioridades de la economía política global.

Como hemos visto, los foros, reuniones, e instancias consultivas, como escenarios naturales de negociación, han funcionado, en muchos casos, como círculos legitimadores de consensos sobre el paradigma de la gestión y la gobernabilidad de las migraciones. En este sentido, las políticas tienen una función legitimadora; ya que no sólo esbozan el curso de acción a tomar, sino que también sirven para fijar ese curso en el marco de un conjunto más amplio y universal, de metas y principios, que opera para dar más 'autoridad' a las decisiones políticas (Shore y Wright, 1997:11, énfasis original).

Aún así, la OIM reconoce que “en la mayoría de los Estados del mundo (...) no existe la capacidad adecuada (...) de gestión de la migración”, pese a que ha sido una política que, como hemos visto, a calado hondo y progresivamente en las agendas migratorias y que es funcional con el modelo liberal de “desarrollo”, el sistema económico, y la división internacional del trabajo que la sustentan. Y que, por cierto, ese es el modelo que se erige como de “beneficios para todos”.

La evidencia empírica demuestra que el porcentaje de migrantes mundiales se incrementó de un 2,9% en 1990 a un 3,1% en 2010 (United Nations, 2009:1) y teniendo como antecedentes los discursos que en los 90 vaticinaban una “crisis migratoria internacional”, resultan aún más llamativas las voces que pronuncian que “a pesar de una disminución temporal durante la crisis económica mundial, cabe esperar que la migración mundial vuelva a los niveles anteriores (...) y que probablemente, en un futuro no muy lejano (...)” se produzca un “mayor volumen” (OIM, 2010a). Si se contraponen esto con el dato de que la migración interna, sólo de trabajadores, en China es de 225 millones²⁰ (OIM, 2010b), es decir supera al total de la migración mundial que suma 214 millones de personas (OIM, 2010a), cabe repensar la construcción de la cuestión migratoria bajo el umbral de la gestión, la gobernabilidad, y el supuesto desarrollo con “beneficios para todos”.

²⁰ Los datos corresponden a estadísticas nacionales Chinas de fines de 2008.

Bibliografía

Appleyard, Reginald (1992a) "International Migration and Development – An Unresolved Relationship" *International Migration* 3-4 Vol XXX, p. 487–499.

Appleyard, R.T. (1992b) "Migration and Development: A Global Agenda for the Future". *International Migration* VOL XXX, p.17-31.

Calcagno, Alfredo y Mármora, Lelio (1993) "Migración internacional y desarrollo sostenible y compartido". Taller de Migración y Desarrollo Humano Sostenible PNUD/OIM.

Calderón, Fernando y Szmukler, Alicia (2004) "Ciudadanía activa y desarrollo sostenible"; en Ansaldi, Waldo, coord.; Calidoscopio Latinoamericano. Imágenes históricas para un debate vigente. BsAs:Ariel.

CEPAL-CELADE (San Salvador) (2010) "Impactos de la crisis económica en la migración y el desarrollo: respuestas de política y programas en Iberoamérica", Documento del Segundo Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD), 22 y 23 de julio.

Clavijo, Janneth y Santi, Silvana (2009) "El Estado argentino y la emigración: cooperación, gobernabilidad y reciprocidad"; en Domenech, Eduardo, comp.; Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica. Córdoba:Universidad Nacional de Córdoba.

Conferencia Regional de Migraciones (Puebla) (1996) El fenómeno migratorio regional en América Central y del Norte. Políticas y gobernabilidad (Mármora, Lelio).

Council of Europe (Viena) (1991) Final Communiqué of the Ministerial Conference on the Movement of Persons from Central and East European Countries.

IV Conferencia Sudamericana de Migraciones (Quito) (2003) Declaración de Quito.

VI Conferencia Sudamericana de Migraciones (Asunción) (2006) Declaración de Asunción.

VII Conferencia Sudamericana de Migraciones (Caracas) (2007) Declaración de Caracas.

VIII Conferencia Sudamericana de Migraciones (Montevideo) (2008) Declaración de Montevideo.

VIII Conferencia Sudamericana de Migraciones (Cochabamba) (2010) Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las migraciones, contexto y perspectivas.

III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (Salvador de Bahía) (1993), Declaración de Bahía.

VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (Margarita) (1997), Declaración de Margarita.

X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (Panamá) (2000), Declaración de Panamá.

XI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (Lima) (2001), Declaración de Lima.

XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (Bávaro) (2002), Declaración de Bávaro.

XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (Santa Cruz de la Sierra) (2003), Declaración de Santa Cruz de la Sierra.

XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (San José de Costa Rica) (2004), Declaración de San José.

XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (Salamanca) (2005), Declaración de Salamanca.

XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (Montevideo) (2006), “Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana”.

Delgado Wise, Raúl; Márquez Covarrubias, Humberto; Puentes, Ruben (2010) Elementos para replantear el debate sobre migración, desarrollo y derechos humanos. Disponible en http://rimd.reduaz.mx/documentos_miembros/111DelgadoMarquezPuentes22102010.pdf (visitado el 5 de enero de 2010).

Domenech, Eduardo (2007) “La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina”. *Revue Européenne des Migrations Internationales* 23, p. 71-94.

Domenech, Eduardo (2008) “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”; en Novick, Susana, comp.; *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: Catálogos.

Gil Araújo, Sandra (2005) “Muros alrededor del muro. Prácticas y discursos en torno a la inmigración en el proceso de construcción de la política migratoria comunitaria”; en Martín Palomo, María Teresa; Miranda López, María Jesús; Vega Solís, Cristina, coords.; *Delitos y Fronteras. Mujeres Extranjeras en prisión*. Madrid: Editorial Complutense.

Gil Araújo, Sandra (2006) “(Re)Definiendo las fronteras de Europa. Sobre la deslocalización del control migratorio comunitario”; en Márquez, Iñaki, coord.; *Respuestas a la exclusión. Políticas de inmigración, interculturalidad y mediación*. Bilbao: Tercera Prensa.

Ghosh, Bimal (1992) “La migración Este-Oeste: la perspectiva europea. Tendencias actuales y perspectivas para después de 1992”. *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina* 1 Vol 10, p. 7-29.

Heyden, H. (1991) “South-North Migration”. *International Migration* 2, Vol XXIX, (June), p. 281-290.

Jiménez, Trinidad (2007) “La cohesión social en el contexto de la XVII Cumbre Iberoamericana”. *Quórum* 18, p. 35-41.

Magliano, María José y Romano, Silvina María (2009) “Migración, género y (sub)desarrollo en la agenda política internacional: una aproximación crítica desde la periferia sudamericana”. *Cuadernos del CENDES* 72, vol. 26 (septiembre-diciembre), p. 101-129.

Malgesini, Graciela (2001) “Reflexiones sobre migraciones, cooperación y codesarrollo”. *ARXIUS* 5, p. 123-146.

Mármora, Lelio (1999a) “Apertura o restricción. Lo formal y lo real en las políticas migratorias del Cono Sur”. *Revista de la OIM sobre migraciones en América Latina*, (edición especial-julio), p.141-157.

Mármora, Lelio (1999b) “Políticas y administración para la gobernabilidad migratoria”. *Revista de la OIM sobre migraciones en América Latina*, (edición especial-julio), p.19-50.

Mármora, Lelio (2004) *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires:OIM/Paidós.

Massal, Julie (2009) “La migración en el contexto de la globalización: desafíos estratégicos e implicaciones para los derechos humanos”; en Jaramillo, Grace, comp.; *Relaciones Internacionales: los Nuevos Horizontes*. Quito:FLACSO/Ministerio de Cultura del Ecuador.

Meissner, Doris (1992) “Managing Migrations”. *Foreign Policy* 86 (Spring), p. 66-83.

Nyberg-Sorensen, Ninna; Van Hear, Nicholas; Engberg-Pedersen, Poul (2002) “The Migration-Development Nexus Evidence and Policy Options” *IOM Migration Research Series* 8 Ginebra:IOM.

OIM (Ginebra) (1992) “Décimo Seminario de la OIM sobre Migración y Desarrollo. Desafíos para el último decenio del siglo XX”; comunicado de prensa 701, 15 de septiembre de 1992.

OIM (Ginebra) (2010a) “Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio”.

OIM (Ginebra) (2010b) “Migration Initiatives. Appeal 2010”.

Pellerin, Hélène (2003) "Crisis? What crisis? The politics of migration regulation in the era of globalization"; en Kofman, Eleonore y Youngs, Gillian, eds.; Globalization: theory and practice. London:Continuum International Publishing Group.

Rogers, R. (1992) "The Politics of Migration in the Contemporary World". International Migration VOL XXX, p. 33-46.

Romano, Silvina (2009) "Integración económica, desarrollo y migraciones en el Mercosur. Una aproximación crítica"; en Domenech, Eduardo, comp.; Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica. Córdoba:Universidad Nacional de Córdoba.

Sanahuja, José Antonio (2007) "Cohesión social: la experiencia de la UE y las enseñanzas para América Latina". Quórum 18, p. 51-67.

Sassen, Saskia (2003) Los espectros de la globalización. Buenos Aires:Fondo de Cultura Económica.

Sayad, Abdelmalek (2004) The Suffering of the Immigrant. Cambridge:Polity Press.

SEGIB (2006a) "Memoria de la Secretaría General Iberoamericana".

SEGIB (Madrid) (2006b) "Conclusiones del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo".

SEGIB (2010a) "El proceso de migración y desarrollo en el contexto de la Conferencia Iberoamericana".

SEGIB (Madrid) (2010b) "II Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo".

SEGIB/OIM (Madrid) (2006) Memorando de Entendimiento.

SEGIB/OIM/CEPAL (2008a) Memorando de Entendimiento entre la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para el seguimiento y la implementación del compromiso de Montevideo sobre migraciones y desarrollo y del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD).

SEGIB/OIM/CEPAL (Cuenca) (2008b) "Informe final aportes y conclusiones principales del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo".

Shankar Singh, Joyti (2001) Un nuevo consenso sobre población. Balances y propuestas en el umbral del siglo XXI. Barcelona:Icaria/CIDOB.

Shore, Cris y Wright, Susan (1997) "Policy: a new field of anthropology"; en Shore, Cris y Wright, Susan, eds.; Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power. London:Routledge.

Sojo, Carlos (2007) “Cohesión social y exclusión. Una mirada desde Centroamérica”. Quórum 18, p. 76-87.

Trilateral Commission (New York/París/Tokio) (1993) “International migration, challenges in a new era” (Meissner, Doris; et. al.). Report 44.

Tula, Jorge (1990) “Esa cosa llamada gobernabilidad” *Ciudad Futura* 21 (febrero-marzo), p28.

UNFPA (El Cairo) (1994) Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Programa de Acción.

United Nations (2009) “Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision”. CD Rom.