

# La agenda global sobre migraciones internacionales: la escena sudamericana.

Domenech, Eduardo.

Cita: Domenech, Eduardo (2007). La agenda global sobre migraciones internacionales: la escena sudamericana. *NOVAMERICA*, (115) 44-49.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/2>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.

Para ver una copia de esta licencia, visite

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <http://www.aacademica.org>.*

Desde a década de 1990 a região sul-americana experimenta transformações significativas em matéria de migrações. Nesse contexto, alguns organismos internacionais têm impulsionado novos programas com o objetivo de orientar as políticas migratórias nacionais e regionais, dispostos a disputar a definição e o sentido da nova ordem migratória internacional. Se bem os Estados mantêm seu poder de decisão como atores-chave na formulação e aplicação da política migratória, poderiam vir perder autonomia na hora de definir a agenda política regional, ao responder a recomendações e exigências destes organismos, e em muitos casos, a compromissos assumidos pelo Estado em acordos regionais e em reuniões mundiais. Isto porque a agenda global estabelece uma nova forma de organizar, classificar e controlar os movimentos internacionais de população, baseada fundamentalmente na noção de equilíbrio e eficácia



Foto João Ripper

# ***La agenda global sobre migraciones internacionales: la escena sudamericana***



**Eduardo E. Domenech**  
**Argentina**

*Docente-investigador del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Integrante del Grupo de Trabajo Migración y Cultura de CLACSO.*

Desde la década de los noventa la región sudamericana experimenta transformaciones muy significativas en materia de migraciones internacionales. Algunos especialistas sostienen que la consolidación del nuevo orden mundial estaría determinando un cambio en las lógicas con que tradicionalmente se han definido las políticas migratorias en el escenario latinoamericano. La idea de corresponsabilidad y la búsqueda de consenso entre países de origen y de llegada se convierten en las principales directrices de las políticas migratorias, lo cual se constata en el incremento de las acciones bi y multilaterales frente a la unilateralidad que han asumido tradicionalmente las políticas migratorias (Mármora, 2003). Estos cambios se han desarrollado en el marco de procesos de integración subregionales, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), y de foros consultivos regionales como la Conferencia Regional de Migraciones (más conocida como Proceso Puebla), cuya primera reunión tuvo lugar en 1996, y la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), iniciada en el año 2000, después que se acordara su inicio en el Encuentro Sudamericano de Migraciones, Integración y Desarrollo, realizado en Lima en 1999. En estos acuerdos económico-comerciales y procesos consultivos, básicamente de carácter intergubernamental, la intervención de algunos organismos internacionales es un asunto clave para comprender la conformación de la nueva agenda regional. En el caso de la CSM, es la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la institución que ejerce desde sus comienzos un papel central: tiene a su cargo la Secretaría Técnica, la cual se ocupa de apoyar los mecanismos de seguimiento de todas las

reuniones, del plan de acción, de las iniciativas y actividades presentes y futuras y de garantizar la comunicación, coordinación e intercambio de información entre los países miembros.

Estos hechos son la cristalización de procesos y proyectos de más amplio alcance. Por ello, un análisis profundo de las transformaciones regionales en el campo de las políticas de migraciones internacionales debería considerar aquellas condiciones históricas y mecanismos sociopolíticos que las han hecho posible como la globalización neoliberal, la intensificación y diversificación de los flujos migratorios, la transnacionalización de la política migratoria, la consolidación de redes y relaciones transnacionales y el gerenciamiento de la política, entre otros. La conjunción de estos elementos ha permitido la emergencia de una

agenda política global en materia migratoria, promovida fundamentalmente por diversas agencias de Naciones Unidas, que es presentada como fruto del consenso, legitimado a través de la aprobación de la llamada comunidad internacional y de distintos sectores de la sociedad civil. Con una evidente vocación global, afirmando la tendencia a tratar la cuestión migratoria a partir de instancias consultivas no vinculantes, algunos organismos internacionales han creado o impulsado nuevos programas y organismos dirigidos a influir sobre las políticas migratorias nacionales y regionales, dispuestos a disputar la definición y el sentido del nuevo orden migratorio internacional. Así surgen en este comienzo de siglo, por ejemplo, la Iniciativa de Berna promovida por el gobierno de Suiza junto a la OIM y la *Global Commission on International Migration* (GCIM) de Naciones Unidas.

Esta agenda global establece una nueva manera de organizar, clasificar y controlar los movimientos internacionales de población, basada fundamentalmente en la noción de equilibrio y eficacia, conocida como *migration management* o gestión de las migraciones. El informe de la GCIM de Naciones Unidas, titulado *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action* (2005), adopta y promueve claramente este enfoque. A mi juicio, desde esta perspectiva, apoyada en buena medida en la lógica costo-beneficio -encarnada en la figura del "balance contable" (Sayad, 1998)- y bajo una visión pragmática, que reconoce la imposibilidad de controlar eficazmente (en el sentido de restricción total) los flujos migratorios, especialmente aquellos de carácter irregular, los migrantes son clasificados en base a una supuesta (in)utilidad, estableciendo una serie de ventajas o beneficios y desventajas o perjuicios (no solo económicos) de la inmigración. La novedad es que ahora las migraciones son consideradas mayormente en

términos de oportunidad (se desplaza aquí la noción de problema asociado a las migraciones durante

décadas en la agenda mundial), destacando por un lado la vulnerabilidad de los migrantes

y acentuando por el otro las oportunidades que ofrecen, atribuyéndoles

una capacidad de transformación inaudita: el papel de los migrantes

en el crecimiento económico, el desarrollo y la reducción de

la pobreza. Bien sabemos que una cuestión es afirmar que la

migración internacional contribuye a la economía global y

que su expansión depende de la movilidad de mano de obra y

otra muy diferente es sostener que el aporte de los migrantes

al crecimiento de la economía mundial representa un progreso

para el bienestar general, incluidos los sectores y clases sociales

que se encuentran bajo condiciones de explotación y exclusión social,

entre ellos los trabajadores migrantes. (La expresión *Managing Migration*

*for the Benefit of All* sintetiza bien la posición que sostienen ciertas agencias de

**Con una evidente  
vocación global, afirmando  
la tendencia a tratar la cuestión  
migratoria a partir de instancias  
consultivas no vinculantes, algunos  
organismos internacionales  
han creado o impulsado nuevos  
programas y organismos dirigidos  
a influir sobre las políticas  
migratorias nacionales y regionales,  
dispuestos a disputar la definición  
y el sentido del nuevo orden  
migratorio internacional.**



Foto João Ripper

Naciones Unidas). Consecuentemente, desde esta perspectiva se clasifica a los flujos migratorios entre deseables y no deseables en nombre del desarrollo de acuerdo a su carácter ordenado/desordenado, voluntario/forzoso y reducido/masivo.

Por otra parte, no se trata necesariamente de una visión integral ni unívoca. Su desarrollo difiere según los intereses de los actores sociales involucrados y las especificidades del contexto sociohistórico: en algunas versiones aparece acentuada, por ejemplo, la regulación de la migración laboral y la migración llamada irregular o la defensa de los derechos humanos, mientras que en otras se enfatiza la seguridad nacional, suprimiendo cláusulas relativas a los derechos de los migrantes. Tampoco es impuesta de manera unilateral por los organismos internacionales: aunque los discursos y políticas de ciertas agencias internacionales ejercen una innegable influencia en la construcción de las agendas políticas nacionales, también es cierto que la agenda global se construye a partir de casos nacionales que se consideran exitosos. La experiencia argentina reciente, por ejemplo, es presentada como paradigma o modelo a seguir. Además, si bien el rol de los Estados nacionales se ha visto modificado en la arena política internacional, donde la disputa por la producción de sentido, prácticas y políticas se ha complejizado, aquellos mantienen su poder de decisión sobre los asuntos migratorios. El Estado sigue siendo un actor clave en la formulación y aplicación de la política migratoria. En el ámbito internacional, aunque las iniciativas y medidas estatales pueden responder a recomendaciones y exigencias de organismos internacionales (conformadas a su vez por Estados nacionales), muchas de ellas son producto de compromisos asumidos por el Estado en acuerdos regionales y en reuniones mundiales.

Los temas tratados en los acuerdos intergubernamentales permiten conocer las prioridades de la agenda política de los Estados sudamericanos en materia de migraciones. Estas prioridades difieren según el espacio de negociación. Dentro de los procesos de integración subregional en América del Sur, la CAN y el Mercosur, en correspondencia con el carácter básicamente económico de estos bloques, las migraciones internacionales son tratadas en el marco de los asuntos sociolaborales, recibiendo especial atención lo relativo a la libre movilidad de la mano de obra o las migraciones laborales. En el proceso consultivo regional sudamericano dedicado específicamente a las migraciones, la CSM, la cuestión migratoria es tratada atendiendo aspectos que atañen separada o simultáneamente los intereses de los migrantes y de los propios Estados, lo cual

se refleja en el plan de acción adoptado. En términos generales, los grandes ejes temáticos alrededor de los cuales se reafirman los objetivos son: derechos humanos de los migrantes, migración y desarrollo y gobernabilidad migratoria. Desde mi punto de vista, el hecho de que estas áreas temáticas guarden una estrecha relación con los lineamientos surgidos en eventos organizados por organismos internacionales como las Naciones Unidas y la OIM pone en cuestión la autonomía de los Estados a la hora de definir la agenda política regional.

Tanto en el ámbito regional como en el internacional, uno de los principales ejes de la agenda política sobre migraciones que impulsan tanto las Naciones Unidas a través de la GCIM como la

que se constituye con la CSM es el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, donde también convergen las demandas y luchas de diversos movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil. Pero esta apropiación o adhesión, aparentemente unánime, a postulados como los derechos humanos, no debiera ensombrecer las discrepancias que mantienen hacia afuera y hacia adentro los distintos actores políticos. Estos solapamientos se vinculan, en algunos casos, con la búsqueda de consenso y el abandono (parcial) del criterio de unilateralidad por parte de los organismos internacionales. Por ejemplo, representantes de redes de organizaciones de migrantes han participado tanto del informe de la GCIM de Naciones Unidas como de los talleres dedicados a las migraciones en el Foro Social Mundial. Naturalmente, el papel desempeñado en uno y otro espacio tiene distintas connotaciones y está motivado por diversos intereses, lo cual también produce divisiones al interior de las mismas asociaciones o red de asociaciones. También habría que añadir que estos cruces pueden resultar coincidentes solo en apariencia: los derechos humanos pueden ser utilizados tanto como un instrumento hegemónico como contrahegemónico (Santos, 2002). Otro de los grandes ejes de la agenda política internacional y regional constituido por la relación migración/desarrollo expresa con mayor claridad estas tensiones: las posiciones van desde la constatación de los efectos negativos del neoliberalismo como realidad dada hasta la condena explícita del capitalismo en su versión neoliberal. Es que la relación entre migraciones, derechos humanos y desarrollo no es lineal: el respeto de los derechos humanos de los migrantes

---

**C**reo que a partir de toda experiencia de migración pueden detectarse tres movimientos oscilatorios:


- 1) el encuentro del Yo con el Otro, en que el yo vive oscilando entre el extrañamiento que causa hacer contacto con otra lengua/cultura y el encantamiento que ese mismo encuentro suscita. Lo "diferente", el "otro" es en esta etapa lo "exótico": atrae y es al mismo tiempo visto como desvío de todos los referentes maternos conocidos. Es este un período en que el Otro es ubicado por el Yo en la categoría de No-Yo;
- 2) la oscilación entre el Yo y el Tú. El Yo ya no se refiere al otro como "otro", sino que lo asciende a la categoría de Tú. La razón

de esto es que la convivencia con esa otra lengua/cultura ha dado lugar a una integración del Yo en esa nueva comunidad. De esta manera, se supera la idea de exotismo y se pasa a sentir como propio aquello que en un principio era desconcertante y patrimonio del "otro". Se supera en parte el prejuicio inicial, pero sigue habiendo una sensación de extrañamiento;

- 3) la oscilación entre el Yo y el Otro Yo. El Yo vive un proceso de integración cada vez más profundo y acaba descubriendo que sus referentes maternos no son los únicos. No son los únicos posibles o buenos. Son simplemente diferentes. Ve en ese Tú un posible Yo. Se apropia de esa lengua/cultura extranjera hasta el punto de que esta ya no la siente más como tal. Es claro que, de alguna forma,

la sensación de extrañamiento siempre estará presente, ya que los referentes maternos buscarán siempre prevalecer. Lo importante es tomar consciencia de que no somos tan diferentes como parece (tampoco somos tan iguales), y de que todas las lenguas/culturas poseen algo deseable y bueno que, en tanto Yo que ve el mundo desde un posible punto de vista, me hacen ver lo que me estoy perdiendo. Utilizando un término del profesor y escritor brasileño Silviano Santiago, creo firmemente que ser inmigrante es vivir en un "entrelugar", en una frontera, experiencia esta bellamente mostrada por Chico Buarque en su última novela Budapest. Recomiendo su lectura.

**Cecilia Botana** – Argentina  
viviendo en Río de Janeiro, Brasil



puede contribuir a conformar otro orden migratorio internacional pero no necesariamente otro modelo de desarrollo económico mundial.

En definitiva, el hecho de que diversas agencias internacionales -las cuales forman parte de las estructuras hegemónicas- adhieran a un enfoque basado en los derechos humanos de los migrantes en contraposición con una visión de la política migratoria fundamentada en el control y la seguridad nacional que comete la falacia de asociar inmigración y terrorismo, - cuya expresión más acabada la constituye la política migratoria estadounidense-, no debería confundirnos: a través de fórmulas políticas basadas en la noción de *migration management* 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. (T)

**A través de fórmulas políticas basadas en la noción de *migration management* 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.**



Foto Rina López