



Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología
ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44
Vol. 20 No. 1 (enero-marzo, 2011): 5 - 23

La sociedad civil y la gobernabilidad de las migraciones en la agenda política sudamericana: el refugio en los derechos humanos*

*María José Magliano***

Resumen

El objetivo es analizar el "decir" de las principales organizaciones de la sociedad civil que intervienen en la discusión política sobre migraciones en la región sudamericana. A través de una estrategia metodológica cualitativa, sustentada fundamentalmente en el análisis documental, se examina el modo en que estas organizaciones cuestionan los sentidos y la definición de la agenda política sobre migraciones y en qué medida se convierten en una alternativa frente al discurso hegemónico. Para esto, se identifican las rupturas y continuidades que se establecen entre los posicionamientos de las organizaciones de la sociedad civil y de la agenda política promovida por determinadas agencias internacionales y actores políticos regionales.

Palabras clave: Migraciones, sociedad civil, derechos humanos, gobernabilidad, región sudamericana.

Recibido: 05-05-09/ Aceptado: 27-07-10

* Este trabajo se desprende del proyecto "La agenda política global sobre migraciones internacionales. Seguridad, desarrollo y derechos humanos en la región sudamericana: una aproximación crítica a la 'gobernabilidad migratoria'", subsidiado y acreditado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba (Secyt-UNC).

** Universidad Nacional de Córdoba/CONICET. Córdoba, Argentina.
E-mail: majomagliano@gmail.com

Civil Society and the Governability of Migrations on the South American Political Agenda: the Refuge in Human Rights

Abstract

This paper analyses the discourse of the principal civil society organizations that participate in the political discussion on migration in the South American region. Through a qualitative methodological strategy, supported fundamentally on documentary analysis, this work intends to examine how these organizations question the meanings and definition of the political agenda regarding migration and to what degree they become an alternative front to hegemonic discourse. To accomplish this, the study seeks to identify the ruptures and continuities established among the positions of civil society organizations and the political agenda promoted by certain international agencies and regional political actors.

Key words: Migrations, civil society, human rights, governability, South American region.

Introducción

Desde las últimas décadas del siglo XX se vislumbran cambios significativos en los modos de pensar y actuar sobre las migraciones internacionales. En un contexto internacional marcado por profundas asimetrías sociales que redefinen las formas de inclusión y exclusión, las migraciones adquieren nuevas dimensiones, siendo objeto de estudio de interés por parte de diferentes actores sociales, políticos y académicos. En el ámbito político, este creciente interés se manifiesta, entre otros aspectos, en la multiplicación de espacios y actores preocupados por esta cuestión. En este contexto, distintas organizaciones de la sociedad civil emergen como actores sociales relevantes en el tratamiento, discusión y definición de los asuntos migratorios. Esta emergencia se da en un escenario de fuertes críticas al conjunto de los organismos internacionales que lideran la construcción de la agenda política sobre migraciones a nivel global. Estas críticas, sumado a una marcada pérdida de legitimidad, los ha llevado a inaugurar espacios políticos de negociación más "amplios" y "abiertos" (Domenech, 2008: 61). Los esfuerzos por recomponer esa crisis de legitimidad supusieron, entre otras respuestas, la búsqueda de una mayor articulación con determinadas instituciones de la sociedad civil, siendo reconocidas explícitamente como actores relevantes en el diseño y aplicación de las políticas públicas en relación a las migraciones.

En este marco se abren una serie de interrogantes: ¿qué idea de sociedad civil se expresa en la agenda política sobre migraciones a nivel regional? ¿bajo qué escenario político la sociedad civil es interpelada como un actor social relevante para la definición de los asuntos migratorios? ¿quiénes forman parte de la sociedad civil organizada? ¿qué papel se le adjudica en la construcción de la actual agenda política sobre migraciones en la región sudamericana? ¿qué "dicen" las principales organizaciones de la sociedad civil en esta materia? A partir de pensar estos interrogantes, este trabajo pretende examinar el modo en que las organizaciones de la sociedad civil cuestionan y disputan los sentidos y la definición de la agenda política sobre migraciones y en qué medida se convierten en una alternativa frente al discurso hegemónico.¹ Esta discusión remite a la idea que la sociedad civil puede ser vista tanto como una versión social y política estabilizadora del status quo hegemónico, pues los intereses del Estado y de las corporaciones pueden llegar a influenciar su desarrollo; como también una expresión de búsqueda de alternativas al orden social dominante, en especial si se piensa en los sectores excluidos que conforman distintos movimientos sociales (Cox, 1999: 10-11). En virtud de ello, lo que se busca es identificar las rupturas y continuidades que se establecen entre los posicionamientos de los movimientos y organizaciones o redes de organizaciones de la sociedad civil, por un lado, y los lineamientos y recomendaciones que emergen de la agenda política promovida por determinadas agencias internacionales y regionales involucradas en la temática migratoria sudamericana, por el otro. A través de una estrategia metodológica cualitativa, este estudio se apoya fundamentalmente en el análisis de documentos de los distintos eventos que desarrolla y/o en los que participa la sociedad civil organizada en materia de migraciones en la región sudamericana desde comienzos del año 2000 hasta el presente².

En América Latina, el resurgimiento de la "sociedad civil" como actor político relevante se produce en el marco de las transiciones democráticas en los

- 1 Se entiende aquí por agenda un esquema de *ideas y proyectos* establecidos en función de *tiempos* (Benessaïeh, 2004: 34, énfasis en el original).
- 2 Entre los eventos a examinar se destacan el Primer Encuentro Sudamericano de la Sociedad Civil sobre Migraciones (2002); el Primer Foro de la Sociedad Civil de las Américas para la Movilidad de las Personas (2002); el Encuentro Alternativo Sudamericano de Migraciones (2004); la I, II y III Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias (2004, 2006, 2009); el II y III Foro Social Mundial de las Migraciones, Declaración de Rivas (2006-2008); el II Encuentro Cívico Iberoamericano (2006); la I Cumbre de Comunidades Migrantes Latino Americanas (2007); la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2008); Declaración de Heredia de la Red Internacional de Migración y Desarrollo (2008).

años ochenta (Rabotnikof, 2001), hecho que pone manifiesto por qué las representaciones sobre sociedad civil que han alcanzado lugares predominantes en los vocabularios públicos a nivel mundial están en general fuertemente asociadas a las ideas de democracia y modelos de sociedad vigentes en Estados Unidos y Europa (Mato, 2004: 73). Aunque fue a partir de aquel decenio cuando el protagonismo social y político de la sociedad civil organizada adquiere mayor dinamismo, a finales de la década del noventa ese protagonismo se intensifica. Los motivos que explican este cambio se vinculan a la profundización de las políticas neoliberales en la región y al proceso de reconfiguración del capitalismo en el mundo. Bajo el escenario neoliberal, en especial a partir de las reformas adoptadas luego del Consenso de Washington a fines de la década del ochenta, la despolitización de la sociedad aparecía como una respuesta clave para lograr la estabilidad política y económica. Sin embargo, esta aspiración se vio truncada cuando comenzaron a hacerse más visibles los efectos del neoliberalismo. Así pues, para mediados de los noventa surgen y se resignifican distintos movimientos y organizaciones sociales que cuestionaron fuertemente las políticas instrumentadas en el marco de ese modelo socio-económico así como la estructura de relaciones sociales dominante. Fue en este contexto que se consolidan movimientos, espacios y organizaciones de la sociedad civil de carácter regional y global, como el Foro Social Mundial (FSM). Este espacio se transformó en el paradigma de la lucha antineoliberal, siendo el puntapié inicial para el desarrollo de distintos foros continentales y también del Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM).³

3 El FSM se reunió por primera vez en enero de 2001 en Porto Alegre, Brasil, convirtiéndose como un espacio de encuentro, reflexión y debate de ideas que tiene su fundamento principal en la oposición al neoliberalismo y a formas de imperialismo. Desde el FSM se intenta articular las esferas nacionales e internacionales, con participación de instituciones y movimientos de la sociedad civil de diferentes países del mundo. En el marco del FSM, surgieron otros foros de carácter continental como el Foro Social Europeo (desde 2002), el Foro Social Asiático (desde 2002) y el Foro Social de las Américas (desde 2004). El Foro Social Mundial de las Migraciones, por su parte, se presenta como un espacio de debate de ideas, reflexión, formulación de propuestas, intercambio de experiencias y articulación de movimientos sociales, redes, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil que se oponen a la globalización neoliberal. Este encuentro está organizado por un Comité Internacional constituido por plataformas o redes de entidades sociales de África, América, Asia y Europa. Por América intervienen el Serviço Pastoral dos Migrantes (Brasil), el Grito dos Excluídos (Brasil), la Red Migración y Desarrollo (México), la Alianza Nacional de Comunidades Latinoamericanas y Caribeñas (Estados Unidos), la Plataforma Inter-

Pese a la diversidad de nociones sobre lo que se entiende por sociedad civil, existe una coincidencia bastante extendida en englobar en este concepto a aquellas instituciones y mecanismos que no forman parte del Estado (Vargas Hernández, 2006: 122). En el ámbito político de las migraciones, la "sociedad civil" se presenta y es presentada como un actor diferenciado del Estado y también del "sector privado", que involucra principalmente a las empresas.⁴ De esta manera, la "sociedad civil" se encuentra conformada por aquellas organizaciones y/o redes de organizaciones de migrantes, académicas, de la iglesia, de derechos humanos, vinculadas a la "cuestión migratoria".

Estas organizaciones surgen en respuesta a las complejas realidades migratorias contemporáneas y a las políticas instrumentadas por un amplio conjunto de los principales países receptores de población, sobre todo en los denominados países centrales, las cuales se han sustentado en visiones que tienden a restringir los procesos migratorios y criminalizar al migrante. En líneas generales, las organizaciones de la sociedad civil formulan demandas a los Estados y a los organismos internacionales a partir de un enfoque basado en los derechos humanos, reconociendo las asimetrías sociales, apuntando sus críticas a la globalización neoliberal y concibiendo a la migración y al migrante en términos de aporte, promoviendo la protección de los derechos de los y las migrantes, así como condenando las políticas restrictivas, la militarización de las fronteras, la criminalización de los migrantes en condición de irregularidad migratoria, el tráfico y la trata de personas, y la discriminación, xenofobia y racismo (Domenech, 2008). Es bajo estas banderas que la sociedad civil organizada

americana de Derechos Humanos y Desarrollo (Colombia), el Observatorio Control Interamericano de los Derechos de los y las Migrantes (OCIM) (Chile), y MIREDES Internacional (Colombia).

- 4 El hecho de que el sector privado no sea considerado parte de la sociedad civil sino parte de la esfera económica, expresa el modo en que está siendo construida la agenda y el sustento liberal que emerge de ella en tanto se distingue entre sociedad civil, que incluye la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública; la sociedad política, que incluye al Estado y donde operan las organizaciones políticas; y la sociedad económica, que incluye al mercado (Cohen y Arato, 1994). Esta separación entre la "sociedad civil" y el sector privado fue planteada de modo más claro por el Director General de la OIM en un evento realizado en el año 2006, al manifestar que "la comunidad empresarial necesita ser incorporada al debate sobre migración (...) El Diálogo de Alto Nivel debe recomendar explícitamente una real asociación entre gobiernos, organizaciones intergubernamentales, el sector empresarial privado y la sociedad civil" (McKinley, Director General de la OIM, 2006).

se incorpora –y es incorporada– a la discusión política sobre las migraciones a nivel regional, adquiriendo mayor visibilidad en tanto representante de la “voz” de los/as migrantes y como “garante” de la legitimidad necesaria para la adopción de políticas que apunten a la gobernabilidad migratoria.

La gobernabilidad de las migraciones: el rol legitimante de la sociedad civil

En América Latina, si bien desde mediados del siglo XX surgieron las primeras organizaciones sociales orientadas a dar respuestas a la temática migratoria, éstas se multiplicaron desde los noventa, en un marco de fuertes críticas a la globalización neoliberal. No obstante, esta mayor presencia de la sociedad civil en la discusión política sobre migraciones no ha sido un fenómeno exclusivo de esta región. Tal es así que a nivel global se advierte un creciente impulso a la intervención de la sociedad civil por parte de diversos actores políticos: desde el Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), hasta la Comisión Global sobre las Migraciones Internacionales (GCIM) y el Foro Global sobre Migraciones y Desarrollo (GFMD), entre otros, destacan la importancia de la participación de la sociedad civil en la discusión y elaboración de respuestas políticas sobre migraciones.⁵ El informe de la GCIM indica, en este sentido, que “si bien los gobiernos siguen siendo los protagonistas principales en el ámbito de las migraciones internacionales, muchos otros actores, entre ellos las autoridades locales, el sector privado, las ONG, las instituciones de la sociedad civil y las asociaciones de migrantes, están bien ubicadas para contribuir a la formulación y a la aplicación de políticas migratorias” (GCIM, 2005: 12). La SEGIB, siguiendo también esta premisa, establece que “para dar cumplimiento a los mandatos de los Jefes de Estado y de Gobiernos en el ámbito migratorio, sus acciones deben orientarse a promover una convergencia programática entre los distintos actores nacionales e internacionales relevantes, incluida la sociedad civil” (Bases para la elaboración de un programa de acción del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, FI-

5 La GCIM se constituye en diciembre de 2003 cuando un grupo de Estados, con el aval de la ONU, plantearon la necesidad de “proponer un marco para la formulación de una respuesta coherente, integral y global para la cuestión de las migraciones internacionales” (GCIM, 2005). El GFMD, por su parte, surge a partir de lo establecido en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de Naciones Unidas en el año 2006, con el objetivo de continuar con la discusión sobre las implicancias de la relación entre migración y desarrollo.

BEMyD, 2008). Estos posicionamientos se articulan con la noción de “transnacionalización de facto” en el manejo de los asuntos migratorios (Sassen, 2003), que plantea que son cada vez más los actores de alcance global, regional y nacional que participan en la definición de los asuntos migratorios, lo que no implica considerar que todos esos actores se encuentran en la misma posición de poder para proponer, definir e implementar determinadas líneas de acción, prácticas y políticas en relación a este tema.

A nivel regional, durante el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas en Costa Rica, organizado por la OIM conjuntamente con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), en el año 2000, comienza a esbozarse la importancia de la participación de la sociedad civil en el ámbito de discusión sobre las migraciones. En ese marco se constituye un foro simultáneo denominado *La sociedad civil: hacia nuevas formas de cooperación hemisférica en el tema migratorio*, constituido por la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), siendo su objetivo principal crear un espacio de discusión y concertación sobre políticas y acciones de las organizaciones de la sociedad civil con vistas a construir una agenda común.⁶

En la región sudamericana, en particular, distintas organizaciones y redes de organizaciones de la sociedad civil mantienen encuentros propios, encuentros paralelos a los oficiales, intervienen también como observadores en las reuniones anuales organizadas por los foros consultivos regionales dedicados específicamente a las migraciones, como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), y dialogan con organismos internacionales como la OIM y la SEGIB, regionales como la CEPAL, y con los espacios de integración subregional, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Asimismo, al hacer referencia a la “sociedad civil” es preciso resaltar la heterogeneidad que atraviesa al conjunto de actores incorporados bajo esa categoría. El surgimiento de algunas de estas organizaciones vinculadas a las migraciones en la región tiene su origen en la década del cincuenta, luego de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto de crecimiento de los flujos migratorios desde Europa hacia América Latina, en especial desde la

6 Este evento contó con el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno de los Estados Unidos. Por su parte, la RROCM nace debido a la necesidad de participación de la sociedad civil en el marco de la Conferencia Regional de Migraciones (CRM), la cual se viene reuniendo desde el año 1996, incluyendo a los países de América Central y del Norte.

esfera de la iglesia. Sin embargo, recién en los últimos decenios –sobre todo en los últimos veinte años– se multiplican las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tratamiento de las migraciones que incluyen tanto a la iglesia⁷, como a asociaciones de derechos humanos⁸, organizaciones de mi-

- 7 Entre las principales organizaciones de la Iglesia que se ocupan de cuestiones vinculadas a las migraciones en la región se encuentra el *Consejo Episcopal Latinoamericano* (CELAM), organismo de la Iglesia Católica que fue fundado en 1955 a partir de un pedido de los Obispos de América Latina y el Caribe y cuya sede está ubicada en Bogotá. A nivel de los países, en Argentina funciona desde 1951 la *Comisión Católica Argentina de Inmigración* (FCCAM), también se encuentra el *Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados* (CAREF), constituido por la iglesia Evangélica del Río de la Plata, la Evangélica Metodista Argentina, la Evangélica Discípulos de Cristo y la Diócesis Anglicana de Argentina, que desde 1973 trabaja por los derechos de los migrantes, refugiados y desplazados en general; en Chile, el *Instituto Católico de Migración* (INCAMI), creado en 1955, es una de las instituciones que ha promovido la implementación de una política pública explícita en materia de migraciones en ese país; en Bolivia, primero se constituye la *Pastoral Migratoria* en la década del setenta con el espíritu de atención al migrante y, a partir del 2001, se articula con la actual *Pastoral de Movilidad Humana*, teniendo como objetivo principal prestar servicio a los migrantes; en Brasil, el *Serviço Pastoral dos Migrantes* cumple un papel relevante en el tema migratorio, integrando el comité organizador del Foro Social Mundial de las Migraciones.
- 8 En relación a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en torno la cuestión de los derechos humanos en la región, en 1992 se crea la *Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo* (PPDHDD) con el objetivo de promover una conciencia integral de derechos. Desde los noventa centra su interés en los derechos de los migrantes y, en relación a esto, se constituyó el grupo de trabajo sobre Migraciones y Derechos Humanos con el propósito de “sistematizar información, contribuir a la formulación de políticas e impulsar acciones y campañas a favor de los derechos de los y las migrantes en el continente”. En Chile se localiza la sede del *Observatorio de Control Interamericano de los Derechos de los y las Migrantes* (OCIM), una red internacional que agrupa organizaciones no gubernamentales, asociaciones de migrantes, centros de investigación, académicos y organizaciones sociales dedicadas a las migraciones en América. En Brasil se encuentra la sede central del *Grito dos Excluidos*, organización que surge en 1995, conformado por distintos países de diferentes sectores sociales y como iniciativa de la pastoral social con el Movimiento Sin Tierra (MST), la Central Única de los Trabajadores (CUT) y la Central de los Movimientos Populares.

grantes⁹ e incluso redes académicas¹⁰. Estas organizaciones no necesariamente comparten las visiones en relación a este tema ni trabajan conjuntamente; al contrario, no están exentas de tensiones y contradicciones que se materializan en la falta de comunicación, la inestabilidad y las disputas que se establecen por la representatividad, ya sea a nivel nacional, regional y global. Por otra parte, además de las diferentes visiones políticas y trayectorias históricas diferenciadas que caracterizan a las organizaciones de la sociedad civil, no todas ellas participan del mismo modo en la construcción de la agenda ni tampoco tienen el mismo peso en cuanto al diálogo que mantienen con los Estados, sus principales interlocutores.

Ahora bien, pese al reconocimiento de esa heterogeneidad, hay una coincidencia generalizada entre quienes participan en la discusión política re-

- 9 Con respecto a las organizaciones de migrantes en la región sudamericana, su participación en los encuentros gubernamentales y no gubernamentales es más escasa en relación a lo que sucede con otras organizaciones y redes de organizaciones de la sociedad civil. Una de las organizaciones de migrantes con mayor visibilidad es la *Alianza Nacional de Comunidades Latinoamericanas y Caribeñas* (NALACC en inglés), fundada en Chicago, Estados Unidos, en el año 2004, la cual está constituida por migrantes de origen latinoamericano y caribeño o hijos de migrantes latinoamericanos y caribeños que viven en los Estados Unidos. Si bien su sede está en los Estados Unidos pretende tener un carácter continental, participando en prácticamente todos los eventos vinculados a las migraciones. Así, convocaron a la Primera Cumbre de Comunidades Migrantes Latinoamericanas en México en el año 2007, que resultó el primer encuentro continental organizado por asociaciones de migrantes para asociaciones de migrantes. También está la *Red Intercontinental de Migrantes, Refugiados y Desplazados*, a la cual adhieren distintas redes de migrantes de carácter nacional. A su vez, en cada uno de los países existen múltiples organizaciones de migrantes, en general conformadas a partir del origen nacional, las cuales casi no intervienen en estos espacios de encuentro a nivel regional.
- 10 Desde los años ochenta se vienen conformando organizaciones académicas y centro de estudios con una activa participación en los foros y reuniones de la sociedad civil en materia migratoria. El *Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos* (CEMLA), surgido en 1985 en Argentina y focalizado principalmente en la investigación, documentación y difusión de las problemáticas migratorias; y la *Red Internacional de Migración y Desarrollo* que se conformó en el año 2002 en México buscando tender puentes entre las organizaciones de migrantes, las instituciones gubernamentales, los organismos internacionales cercanos a la cuestión de las migraciones y de éstas con el sector académico, son un buen ejemplo de ello.

gional sobre migraciones en que la intervención de la sociedad civil en esa discusión se torna central para la búsqueda de gobernabilidad migratoria. Esta noción, que apunta a la estabilidad, la eficacia y la cooperación para alcanzar legitimidad (Mármora, 2003) adecuando “los intereses opuestos o diferentes” (GCIM, 2005: 68), organiza los posicionamientos, líneas de acción y recomendaciones de la agenda política sudamericana sobre migraciones.¹¹

En pos de la gobernabilidad, que permita “conciliar” ciertos “intereses opuestos o diferentes” y llegar a determinados consensos alrededor de la temática migratoria, la sociedad civil emerge como un actor clave para ello, a partir del papel que se le otorga en la recomposición de la legitimidad necesaria para lograr respuestas estables, eficaces y consensuadas, es decir, para alcanzar la tan requerida “gobernabilidad”. En virtud de este criterio que la sociedad civil en el ámbito migratorio cumple un rol legitimante: las crecientes demandas de intervención de la sociedad civil por parte de diversos actores políticos de carácter nacional, regional y global se sostiene, de modo principal, en el hecho que “*la sociedad civil tiene un rol esencial en el desarrollo de la gobernabilidad de la migración*”. El acercamiento entre la sociedad civil y los gobiernos materializado en el desarrollo de programas y actividades conjuntas, así como en la conformación de mesas nacionales, foros y procesos regionales de consulta es de fundamental importancia para avanzar en la agenda migratoria de Iberoamérica” (Conclusiones, Sesión Migración y Desarrollo, inc. p, FI-BEMyD, 2008, énfasis propio).

No obstante ello, si a nivel de los discursos se le adjudica a la sociedad civil se le adjudica un papel relevante en la construcción de la agenda y en la elaboración e implementación de políticas; a nivel práctico la articulación con los espacios oficiales no está todavía aceptada, en especial con los Estados. Muestra de ello es el propio funcionamiento de la CSM, espacio de encuentro oficial no vinculante de representantes de los países de la región que comenzó a reu-

11 La noción de gobernabilidad comienza a adquirir mayor visibilidad y relevancia política a partir de 1975, cuando fue utilizada por la Comisión Trilateral (Estados Unidos, Europa y Japón) en un informe sobre la “crisis de la democracia” para plantear el “desbalance existente entre las demandas ciudadanas y la capacidad de respuesta de los Estados, sobre todo centrales” (Maffia, 2008: 92). Esta noción, inicialmente concebida para indicar las reformas institucionales en los países centrales, es luego adoptada por el Banco Mundial para denominar cierto modelo de gestión estatal sugerido a los países “en desarrollo”: medidas de reestructura del Estado, de política económica y de participación de actores no estatales en la gestión (Graña, 2005: 7, énfasis en el original).

nirse formalmente en el año 2000. Si bien en este espacio se reconoce el rol de la sociedad civil, como se evidencia en cada una de las declaraciones finales, en términos prácticos no siempre se garantiza su participación, en tanto no hay instancias precisas de encuentro donde la sociedad civil pueda dialogar directamente con los gobiernos y participar en las discusiones. En efecto, a pesar de que en la mayoría de las declaraciones finales de la CSM se hace referencia a la necesidad de una intervención activa de la sociedad civil; sólo en la III CSM (2002) y V CSM (2004), realizadas en Quito y La Paz respectivamente, se le concedió a este actor una forma organizada y articulada de participación (Santillo, 2008).¹² Estos desencuentros, sin embargo, no invalidan el cada vez mayor protagonismo que la sociedad civil posee a nivel político. Bajo este escenario, a la hora de examinar lo que las organizaciones de la sociedad civil "dicen" en los encuentros propios, en los paralelos y en aquellos en los que intervienen como observadores, se vislumbra una creciente confluencia en torno a determinados temas. Entre estos temas, se destaca la cuestión de los derechos humanos, que se plantea como un instrumento clave para la defensa y protección del/la migrante y como un factor de desarrollo para las sociedades de origen y destino e incluso para los propios actores que participan en el proceso.

Migración, derechos humanos y desarrollo: tensiones y limitaciones del enfoque de derechos como discurso contrahegemónico

A pesar de los diversos orígenes, objetivos y composiciones que caracterizan a la sociedad civil organizada vinculada a las migraciones internacionales; al reflexionar sobre lo que estos distintos actores sociales "dicen" –esto es sus posicionamientos, lineamientos, demandas y recomendaciones–, se reconoce la emergencia de una agenda común en relación a ciertos postulados como el que recae sobre los derechos humanos. El enfoque de derechos humanos ha venido ganando terreno en la esfera de las migraciones, siendo un eje temático compartido por distintos actores políticos. Es más, desde la sociedad civil organizada se considera que la centralidad que cobra la perspectiva de derechos en la agenda de trabajo de estos actores políticos es en gran parte una conquista de sus propias iniciativas y demandas.

La cuestión de los derechos humanos adquiere mayor peso en la región a partir del último cuarto del siglo pasado en un contexto de expansión de los re-

12 Vale decir que durante la IX CSM realizada en Quito en el año 2009 se impulsaron también canales de participación para que la sociedad civil se exprese en el transcurso del foro.

gímenes autoritarios en un amplio conjunto de los países latinoamericanos, siendo fundante de múltiples organizaciones de la sociedad civil. Si bien en sus comienzos el enfoque de derechos se enarbola principalmente en temas vinculados con las dictaduras, desde los años noventa se amplía su apelación, y es utilizado por cada vez más actores sociales y políticos, como una bandera frente a distintas situaciones sociales, políticas, económicas y culturales. Así, sectores sociales que enfrentan diferentes formas de desigualdad a partir de la condición de género, origen étnico y nacional, religión, edad, pertenencia de clase, entre otras, recuperan el enfoque de derechos humanos como discurso emancipatorio.

En la esfera de las migraciones, en particular, parece haber una marcada coincidencia en torno a la idea que el enfoque de derechos humanos resulta un instrumento de presión frente a los Estados (centrales y periféricos), opuesto a las nociones de seguridad y control y a las perspectivas economicistas de la migración, fundadas en la lógica costo/beneficio. De este modo, se postula que el enfoque de derechos humanos, al contraponerse a esas nociones y perspectivas, puede convertirse en un proyecto alternativo respecto a la definición de los asuntos y políticas migratorias y ser parte de una lucha contrahegemónica.

Desde los documentos que elaboran las organizaciones de la sociedad civil en materia de migraciones, se hace especial hincapié en la necesidad de que los Estados ratifiquen y cumplan con las Convenciones Internacionales en materia de derechos humanos como un modo de transformar las situaciones de exclusión, explotación y discriminación que enfrentan los y las migrantes. Por otra parte, las demandas de "respeto" a los acuerdos internacionales de derechos humanos por parte de distintas organizaciones de la sociedad civil responden a una visión que plantea la necesidad de reconocer a la migración como factor de desarrollo y al migrante como "aporte" y "contribución". Es precisamente en la relación que se establece entre migración, derechos humanos y una determinada noción de desarrollo, que es posible pensar en las tensiones y limitaciones del enfoque de derechos como discurso contrahegemónico. La relevancia que adquiere esa relación queda ya plasmada en el Foro Simultáneo *La sociedad civil: hacia nuevas formas de cooperación hemisférica en el tema migratorio* llevado a cabo en el marco del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas en el año 2000, donde se define como uno de los objetivos específicos "promover un mayor entendimiento y compromiso en la acción sobre la relación entre la migración y el desarrollo en el hemisferio, enfocado particularmente en la globalización, los derechos humanos de los migrantes y el tráfico de migrantes". La articulación entre migración y desarrollo cobra fuerza sustentada en la noción que el migrante –hombre y mujer– y la migración son agentes del desarrollo, tanto para los países de origen como de destino. En esta línea, en el II Encuentro Cívico Iberoamericano en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana llevado a cabo en Uruguay en el año 2006, se

expone que "el tema de las migraciones debe ser parte constitutiva de la Agenda Social Iberoamericana permanente, más que un tema contingente de la agenda política, pues los y las migrantes en los países de Iberoamérica contribuyen a constituir sociedades más creativas e innovadoras y son un factor potencial de desarrollo insertado en marcos regulatorios internacionalmente adecuados y concertados, especialmente en lo referente a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares" (Declaración de Piriápolis, II Encuentro Cívico Iberoamericano, Uruguay, 2006). Al mismo tiempo, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil allí presentes demandan a los jefes de Estado Iberoamericanos que "con el propósito de alcanzar el respeto a los derechos humanos de los migrantes y el reconocimiento de la aportación del trabajo migratorio al desarrollo de los países receptores, propicien un diálogo intraregional con América del Norte y la Unión Europea, habida cuenta de que un volumen importante de migrantes de la región, tienen a esas zonas como países de destino" (Declaración de Piriápolis, II Encuentro Cívico Iberoamericano, Uruguay, 2006). La preocupación por los derechos humanos y el desarrollo se explicita a su vez en la III Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias en el año 2009, desde donde se propone y demanda "un nuevo diálogo político Norte-Sur y Sur-Sur en temas migratorios que sitúe en el centro de la agenda los derechos humanos y el desarrollo" (Declaración final, III Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias, Quito, 2009).

De acuerdo a estos posicionamientos políticos, se expresa que la falta de respeto y protección de los derechos humanos viene de la mano de la persistencia de modelos y políticas que también obstaculizan el "desarrollo" o, a la inversa, que la protección del régimen –dominante– de derechos humanos favorecería el "desarrollo". Así, en la Declaración del Primer Foro de la Sociedad Civil de las Américas para la Movilidad de las Personas realizado en Chile en el año 2002, se establece un rechazo a "la manutención de modelos y políticas que estratifican el acceso de las personas al disfrute de los derechos humanos fundamentales y excluyen a la mayoría de los beneficios del crecimiento económico y el derecho al desarrollo" (Declaración de Organizaciones de la Sociedad Civil. Migraciones en las Américas. Derechos Humanos para todas las Personas Migrantes y sus Familias, Chile, 2002). Ahora bien ¿qué supone el "derecho al desarrollo"? Como sostiene Romano (2009), al no ser expuesta claramente la base teórica de la noción de desarrollo, se produce una suerte de naturalización que termina por atribuirle cierta neutralidad y objetividad, en consonancia con un proceso de producción de conocimiento técnico orientado a la eficacia. En tal sentido, lo que supone el "derecho al desarrollo" no se aparta de esa concepción de eficacia en el marco de la expansión del sistema capitalista. Es justamente bajo el prisma de la eficacia que se incorpora el discurso de los derechos humanos. De este modo, los derechos humanos, bajo el rótulo de políti-

cas progresistas y/o emancipatorias, resultan un instrumento eficaz en torno a los cuales se encuadra el discurso de respeto al migrante, de promoción del desarrollo de los actores y espacios involucrados en el proceso migratorio, de ordenamiento de los flujos y del consenso como estrategia en torno a las políticas a implementar.

Así pues, en la medida en que las migraciones continúan siendo pensadas –y legitimadas– a partir de lo que el/la migrante puede aportar en las sociedades de origen, tránsito y destino; la vinculación que se establece entre migraciones, derechos humanos y desarrollo reproduce y reconfigura una forma específica de concebir las migraciones y a los/as migrantes sustentada en una perspectiva economicista fundada en la lógica costo/beneficio (que en principio se busca combatir). El hecho de que desde los espacios de participación de la sociedad civil se destaque la contribución de los migrantes, hombres y mujeres, al desarrollo económico y cultural de los países de origen y destino, es una forma de reproducción de las tradicionales visiones dualistas que conciben a los migrantes en términos negativos o positivos. Si en el plano retórico el enfoque de derechos reemplazaría la visión de las migraciones sustentada en la ecuación costo/beneficio y en las nociones de seguridad y control, dominantes en el debate sobre migraciones sobre todo en los países centrales; en la práctica, la apelación del enfoque dominante de derechos humanos augura una “sana” convivencia entre ambas: la lógica costo/beneficio continúa estructurando el modo de concebir a las migraciones. En este sentido, vemos que el enfoque de derechos que prevalece, que apunta a la búsqueda de gobernabilidad, tiende a ocultar las asimetrías de poder presentes entre los distintos actores políticos involucrados en la discusión. Estas asimetrías condicionan el diálogo que se establece entre esos actores, dificultando la construcción de algún tipo de contrapoder necesario para la constitución de un proyecto alternativo que se plantee en términos de cambio permanente (Sousa Santos y Rodríguez Garavito, 2007: 20).

Una de las principales críticas al enfoque dominante de derechos radica en el hecho que tiende a invisibilizar el rol que este instrumento cumple en la preservación y reproducción de determinados conceptos, visiones del mundo y situaciones específicas –ya sea en relación al espacio político, económico y cultural–, las cuales aparecen como neutrales, desinteresadas o incluso de interés general, verídicas y verosímiles (Guimaraes, 2005). Este enfoque –cuyo fundamento político-ideológico es liberal, universal y occidental– desempeña una función relevante en la reconfiguración de ciertas lógicas de poder pues, precisamente, al presentarse como neutral, desinteresado, de interés general y universal, lejos de generar una contradicción performativa que dispute la estructura de relaciones sociales, se encuentra en el estado de una mera declaración, justificando formas de explotación y de dominación (Butler y Spivak, 2009).

Si bien no todos los Estados se posicionan de la misma manera frente a los derechos humanos, en la medida en que su cumplimiento o las exigencias de su cumplimiento varían de acuerdo al lugar de poder que se ocupa en el sistema-mundo (Wallerstein, 1979), y aún cuando exista una marcada distancia entre lo que los pactos y convenciones internacionales en relación a los derechos humanos “dicen”, y lo que los Estados –tanto centrales como periféricos– “hacen”; esta distancia no ha vulnerado la legitimidad de este enfoque, el cual es recuperado tanto por organizaciones de la sociedad civil como por diferentes actores sociales y políticos (en especial de los países periféricos) “ordenando” y “organizando” las demandas en torno a las respuestas políticas frente a la cuestión migratoria. El hecho de que el enfoque dominante de derechos humanos sea defendido por una diversidad de actores sociales y políticos, muchas veces con intereses contradictorios y contrapuestos, es una muestra más de la legitimidad que éste posee, siendo naturalizado y retomado incluso por sectores y grupos que intentan oponerse a él. Esto no implica desestimar el sentido de la construcción de una perspectiva de derechos humanos puesto que, como sostiene Santos (2002: 59), ésta puede ser utilizada para avanzar tanto en formas hegemónicas como contrahegemónicas de globalización, dependiendo de los supuestos políticos e ideológicos que la constituyan. A pesar que desde las últimas décadas se ha tendido hacia definiciones más amplias de derechos humanos, éstos continúan condensando casi de manera exclusiva los ideales occidentales que definieron al varón, blanco, occidental, propietario, padre de familia, letrado y heterosexual como norma (Castro-Gómez, 2005). Este no es un dato menor pues *Occidente* –como construcción política-ideológica– ha sido y sigue siendo la única región geohistórica que es a la vez parte de la clasificación del mundo y la única perspectiva que tiene el privilegio de contar con las categorías de pensamiento desde las cuales se describe, clasifica, comprende y *hace progresar* al resto del mundo (Mignolo, 2007: 60, énfasis en el original). En orden a esta premisa, el cuestionamiento pasa porque mientras los derechos humanos sean concebidos como derechos humanos universales tenderán a funcionar como una forma de “globalización desde arriba” pues no sólo no son universales en su aplicación sino que tampoco son universales como artefactos culturales (Santos, 2002: 66).

En un contexto de cambios significativos en el orden migratorio internacional, que se distingue, entre otros factores, por una creciente migración Sur-Norte en el marco de procesos de globalización neoliberal y transnacionalización laboral, el hecho de que desde distintas instancias de la sociedad civil se inste a respetar las convenciones internacionales de derechos humanos, a fomentar el desarrollo de los países de origen y a reconocer el aporte de los y las migrantes en los lugares de partida y de llegada como un modo de rechazar y oponerse a las posiciones dominantes en materia de políticas migratorias en

los países centrales, no necesariamente da cuenta de la construcción de visiones alternativas que disputen los sentidos de esas posiciones dominantes.

En relación a lo planteado hasta aquí, podemos afirmar que la incorporación del enfoque dominante de derechos humanos por parte de distintos actores políticos cercanos a las migraciones como una bandera de defensa de los/as migrantes y como una mirada opuesta a ciertas visiones sobre esta temática, antes que cuestionar las contradicciones del orden social, económico, político y cultural hegemónico que condiciona los procesos migratorios, queda entrampado en la misma lógica que pretende combatir, en tanto no logra escapar del universalismo etnocéntrico que condiciona el modo en que los migrantes, hombres y mujeres, son pensados y tratados políticamente.

A modo de cierre

En torno a la idea de gobernabilidad como el mejor camino para dar respuestas a la cuestión migratoria, la centralidad que cobra el enfoque –dominante– de derechos humanos en el discurso que proponen las organizaciones de la sociedad civil conjuntamente con diferentes actores políticos de carácter nacional, regional y global pone de manifiesto los alcances de la adopción de ciertos postulados ideológicos en la definición de la agenda política sobre migraciones. De esto se infiere, asimismo, que el discurso que la sociedad civil organizada postula no es necesariamente propio, se encuentra condicionado por una agenda común que se viene construyendo y consensuando por parte de distintos actores sociales y políticos, entre los que se ubica la sociedad civil, con posiciones de poder diferentes en relación a la toma de decisiones.

En pos de construir respuestas que tiendan a la gobernabilidad, la confluencia de distintos actores alrededor de ciertos temas, muchas veces con intereses opuestos, opera como un instrumento estabilizador, legitimando determinados consensos en torno a la forma de actuar y pensar sobre las migraciones internacionales. De tal modo que la reproducción del enfoque dominante de derechos humanos sin una reflexión crítica sobre sus alcances e implicancias funcionaría como un mecanismo de *disciplinamiento*, en tanto los fundamentos ideológicos que los definen permiten ocultar las desigualdades, jerarquías y lógicas de dominación que subyacen al propio enfoque.

El análisis de los posicionamientos políticos de distintas organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática migratoria da cuenta que si bien las necesidades que plantean son muchas veces reales, no se encaminan a transformar y disputar el orden de relaciones sociales dominantes que explican los procesos migratorios contemporáneos. En virtud de ello, el discurso que defienden y postulan aquellas organizaciones de la sociedad civil con mayor visibilidad a nivel regional, el cual se articula con aquel defendido y postulado por

otros actores políticos involucrados en la definición de los asuntos migratorios, antes que encontrar verdaderas alternativas creativas y originales mirando otros valores y principios, espacios y tiempos; no logra romper con ciertas visiones hegemónicas sobre el modo en que los/as migrantes están siendo tratados políticamente en el ámbito regional (lógica costo/beneficio, migración como problema y/o oportunidad, respuestas políticas consensuadas, etc.).

Documentos

- Informe de relatoría, *Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, Cepal/Celade/OIM, Serie Población y Desarrollo, N° 12, Santiago de Chile, 2000.
- Foro *La sociedad civil: hacia nuevas formas de cooperación hemisférica en el tema migratorio*, Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, San José de Costa Rica, Costa Rica, 2000.
- Primer Encuentro Sudamericano de la Sociedad Civil sobre Migraciones, *Declaración de Quito sobre Migraciones, Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos*, Quito, Ecuador, 2002.
- Primer Foro de la Sociedad Civil de las Américas para la Movilidad de las Personas, *Declaración de organizaciones de la sociedad civil. Migraciones en las Américas. Derechos humanos para todas las personas migrantes y sus familias*, Santiago de Chile, Chile, 2002.
- Encuentro Alternativo Sudamericano de Migraciones, La Paz, Bolivia, 2004.
- I Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias, *Declaración Final*, Quito, Ecuador, 2004.
- Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales (GCIM), *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, Nueva York, Estados Unidos, 2005.
- II Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias, *Declaración Final*, Caracas, Venezuela, 2006.
- II Foro Social Mundial de las Migraciones, Declaración de Rivas, *Por una ciudadanía universal y los derechos humanos. Otro mundo es posible*, Rivas Vaciamadrid, España, 2006.
- Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo, Nueva York, Estados Unidos, 2006.
- II Encuentro Cívico Iberoamericano, *Declaración de Piriápolis Migraciones: un mundo sin muros con desarrollo sostenible para todos y todas*, Piriápolis, Uruguay, 2006.
- McKinley, Brunson, Discurso pronunciado por el Director General OIM en la *Conferencia Internacional Especial, a nivel ministerial, de países en desarrollo con flujo considerable de migración internacional*, Lima, 2006.
- I Cumbre de Comunidades Migrantes Latino Americanas, *Declaración de Morelia*, Morelia, México, 2007.

- Primer Informe para la Consulta Permanente sobre Migraciones y Derechos Humanos en América Latina y el Caribe*, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá, Colombia, 2008.
- Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Declaración Consulta Permanente sobre Migraciones y Derechos Humanos en América Latina y el Caribe*, Cuenca, Ecuador, 2008.
- Bases para la elaboración de un programa de acción del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, Documento preparado por la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, Cuenca, Ecuador, 2008.
- Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, *Conclusiones*, Cuenca, Ecuador, 2008.
- III Foro Social Mundial de las Migraciones, II Declaración de Rivas, *Nuestras voces, nuestros derechos, por un mundo sin muros*, Rivas Vaciamadrid, España, 2008.
- Conferencia Sudamericana de Migraciones, *Declaraciones finales*, 2000-2008.
- Red Internacional de Migración y Desarrollo, *Declaración de Heredia*, Costa Rica, 2008.
- III Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias, *Declaración Final*, Quito, Ecuador, 2009.

Referencias bibliográficas

- COHEN, J. y ARATO, A. (1994) **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, MA and London: MIT Press.
- BENESSAIEH, A. (2004) "¿Civilizando la sociedad civil? La cooperación internacional en Chiapas durante los años noventa" en MATO, Daniel (coordinador) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.
- BUTLER, J. y SPIVAK, G. (2009) **¿Quién le canta al Estado-nación? Lenguaje, política, pertenencia**. Buenos Aires: Paidós.
- CASTRO-GÓMEZ, S. (2005) "Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la 'invencción del otro'" en LANDER, Edgardo (compilador) **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- COX, R. (1999) "Civil Society at the turn of the Millennium: Prospects for an Alternative World". **Review of International Studies**. Nro. 25, 179-196.
- DOMENECH, E. (2008) "La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global" en NOVICK, Susana (compiladora) **Las migraciones en América Latina**. Buenos Aires: Catálogos, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- GRAÑA, F. (2005) **Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo"**. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- GUIMARAES, S. (2005) **Cinco siglos de periferia. Una contribución a la política internacional**. Buenos Aires: Prometeo.

- MAFFIA, D. (2008) "Género y gobernabilidad democrática", en DORVAL, Brunelle, (compilador) **Gobernabilidad y Democracia en las Américas: teorías y prácticas**. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.
- MÁRMORA, L. (2003) "Políticas migratorias consensuadas en América Latina", **Estudios Migratorios Latinoamericanos**. Nro. 50, 111-141.
- MATO, D. (2004) "Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de la sociedad civil" en MATO, Daniel (compilador) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.
- MIGNOLO, W. (2007) **La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial**. Barcelona: Gedisa Editorial.
- RABOTNIKOF, N. (2001) "La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo". **Nueva Sociedad**. Nro. 171, 101-119.
- ROMANO, S. (2009) "Integración económica, desarrollo y migraciones en el MERCOSUR. Una aproximación crítica" en DOMENECH, Eduardo (compilador) **Migraciones y políticas. El Estado interrogado**. Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba (En prensa).
- SANTILLO, M. (2008) "Relación de la sociedad civil con la CSM" Mesa Redonda **Diseño de un programa de acción y modalidades de cooperación para la implementación del compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo**. Cuenca: Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.
- SANTOS, B. de Sousa (2002) "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos". **El Otro Derecho**. Nro. 28, 59-83.
- SANTOS, B. de Sousa y RODRÍGUEZ GARAVITO, C. (2007) "El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica" en SANTOS, Boaventura de Sousa y RODRÍGUEZ GARAVITO, César (editores) **El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita**. Editorial Anthropos: Barcelona.
- SASSEN, S. (2003) **Los espectros de la globalización**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- VARGAS HERNÁNDEZ, J.G. (2006) "El desarrollo emergente de la sociedad civil como forma de gobernabilidad". **Contribuciones de Coatepec**. Nro. 10, 117-148.
- WALLERSTEIN, I. (1979) **El moderno sistema mundial**. Siglo XXI Editores: Madrid.