

IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

Alfonso López Araujo *

Los días 21 y 22 de septiembre de 2009 tuvo lugar, en la ciudad de Quito, la IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. La realización de este evento, que fue organizado de manera conjunta entre la Cancillería del Ecuador y la Secretaría Nacional del Migrante, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), tiene una especial importancia, no sólo por el reconocimiento que ello implica al liderazgo que, a nivel regional, el país viene llevando en este campo sino, además, porque fue una clara demostración del nivel de madurez que este proceso, que se iniciara, allá en el año 2000, ha alcanzado.

La migración es un hecho natural, en nada ajeno al ser humano, y parte del proceso histórico y continuo del desarrollo de la humanidad, que responde a múltiples factores como el crecimiento de la pobreza, los conflictos internos, el deterioro ambiental con los desastres naturales que conlleva, la búsqueda de mejoramiento profesional, entre tantos otros. Si bien la migración ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad, el hecho migratorio contemporáneo es no sólo más diverso sino mucho más complejo que en cualquier momento de la vida del hombre. Además, el proceso de globalización, apertura de mercados e integración regional, trae consigo no solamente

* Alfonso López Araujo es Embajador de carrera del Servicio Exterior. Ha desempeñado diversas funciones como Jefe de Misión en el exterior y ha sido Subsecretario de Servicios Consulares. Fue Coordinador del Comité Organizador de la IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y designado Presidente de la misma.

la circulación de bienes y servicios, sino también la movilidad humana. La globalización y la tecnología están remodelando fundamentalmente la experiencia de ser un migrante. La migración ya no es boleto de ida solamente hacia el aislamiento geográfico y cultural. Hoy en día, los migrantes son capaces de contribuir, no sólo con sus nuevos países, como siempre lo han hecho, sino que también pueden ayudar más fácilmente a sus países de origen.

Para el Ecuador, el hecho migratorio reviste una especial importancia si tenemos consciencia de que, aproximadamente una cuarta parte de la población de nuestro país vive en el extranjero. De allí que la política migratoria ha sido definida como política de Estado y que nuestra Constitución dedique varios artículos a este tema.

Vale la pena recordar, de manera breve, el origen de esta Conferencia. Creo que su génesis puede situarse en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, que se reunió en El Cairo, del 5 al 13 de septiembre de 1994, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, evento en el que, por primera vez, la comunidad internacional buscó generar un modelo para gestionar la migración. La CIPD fue la reunión internacional relacionada

con la población más grande jamás llevada a cabo, con más de 11.000 participantes gubernamentales y no gubernamentales registrados. Fueron 180 los Estados que negociaron y suscribieron el Programa de Acción en el área de población y desarrollo para los siguientes 20 años. En la Conferencia de El Cairo ya se manifiesta la urgente necesidad de gestionar apropiadamente la migración, incluida la migración forzosa, de manera tal que los derechos fundamentales de las personas migrantes queden debidamente protegidos. Evidentemente, no se trata de considerar al trabajador migrante un simple instrumento de la producción, ni de jugar con el cínico lema de que «un trabajador protegido es un trabajador productivo». Se trata de ver a la migración como un hecho humano, cuyos actores son personas que merecen toda la protección que exige su dignidad humana, y sobre la obligación de los Estados de defender y proteger sus derechos humanos, a fin de que éstos no sean conculcados.

Tres años más tarde de El Cairo, en 1997, surgen los llamados Procesos Regionales de Consulta (PRC) en este campo. En Latinoamérica son dos: la Conferencia Regional de Migraciones (la I CRM se reunió en 1997 en la ciudad de Puebla, México, razón por

la cual se la conoce como el «Proceso Puebla») y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones tuvo su inicio en 1999, cuando por iniciativa de varios gobiernos y el auspicio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se llevó a cabo en Lima el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, evento en el que participaron todos los países sudamericanos, con excepción de Guyana y Surinam. En esta reunión, los Gobiernos participantes centraron su reflexión en elementos fundamentales que forman parte del hecho migratorio, como son la relación directa que existe con el desarrollo y la dimensión social, a ser enfocados desde una perspectiva político-técnica; y la necesidad de profundizar, entre los países participantes, el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, a la luz de los cambios que sufría la región en los campos políticos, económicos y sociales, cambios que eran considerados como factores que impulsaban la migración y su incidencia en el desarrollo y la integración de la región.

El Encuentro de Lima aprobó una Declaración en la que los países participantes señalan «la importancia de los procesos migratorios en la región»

y aconsejan su seguimiento para poder encontrar «soluciones acordes con los intereses de los países involucrados dentro de canales signados por el diálogo y la concertación». En este sentido, concuerdan en llevar a cabo una Conferencia para hacer un seguimiento de la temática analizada en la Declaración de Lima, la misma que se lleva a cabo, el 2000, en Buenos Aires. En esta ocasión se invita a participar como miembros a Guyana y Surinam.

Desde Buenos Aires, en el 2000, hasta Quito en el 2009, el proceso se ha ido consolidando. En este período se han llevado a cabo los siguientes ediciones: II CSM en Santiago de Chile (2001); III CSM en Quito, Ecuador (2002), ocasión en la que se aprueba el Plan de Acción; IV CSM en Montevideo, Uruguay (2003), V CSM en La Paz, Bolivia (2004); VI CSM en Asunción, Paraguay (2006), VII CSM en Caracas, Venezuela (2007); y, VIII CSM en Montevideo, Uruguay (2008). En este proceso, además de las Conferencias anuales, se han celebrado Reuniones Técnicas de Consulta, actualmente denominadas Inter-sesionales, así como una serie de talleres y otros eventos.

La CSM tiene una característica fundamental: centra su debate en el ser humano y enfoca la migración desde el

punto de vista del desarrollo humano, no del económico. De allí su insistencia incansable sobre el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes. Este es un punto en el que no hay disenso posible y que hace de América del Sur una región sólidamente unida en la defensa de este principio. Otro, de similares características y que se halla incorporado en el texto de nuestra Constitución, es el relativo a la libre movilidad como un derecho sustancial de la persona y su importancia en el desarrollo de la humanidad.

Para preparar la Conferencia, el Comité Organizador, que tuvo el honor de presidir, creó un Portal Web (www.csmigraciones.info) que fue entregado como un aporte del Ecuador a la Conferencia. Se aspira a que este Portal Web, por la riqueza de su contenido y su facilidad para el usuario, se convierta en un sitio de consulta de todas aquellas personas interesadas en el tema. Este Portal fue adoptado como el Portal oficial de la Conferencia y su administración estará a cargo de la Presidencia Pro-Témpore de turno. El Comité, además, elaboró una matriz de cumplimiento de compromisos alcanzados en las anteriores ediciones de la CSM por los diferentes países, así como tres documentos de sustancia, que debían ser discutidos en la Conferencia: el principal, un proyecto de

Declaración Final o «Declaración de Quito», un proyecto de Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la CSM y, finalmente, un proyecto de Documento de Posición de la IX CSM frente al III Foro Global sobre Migración y Desarrollo que tendrá lugar en Atenas, en noviembre de 2009. Los documentos mencionados fueron inicialmente discutidos en dos video-conferencias, con el objetivo de que los mismos lleguen a la IX CSM con un alto grado de debate.

Deplorablemente, la falta de tiempo sólo permitió que la Conferencia apruebe el documento principal, esto es, la «Declaración de Quito», la misma que será presentada por la Presidencia Pro-Témpore, como posición de Sudamérica, en el Foro Global sobre Migración y Desarrollo de Atenas. La Declaración de Principios Migratorios será objeto de debate y aprobación en la próxima reunión intersesional de la Conferencia, que se llevará a cabo en los primeros meses de 2010, en lugar aún por definir.

La «Declaración de Quito» es un instrumento que encierra numerosos y profundos conceptos, que valen la pena revisar, porque sintetiza la posición sudamericana frente al hecho migratorio y constituye, en definitiva, un compendio de los principios que los

países sudamericanos están dispuestos a defender en los diversos foros internacionales.

Esta Declaración consta de tres partes. La primera, de orden *considerativa*, en la que luego de hacer referencia al Bicentenario de la Independencia, enfatiza su convicción de que el ser humano debe constituirse en el centro de las políticas y programas migratorios, desde un enfoque de desarrollo humano; reconoce el derecho a la libre movilidad de la persona migrante; considera que la migración posee dimensiones y ámbitos multifacéticos que demanda de un tratamiento multidisciplinario e interestatal, debido a los actores involucrados —personas y gobiernos— lo que conlleva generar nuevos instrumentos, metodologías y ámbitos de gestión; reitera su adhesión a los principios consagrados en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos; tiene presente los lineamientos y compromisos asumidos en las Declaraciones anteriores de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones; considera que el aporte permanente de las personas migrantes y de sus familias al desarrollo de los países y comunidades de origen y destino, se ve favorecido por la residencia regular, algo que, al parecer, los países de acogida lo están olvidando; reafirma la importancia de la libre movilidad de las

personas como un hecho consustancial al ser humano, que constituye un factor clave del desarrollo de la humanidad y que, particularmente, en Sudamérica, ha sido y es un elemento que determina los procesos históricos de los Estados y sus realidades actuales; tiene presente los procesos de integración de los países de la región y los avances alcanzados en materia de libre movilidad y residencia de las personas; considera que la Unión de Naciones Suramericanas tiene como uno de sus objetivos principales «la consolidación de una identidad suramericana, a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana»; considera también que, para la construcción de una ciudadanía sudamericana, es necesario profundizar en una estrategia de cooperación Sur-Sur que, siguiendo lo establecido en la Declaración Presidencial de la Tercera Reunión de Jefes y Jefas de Estado de la UNASUR en agosto de 2009, promueva la ejecución de acciones y proyectos de cooperación técnica, buscando una mayor integración económica, social, cultural y política entre los estados miembros en beneficio de las personas migrantes y sus familias; reafirma la importancia de promover y proteger

los derechos humanos de las personas migrantes y de sus familiares, sin discriminación de ninguna naturaleza, en especial las que pudiesen derivarse de su origen, nacionalidad, situación administrativa migratoria o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de tales derechos y las libertades de toda persona en condiciones de igualdad; destaca la relevancia cada vez mayor que el tema migratorio tiene en la agenda internacional, especialmente para los Estados de la región y preocupados por el endurecimiento de las políticas migratorias por parte de ciertos países de tránsito y destino agravado en el actual contexto mundial de crisis económica; subraya el impacto que tiene la crisis económica global en el aumento del desempleo y en la precarización de la situación social de los trabajadores y trabajadoras migrantes y sus familias; y, destaca la decisión de nuestros países de construir y consolidar una posición común en materia migratoria en los foros internacionales.

La segunda parte, *declarativa*, consta de 21 puntos, que vale la pena transcribir:

1. La importancia de avanzar a través del diálogo multilateral, hacia la conformación de un espacio regional que implique una

libre movilidad de personas de manera informada, segura y con derechos, como uno de los pilares fundamentales de una integración regional plena que permita impulsar la ciudadanía sudamericana.

2. Nuestra voluntad de avanzar en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos fundamentales de las personas migrantes, garantizándolos y promoviéndolos a nivel regional.

3. Nuestra intención de contribuir activamente a la promoción de las capacidades de nuestros emigrantes como actores políticos, económicos, culturales y científicos, fundamentales para impulsar procesos de desarrollo humano en las sociedades de origen y destino.

4. Nuestra voluntad de garantizar el respeto a las diversidades e impulsar procesos de interculturalidad al interior de nuestros países, así como promover, a través del diálogo multilateral, el establecimiento de políticas y programas de integración de nuestras personas migrantes en los países de destino

5. Nuestra voluntad de garantizar a las personas migrantes a lo interno de nuestra región el disfrute de los mismos derechos que perseguimos para nuestros ciudadanos en los países de tránsito y destino a lo externo de la región en aras del principio de coherencia, igualdad y no discriminación.

6. Instar a los países receptores de la migración a adecuar sus políticas, normas y prácticas de acuerdo a los estándares internacionales en especial del derecho internacional de los Derechos Humanos, así como a impulsar procesos de regularización de las personas migrantes y la plena integración de las mismas.

7. Exhortar a los Estados Miembros a tomar en consideración en la adecuación de

su normativa interna los principios y lineamientos de la CSM y los objetivos de política regional perseguidos.

8. Nuestra decisión de sostener una posición regional común en materia migratoria en armonía con la Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la CSM.

9. Solicitar a los países de destino de fuera de la región la formulación e implementación de programas permanentes de regularización para personas en condición irregular y/o indocumentadas.

10. Que el endurecimiento de las políticas migratorias en los países de destino y tránsito de las actuales migraciones internacionales, no sólo vulneran los derechos fundamentales de las personas migrantes sino que, además, estimulan formas de migración irregular, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

11. Expresar su preocupación por la dirección que está tomando la Política Europea Común en materia migratoria, así como las normas comunitarias que derivan de la misma –Directiva de Retorno y conexas y otras tales como medidas de tránsito aeroportuario–, caracterizadas por la criminalización de los migrantes, personas que por su propia condición de movilidad son particularmente vulnerables.

12. Expresar su desacuerdo por la aprobación de la Ley sobre Seguridad italiana que tipifica a la inmigración irregular como un delito, establece sanciones y vincula la inmigración irregular con la seguridad pública y, consecuentemente, el inmigrante es considerado como una amenaza, sujeto de persecución y sanción.

13. Subrayar nuestra preocupación por la imposición por parte del Gobierno de Fran-

cia de un doble visado para algunos países de la región, mediante la exigencia de una visa de tránsito aeroportuaria en adición a la visa Schengen, lo que constituye una flagrante medida discriminatoria.

14. Observar con gran interés la iniciativa del Gobierno de los Estados Unidos de América de llevar a cabo una reforma migratoria integral que esperamos permita la regularización administrativa de personas indocumentadas, como paso fundamental para una plena y efectiva integración.

15. La necesidad de intensificar la lucha contra la intolerancia, xenofobia, racismo y toda forma de discriminación; así como nuestro rechazo a la criminalización de las personas migrantes, el abuso de autoridad, prácticas de persecución, detención y deportación arbitrarias que se vienen instalando en algunos de los países receptores de las migraciones internacionales.

16. Exigimos a los países de recepción que en la actual situación de crisis los migrantes no sean considerados como variables de ajuste económico, y que los trabajadores y trabajadoras migrantes reciban igualdad de trato laboral y en el acceso para ellos y sus familias a las políticas y programas sociales de los países de recepción.

17. Acoger lo establecido en el párrafo 25 de la Declaración de Quito de 2009 de la Unión de Naciones Suramericanas, en el que se establece la necesidad de reforzar la cooperación y coordinación entre ese mecanismo de integración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, a los fines de articular los espacios de concertación y construir un enfoque común regional que facilite la circulación de personas con miras a la construcción de la ciudadanía suramericana (en este punto, creo necesario señalar

que la CSM deberá convertirse en el órgano especializado migratorio de UNASUR).

Reconocemos a su vez, los avances alcanzados en los Foros especializados subregionales de migración en el marco de la COMUNIDAD ANDINA y MERCOSUR.

18. Se observan con interés los avances en políticas de algunos gobiernos de la región en materia de retorno voluntario y bienvenida a nuestras personas migrantes enmarcados en la necesaria construcción de una política de Estado en materia migratoria.

19. Expresar su satisfacción por los avances logrados en la implementación del Convenio Multilateral Iberoamericano sobre Seguridad Social, e instar a los países que aún no lo han realizado agilizar la firma, ratificación y depósito del convenio.

20. Recibir con beneplácito la realización de la Segunda Reunión del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo en el Salvador en 2010, según lo dispuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno en su XVIII Cumbre Iberoamericana.

21. En ese sentido, agradecer a la República de Paraguay la realización del I Foro Regional de Repatriación, Migración y Derechos Humanos, que permitió intercambiar experiencias en materia migratoria y, al mismo tiempo, propiciar la realización del II Foro Regional, en el primer trimestre del 2010.

La tercera y última parte, es la de los compromisos. Vale la pena destacar que la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones es, básicamente, un foro de discusión y coordinación política y está «orientada a generar y coordinar iniciativas y programas dirigi-

dos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regionales», como leemos en el Portal Web antes mencionado. Siempre, los Estados Miembros se han cuidado de subrayar el efecto no vinculante de sus decisiones. Por ello, no deja de ser interesante anotar las primeras palabras con las que se inicia esta tercera parte: «En virtud de lo cual nos COMPROMETEMOS:

- a. Analizar la propuesta de un Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones y de una Red Sudamericana de Cooperación Migratoria en la próxima sesión intersesional de la Conferencia, que haga efectiva la integración sudamericana a través de acciones conjuntas de coordinación y cooperación Sur-Sur que garanticen los derechos y promuevan las capacidades de las personas en situación de movilidad.
- b. Consolidar y desarrollar procesos de participación ciudadana en los asuntos públicos, económicos, culturales y científicos entre nuestros connacionales migrantes y nuestros países.
- c. Dar seguimiento a la implementación de las decisiones y compromisos asumidos en las Declaraciones de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y a evaluar su grado de incidencia en la política regional y de cada país.
- d. Aprobar el Portal Web de la CSM presentado por el Ecuador como medio institucional y espacio de debate, intercambio de experiencias y buenas prácticas de intervención en el tema migratorio entre los diversos

países de la región. Esta herramienta será administrada por la Presidencia Pro-Tém-pore en ejercicio.

e. Reafirmar la decisión de nuestros gobiernos de proteger a los migrantes más vulnerables, especialmente los niños, niñas y adolescentes, mujeres migrantes, adultos mayores, personas migrantes en tránsito, personas con discapacidad y personas pertenecientes a nuestros pueblos indígenas y afrodescendientes.

f. Reiterar la exhortación a los países de la región que aún no lo hayan hecho a ratificar y/o adecuar a sus respectivas legislaciones nacionales al Protocolo para Reprimir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, a la vez que se propicie, entre los países de la región, el diseño de estrategias y programas de cooperación y colaboración, para la prevención del delito de trata de personas, la persecución penal de sus autores y la atención a las víctimas y la restitución de sus derechos, previniendo su revictimización.

Alentar las iniciativas unilaterales y los acuerdos para facilitar y regularizar las condiciones de residencia de los migrantes en nuestra región, al tiempo que exhortamos a los países que aún tengan procedimientos y procesos pendientes al tiempo que lo realicen bajo el principio de coherencia, sin que medie cualquier otra consideración ajena a este propósito.

g. Promover el aporte de la diáspora en conexión con las necesidades y oportunidades de desarrollo humano en nuestros países y en la región, mediante el intercambio de saberes, conocimientos, destrezas, tecnologías, y otros recursos materiales e inmateriales.

h. Alentar espacios de diálogo y construcción de políticas públicas que incorporen

los aportes de la sociedad civil y demás actores sociales, en especial asociaciones de migrantes, la academia, centros de investigación, las organizaciones y federaciones sindicales, y el sector empresarial y financiero.

i. Difundir el contenido de la presente declaración y posicionarlo en los distintos foros internacionales sobre migraciones en los que participemos de manera bilateral o multilateral, en especial en el III Foro Global sobre Migración y Desarrollo, y en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

j. Felicitar al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos por asumir la responsabilidad de la organización del IV Foro Global sobre Migración y Desarrollo y comprometer la participación activa de los países de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones en su preparación y desarrollo.

Esta IX Conferencia fue particularmente interesante por varios aspectos: en primer lugar, por que fue la primera ocasión que se permitió, a petición del Ecuador, la participación en todas las instancias de la misma a los países miembros del Proceso de Puebla, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que participaban en calidad de Observadores, brindando de esta forma una clara demostración de transparencia y, por qué no decirlo, de madurez. Creo, sinceramente, que la CSM ha alcanzado su mayoría de edad.

En segundo lugar, porque se pudo detectar, sin mayor esfuerzo, cómo América del Sur habla un mismo lenguaje en materia migratoria. No importaba que país estuviera haciendo uso de la palabra. El mensaje era el mismo: el ser humano tiene el irrevocable derecho a migrar y los Estados la inexcusable obligación de proteger sus derechos humanos y aquellos que se derivan de su situación de movilidad.

En tercer lugar, porque fue también la primera vez que la sociedad civil de la Región, reunida en la III Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias que se celebró en Quito, días antes de la IX CSM, tuvo la oportunidad de hacer planteamientos concretos a los Gobiernos representados en la Conferencia. Lo propio lo hicieron los Defensores del Pueblo, representados por el Defensor del Pueblo del Ecuador.

Y, en cuarto lugar, por el interés que despertó la presentación de la Asambleísta Dora Aguirre, elegida por los migrantes ecuatorianos, quien hizo participe a los delegados de su experiencia como emigrante y como actora de la política nacional.

La Presidencia Pro-Témpore, que la ejerce ahora Ecuador, tiene fundamentalmente varias responsabilidades: deberá preparar, como fue su ofrecimiento, una Memoria de la IX

Conferencia, que recoja las discusiones, intervenciones y acuerdos en ella efectuadas y alcanzados. La delegación del Ecuador se comprometió a publicar dicha Memoria y hacerla circular con motivo de la próxima reunión intersesional. En segundo lugar, deberá preparar la reunión intersesional, con la colaboración del país que se ofrezca oportunamente a ser sede. Aquí cabe anotar que la organización de esta reunión es responsabilidad exclusiva de la Presidencia Pro-Témpore y que el país en donde se realice lo único que hace es ofrecer la sede. Así como mantener el Portal Web de la Conferencia, hasta que entregue su administración a Bolivia, quien será país sede de la X CSM en 2010.

El Ecuador deberá también preparar, para su consideración en la intersesional los proyectos de Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones y de una Red Sudamericana de Cooperación Migratoria.

El liderazgo regional que el país ejerce en esta materia es evidente y creo que la labor que desempeñe el Ecuador, durante su actual Presidencia Pro-Témpore de la Conferencia, será fundamental para consolidarlo.

RESUMEN

En este artículo se trata de informar sobre el desarrollo de la IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, su génesis como foro de discusión, consulta y concertación de políticas migratorias en la región, la preparación del evento y sobre la «Declaración de Quito», que representa la posición de los países de América del Sur frente al tema migratorio y a las políticas que los países de acogida, especialmente Europa y los Estados Unidos están tomando frente al hecho migratorio. 

Quito, octubre de 2009