



LINEAMIENTOS No. 8 Políticas públicas migratorias regionales

Articulación e incidencia de las organizaciones ciudadanas en políticas públicas migratorias en México y Mesoamérica

15 de septiembre de 2016

Por Brenda Elisa Valdés Corona



FORD
FOUNDATION



RESUMEN

En este documento se presenta al Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA; antes Colectivo Plan Nacional de Desarrollo-Migración CPNDM) como un caso exitoso de espacio de articulación de las OSC con presencia en México, Centroamérica, Estados Unidos y Canadá para incidir en la política migratoria regional bajo el enfoque de la gobernanza migratoria. Es importante cambiar a un abordaje regional en el cual las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) crean redes para la incidencia en políticas públicas que pueden hacer la diferencia en una perspectiva migratoria más integral, balanceada y no estereotipada.

Contexto

La articulación de las organizaciones en esta región compartida entre Mesoamérica y Norteamérica permite ver la posibilidad de establecer alianzas inter-regionales que aumenten la competitividad de los países que la componen. Esta zona incluye las economías integradas de siete países de Centroamérica: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, así como de nueve estados de México: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La mayoría de los países que componen la región mesoamericana cuentan con un desarrollo económico, social y político endeble, con instituciones públicas disfuncionales. Particularmente presentan fallas estructurales en las instituciones de procuración de justicia, por lo que hacer valer el Estado de derecho es un reto para el establecimiento de compromisos en alianzas de cooperación regional.

La gobernanza migratoria, como enfoque conceptual, considera las causas estructurales de las migraciones contemporáneas, promueve los

regímenes o espacios de libre circulación, aumenta las oportunidades de trabajo digno sin discriminación y promueve el ejercicio de la ciudadanía plena. Desde esta perspectiva, una política migratoria debe ser un conjunto coordinado de acciones que garantice el bienestar de las personas migrantes; debe ser multidimensional e intersectorial; orientarse por objetivos y metas claras; incluir flujos de origen, retorno, destino y tránsito; dirigirse a la diáspora y a las personas que solicitan refugio o son solicitantes de asilo.

Ahora bien, respecto al creciente papel que ha tenido la sociedad civil organizada en la definición de los asuntos públicos en un contexto, es importante considerar que si bien se han abierto espacios de concertación, diálogo, negociación y hasta de cogestión, en realidad esos procesos no han logrado una redistribución del poder local. La articulación de las OSC en la región está caracterizada por un gran número de participantes con varios niveles de compromiso que participan en distintas actividades y que difícilmente constituyen una plataforma común que se piense como sujeto social empoderado con visión regional.

En el enfoque de redes, el equipo gestor de la red debe ser lo suficientemente hábil para timonear con un liderazgo potente pero modesto al resto de los actores involucrados. Esto significa convencer a los actores de que hacer cosas juntos es mejor en vez de hacerlas solos. Algo que tiene particular trascendencia es que los principios que sostengan la actuación de la red sean compartidos por todos los actores y que, principalmente, sostengan la legitimidad y cooperación que deben imperar en la operación de la red. Otro elemento vital para el mantenimiento vivo de estructuras reticulares tiene que ver con la “química” entre los actores y la construcción de confianza.

Prácticas transnacionales

El colectivo de organizaciones que conforman COMPA inició sus trabajos en el otoño de 2012, siendo apenas una quincena de organ-

“ UNA POLÍTICA MIGRATORIA DEBE SER UN CONJUNTO COORDINADO DE ACCIONES QUE GARANTICE EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS MIGRANTES ”

izaciones, cuando se advirtió la oportunidad de incluir la agenda migratoria en el documento rector de las políticas de la nueva administración. Al iniciar el proceso de discusión para diseñar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, se comenzaron a exigir procesos de participación ciudadana amplios y de calidad para que las propuestas de la sociedad civil organizada se vieran efectivamente incluidas en el plan, con el objetivo de contar con una verdadera política migratoria integral de Estado.

Las historias y aprendizajes de cada una de las organizaciones permitieron conformar una propuesta técnicamente adecuada y anclada en la realidad experimentada por la rica trama organizativa del colectivo de organizaciones agrupadas para ese momento. Es importante señalar que, en la dimensión humana de la conformación del tejido organizativo, se estrecharon las relaciones de confianza y hubo una buena transferencia de expertise entre los nuevos liderazgos pujantes y los líderes históricos del movimiento social surgido en México alrededor de las migraciones.

Para lograr consensuar esta propuesta se diseñó una matriz que se circuló por

“ EL EQUIPO GESTOR DE LA RED DEBE SER LO SUFICIENTEMENTE HÁBIL PARA TIMONEAR CON UN LIDERAZGO POTENTE PERO MODESTO AL RESTO DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS ”

varios meses lo que permitió sentar los elementos mínimos para contar con un mapeo social interno a partir del cual se basara la estrategia de incidencia.

Se logró aumentar el número de participantes en el colectivo a casi ochenta organizaciones y redes de organizaciones que decidieron constituir el Colectivo PND-Migración en su primer Encuentro Transnacional hacia una Política Pública Migratoria PND 2013-2018, con ochenta y tres organizaciones sociales de todo el país y de Estados Unidos. Para febrero de 2013 se articuló la Agenda estratégica transnacional de migración para el PND 2013-2018 en la Ciudad de México con la ayuda de un consultor independiente que sistem-

atizó las propuestas de las organizaciones. La coalición se amplió poco a poco, hasta llegar a las 128 redes de migrantes y organizaciones civiles en México, Estados Unidos y Centroamérica. Una vez que se había logrado transversalizar el tema migratorio en el PND 2013-2018 con base en tres enfoques: desarrollo sustentable, inclusión social y seguridad humana. El objetivo de incidencia se volvió el Programa Especial de Migración, PEM 2014-2018, mandatado por el PND 2013-2018.

El principal aprendizaje obtenido después del primer encuentro transnacional fue que, actuar de manera colectiva, permitió participar en condiciones de poder en el nuevo contexto político de México. La agenda del COMPA apunta a la defensa y promoción de los derechos de los migrantes, proponiendo soluciones innovadoras y sustentables para el desarrollo de las comunidades, tanto en origen como en destino, pero sobre todo se enmarca en la realización de diversas acciones que impulsen gobiernos eficaces que rindan cuentas a la sociedad organizada de manera transnacional.

En el II Encuentro Transnacional “Coordenadas Ciudadanas para una Política Migratoria”, ocurrido en agosto de 2013, las organizaciones avanzaron en la elaboración de una Agenda Programática Presupuestal Transnacional, la cual serviría para incidir específicamente en el primer PEM. Esta agenda identifica temas que requieren de atención urgente por parte de las autoridades en los tres órdenes de gobierno y en sus tres poderes y formula tres conjuntos distintos de recomendaciones: de proceso, generales o sistémicas, y específicas o de política pública (Meza y Romero, 2013).

“ SE LOGRÓ AUMENTAR EL NÚMERO DE PARTICIPANTES EN EL COLECTIVO A CASI OCHENTA ORGANIZACIONES Y REDES DE ORGANIZACIONES QUE DECIDIERON CONSTITUIR EL COLECTIVO PND-MIGRACIÓN ”

Superada esta etapa de incidencia se llevó a cabo un III Encuentro Transnacional “Ciudadanías Migrantes en Acción” en marzo de

2014, donde el colectivo se repensó y sumó a nuevas redes y organizaciones centroamericanas para generar alianzas transnacionales sobre mecanismos de interlocución y representación que permitieran sostener una estrategia de incidencia común. Ahí se cambió el nombre del grupo a Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA) y se reafirmó su esencia como espacio de articulación para la incidencia en la política migratoria mexicana, pero con una visión regional. Simultáneamente el trabajo del colectivo ha ido fortaleciendo procesos de incidencia en ámbitos multilaterales para contar con un cambio de paradigma en el abordaje de las políticas públicas.

Retos

Sin duda hace falta dar mayores pasos hacia la articulación de la sociedad civil de la región para fortalecer las redes transnacionales en las cuales se puedan vehicular mejores formas de cooperación. Sin embargo, la lógica de proyectos y de supervivencia de muchas de las organizaciones de la sociedad civil imposibilita una verdadera autocrítica de la cual pueda surgir un plan estratégico de actuación conjunta para la incidencia en políticas públicas efectivas que atiendan las problemáticas referentes a la migración regional. Otro reto es la sostenibilidad de los equipos profesionales que lideran los principales proyectos de articulación. Si bien las alianzas son necesarias, el principal cuello de botella tiene que ver con la dinamización de las redes. Las redes no deben estar "vacías", sino que deben tener claros los objetivos estratégicos: los actores en el mapa de poder, los procesos, los recursos y contar con los liderazgos necesarios. Es importante considerar el riesgo de que los actores que trabajan desde lo local sufran de cierto desgaste en el trabajo en redes.

Lastimosamente, la confianza es un valor extremadamente complejo de construir y que con facilidad se destruye. Estos procesos de construcción de confianza indudablemente toman tiempo y destreza de quienes impulsan procesos colaborativos.

Un siguiente desafío es el relacionado con el proceso de toma de decisiones: las redes en particular no tienen reglas ex ante para la toma de decisiones lo

que puede generar problemas a la hora de tomar decisiones de calidad. Poner las reglas claras para todos los integrantes de una red de organizaciones implica tener claridad de los procesos internos del colectivo. Esto sin duda pasa por una serie de dificultades metodológicas y organizativas de la propia red.

Hasta ahora el COMPA cuenta con una estructura orgánica conformada por un grupo base o facilitador que consta de una docena de organizaciones y el trabajo local, operado por sus respectivos nodos regionales (sur, conectado con Centroamérica, centro y norte, conectado con Norteamérica). Un asunto adicional a estas complejidades de la articulación tiene que ver con la ausencia de representación en términos de la interlocución con el gobierno. El COMPA es un espacio de coordinación en donde se genera fuerza común para que cada organización hable sobre su agenda, pero disputándola con el apoyo de todas las organizaciones que conforman el COMPA. De esta forma, un elemento valioso es el incremento de músculo político de las organizaciones para potenciar la denuncia y la respuesta inmediata ante casos de urgencia.

Siguiendo con el abanico de desafíos uno de vital importancia es el tema de los recursos. El COMPA ha sido sujeto de un financiamiento para la coordinación de la participación de las organizaciones que lo conforman en el proceso de consulta para la elaboración del PEM. No obstante, los recursos de la cooperación internacional para el desarrollo de la región son escasos y están cayendo cada día más. No existe un acuerdo dentro de las organizaciones del colectivo para buscar conjuntamente otros financiamientos. Esto quizá obedece a las complicaciones que surgen al no contar con una personalidad jurídica y ser más un espacio de coordinación.

RECOMENDACIONES

El COMPA ha demostrado estar constituido como una red de incidencia en políticas públicas eficiente y con capacidad propositiva que demanda espacios de participación, pero con propuestas claras y viables de resolución de prob-

temáticas comunes a toda la región de Centroamérica, México, Estados Unidos y Canadá.

Las dimensiones humanas son críticas para el éxito de la red en cuanto al liderazgo, la confianza, la cooperación, la comunicación y el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, encontrar intereses comunes para construir alianzas transnacionales entre las organizaciones dedicadas a las cuestiones migratorias, pero también entre otros movimientos y actores sociales, es trascendental para hacer efectiva la incidencia en la agenda regional.

“ LA CONFIANZA
EVOLUCIONA
COMO UN PROCESO
DE RECONOCIMIENTO
MUTUO SIN EL CUAL
NO ES POSIBLE
TRABAJAR JUNTOS. ”

Apostarle a estas transformaciones requiere de recursos humanos y financieros que continúen los procesos de articulación regional para incidir en las políticas públicas en materia migratoria a nivel transnacional. Así mismo, el liderazgo y fortalecimiento del tejido organizativo del Colectivo requiere una fuerte dosis de compromiso y perseverancia. Éste resulta un punto crítico para consolidar un proceso organizativo de largo aliento y autosustentabilidad.

Para un tratado más extenso del tema por el autor de este Policy Brief, favor de consultar el libro Heredia Zubietta, Carlos (Coordinador), El sistema migratorio mesoamericano. México, COLEF - CIDE, 2016.

Esta colección está disponible en www.cide.edu

“El CIDE es un centro de investigación y educación superior especializado en ciencias sociales, regido por estándares internacionales de calidad científica y financiado con recursos públicos. El objetivo central del CIDE es contribuir al desarrollo del país a través de la generación de conocimiento riguroso y relevante, así como de la formación de una nueva generación de líderes capaces de desempeñarse con creatividad y responsabilidad en un mundo abierto y competitivo. El CIDE como institución independiente y plural no asume postura alguna sobre asuntos políticos. Las opiniones y los datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE.”