

Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional

Calvento, Mariana
(Comp.)

AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



ISBN 978-987-33-7465-4

**PROCESOS Y ACTORES EN LA
GESTIÓN DE LA POLÍTICA
INTERNACIONAL SUBNACIONAL**

La presente publicación ha sido financiada por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) a través del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT-2013-0448) titulado "Actores y dinámicas en las estrategias de desarrollo local: el rol de los gobiernos municipales en la generación de políticas de gestión internacional".



**AGENCIA NACIONAL DE
PROMOCIÓN CIENTÍFICA Y
TECNOLÓGICA**



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL
CENTRO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES**



**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS
EN PROBLEMÁTICAS
INTERNACIONALES Y LOCALES**

PROCESOS Y ACTORES EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL

Calvento, Mariana

Compilador

Junio 2015

PROCESOS Y ACTORES EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA
INTERNACIONAL SUBNACIONAL

Mariana Calvento... [Comp.]. - 1a ed. - Tandil: CEIPIL, 2015.
199 p.; 21x15 cm.

ISBN 978-987-33-7465-4

1. Política Internacional. 2. Gestión
CDD 327

Fecha de catalogación: 05/05/2015

Comité de Referato

Mag. María Lis Rolandi

(Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Argentina)

Lic. Ignacio De Angelis

(Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Argentina)

Índice

Introducción.....	1
Breve Contenido de los Capítulos.....	7
Acerca de los Autores.....	11
Primera Sección: Procesos y fundamentos de la participación internacional	13
Capítulo I: Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional.....	15
<i>Dra. Mariana Calvento</i>	
Capítulo II: Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014.....	41
<i>Mag. José María Araya y Lic. María Sol Herrero</i>	
Segunda Sección: La articulación territorial en la gestión internacional	73
Capítulo III: La vinculación entre la universidad y el gobierno local en la gestión internacional subnacional.....	75
<i>Dra. Fernanda Di Meglio</i>	
Capítulo IV: La relación del gobierno local con el sector empresarial en la gestión internacional subnacional.....	95
<i>Mag. Natalia Lorenzo</i>	
Capítulo V: Representaciones extranjeras, desarrollo local y gestión internacional subnacional. El rol de los consulados y las organizaciones de migrantes.....	113
<i>Dra. Julieta Nicolao</i>	
Tercera Sección: Experiencias Nacionales y Regionales	141
Capítulo VI: La participación de las ciudades intermedias en el escenario internacional: aspectos distintivos de la dinámica exhibida por Rosario y Rafaela.....	143
<i>Dra. Miryam Colacrai, Mag. Anabella Zalazar y Lic. Natalia Aquilino</i>	
Capítulo VII: La inserción internacional de los espacios subnacionales en el marco de la estrategia de desarrollo de Uruguay. Una mirada al caso de Salto.....	177
<i>Dr. Jorge Leal y Lic. Cristina Rundie</i>	

**Capítulo V: Representaciones
extranjeras, desarrollo local y gestión
internacional subnacional. El rol de los
consulados y las organizaciones de
migrantes**

Dra. Julieta Nicolao

Introducción

El objetivo de este capítulo es aportar una serie de reflexiones en torno al papel que desempeñan distintas representaciones extranjeras, como las oficinas consulares y las organizaciones de migrantes, en tanto actores que conforman el entramado-institucional que favorece el desarrollo local en general, y la proyección internacional de los gobiernos subnacionales en particular.

Este análisis parte de asumir que la existencia en territorio de este tipo de entidades se vincula a la dinámica e impacto que han detentado histórica y contemporáneamente los procesos migratorios internacionales, considerado el punto de partida central para la comprensión de su dinámica y performance.

El argumento central que guía el capítulo es que, considerando que la sustentabilidad y viabilidad de las estrategias de desarrollo local dependen en gran medida de los procesos participativos y redes de cooperación que se generan entre distintos actores locales (incluyendo las distintas organizaciones sociales), las entidades extranjeras poseen una enorme riqueza en términos de sus múltiples actividades, metodologías participativas, y red de vinculaciones diversas, que no pueden quedar al margen de estos procesos. Más aún si se entiende al desarrollo local desde una óptica multidimensional, en la que no sólo se contempla la faceta económico-productiva, sino también, la social, en la cual asumen notoriedad la esfera de la participación, las relaciones y trabajo comunitario, y la construcción ciudadana.

Asimismo, estas representaciones incluyen entre sus funciones y responsabilidades, toda una serie de prácticas que con distinto grado de institucionalización, traspasan las fronteras estatales, abarcando, sin ánimos de exhaustividad, dimensiones administrativo-institucionales en el caso específico de los consulados, pero también, económico-financieras, políticas, e identitario-culturales. Este aspecto les imprime una singularidad especial, ya que sus canales de vinculación transnacionales abren oportunidades diversas de contacto y proyección internacional para los gobiernos locales.

En Argentina, el comportamiento y dinámica de este tipo de actores a nivel subnacional ha resultado sub-explorado desde el ámbito académico, situación posiblemente asociada a la nula o circunstancial presencia de las migraciones en la agenda pública de los gobiernos locales, y las escasas competencias formales de estos últimos en la elaboración de políticas hacia los grupos migratorios.

Tomando en cuenta esta realidad, las reflexiones que se presentan a continuación asumen un carácter preliminar, sujeto a futuras profundizaciones, y se nutren en gran medida de referencias empíricas a experiencias externas; de aportes teóricos del campo de los estudios migratorios en materia de redes sociales, asociacionismo, y transnacionalismo; y en menor medida, de una serie de trabajos recientes que estudian la dinámica de este tipo experiencias organizativas en el propio país, desde enfoques y perspectivas alternativas. Del mismo modo, el capítulo evidencia un esfuerzo constante por ligar las líneas de análisis esbozadas a la realidad de distintos municipios intermedios del interior bonaerense.

Los procesos migratorios históricos y contemporáneos como punto de partida

Para comprender y pensar el papel que desempeñan las entidades extranjeras en las estrategias de desarrollo local en general, y de proyección internacional de los municipios, en particular, es fundamental tomar como punto de partida que este tipo de actores adquieren relevancia en aquellos espacios geográficos en los cuáles el fenómeno migratorio internacional, en su doble manifestación (inmigración y emigración), ha detentado histórica o contemporáneamente una significancia especial.

Si se toma como punto de referencia para el análisis los municipios intermedios de la República Argentina, se debe contemplar en primera medida, que en este país las migraciones internacionales constituyen uno de los procesos históricos más relevantes, habida cuenta de la influencia que ejercieron en la configuración económica, política, social y cultural de esta nación desde los inicios de su etapa independiente, sumado a su impacto demográfico que no tuvo correlato a nivel mundial.

En la etapa de la inmigración de masas, Argentina representó, luego de los Estados Unidos, el país de destino más importante de todo el continente americano. Entre 1869 y 1914 los extranjeros censados pasaron de 210.000 a 2.300.000 personas, en tanto que para ese último año, representaron el 30% de la población del país. En este periodo, los inmigrantes italianos y españoles dieron cuenta de más del 70% de la población extranjera, y el porcentaje restante estuvo conformado por inmigrantes procedentes de Francia, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Europa del Este y Asia Central, entre otros. En su gran mayoría, constituyeron movimientos compuestos por jóvenes en edades productivas, de sexo masculino -artesanos, jornaleros, obreros no calificados o campesinos- que se instalaron principalmente en la zona litoral-pampeana. En este contexto, fundamentalmente a partir de 1880, muchas ciudades del interior bonaerense

se erigieron en zonas receptoras, recibiendo una importante afluencia inmigratoria, como fueron los casos de Tandil, Mar del Plata, Bahía Blanca, Junín, Olavarría o Tres Arroyos, por mencionar sólo algunos ejemplos (INDEC, 1996 y 1997; Devoto, 2009; Nicolao, 2014).

La inmigración europea en Argentina tuvo su mayor desarrollo durante el período 1880-1914. La Primera Guerra Mundial detuvo el ingreso de población de este origen, que sólo se recuperó en el período de entreguerras, aunque no logrando los niveles de la etapa precedente. Luego de la Segunda Guerra Mundial, arribaron los últimos contingentes europeos de niveles mucho más reducidos (Lattes y Rechini de Lattes, 1975; Devoto, 2009).

Como será profundizado en el próximo apartado, durante el período de las migraciones masivas, el movimiento asociativo, dominado por el fenómeno del mutualismo, creció al compás del arribo de inmigrantes al país, detentando muchas de éstas entidades un enorme poder económico e institucional, como fue el caso emblemático de la Asociación Española de Socorros Mutuos (Devoto, 2009).

Aunque comúnmente se lo reconoce como un fenómeno más tardío, la migración procedente de países limítrofes -Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay- coexistió desde sus inicios con la inmigración de ultramar⁴¹ aunque presentando una dinámica completamente diferente. En números absolutos, han constituido corrientes más reducidas, de crecimiento lento pero sostenido y que, a diferencia de la inmigración de ultramar, nunca registraron picos de auge o descenso considerables, y tampoco interrupciones (Nicolao, 2010; 2014).

En efecto, la población de esta procedencia ha representado históricamente entre el 2% y el 3,5% de la población total del país, en tanto que su incidencia sobre el total de extranjeros ha variado en función de los volúmenes de ultramar. Después de 1914 la migración limítrofe comenzó a crecer en términos relativos en todos los períodos intercensales al compás de la interrupción de los flujos europeos y la mortalidad de las antiguas cohortes. Para el Censo de 1991, ya constituían más del 50% de toda la población migrante (INDEC, 1997; 2010).

Más allá de la constancia en el tiempo de estos movimientos, su desarrollo ha ido mutando en cuanto al patrón de localización en el territorio argentino (Pacceca, 2001). Hasta la década de 1960, el principal foco de atracción para los migrantes limítrofes

⁴¹ Para el Censo de 1869 los inmigrantes de este origen representaban 41.360 personas, y para 1914 había ascendido a 206.701 (INDEC, 1997).

fueron las economías regionales de base agrícola con demandas estacionales de mano de obra en las provincias lindantes a los países de origen. En una segunda etapa, fue el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA⁴²) el patrón de localización predominante como consecuencia del desarrollo industrial, pero también, de la inserción de estos pobladores en el sector servicios, en el marco de una migración que se fue tornando más permanente e incluso definitiva. Hacia fines de los 70' y principios de los 80', con el creciente desmantelamiento del aparato productivo y la desindustrialización, se desató una crisis económica que afectó en mayor medida a las grandes ciudades; y en consecuencia, los flujos migratorios internos y limítrofes fueron cambiando su orientación hacia ciudades medias (Velásquez y Gómez Lende, 2004).

Desde este momento se observa la existencia de algunos circuitos migratorios definidos por una primera etapa de residencia en el AMBA, y un posterior desplazamiento hacia el interior bonaerense, generalmente influido por la actuación de redes migratorias constituidas por parientes o compatriotas que facilitan el acceso a la vivienda y la inserción laboral en determinados sectores (CEIPIL, 2014).

Actualmente, algunos municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires acogen a un elevado número de migrantes, como es el caso del partido de Gran Pueyrredón y de Bahía Blanca, en las cuales residen 23.231 y 13.502 extranjeros, respectivamente. En otros distritos, el impacto migratorio es verdaderamente significativo como proporción de su población total, como sucede en los Partidos de Pinamar, Villa Gesell o La Costa, en los cuales los migrantes representan alrededor del 14%, 8% y 7% del total de habitantes, respectivamente; lo cual supera ampliamente la media del interior bonaerense que ronda en los 3,4% de población extranjera (INDEC, 2010).

A estos cambios se le añade una progresiva participación de las mujeres, y una variación por nacionalidades: las colectividades uruguaya y brasileña, que habían sido las más cuantiosas en una etapa temprana, han sido reemplazadas desde mediados del siglo XX por la paraguaya y chilena que han resultado las más dinámicas hasta la actualidad, y a partir de los 90', los bolivianos se han ubicado en segundo lugar. Hoy en día, ya no se hace referencia a estos movimientos como «migración limítrofe» sino que se opta por la expresión «migración regional» ya que a los flujos fronterizos se le suman otros orígenes sudamericanos, principalmente peruanos.

⁴² Incluye el espacio geográfico conformado por la Capital Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y los 24 partidos del “Gran Buenos Aires”

En suma, en Argentina, la recepción de corrientes migratorias europeas y latinoamericanas, han hecho de este país un destino migratorio tradicional y aún vigente. Si bien se reciben migraciones de otras procedencias (de países asiáticos, por ejemplo), éstas no presentan los volúmenes de los contingentes antecitados, y carecen de relevancia desde el punto de vista asociativo. Asimismo, vale aclarar que aunque desde el último cuarto del siglo XX el país combina su perfil receptor con una tendencia emigratoria de argentinos al exterior (cuyo última manifestación significativa estuvo asociada a la crisis política, económica y social de 2001), este país sigue representando principalmente un Estado “de acogida”, y por tal motivo, las reflexiones del capítulo se realizan desde esta óptica.

Como podrá observarse a continuación, la presencia de consulados y la conformación de organizaciones de migrantes en el territorio, se vinculan estrechamente a la importancia histórica o contemporánea de los procesos migratorios en cada distrito. En el próximo apartado, se avanza en una caracterización sobre los actores bajo estudio.

Sobre las entidades extranjeras: consulados y organizaciones de migrantes

Los consulados constituyen representaciones permanentes de la administración pública de un país asentadas en la jurisdicción de otro Estado y entre sus funciones principales incluyen la promoción y defensa de los intereses y derechos de los nacionales que allí se encuentren, la promoción de las relaciones bilaterales económicas-comerciales y de otra índole y la ejecución, en el territorio receptor, de actos administrativos, notariales y de registro.

Estas representaciones extranjeras están asentadas en ciudades importantes y estratégicas desde el punto de vista de las relaciones bilaterales de Argentina con el país que envía la representación, o en aquellas que, sin poseer grandes dimensiones, acogen o han acogido en alguna etapa histórica, un número significativo de ciudadanos del país de origen.

De acuerdo a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963), suscripta y ratificada por la República Argentina, la sede de la oficina consular, su clase y la circunscripción consular, las fija el Estado que envía la representación, sujeto a aprobación del Estado receptor (art. 4, inc. 2). Asimismo, entre las responsabilidades más importantes que detenta cada oficina consular, se destacan especialmente, la de “proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho

internacional” y “fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos...” (art. 5, inc. a y b).

El Cuadro N °1 revela cómo la relevancia cuantitativa que tuvo históricamente la migración internacional se ha visto traducida en el emplazamiento de un número considerable de oficinas consulares en distintas ciudades del interior bonaerense:

Cuadro N° 1: Oficinas consulares extranjeras asentados en ciudades del interior de la provincia de Buenos Aires, por país de origen y clase⁴³

Ciudad del interior bonaerense de localización	País de pertenencia	Categoría administrativa
Mar del Plata	Alemania	Consulado Honorario
Mar del Plata	Bélgica	Sección consular
Bahía Blanca	Brasil	Consulado Honorario
Bahía Blanca	Chile	Consulado General
Mar del Plata	Chile	Sección consular
Bahía Blanca	Dinamarca	Consulado Honorario
Necochea	Dinamarca	Consulado Honorario
Tres Arroyos	Dinamarca	Consulado Honorario
La Plata	Ecuador	Consulado Honorario
La Plata	Eslovaquia	Consulado General Honorario
25 de Mayo	España	Agencia Consular Honoraria
9 de Julio	España	Agencia Consular Honoraria
Balcarce	España	Agencia Consular Honoraria
Ayacucho	España	Agencia Consular Honoraria
Bolívar	España	Agencia Consular Honoraria
Coronel Pringles	España	Agencia Consular Honoraria
Coronel Suárez	España	Agencia Consular Honoraria
Lincoln	España	Agencia Consular Honoraria
Villegas	España	Agencia Consular Honoraria
Olavarría	España	Agencia Consular Honoraria
Pehuajó	España	Agencia Consular Honoraria
Bahía Blanca	España	Consulado General
Trenque-Lauquen	España	Viceconsulado
Tres Arroyos	España	Viceconsulado
Azul	España	Viceconsulado Honorario
Carhué	España	Viceconsulado Honorario
Chivilcoy	España	Viceconsulado Honorario
Dolores	España	Viceconsulado Honorario
Junín	España	Viceconsulado Honorario
La Plata	España	Viceconsulado Honorario
Mar del Plata	España	Viceconsulado Honorario
Necochea	España	Viceconsulado Honorario
Pergamino	España	Viceconsulado Honorario
San Nicolás	España	Viceconsulado Honorario
Santa Teresita	España	Viceconsulado Honorario
Tandil	España	Viceconsulado Honorario

⁴³ De acuerdo a lo dispuesto por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la expresión “oficinas consulares” engloba, en orden de importancia, a los consulados generales, viceconsulados, y agencias consulares; categorización que se corresponde con la jerarquía de los jefes de oficinas consulares: cónsules generales; cónsules; vicecónsules; y agentes consulares.

Zárate	España	Viceconsulado Honorario
Bahía Blanca	Francia	Consulado Honorario
La Plata	Francia	Consulado Honorario
Mar del Plata	Francia	Consulado Honorario
Tres Arroyos	Países Bajos	Consulado Honorario
Carlos Casares	Italia	Agencia Consular Honoraria
Chivilcoy	Italia	Agencia Consular Honoraria
Dolores	Italia	Agencia Consular Honoraria
Junín	Italia	Agencia Consular Honoraria
Mercedes	Italia	Agencia Consular Honoraria
Olavarría	Italia	Agencia Consular Honoraria
Pergamino	Italia	Agencia Consular Honoraria
Tandil	Italia	Agencia Consular Honoraria
Tres Arroyos	Italia	Agencia Consular Honoraria
Bahía Blanca	Italia	Consulado General
La Plata	Italia	Consulado General
Mar del Plata	Italia	Sección Consular
Bahía Blanca	Noruega	Consulado Honorario
La Plata	Paraguay	Consulado Honorario
Mar del Plata	Paraguay	Sección Consular
La Plata	Perú	Consulado General
Mar del Plata	Polonia	Consulado Honorario

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina: https://www.mrecic.gov.ar/guia_representaciones/consulados

En este cuadro puede observarse la predominancia de las representaciones consulares de origen europeo, y dentro de ellas, de las españolas e italianas, en correspondencia con el peso numérico que obtuvieron estos flujos en la etapa de la inmigración de masas⁴⁴. En el caso de las oficinas consulares de los países limítrofes, éstas no son cuantitativamente importantes en el interior bonaerense, sino que en gran medida están localizadas en la Capital Federal y otras capitales de provincia. Esto se vincula, entre otros aspectos, a que debido a los costos de mantener estructuras administrativas en el país receptor, los países en desarrollo cuentan, generalmente, con una infraestructura de representaciones externas siempre menor a la que poseen los países desarrollados. En cuanto a las localidades en los que se emplazan, el cuadro da cuenta de una concentración significativa de consulados en las ciudades cabeceras de los municipios de General Pueyrredón y Bahía Blanca con 8 y 7 oficinas consulares, respectivamente, lo cual

⁴⁴ Aunque se presente como tendencia general, es importante advertir que la existencia de oficinas consulares de origen europeo en el territorio de estos distritos no es exclusivamente el resultado de las vinculaciones internacionales que acarrearón las migraciones de ultramar. Existen excepciones a esa premisa, por ejemplo, en Bahía Blanca, se suscribió en el año 2011 un acuerdo para la instalación de un Consulado Honorario de Alemania en esta ciudad, el cual respondió de acuerdo a lo manifestado oportunamente por el Embajador de dicho país, a la excelente relación institucional con el municipio, a la vinculación existente con empresarios y organismos de la ciudad y a la importancia estratégica que detenta Bahía Blanca por sus diversas características (Herrero, 2014).

también revela una correspondencia directa con la dimensión que adquirieron histórica y contemporáneamente los procesos migratorios en ambos distritos.

Las organizaciones o asociaciones de migrantes con sus diferentes niveles de formalidad, prácticas y metodologías participativas, están generalmente orientadas hacia múltiples dimensiones y pueden yuxtaponer finalidades económicas, sociales, culturales y políticas (Pizarro, 2009). Generalmente, poseen cuatro funciones centrales: a) ayudar a vencer el aislamiento social; b) afirmar los valores y las creencias del grupo; c) proporcionar un apoyo asistencial a sus miembros; d) actuar en defensa de sus intereses y en la resolución de conflictos que se presenten en el marco de la sociedad receptora (Rex, 1994), y se edifican en torno a los conceptos de sociabilidad, identidad, solidaridad y participación (Gadea y Carrasquilla, 2009).

Estas experiencias organizativas están fuertemente condicionadas por las trayectorias migratorias de quienes las inician y dinamizan. En efecto, sus funciones y actividades originales están generalmente ligadas a diversas dificultades y retos que los migrantes encuentran para superar el proceso de instalación en la sociedad de destino (González Gil, 2007), y luego se van diversificando o ampliando de acuerdo a las posibilidades que ofrece el contexto receptor⁴⁵ y las necesidades e intereses cambiantes del colectivo.

La configuración de redes y cadenas migratorias da sustento e impulso a las experiencias de organización actuando en dos niveles: por un lado, facilitando futuros proyectos migratorios (y perpetuando los movimientos), y por otro, favoreciendo en distintas dimensiones la inserción en el contexto receptor (González Gil, 2007).

Los procesos asociativos u organizativos que llevan adelante los migrantes han sido objeto de interés académico a lo largo de la historia. En una etapa temprana los “enfoques asimilacionistas”⁴⁶ se concentraron en los efectos que ejercían estas organizaciones sobre los procesos de “adaptación” de los inmigrantes a la sociedad de

⁴⁵ Vale aclarar al respecto que, si bien excede los objetivos de este trabajo ahondar en aspectos vinculados a las políticas migratorias, y más específicamente, las políticas de “integración” de migrantes que promueve el Estado receptor, éste constituye un factor de primer orden dentro de las posibilidades que ofrece el contexto receptor para comprender las condiciones en las que se gestan y se desarrollan las distintas experiencias organizativas.

⁴⁶ El desarrollo del enfoque asimilacionista en el área de las ciencias sociales se le atribuye a la Escuela de Chicago, destacando entre sus mayores exponentes, Robert E. Park, William I. Thomas, Ernest Burgess y Florian Znaniecki, que se interesaron tempranamente en el modo en que los inmigrantes se “ajustaban” a la vida norteamericana. La contribución de Milton Gordon (1964), «*Assimilation in American Life. The Role of Race, Religion and National Origins*» constituye probablemente la más sistemática y completa formulación de los postulados asimilacionistas. Luego de algunas décadas en las que este modelo fue duramente cuestionado, la propuesta asimilacionista ha sido reformulada, a través de un enriquecimiento de su definición y su reconciliación con conceptos supuestamente antagónicos, y ha resurgido en distintas obras sobre la temática migratoria (Baeza Virgilio, 2012)

residencia. Las teorías de la adaptación económica⁴⁷ debatieron su incidencia en la inserción de sus miembros en los mercados laborales de destino. Más recientemente, han comenzado a estudiarse desde una perspectiva más amplia, considerando los contextos en los que estos procesos tienen lugar y los modos en que los participantes los interpretan y orientan sus comportamientos (Pizarro, 2009). Sin embargo, no existen, al menos en Argentina, avances académicos en términos de las implicancias que este tipo de entidades generan para el desarrollo local y regional de las comunidades receptoras, y menos aún, sobre las oportunidades que abren para la proyección internacional de los municipios en los que se insertan.

Si bien existe una profusa bibliografía y definiciones al respecto, se considera oportuno emplear *a priori* el concepto de organizaciones de migrantes y no el de asociaciones, ya que el primero es más abarcativo en términos de las experiencias que puede incluir, mientras el segundo está más restrictivamente vinculado a la sociabilidad formal, lo cual implica dos dificultades concretas: la complejidad de establecer una frontera entre asociacionismo formal e informal y el riesgo de desestimar experiencias significativas desde el punto de vista de sus impactos multidimensionales en los espacios locales y regionales en los que funcionan. En efecto, en contraposición a las asociaciones de migrantes de países europeos, que en términos relativos han adquirido un nivel de formalidad notable (de hecho, se las denomina comúnmente “asociaciones”), las latinoamericanas poseen como tendencia general, un más bajo nivel de formalización y consolidación institucional y económica (Caggiano, 2011)⁴⁸, aunque existen claras excepciones.

A diferencia de las oficinas consulares, es muy difícil contar con aproximaciones cuantitativas respecto del amplio y heterogéneo conjunto de organizaciones de migrantes en el interior bonaerense. La ausencia de registros oficiales puede estar vinculada a la escasa relevancia que los gobiernos subnacionales le otorgan a estas

⁴⁷ Un ejemplo paradigmático de este enfoque es la obra de Alejandro Portes y Leif Jensen (1989), «*The Enclave and the Entrants: Patterns of Ethnic Enterprise in Miami before and after Mariel*», publicado en *American Sociological Review*.

⁴⁸ En relación a este punto, Pereyra (2005) advierte para el caso de las latinoamericanas, que en el marco de la diversidad que las caracteriza, se evidencia que en algunas ocasiones éstas surgen y desaparecen con la misma rapidez; la gran mayoría no cuenta con un lugar de reuniones fijo; la dirección oficial es generalmente la casa de un líder, el cual puede cambiar con los vaivenes políticos y la mutabilidad que tiene la misma comunidad; en algunos contextos surgen organizaciones como consecuencia del surgimiento de “oportunidades políticas” (Gamson y Mayer 1999 en Pereyra, 2005) o frente a la demanda de los organismos de gobierno subnacionales (provinciales y municipales) de instancias de participación y representación; a lo que se le suma, en muchas ocasiones, la escasez de recursos económicos que dificultan el mantenimiento de una estructura mínima de funcionamiento, la segmentación interna, entre otros.

entidades, y también, a que el bajo nivel de formalización de muchas experiencias organizativas dificulte la generación de bases de datos de estas características. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, el Registro Provincial de Organizaciones de la Comunidad (REPOC⁴⁹) promueve la inscripción de todas las organizaciones de la sociedad civil existentes en territorio bonaerense, incluyendo las organizaciones de migrantes, siendo uno de los requisitos fundamentales, poseer la personería jurídica.

Para compensar la falta de dimensión cuantitativa de estas entidades, vale aproximar un breve análisis cualitativo de las mismas en base a diversos estudios recientes.

Como ya se advirtió previamente, estas organizaciones han estado presentes desde tiempos tempranos en Argentina. El Censo de 1914 permitió por primera vez obtener datos certeros en torno a las mismas, aunque restringido a las sociedades de socorro mutuo y, dentro de ellas, a las más formalizadas. Como dato significativo, se ha revelado que para ese año existían 250 asociaciones españolas en todo el país, que reunían en conjunto 110.000 miembros; 463 entidades italianas con un total de 144.000 asociados; y la institución más importante, la Asociación Española de Socorros Mutuos, tenía por entonces 22.000 miembros y un capital de 1.000.000 pesos. El activismo asociativo de aquella etapa se extendía desde el territorio de Santa Cruz hasta la provincia de Jujuy, y a veces era mayor, medido por el número de socios en relación a la población, en ciudades más pequeñas en ese entonces como Mar del Plata y Pehuajó, que en las grandes ciudades o capitales de provincia (Devoto, 2009).

En la actualidad, un número importante de estas entidades sigue funcionando, con participación de los migrantes más ancianos, y principalmente, los migrantes de segunda o tercera generación (argentinos hijos, nietos e incluso bisnietos de migrantes). Si se toma como ejemplo el Municipio de Bahía Blanca, en éste funcionan actualmente organizaciones de migrantes de diversos países europeos (España, Italia, Alemania, Croacia, Polonia, Grecia, Inglaterra, Irlanda, entre otros), algunas de las cuales, datan de

⁴⁹ El REPOC nuclea a todas las organizaciones civiles de la provincia de Buenos Aires. A partir de su inscripción en el organismo, estas entidades, incluidas las organizaciones de migrantes, son reconocidas por el Estado Provincial, y pueden acceder a capacitaciones, subsidios y programas, entre otros beneficios. En la órbita de este organismo funciona la Dirección de Colectividades Extranjeras que se creó en 2008 con el objetivo de centralizar la interacción entre el estado provincial, las organizaciones de migrantes y la sociedad civil local. Entre sus actividades y proyectos, figuran iniciativas de asistencia técnica e institucional, capacitación en Municipios, un Banco Histórico de las colectividades, la creación de un Museo Provincial como parte de los festejos por el Bicentenario en 2010, y el proyecto INCACE (Integración Cultural y Artística de Colectividades Extranjeras). Esta Dirección también triangula en la vinculación del gobierno provincial, las organizaciones de migrantes y las embajadas y consulados.

principios de fines del siglo XIX como la Sociedad Italiana de Socorros Mutuos de Bahía Blanca (1882) o la Unión Vasca de Socorros Mutuos de Bahía Blanca (1889).

En el caso de las organizaciones de migrantes latinoamericanos en Argentina, éstas cuentan con un elevado nivel de heterogeneidad, pudiéndose clasificar a las mismas en base a distintos criterios. El primero y más importante es el geográfico: la mayoría convoca a personas de una misma nacionalidad⁵⁰ y solamente algunas se identifican con localidades geográficas más específicas (cochabambinos, paceños, p.e.), mientras otras se declaran latinoamericanas haciendo referencia a un espacio supranacional. En segundo lugar, según su nivel de representación, puede diferenciarse entre organizaciones “de base”, que son la gran mayoría y funcionan en espacios subnacionales (principalmente municipios y localidades específicas) y aquellas que intentan coordinar actividades de varias organizaciones, comúnmente denominadas federaciones o confederaciones, que actúan como intermediarios entre los migrantes y diversas agencias estatales, y tienen un alcance mayor en sus actividades y funciones, tal es el caso de la CLACC⁵¹ (Confederación Latinoamericana de Colectividades y Comunidades)⁵². En tercer término, se las puede clasificar por las metas y finalidades que persiguen: a) Asociaciones o clubes: la mayor parte se define como asociaciones “sociales y/o deportivas y/o culturales”; b) Con fines benéficos o de ayuda mutua: resaltando “las damas” como la tipología más frecuente; c) Políticas: tienen una cercanía política hacia un partido del país de origen y sirven de plafón para las campañas electorales ahí; o la militancia política es el principal objetivo de la organización; d) Religiosas: son las pastorales de cada colectividad, en su mayoría ligadas a la Iglesia Católica a través de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) de la Conferencia Episcopal Argentina; e) Comunicación: centran sus actividades en los medios de comunicación, siendo los más utilizados la

⁵⁰ Esto no significa que la nacionalidad se convierta en criterio excluyente, en efecto, muchas de estas entidades contienen entre sus miembros a un porcentaje de argentinos, generalmente hijos de migrantes de generaciones más antiguas o sus parejas argentinas.

⁵¹ La CLACC nació a fines de los años 90' del seno de la FAC (Federación de Asociaciones de Colectividades). Esta última está conformada por organizaciones de todos los orígenes nacionales, con predominancia de las europeas, y de acuerdo a sus integrantes, sus actividades giran en torno al objetivo de mantener vivo el pasado y la memoria; conservar los edificios de sus comunidades, promocionar la salud y asistencia social, luchar contra la discriminación y atender a los nuevos migrantes para ayudar a radicarse. Como consecuencia de la necesidad de centrar la atención en temas y problemáticas más actuales de las colectividades latinoamericanas, que son claramente diferentes a los de los colectivos históricos, es que los miembros latinoamericanos de la FAC conformaron en 1998 la CLACC. Algunos especialistas sugieren que tanto el surgimiento de la FAC como de la CLACC estuvo incentivado claramente desde el gobierno de Menem (1989-1999) (Santillo, 2001; Pereyra, 2001)

⁵² También existen federaciones por colectividad como p.e. la FEPARA (Federación de Entidades Paraguayas en la República Argentina) o la FEDACH (Federación de Asociaciones Chilenas), entre otras.

radio y la prensa escrita; f) Ramas de actividad: aglutinan miembros por este criterio, p.e. talleristas, horticultores, empresarios, artesanos o músicos, para protegerse, trabajar en colaboración e incluso para armar cooperativas. Más allá de esta clasificación, muchas de ellas, cumplen más de una función e integran actividades que las ubican en más de una tipología (Santillo, 2001).

Las primeras organizaciones de migrantes latinoamericanos en Argentina también datan de fines del siglo XIX⁵³. Sin embargo, como dato singular, distintos estudios destacan que en el decenio de 1990 se produjo una expansión notable en la organización de grupos migratorios de este origen en todo el territorio argentino: se crearon centenares de organizaciones y federaciones que las agrupan. Según Pereyra (2001), esto se enmarca en un proceso de crecimiento de organizaciones civiles, culturales y deportivas de amplio alcance, así como de actividades de los migrantes en espacios públicos. Grimson (2005) agrega como factor explicativo que, en el marco de un contexto hostil como el que experimentaron los migrantes limítrofes en este decenio, de dinámicas de exclusión, discursos xenófobos y de imposibilidad de articular identidades sociales más amplias, se fue instalando una tendencia a una creciente identificación étnico-nacional en la lucha por determinados derechos y la reivindicación pública de una etnicidad específica.

Finalmente, de la caracterización expuesta aquí debe realizarse una diferenciación central: mientras los consulados constituyen dependencias de un Estado en el territorio de otro, las organizaciones de migrantes son organizaciones de la sociedad civil, constituidas y/o motorizadas por ciudadanos originarios de otros países que tienen una residencia medianamente estable en el país y localidad en el que conforman tal agrupación, sustentada en fuertes redes sociales que trascienden las fronteras estatales. Como podrá observarse a continuación, mientras el papel central lo adquieren las organizaciones de migrantes, la importancia de las oficinas consulares se visualiza a través de su articulación con el entramado asociativo que promueven sus connacionales, y así asumen significancia en sus impactos locales multidimensionales.

⁵³ Es el caso del Club Oriental, surgido en el año 1898 y conformado por refugiados políticos. Otros colectivos registran sus primeras iniciativas organizativas en la década de 1930, como el caso de la organización “Amigos de Chile” que surge en este decenio con fines netamente sociales (OIM, 2012).

Las entidades extranjeras: acción local y proyección transnacional. Un panorama sobre sus características y potencialidades

Tomando como punto de partida la descripción precedente, se avanza a continuación en algunas reflexiones en torno a las potencialidades que presentan estas entidades para los gobiernos subnacionales en sus estrategias de desarrollo local, y especialmente, de participación internacional.

A tal efecto, se retoma la definición de desarrollo local, esbozada en el capítulo primero, que lo concibe como un proceso participativo que fomenta una estrategia de desarrollo común en un territorio determinado, con el objetivo de estimular la actividad económica, crear empleo de calidad, a partir del aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales, y las oportunidades que ofrece el contexto internacional (Albuquerque, 2002), y se le añade la relevancia de la dimensión social del desarrollo, que hace a sus impactos en el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones involucradas, así como al desarrollo del capital social, vinculado a variables tales como participación, construcción comunitaria y ciudadanía.

En añadidura, se retoman también las consideraciones sobre la centralidad que detenta la participación corresponsable de los principales actores socioeconómicos y políticos locales para otorgarle viabilidad y sostenibilidad a dicha estrategia de desarrollo, y especialmente, la progresiva atención que dentro de este conjunto de actores, se le está confiriendo a las organizaciones sociales en los modelos articuladores de estas estrategias.

Uno de los elementos centrales -pero no excluyente- para reflexionar en torno a la vinculación entidades extranjeras - desarrollo local, es el papel de las denominadas «remesas». Las remesas constituyen los recursos financieros producidos por los trabajadores migrantes en el país en el que residen que transfieren a sus familias y compatriotas que han quedado en su país de nacimiento y que se convierten en un «puente» fundamental entre las regiones y localidades de origen y de destino (Urciaga, 2006). También existen «remesas colectivas», recaudadas y donadas por las organizaciones de migrantes para financiar infraestructura en pequeña escala o inversiones en actividades productivas y comerciales en sus lugares de nacimiento. En tercer término, aunque menos difundidas, se observan prácticas en sentido inverso: envío de fondos de entidades civiles y gubernamentales del país de origen dirigidos a solventar distintos proyectos de sus ciudadanos organizados en sus lugares de residencia.

Diversas organizaciones de migrantes en Argentina, especialmente las italianas y españolas, se distinguen por recibir elevados montos de dinero, derivados de diferentes líneas de subsidio y financiamiento de su país natal. Éstas han recibido un impulso determinante de la mano de la creación de las áreas gubernamentales de “atención a los ciudadanos en el exterior”, en un contexto de valoración creciente de los grupos emigrados por parte de los gobiernos de origen, sobre todo en términos político-electorales, a partir de las legislaciones que han aprobado el voto desde el extranjero, y todo lo que ello implica en términos de prácticas políticas transnacionales⁵⁴.

Lo cierto es que estos recursos, cuya emisión cuentan con cierta estabilidad al estar contemplados en los presupuestos de gestión pública anual de los gobiernos de origen, permiten solventar gastos operativos y mantener a largo plazo las estructuras de funcionamiento de muchas instituciones en las sociedades receptoras. Pero también, suelen canalizarse en la ejecución de proyectos y programas en las áreas sociales, culturales, educacionales y/o productivas como sucede con las actividades dedicadas a los adultos mayores en el caso de las asociaciones españolas; el dictado de cursos de sus lenguas oficiales en Argentina en el caso de muchas entidades italianas; la creación de bibliotecas, museos o la gestión de sistemas de becas de estudio internacionales, o iniciativas productivas en el ámbito gastronómico, por ofrecer sólo algunos ejemplos. La recepción de estos fondos varía considerablemente entre organizaciones, inclusive entre aquellas de un mismo país de origen (dependiendo las regiones, departamentos o comunas que las gestionan) (Carpinetti, 2013).

De acuerdo a Araya y Godàs (2008), como consecuencia de la creciente relevancia que asume esta transferencia de recursos financieros vinculada a la migración internacional, existe actualmente una interesante discusión sobre el papel que los gobiernos subnacionales deberían desempeñar en la generación de políticas públicas dirigidas a canalizarla en sus proyectos de desarrollo económico y social.

Debido a la importancia histórica y al impacto cuantitativo de la emigración mexicana hacia Estados Unidos, a nivel latinoamericano, es en base a las experiencias de muchas localidades de ese país que se han concentrado los mayores debates en torno al impacto, las potencialidades, y los usos de las remesas. Dicho debate ha atravesado por distintas

⁵⁴ Las comunidades italiana y española en Argentina son realmente muy numerosas y esto las convierte en actores relevantes en términos políticos-electorales para los gobiernos de sus países de origen. En el caso italiano, se le agrega la existencia de una jurisdicción electoral para residentes en el exterior que hace que este peso resulte aún mayor. Es por este motivo que en algunos casos las asociaciones ofrecen no sólo instituciones de referencia para la cooptación de votantes, sino también, potenciales militantes partidarios e incluso asistencia logística en período de campaña electoral (Carpinetti, 2013).

etapas, desembocando en un relativo consenso en el que se asume que estos recursos no generan por sí solos desarrollo local, sino que contienen ventajas y potencialidades que deben ser canalizadas por los gobiernos de modo estratégico y responsable.

La utilización de los recursos económicos vinculados a la actividad de las organizaciones de migrantes, ha evolucionado, al menos en la experiencia mexicana, una etapa inicial de transferencias esporádicas, informales y muchas veces invisibles para la sociedad en general, hacia una posterior en la que se sistematizan los envíos y se canalizan mayormente en proyectos productivos, a través de diversas políticas gubernamentales (Moctezuma, 2006). Entre los programas más emblemáticos que a nivel mundial se han llevado adelante en este terreno, vale destacar el *Programa 3x1* desarrollado en México desde principios de los 90'. Iniciado por el Estado de Zacatecas, el original "Programa Cero por 1" estuvo dirigido a darle un fuerte impulso a las obras de infraestructura básica desarrolladas por los clubes y asociaciones de zacatecanos residentes en Estados Unidos en su localidad de nacimiento. El programa pasó a llamarse "2x1" cuando pasó a consistir en un dólar aportado por el gobierno estatal (zacatecano), y un dólar por el gobierno federal, por cada dólar aportado por las organizaciones de migrantes. Más tarde se sumaron con un dólar los gobiernos municipales, y pasó a convertirse, tal cual existe desde 2005, en Programa 3x1. Actualmente, éste se define como un programa marco que apoya iniciativas de migrantes radicados en el extranjero para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la federación, estados y municipios, y de los migrantes organizados, para mejorar las condiciones sociales de las localidades seleccionadas, focalizando en aquellas de alta migración y pobreza, fomentando los lazos de identidad transnacionales entre origen y destino⁵⁵.

Las sugerencias planteadas por quienes han venido observando la evolución de este Programa apuntan a la necesidad de fortalecer proyectos productivos (y no sólo en términos de infraestructura social); su auto-sustentabilidad, y su vinculación con políticas de desarrollo de carácter más amplio, de modo que se favorezcan la coordinación con otras instancias institucionales (Stefoni, 2011). Lógicamente, las posibilidades de éxito de cada iniciativa se conjugan con toda una serie de variables contextuales como el tamaño de la economía local, el tejido productivo, los recursos humanos disponibles y su calificación, entre muchos otros.

⁵⁵ Datos extraídos del sitio oficial de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de México, Programa 3x1: <http://www.3x1.sedesol.gob.mx/conoce.php?secc=1>

Pero no sólo se está considerando la productividad de este tipo de iniciativas medida en términos de las posibilidades de obtener retornos de las inversiones, generar empleo, o auto-sustentabilidad, sino que hay otra dimensión a la que se está apuntando referida al capital social que conlleva la utilización de estos recursos en el marco de la dinámica organizativa. En ese sentido, Stefoni (2011) subraya las potencialidades que revisten las organizaciones de migrantes y su vinculación en proyectos sociales o productivos, en tanto representan oportunidades en las que se ponen en juego la participación en la propia organización con impactos para los propios miembros e inclusive que se hacen extensivos a la comunidad receptora en su conjunto; el involucramiento y conexión generadas con otras organizaciones sociales de la sociedad civil tanto en los países de origen como en los de residencia; el estrechamiento de los vínculos transnacionales; la participación en la toma de decisiones comunitaria, entre otros aspectos que dan cuenta de la constitución de una ciudadanía sustantiva.

A tal efecto, la autora plantea que el rol de los gobiernos locales que ven en este tipo de organizaciones sociales un verdadero capital social, capaz de plasmarse en proyectos de desarrollo económico, productivo, social o cultural, no debe dejar de contemplar las relaciones sociales que dan sustento a sus prácticas en el sentido de valorarlas y potenciarlas, sin poner en riesgo esos mismos tejidos y relaciones sociales (confianza, cohesión, participación) en las que se edifican. De ahí que sea necesario pensar la vinculación entidades extranjeras - desarrollo local considerando a este último en términos multidimensionales, no solamente desarrollo económico, productivo, generador de empleo, sino un desarrollo también social que incluya el capital social, en el que asumen relevancia las prácticas y metodologías participativas, las relaciones de solidaridad y trabajo comunitario que son semillas de construcción ciudadana, ancladas en un fuerte sentido de pertenencia e identidad étnico-nacional.

El papel de los consulados en estos circuitos y red de vinculaciones, también es determinante. La relación de las organizaciones con los órganos consulares constituye la expresión más concreta de los canales de comunicación y vinculación con su país natal y su respectivo gobierno. Algunos estudios revelan que el diálogo y contacto con estos órganos, y sus representantes, los cónsules, suele ser estrecho, fluido y estable, y que se traduce en la cooperación (política, económica y hasta simbólica en términos de la legitimación) que aportan éstos a las distintas actividades que llevan adelante las organizaciones. En afecto, en algunas oportunidades, las relaciones entre los consulados y las organizaciones, anteceden a la existencia misma de éstas últimas, como es el caso

de aquellas instituciones que han surgido como respuesta a la disponibilidad de recursos de los gobiernos nacionales o subnacionales en sus países de procedencia, motorizando la creación de centros culturales e instancias similares que se consolidan a largo plazo (Carpinetti, 2013).

Entidades extranjeras y transnacionalismo

Como desprendimiento del planteo anterior, se advierte que la particularidad que distingue a las organizaciones de migrantes y a las oficinas consulares es la dimensión transnacional que adquieren muchas de sus actividades, que conectan multidimensionalmente, a través de vías a veces institucionalizadas y a veces no tanto, las localidades de origen y destino. Al respecto, Portes (2005), clasifica las actividades transfronterizas que desarrollan diferentes actores en: a) actividades *internacionales* (cuando están a cargo de gobiernos y otras instituciones que se identifican con el Estado-nación, cómo sería el caso de los consulados); b) *multinacionales* (realizadas por instituciones globales tales como las agencias de Naciones Unidas) y; c) *transnacionales* (a cargo de organizaciones no gubernamentales y actores no corporativos de la sociedad civil), entre las que se ubican las organizaciones de migrantes.

En el campo de los estudios migratorios ha surgido a principios de los 90', la corriente analítica del «transnacionalismo», construida precisamente para echar luz sobre “(...) el conjunto de procesos por los cuáles los inmigrantes [sic] crean y mantienen relaciones sociales multidimensionales que vinculan las sociedades de origen y destino” (Basch et. al., 1994: 7). El concepto transnacional hace referencia, en sentido amplio, a procesos y prácticas económicas, políticas y socioculturales que están vinculadas a, y configuradas por, lógicas de más de un Estado-nación y que se caracterizan por el cruce constante de sus fronteras (Suárez Navas, 2007). Proceso que se ha visto favorecido por los adelantos tecnológicos en el campo de la información y las comunicaciones.

En la agenda de actividades socioeconómicas transnacionales de la migración se encuentran desde la creación y fortalecimiento de redes comerciales por el «comercio étnico o nostálgico⁵⁶», establecimiento de negocios turísticos, la creación de empresas

⁵⁶ Refiere a la comercialización de productos, especialmente alimenticios, que consumen los migrantes en sus lugares de residencia y demandan crecientemente de sus naciones de origen. Tienen la característica de ofrecer mercados altamente diferenciados y, aunque requieren cumplir con normas sanitarias y fitosanitarias para ingresar a distintos mercados, no se ven enfrentados a una estandarización internacional de normas de calidad, ni necesitan una innovación tecnológica muy costosa. Ver: CEPAL

conjuntas transnacionales o la puesta en marcha de acciones de formación y capacitación de trabajadores migrantes, por mencionar sólo algunos ejemplos (Acosta, 2006).

Al respecto, se viene generando un amplio debate en torno a los impactos que generan estas prácticas sobre las sociedades locales de origen y recepción, y concretamente, sobre la forma en que las conductas individuales y colectivas de los migrantes pueden llegar a afectar la economía y otras dimensiones de los espacios referidos. Un buen indicador de la trascendencia de estas acciones es el hecho que, “(...) en los años recientes, los gobiernos de los países de donde salen los migrantes han tomado un fuerte interés en sus expatriados, por ello aprueban leyes de doble nacionalidad y doble ciudadanía, además de conceder a los migrantes una representación en la legislatura nacional...” (Portes, 2005: 6), o toman medidas para sostener vínculos duraderos con sus diásporas, promover sus contribuciones e inversiones, fomentar la cooperación con los lugares de origen, entre otros (Moraes, 2004).

En términos de propuestas gubernamentales que toman como premisa central el aprovechamiento de las prácticas transnacionales asociadas al fenómeno migratorio desde la perspectiva del desarrollo local y las relaciones exteriores, emerge con fuerza la propuesta del «co-desarrollo». Éste constituye un modelo netamente europeo (Giménez Romero et al., 2006), de origen francés, y con un impacto notable en España. Según su diseño original, que asocia migración y cooperación al desarrollo, se materializa en convenios bilaterales entre Estados nacionales de origen y destino, con el objetivo de que tanto los primeros como los segundos se “beneficien” mutuamente de la migración internacional. Para ello se contempla un amplio abanico de actores participantes que deben entrar en juego en su ejecución, incluyendo las administraciones descentralizadas, ONGs, empresas privadas, universidades, y muy especialmente, el movimiento asociativo inmigrante (Naïr, 1997).

Este modelo se introdujo en España a través del plan GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración 2001-2004) y se materializó a través de cinco líneas de acción que ilustran la génesis del co-desarrollo: formación de los inmigrantes para que puedan ser “agentes de desarrollo” a su regreso a su país de origen; ayuda a la reinserción de los inmigrantes en sus países de nacimiento; ordenación de su ahorro hacia inversiones productivas en los mismos; concesión de

(2004) *Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: oportunidades en el mercado internacional: los casos de El Salvador y México*. Estudios y Perspectivas – Sede Subregional de la CEPAL en México.

microcréditos en los países de origen para financiar actividades productivas; y asistencia técnica en las zonas de donde proceden los inmigrantes.

Al margen de las críticas que ha recibido esta propuesta, sobre todo aquellas que apuntan intencionalidades de control, restricción y promoción del retorno por parte de los países europeos, su desarrollo ha abierto toda una línea de investigaciones sobre cómo los gobiernos subnacionales comienzan a intervenir en estrategias de cooperación que canalicen las prácticas transnacionales de la migración organizada. Inclusive algunos especialistas advierten que el co-desarrollo debe instalarse directamente en el ámbito de cooperación descentralizada –que es donde se sitúan la mayoría de las experiencias que se están iniciando en España- en este terreno (Gómez, 2007).

Asociado a ello, existen una demanda creciente que aboga por fortalecer el papel de los gobiernos locales en la atención de la problemática migratoria en general, más allá de su habitual falta de competencias jurídicas en este ámbito, que se ha trasladado a su creciente incorporación en la agenda de cooperación descentralizada, como lo demuestran distintas declaraciones realizadas en el marco de redes de ciudades, foros de gobiernos locales y federación de municipios en el plano global (Araya y Godàs, 2008). A saber, mientras en el caso de Mercociudades, la temática migratoria no ha ganado aún el protagonismo que merece un asunto que liga tan estrechamente a distintas ciudades involucradas en procesos migratorios intrarregionales, pues no forma parte de las quince unidades temáticas en la que se plasman las acciones de esta red, las migraciones sí obtienen un lugar importante en el programa de cooperación internacional descentralizada URB-AL entre la Unión Europa y América Latina. Se registran al respecto, numerosos proyectos, algunos ya ejecutados y otros aún en marcha, que toman directa e indirectamente a la problemática migratoria como centro de actuación. Algunos ejemplos son: Proyecto Común Red 5 URB-AL “Flujos de migración América Latina y Europa”; Proyecto Común Red 10 URB-AL “Integración de los inmigrantes en la ciudad como forma de combate de la pobreza”; Proyecto Común Red 12 URB-AL “La mujer inmigrada y/o procedente de minorías étnicas. Igualdad, participación y liderazgo en el ámbito local”; Proyecto común Red 14 URB-AL “La migración desde realidades diferentes con efectos en la Seguridad Ciudadana”; entre otros.

Cabe destacar al respecto que algunos municipios del interior bonaerense forman parte de proyectos de la red URB-AL vinculados a la temática migratoria como es el caso de Junín, que integra dos de los mencionados previamente: «La migración desde realidades diferentes con efectos en la Seguridad Ciudadana» (Red 14 URB-AL) e «Integración de

los inmigrantes en la ciudad como forma de combate de la pobreza» (Red 10 URB-AL) (Calvento, 2012).

Entidades extranjeras y vinculación con los municipios. Un ámbito inexplorado y una oportunidad de acción

Algunos estudios sobre organizaciones de migrantes en municipios del interior bonaerense aproximan situaciones diversas en materia de articulación con los gobiernos subnacionales del contexto receptor. En un trabajo focalizado en la dinámica de las organizaciones de migrantes latinoamericanos en dos partidos del interior bonaerense (Tandil y Pinamar), el CEIPIL (2011) detectó que la mayoría de las organizaciones relevadas presentan un vínculo débil, nulo o problemático con los gobiernos municipales. Sin embargo, como dato anecdótico, muchas de estas entidades declaran que su origen o formación estuvo vinculado a oportunidades de participación y representación generadas por parte de distintas instituciones del municipio (celebraciones de la Fiesta de la Primavera, Carnavales, y otro tipo de festividades), dando cuenta de una respuesta contundente ante iniciativas planteadas por las gestiones locales en el ámbito cultural e identitario (Nicolao, 2013).

Este estudio también pone de manifiesto que, en el caso de las vinculaciones de estas organizaciones con el país de origen, cuando éstas se efectivizan, se canalizan en primera medida a través de los consulados, cuyas autoridades responden a algunas de las demandas de los colectivos migrantes, haciéndose presentes en eventos y festividades significativos o inauguraciones de espacios públicos, para los cuales, en algunos ocasiones, suelen gestionar algún aporte económico.

Otras aproximaciones sobre organizaciones de migrantes de origen boliviano en Tandil, revelan un movimiento que, sin contar con elevados niveles de formalización, posee relaciones estrechas y contacto frecuente con las colectividades organizadas de este mismo país en ciudades como Mar del Plata, Olavarría, Villa Gesell, Pinamar, General Alvear, Lamadrid, Bahía Blanca y Azul (Etchegaray y Manterola, 2010), lo cual denota una proyección regional e incluso provincial significativa de algunas experiencias.

Por su parte, en una investigación reciente sobre la inserción internacional del municipio de Bahía Blanca, Herrero (2014) destaca la importancia que detenta para el desarrollo de este tipo de estrategias, el entramado institucional conformado por el conjunto de entidades extranjeras con sede en este distrito, incluyendo siete oficinas consulares de países europeos y latinoamericanos, y una veintena de organizaciones de

migrantes con perfiles y niveles de formalidad diferenciados. A tal efecto, realza los lazos forjados entre algunas de estas instituciones y las autoridades locales en los últimos años, a través de la ejecución de diversos emprendimientos conjuntos, y advierte asimismo, que algunas estrategias de relacionamiento internacional que ha desarrollado Bahía Blanca, tales como el hermanamiento de ciudades, se ha vinculado, entre otros condicionantes, a poseer inmigrantes residentes de las ciudades hermanadas (Herrero, 2014).

Distintos especialistas han abonado esta hipótesis al sugerir que los lazos históricos entre ciudades construidos a partir de los flujos migratorios internacionales, representan uno de los factores más influyentes en la concreción de los hermanamientos (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008; Hourcade 2011; en Calvento, 2012). Más aún, otros ejemplos de hermanamientos concretados entre municipios del interior bonaerense como Azul y Coronel de Marina L. Rosales con contrapartes italianas (además de la experiencia bahiense) han permitido confirmar esta teoría, y destacar el papel protagónico de las organizaciones mutualistas italianas en las gestiones correspondientes (Calvento, 2012).

A través de lo expuesto, y a modo de conclusión de la línea de análisis que se intenta impulsar con las reflexiones de este capítulo, se advierte en primera medida que la dinámica de trabajo de las organizaciones de migrantes con sus prácticas y metodologías participativas, manejo de recursos económicos, vinculaciones locales y transnacionales, representan un campo fértil, aunque en gran medida desconocido, para el tendido de redes y articulación de actores que los gobiernos subnacionales definen en sus estrategias de desarrollo local, y entre ellas, la política internacional subnacional.

En un país como Argentina, y un territorio como el bonaerense, donde los procesos migratorios internacionales han ejercido históricamente -y lo siguen haciendo- un impacto trascendental en el plano económico-social y político-institucional, las experiencias organizativas que emprenden los grupos migratorios y las relaciones consulares que se establecen como consecuencia de estas mismas relaciones que conlleva la migración, convierten a las entidades extranjeras en actores sociales de primer nivel en el plano subnacional.

Debido a la heterogeneidad que caracteriza a estas dinámicas organizativas, y a los diferentes niveles de formalidad que distinguen a sus estructuras de funcionamiento, el objetivo de este trabajo ha sido proponer un panorama sobre algunas de las dimensiones que engloba su accionar, cuyas potencialidades podrían profundizarse en futuros

estudios cuanti-cualitativos focalizando en experiencias específicas y territorios delimitados.

En este reto, como se apuntó en estas reflexiones, y siguiendo a González Gil (2007), se admite que no es recomendable partir de indagaciones donde se definan criterios rígidos sobre el nivel de formalización (alto o bajo) de la organización, ni de un proceso consolidado o emergente. Por el contrario, se debe focalizar en las prácticas comunitarias que vinculan a la población migrante alrededor de proyectos, programas o acciones puntuales, en la perspectiva de entender cómo los migrantes al iniciar o dinamizar estos procesos, pueden también estar intentando mantener o reconstruir formas comunitarias que les permitan hacer efectivos sus derechos de identidad y sentidos de pertenencia, articulando dinámicas de solidaridad, relaciones con las comunidades receptoras, con los países y localidad de origen, buscando potenciar el manejo de recursos escasos en distintas iniciativas para mejorar su bienestar y lograr el reconocimiento de la sociedad y el Estado receptor. En tal sentido, realzando el capital social que contrae la experiencia organizativa, se reconoce la importancia de indagar sobre sus lógicas participativas y dinámicas institucionales, que más allá de atender las demandas inmediatas del colectivo, potencian en sí mismas un proceso de articulación con otros asuntos de orden colectivo e institucional local.

Entonces, además de los elementos tradicionales que posibilitan una aproximación inicial a cualquier panorama organizativo (origen, composición, estructura organizacional, objetivos, actividades, recursos, demandas, dinámicas participativas, y vinculaciones en sentido amplio), algunos de estos aspectos merecen especial atención en una etapa de profundización.

Por un lado, las dinámicas y metodologías participativas que se dan al interior de la organización, asociado también a las formas de obtener recursos y el manejo comunitario de los mismos. Más aún si se identifica la recepción de ayudas o subsidios para solventar gastos operativos y/o proyectos específicos en distintas áreas. Por otro, las redes de vinculación en la que operan estas entidades. A nivel local-regional, su conexión con organizaciones pertenecientes a otras colectividades del propio distrito o partidos vecinos, su posible integración en organizaciones de migrantes de más amplio alcance como federaciones o confederaciones, desde donde pueden desprenderse niveles vinculares jerárquicos o propuestas horizontales; su articulación con otros actores sociales locales (organizaciones no gubernamentales, instituciones culturales, técnico-profesionales, universidades, entre otros), y sus actividades conjuntas. A nivel

transnacional, los lazos que las conectan con los países de origen tanto en la esfera gubernamental (a nivel federal, departamental, regional, municipal) como no gubernamental (otras organizaciones de la sociedad civil del país natal), y principalmente, la conexión con las oficinas consulares asentadas en el mismo territorio en el que funcionan, y las experiencias de trabajo articulado que pueden emerger a partir de ello.

En suma, cualquier estrategia de desarrollo local implica inexorablemente un completo conocimiento del entorno, su historia, población, cultura, recursos, y un profundo entendimiento de los principales actores políticos y socioeconómicos existentes en el territorio, incluyendo las entidades extranjeras. Ese conocimiento es el primer paso fundamental para la definición de un determinado perfil de interacción y articulación entre los gobiernos subnacionales y estas entidades, que hace a una parte esencial de la capacidad relacional de los primeros.

Las posibilidades de integrar el tejido organizativo migratorio y su capital social, incluyendo sus redes de vinculación locales, regionales y transnacionales, es el desafío central que reflejan estas reflexiones, en el entendimiento que constituyen una “oportunidad” para los gobiernos locales, que no poseen, en general, una destacada trayectoria como actores de peso en el escenario internacional, pero particularmente, para los municipios de tamaño intermedio, que no cuentan con los recursos y redes de las que disponen las grandes ciudades para abrirse caminos de proyección internacional en distintas esferas.

Bibliografía

- Acosta, Alberto (Coord.) (2006) *Migración y codesarrollo: una propuesta innovadora*. Madrid: ALER / CEPAS / FEPP / FES-ILDIS / SJM.
- Alburquerque, Francisco (2002) *Marco conceptual y estrategia para el desarrollo local*. Recife: BNDES/PNUD.
- Araya, Mariel y Goudàs, Xavier (2008) *Migraciones: un nuevo ámbito de cooperación entre gobiernos locales*. Colección de Estudios de Investigación, Núm 4. Diputación de Barcelona. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Baeza Virgilio, Pablo (2012) De los enfoques "Unidimensionales" a los enfoques "Multidimensionales" en el estudio de las migraciones Internacionales”, en *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, N° 29, Tarapacá (Chile), pp. 33-63.
- Basch, Linda, Glick Schiller, Nina y Szanton Blanc, Cristina (1994) *Nations Bounded. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*. Langhorne: Gordon and Breach Science Publishers.

- Caggiano, Sergio (2011) “Migrantes y luchas por derechos: Posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones”. Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de la Red Migración y Desarrollo: Crisis Global y Estrategias Migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad. FLACSO, Quito, 18-20 de mayo. Disponible en:
http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaSergioCaggiano.pdf Consultado el 12/7/2012.
- Calvento, Mariana (2012). La participación internacional de los Estados subnacionales: el caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la Provincia de Buenos Aires. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de General San Martín.
- Carpinetti, Juliana (2013) “La Participación de inmigrantes en el Departamento de Rosario (2002-2012)”, VII Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, 6, 7 y 8 de noviembre de 2013. Disponible en:
http://jornadasjovenesiigg.sociales.uba.ar/files/2013/10/eje-1_Carpinetti.pdf
 Consultado el: 12/01/2015.
- CEIPIIL (2014) Inmigrantes Regionales y Derechos Humanos en el interior de la Provincia de Buenos Aires [en línea]. ISBN 978-987-33-6032-9. Disponible en:
<http://www.ceipil.org.ar/> Consultado el 03/02/2015.
- CEIPIIL (2011) Las organizaciones de inmigrantes latinoamericanos en el interior de la provincia de Buenos Aires y el acceso a derechos sociales. Tandil y Pinamar como estudios de caso. Informe presentado ante el Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Tandil: UNCPBA.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963). Disponible en:
<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>
 Consultado el 20/01/2015
- Devoto, Fernando (2009) *Historia de la inmigración en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, Tercera Edición.
- Etchegaray, María Sol y Manterola, Jimena (2010) “La comunidad boliviana en Tandil: aproximación y análisis de los "nudos" de la integración”, en *Revista Plaza Pública*, Vol. 3, Nº 3, pp. 167-188.
- Gadea, María Elena y Carrasquilla, Claudia (2009) “Asociacionismo inmigrante y estrategias de inserción. Los ecuatorianos de Cañar en la Región de Murcia”, en *Zainak*, Nº 32, pp. 1167-1183
- Giménez Romero, Carlos; Martínez Martínez, Julio L.; Fernández García, Mercedes; Cortés Maisonave, Almudena (2006) *El codesarrollo en España: protagonistas, discursos y experiencias*, La Catarata: Madrid.
- Gómez Johnson, Cristina (2007) “Codesarrollo: la opción institucional para el vínculo migración y desarrollo”, en AIBR - Revista de Antropología Iberoamericana, Vol. 2, Nº 3, Madrid, pp. 550-569.
- González Gil, Adriana (2007) “Las organizaciones de los inmigrantes como potenciador y/o inhibidor de su instalación en las sociedades de destino: el caso de los

- colombianos en España”, en *AIBR Revista de Antropología Iberoamericana*, Madrid, Vol. 2, Nº 003, pp. 521-549.
- Grimson, Alejandro (2005) “Ethnic (in)Visibility in Neoliberal Argentina”, en *NACLA Reports on the Americas*, Vol 38, nº 4, pp. 24-29.
- Herrero, María Sol (2014) La inserción internacional de los estados subnacionales: Bahía Blanca como caso de estudio. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil.
- INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010 [en línea]. Disponible en: http://web2.cba.gov.ar/actual_web/estadisticas/censo2010/index.htm Consultado el 28/3/2011.
- INDEC (1997) La migración internacional en Argentina: sus características e impacto. Serie Estudios, Nº 29. Buenos Aires.
- INDEC (1996) La población no nativa de la Argentina, 1869-1991. Serie de Análisis Demográfico, Nº 6. Buenos Aires.
- Lattes, Alfredo y Recchini de Lattes, Zulma (comps.) (1975) *La población de la Argentina*. Buenos Aires: CICRED.
- Moctezuma, M., Pérez, O. (2006) “Remesas colectivas, Estado y formas organizativas de los mexicanos en Estados Unidos”, en R. Fernández, R. García Zamora y Ana Vila (eds.), *El Programa 3x1 para migrantes ¿primera política transnacional en México?*, ITAM, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Angel Porrúas, México.
- Moraes, Natalia (2004) *Entre el transnacionalismo y la relocalización: un estudio del movimiento asociativo de los migrantes uruguayos en España*. Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales de la Universidad de Granada.
- Naïr, Samir (1997) “Informe de balance y orientación de la política de codesarrollo en relación a los flujos migratorios”, Misión Interministerial sobre migración y codesarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia. Disponible en: http://www.citieslocalgovernments.org/committees/fccd/Upload/library/informe_samina%C3%AFr.pdf Consultado el 20/02/2010.
- Nicolao, Julieta (2014) La internacionalización de las políticas migratorias. Estudio de caso argentino (2003-2012). Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de General San Martín.
- Nicolao, Julieta (2013) “Política migratoria: legislación y prácticas profesionales en el ámbito de los derechos sociales”. En *Revista de Trabajo Social Plaza Pública*, Año 6, Nº 9, pp. 119-141.
- Nicolao, Julieta (2010) “El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina” en *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, Vol. 17, Nº 53, Toluca, pp. 205-228.
- OIM (2012) *Perfil migratorio de Argentina 2012*. Buenos Aires: OIM - Oficina Regional para el Cono Sur.
- Pacecca, María Inés (2001) *Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970*. Informe final del

- concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2001.
- Pereyra, Brenda (2005) ¿La unión hace la fuerza? Ciudadanía y organizaciones en el contexto de la migración, en Centro de Encuentros Cultura y Mujer (CECYM) y otros: “Migraciones, globalización y género. En Argentina y Chile, Buenos Aires: CECYM, pp. 57-78.
- Pereyra, Brenda (2001) “Organizaciones de Inmigrantes de Países Vecinos en la Construcción de Ciudadanía”. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Pizarro, Cinthia (2009) Organizaciones de inmigrantes bolivianos en áreas peri-urbanas argentinas: entre la demanda contra discriminación y la reproducción de la subalternidad. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil, junio de 2009.
- Portes, Alejandro (2005) “Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes”, en *Migración y Desarrollo*, n° 004, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, pp. 2-19.
- Rex, John (1994): “Ethnic Mobilisation in Britain”, en *Revue Europeene des Migrations Internationales*, Vol. 10, N°1, pp. 7-32.
- Santillo, Mario (2001) “Las organizaciones de inmigrantes y sus redes en Argentina”, en *La migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas. Series Seminarios y Conferencias* N°15, San José, CELADE-CEPAL, pp. 433-446.
- Stefoni, Carolina (2011) “Migración, remesas y desarrollo Estado del arte de la discusión y perspectivas”, en *Polis* [en línea], N° 30. Disponible en: <http://polis.revues.org/2389>. Consultado el 20/2/2015.
- Suárez Navas, Liliana (2007) “La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros y surcos metodológicos”. Ponencia presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo Humano. Universitat de Valencia-CEIM.
- Urciaga, José (2006) “Remesas, migración y desarrollo regional. Una panorámica”, en *Análisis Económico*, Azcapotzalco, Vol. 21, N° 46, pp. 2-21.
- Velázquez, Guillermo y Gómez Lende, Sebastián (2004) “Dinámica migratoria: coyuntura y estructura en la Argentina de fines del XX” en *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* [En línea], N° 9. Disponible en <http://alhim.revues.org/432> Consultado el 2/3/2015.