



**Humanización migratoria según criterios de la Conferencia  
Sudamericana sobre Migraciones y su reflejo en las políticas  
argentinas**

**Migratory humanization in accordance to the South American  
Conference on Migrations and its reflection in Argentine policies**

**Universidad Siglo 21**

**Trabajo final de grado. Manuscrito científico.**

**Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**Autora:** Agostina Montesano

**Legajo N°:** VRIN03704

**Tutor:** Andrés Pereira

Buenos Aires, Julio, 2019

## ÍNDICE

<b>Resumen</b> .....	2
<b>Abstract</b> .....	3
<b>Introducción</b> .....	4
<b>Objetivos</b> .....	12
<i>Objetivo general</i> .....	12
<i>Objetivos específicos</i> .....	12
<b>Métodos</b> .....	13
<i>Diseño</i> .....	13
<i>Instrumentos</i> .....	13
<i>Participantes</i> .....	14
<i>Análisis de datos</i> .....	14
<b>Resultados</b> .....	15
<i>CSM - Lineamientos sobre migraciones</i> .....	15
<i>Argentina - Lineamientos sobre migraciones</i> .....	17
<i>Conexiones y puntos en común entre la CSM y Argentina</i> .....	20
<b>Discusión</b> .....	23
<b>Referencias</b> .....	28

## Resumen

El objetivo de este trabajo de investigación fue comprender y detallar qué medidas tomó Argentina para alinearse con el concepto de humanización de los procesos migratorios sugerido por organismos consultivos, como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, en el ámbito regional. El período estudiado fue desde el año 2010 hasta el 2018. La metodología elegida para este proyecto fue de tipo cualitativa, enfocada en comprender los movimientos migratorios y las políticas definidas por Argentina para la recepción de inmigrantes y las establecidas para cooperar con los demás Estados en esta temática. Se propuso también observar el contexto regional en el que se ve inmerso dicho país, ya que éste delimita un marco y un lineamiento a seguir respecto a la temática migratoria. Este objetivo se logró mediante el acopio de documentos dónde se pudo observar el trabajo conjunto de Argentina como Estado independiente; dentro del ámbito del Mercosur y con la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. De esta manera se logró concluir que Argentina ha mejorado su política migratoria en materia de derechos humanos, pero aún se encuentra parcialmente alineada con la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, debido a algunas divergencias legislativas.

Palabras clave: inmigración, institucionalización, política migratoria, libre circulación.

### **Abstract**

The goal of this research was to understand and detail the actions that Argentina took in order to align its migration policy to the concept of humanization of migration processes suggested by consultative bodies, such as the South American Conference on Migration, at a regional level. The study covered the period from 2010 to 2018. The methodology chosen for this project was of a qualitative nature. It focused on the analysis and knowledge of migratory movements and the policies defined by Argentina for receiving immigrants. It also covered the policies established to cooperate with others Nations in this matter. It also analyzed the regional context in which the country is immersed, delimiting a framework and a guideline to follow regarding the issue of migration. The goal of this study was successfully achieved. A recollection of documents showed the joint work of Argentina as an independent Nation within the scope of Mercosur and with the South American Conference on Migration (SCM). In this way, it was possible to conclude that Argentina has improved its migratory policy regarding human rights but it still has not completely aligned with the South American Conference on Migration, due to some legislative divergences.

Keywords: immigration, institutionalization, migration policy, free movement.

## **Introducción**

Los flujos migratorios han modificado a lo largo de la historia la figura del Estado-nación, desdibujando fronteras y límites, afectando relaciones bilaterales, la seguridad y la soberanía.

En esta investigación se observa el impacto de los mencionados flujos en Argentina y se examinan los cambios en legislaciones y lineamientos que este país toma respecto a la humanización de los procesos migratorios, en el período 2010 a 2018, basándose en el marco dado por la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM).

¿Están las políticas argentinas alineadas con el rumbo general de Latinoamérica en base a las sugerencias de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones? Esta es la pregunta central que intentará responder este trabajo de investigación.

Los Estados han utilizados el control sobre los movimientos de los individuos desde la Revolución Francesa para monopolizar los medios de movilidad legítima (Torpey, 1997). Esta fue una manera de pasar del feudalismo al capitalismo, proceso que también incluyó la definición de quién pertenecía y quién no al Estado (Gil Araujo, 2009).

El comercio internacional, entre los siglos XVII y XIX, de base esclavista, colaboró con la consolidación de las economías de los imperios coloniales y con la movilización de más de 15 millones de personas enviadas a trabajar al nuevo mundo (Martínez Pizarro, 2008). A mediados del siglo XIX y antes de la Primera Guerra se sentaron las bases de la primera etapa de globalización, gracias a la acumulación de capital que se logró gracias al sistema económico mencionado anteriormente. Esta época se caracterizó por ser liberal y de integración comercial debido a los avances en el transporte (barcos a vapor y ferrocarriles) y a la acumulación de capital acarreada desde

la época colonial. Dichos factores favorecieron la industrialización y, por lo tanto, las migraciones en búsqueda de una mejor opción de trabajo (CEPAL, 2006).

Dado este contexto, al comienzo del siglo XX, empezaron a surgir los primeros intentos de regular y organizar estas migraciones. Primero se dio dentro del marco de la Sociedad de Naciones. Luego de la Segunda Guerra Mundial continuó con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus organismos específicamente destinados a este asunto, tal como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), principal organización intergubernamental encargada, junto con los gobiernos, de tratar el tema de los migrantes ofreciendo orientación sobre políticas migratorias aplicables (Parsanoglou y Tsitselikis, 2015); también es importante mencionar la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo dependiente de la ONU que vela por el desarrollo económico regional y analiza las migraciones externas e internas.

América Latina ha experimentado cambios en sus flujos migratorios a partir de 1970, pasando de recibir inmigrantes europeos a la emigración de sus ciudadanos a Estados Unidos. En este respecto podemos citar a Mármora (2010):

Es a partir de la crisis petrolera de 1973, momento en el cual los países desarrollados receptores de migración inician sus políticas restrictivas, donde comienza también a visualizarse de una forma cada vez más evidente la “crisis de gobernabilidad migratoria”, que llega hasta nuestros días. (p. 3)

Los cambios migratorios reflejados en Latinoamérica influyeron en la decisión de los países desarrollados de modificar sus políticas con respecto a los inmigrantes, en muchos casos haciéndolas más robustas o duras, tal como observan la Organización de

los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015. Las nuevas medidas tienden a: la externalización del control migratorio; la securitización de las fronteras; la criminalización de los migrantes, en particular de migrantes en situación irregular a través del uso generalizado de la detención migratoria y deportaciones sumarias y limitar el acceso a procedimientos de protección internacional, en particular al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiados (CIDH, 2015 p. 16).

Los cambios en la economía de los países latinoamericanos en las décadas de 1980 y 1990 también influyeron en las modificaciones migratorias en la región, tanto en su asimetría en el desarrollo como en sus tensiones sociales. Estos factores indujeron a buscar la emigración como alternativa para huir de las condiciones a veces precarias del país de origen (Martínez Pizarro, 2008).

A fines del siglo XX, América Latina comenzó a tratar el tema migratorio sentando bases para su desarrollo en los espacios de cooperación e integración regional. Para eso, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), desarrolló diversos documentos en materia migratoria. Un claro ejemplo es la “Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios”, que destaca la vocación de desarrollar una nueva política migratoria con fundamento en la ética y en los Derechos Humanos, así como otorgar y recibir un trato humanitario para los migrantes. Además, generó el “Acuerdo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes” (Decisión CMC 37/04), basado en el Protocolo de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, de 2000 (Gurrieri, 2005). Otros actores relevantes involucrados son la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Asimismo, se han ido creando ámbitos regionales dónde también se analizan temas migratorios. La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) es el foro multilateral donde los países miembro (Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) comparten desde su perspectiva particular la problemática a resolver en cuestiones de origen, tránsito y destino de los migrantes y seguridad; también está la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, la cual apunta a generar iniciativas para promover políticas sobre migraciones, desarrollo e integración regional y tiene como eje principal poner el foco en los derechos humanos del migrante (Ramírez y Alfaro, 2010). Ambas son organismos consultivos, por lo que tienen carácter no obligatorio y buscan generar consensos (Mármora, 2003).

En el caso de la segunda mencionada, sus principios rectores aprobados en 2010 y establecidos en el Plan Sudamericano de desarrollo humano para las migraciones (PSDHM), son: integralidad del hecho migratorio, entendiendo el contexto en el que se producen las migraciones, el que se caracteriza por las desigualdades económicas existentes entre los países y regiones en una globalización monolítica, asimétrica y excluyente; respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, independientemente de nacionalidad o condición administrativa; ejercicio ciudadano de una libre movilidad informada y segura, confirmando el derecho básico a la libre circulación y residencia; derecho de toda persona al regreso y reintegración al contexto socioeconómico de su lugar de origen; garantía a las personas a la ciudadanía plena, es decir, derecho a la participación ciudadana; proceso de integración intercultural entre otros (CSM, 2010).

Es importante recordar la importancia de la creación de estos organismos ya que impulsan el establecimiento de plataformas de debate regionales, así como las pautas de acción y recomendaciones que deben llevar a cabo los países miembros para tratar el tema. También destaca el valor de contar con espacios estatales de encuentro para avanzar hacia una democratización de las relaciones internacionales. A su vez es trascendente entender cómo operan y se permean dichas agendas oficiales que no necesariamente responden a las necesidades de los migrantes, sino a las preocupaciones y capacidades reales de implementación por parte de los Estados (Ramírez y Alfaro, 2010).

En Argentina, desde el primer censo de 1869 hasta principios del siglo XXI, el flujo migratorio se mantuvo en forma constante a una proporción del 3% en relación con la población total del país (Gadea, Benencia y Quaranta, 2009). Para finales del primer decenio del siglo XXI, la proporción de inmigrantes ascendía al 4,5% (Mármora, 2017). Este país ha participado, a lo largo de los años, en los esfuerzos regionales de unificación de políticas migratorias para lograr incluir en la sociedad a esas personas que eligieron, por diversos motivos, emigrar de sus países de origen. Pueden encontrarse ejemplos de estas colaboraciones en la creación del Mercosur que, si bien comenzó para tratar la integración económica, fue ampliando sus ejes temáticos, alcanzando el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte en el año 2002, el cual facilita el trámite para la solicitud de residencia para el migrante de un Estado Parte a otro (Texidó, 2018). También se observa la determinación argentina en su rol en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Este país fue el primer anfitrión de la I CSM, en el año 2000, cuyos objetivos fueron el abordaje de las causas de los movimientos migratorios intrarregionales; el intercambio de experiencias y problemáticas de cada país y la necesidad de creación de lineamientos para acciones futuras de cooperación regional;

como así también se destacó la importancia política del fenómeno migratorio (CSM, 2000). A partir de su creación, Argentina ha participado en todas las Conferencias, en un intento de lograr la coordinación de lineamientos con los demás Estados de la región.

Este estudio busca poner foco en las medidas que adopta el Estado argentino para hacer frente a las migraciones y evitar la exclusión social del individuo. Es importante comprender la política migratoria argentina ya que la inmigración mal manejada podría traducirse en descontento social y violencia, ya que muchas veces la inclusión del migrante genera resistencia en los nacionales que consideran que los derechos son sólo de ellos (Suárez Navaz, 2005). También es significativo revisar si la legislación se encuentra alineada en el ámbito regional, debido a que esto colabora con la cooperación entre Estados.

La exclusión social, relacionada con la no integración, se entiende como, no sólo la situación de pobreza, sino también de marginalidad. La inclusión social de los individuos es una de las problemáticas actuales respecto al desarrollo de políticas públicas (Mármora, 2017). Es importante para este proyecto comprender las políticas y los lineamientos argentinos respecto a la inmigración y cotejarlos con los acuerdos internacionales y con la dirección que toma América Latina bajo el marco de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

Los elementos teóricos esenciales en los que se basará este proyecto para comprender mejor las migraciones provendrán en parte de los aportes de Sayad (2008), quién otorga una mirada crítica sobre el tratamiento de la inmigración y la emigración, siendo estas caras de una misma moneda y, por lo tanto, debiendo ser analizadas conjuntamente. Es importante destacar que Sayad (2008) diferencia el concepto de extranjero del de inmigrante, siendo el primero un estatus jurídico-político y el segundo

una condición social. Es extremadamente relevante este concepto para este trabajo de investigación por la descripción que Sayad ofrece sobre el inmigrante. Explica que, en las sociedades receptoras, el inmigrante es privado del derecho que posee el nacional, negándosele la identidad civil que este último tiene. También hace hincapié en destacar que en los sistemas democráticos de hoy día no debería haber desigualdades ante la ley. Aquí es donde se puede observar la importancia de estos aportes relacionados con este trabajo, ya que es primordial para la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones colaborar para alcanzar esta igualdad en los países de la región y evitar así la discriminación que menciona Sayad, a partir del seguimiento de los mismos principios y criterios entre los miembros.

Por otro lado, el análisis de la humanización de los procesos migratorios, entendida como la inclusión y el rol que toman de los derechos humanos en las políticas referidas a esta temática, y el papel del migrante como sujeto de derecho, se basa en el trabajo de García (2016). La autora explica cómo la creación de órganos consultivos como la CSM, cuyo eje central es la inclusión del migrante, y de los procesos de integración regionales, como el Mercosur o Unasur, han incorporado la temática de los derechos humanos, logrando influenciar las legislaciones de los países miembro, las cuales, en su mayoría, fueron heredadas de gobiernos no democráticos y poseían una visión mucho más dura e inflexible sobre el inmigrante.

Es relevante mencionar que existen investigaciones anteriores que exponen un análisis de la cooperación regional e internacional, el establecimiento de políticas coordinadas para el tratamiento de los migrantes y sus derechos, así como de organismos en los cuales se tratan estas temáticas (Novick, 2010; Martínez Pizarro, 2008; Domenech, 2009; Mármora, 2003). También se encuentran estudios sobre flujos migratorios globales

y regionales, además de gobernanza y gestión de estos, como los de Betts y Kainz, (2017); Mármora, (2010); Estupiñán Serrano, (2013). Específicamente en el caso de las migraciones en Argentina, se pueden revisar estudios anteriores como por ejemplo los de Novick, (2008), donde se detalla la evolución de las políticas migratorias argentinas desde mediados del siglo XIX hasta el siglo XXI; Curtis y Pacecca, (2007; 2017), señalándose en el primer trabajo, la identificación de dinámicas y flujos migratorios en Argentina y el cambio de paradigma luego de la modificación de la ley Videla, y encontrando en el segundo documento una mirada crítica sobre del Decreto de Necesidad y Urgencia emitido por el gobierno argentino en el año 2017, el cual endurecía la legislación migratoria; y Casaravilla, (2000), donde el autor describe las visiones sesgadas respecto a los inmigrantes en Argentina.

Existen, en menor cantidad, trabajos que abordan a la CRM y a la CSM desde el trato que éstas le otorgan a la securitización (Ramírez y Alfaro, 2010), y, desde el lado de la necesidad de diálogo y consenso (Gurrieri y Texidó, 2012). Sin embargo, las investigaciones pertinentes a estas temáticas disminuyen considerablemente desde el año 2010 en adelante, dejando un espacio vacío para el análisis de las nuevas políticas implementadas por los países latinoamericanos. En dichos países se produjo un cambio dentro de los últimos cinco años, respecto a sus orientaciones más centro-derecha que sus anteriores gobiernos.

## **Objetivos**

### Objetivo general

Comparar los lineamientos de humanización de las migraciones establecidos por la Conferencia Sudamericana de Migraciones con los de Argentina en el período 2010-2018 y establecer la relación entre ellos.

### Objetivos específicos

- Identificar los lineamientos políticos principales para la regulación de las migraciones en la Conferencia Sudamericana de Migraciones y en Argentina y compararlos.
- Describir las conexiones y puntos en común o divergencias entre los lineamientos identificados en Argentina y la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

## **Métodos**

### *Diseño*

Para lograr una comprensión profunda de los procesos migratorios y su humanización dentro del marco de la CSM y de las políticas públicas aplicables en Argentina, se recabó información sobre flujos migratorios, legislación argentina anterior y actual y su comparación con los lineamientos de la Conferencia. Para lograr dicho fin, esta investigación tuvo un enfoque cualitativo para alcanzar la observación del fenómeno en forma completa, interpretando ideas, valores y perspectivas de los actores políticos. El alcance fue descriptivo, no limitándose únicamente a recolectar datos, sino también a la identificación de la relación entre el nuevo camino que está tomando Latinoamérica respecto a migraciones y el cambio en la legislación argentina, basándose en la bibliografía disponible sobre la temática a tratar, y en los documentos expedidos por las instituciones pertinentes. Asimismo, el diseño propiamente dicho fue no experimental, apoyándose en los hechos acontecidos en su contexto natural y longitudinal, ya que se detallaron los fenómenos y sus relaciones a lo largo del tiempo establecido sin ser manipulados.

### *Instrumentos*

El instrumento esencial de esta investigación fue la observación, la cual derivó en la recolección e interpretación de documentos elaborados por la CSM, la CEPAL y la OIM y estudios académicos afines, como así también documentos referentes a la reglamentación argentina sobre migraciones. Todos los materiales comprendidos fueron encontrados en la web de las instituciones y en internet. En una primera etapa se seleccionaron los documentos que abarcaban el tema de las migraciones en América

Latina, para luego complementarlos con los elaborados por los organismos competentes. Para finalizar, se abordó el problema argentino y se recolectaron los documentos pertinentes para la resolución del caso.

### Participantes

Los participantes de esta investigación fueron las organizaciones internacionales y regionales pertinentes, a saber, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, como así también la Organización Internacional para las Migraciones y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Para el caso de Argentina se integró a la Dirección Nacional de Migraciones.

### Análisis de datos

Según Krippendorff (1990), el análisis de contenido es “una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto” (p. 28). Esta investigación se fundamentó en este tipo de análisis basado en los datos de carácter cualitativo recolectados en los documentos y en los estudios académicos, ordenándolos en forma cronológica por fecha de publicación y espacio temporal al que se hace referencia, por región a la que aplican y por temática tratada. Especialmente se tuvo en cuenta la información referente a humanización de procesos migratorios y el comportamiento argentino alusivo a este asunto.

## **Resultados**

Los resultados expuestos a continuación fueron recabados a partir de la comprensión y enumeración de los principios rectores de la Conferencia Sudamericana de Migraciones y los fundamentos de la política migratoria argentina. Invocando el primer objetivo específico anteriormente enunciado, se encuentra la observación de las políticas establecidas por la CSM respecto a las migraciones y los derechos humanos de los individuos. Luego, respondiendo al segundo objetivo, puede hallarse un detalle de la legislación argentina respecto a la temática antes mencionada. Por último, se realiza la conexión y comparación de la información ofrecida en los puntos anteriores para lograr así alcanzar el objetivo general de este trabajo.

### *CSM - Lineamientos sobre migraciones*

Para dar comienzo, se detallaron los lineamientos que rigen a la CSM basándose en su declaración de principios migratorios del año 2010 y en las declaraciones finales de las conferencias a partir de dicho año. Las mismas establecen la importancia de los flujos migratorios y la necesidad de reconocer a los migrantes como sujetos de Derecho y actores elementales en el desarrollo económico, cultural y humano dentro del proceso de integración. Se reconoce así la significación de sus aportes en el país receptor, como también el beneficio que generan las dinámicas migratorias en los países de origen.

A modo de formalización de los objetivos planteados por la CSM a lo largo de diez años, se creó en el 2010 el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones. El mismo establece, entre otras cosas, la necesidad de los países de la región de articular respuestas institucionales a los movimientos migratorios y de entender las diferentes causas por las que pueden darse. Para lograr este cometido, se hace hincapié

en el fortalecimiento de la gestión y de la información migratoria basándose en la coordinación interinstitucional tanto nacional como regional; la atención de la movilidad humana en las fronteras; y la capacitación de agentes migratorios (PSDHM, 2010).

Asimismo, se constituye la importancia del avance de la integración regional y de la unificación de políticas migratorias, tal como se destaca en la XI CSM, llevada a cabo en el año 2011, dónde se detalló la evolución, tanto del Mercosur como de la Comunidad Andina (CAN), en cuestiones como la libre circulación de personas; la facilitación de otorgamiento de residencias; la regularización de la documentación, la protección del migrante y el reconocimiento de los derechos civiles, sociales y económicos; entre otros. Por otro lado, se hizo hincapié en la construcción de una ciudadanía ampliada a través de la cooperación multilateral, apoyándose en el fortalecimiento de las políticas públicas y regulaciones de cada país miembro (CSM, 2011).

La XVI Conferencia, del año 2016 reitera el compromiso de reconocer como sujeto de derecho al migrante y retoma la temática del libre tránsito de las personas como derecho inherente (CSM, 2016). Este punto fue el tema central de la XVIII CSM, en el año 2018 en Sucre, dónde se trabajó bajo el lema “Ciudadanía Suramericana: nueva cultura de libre movilidad humana hacia la Ciudadanía Universal” (CSM, 2018).

Vale la pena aclarar que la CSM cuenta con la ayuda técnica de la OIM y posee miembros observadores importantes que pueden participar de las iniciativas y actividades, pero no en la elaboración de documentos. Algunas organizaciones que participan son: Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR); CEPAL; CAN y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A modo de resumen, los lineamientos más importantes de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones que pudimos encontrar luego de la revisión de los

documentos emitidos por dicho organismo tratan sobre diversas temáticas. Algunos están centrados en el respeto y la defensa de los derechos humanos, especialmente en la libre movilidad y circulación de los migrantes. Existen otros vinculados al rol de los Estados respecto a la regulación migratoria y a la coordinación interestatal en materia legislativa y la importancia de la integración regional para llevarlo a cabo

### Argentina - Lineamientos sobre migraciones

A fines del siglo XX se pudo evidenciar un cambio en la concepción de las migraciones en Argentina. Esto tiene relación directa con la fundación del Mercosur y su iniciativa de libre circulación, como así también su facilidad para la radicación de los ciudadanos de países miembro. Como ejemplo se pueden tomar los convenios migratorios firmados en 1998 con Bolivia y Perú y los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur del año 2002 (Domenech, 2007).

Particularmente, la legislación argentina ha cambiado su visión respecto a los inmigrantes a lo largo de los años. El cambio más importante de los últimos tiempos ha sido la creación de la ley 25.871 en el año 2003, la cual anula la ley 22.439, redactada en la última dictadura militar (Domenech, 2007).

La nueva ley de migración estableció la figura del inmigrante como todo aquel extranjero que deseara ingresar, transitar o establecerse en el país. También fijó los lineamientos fundamentales para lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos internacionalmente en materia de derechos humanos y la integración social de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes (García, 2013).

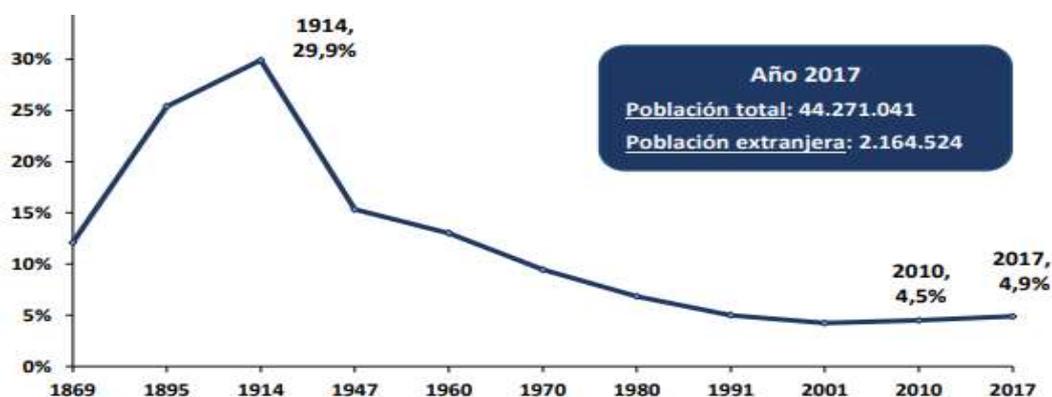
Existen puntos importantes a destacar de dicha ley como ser, el renovado rol del Estado, el cual pasa de ser un Estado-gendarme a un Estado de derecho; su foco en la

persona del migrante y la protección de sus derechos; posee una mirada más realista al tener en cuenta las causas de la migración y dispone la obligación del Estado de brindar asistencia jurídica gratuita al migrante en caso de infracción (Courtis y Pacecca, 2007), (Decreto N° 616, 2010).

Tal como se mencionaba anteriormente, el marco dado por el Mercosur ha facilitado el ingreso y la residencia del migrante regional. Esto puede darse ya que la organización se basa en el criterio de nacionalidad de los países signatarios, lo cual es la piedra angular para la adquisición de la residencia y elimina posibles irregularidades (Novick, 2008, 2010).

Según indican las mediciones de la ONU, Argentina ha mantenido un valor porcentual similar respecto a las inmigraciones en los últimos veinte años (Figura 1):

**FIGURA 1**  
*Extranjeros sobre población total*

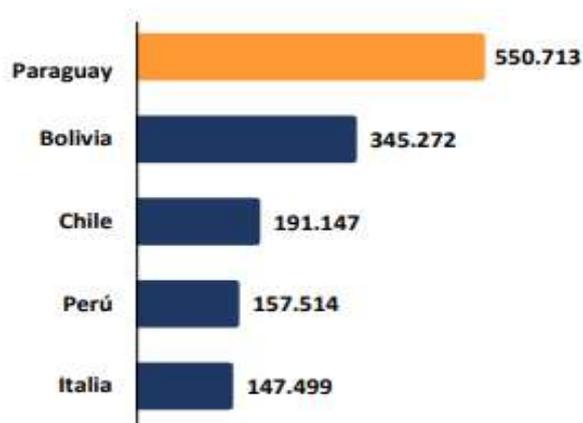


Nota: Recuperado de [https://www.cac.com.ar/data/documentos/11\\_Informe%20sobre%20Migraciones.pdf](https://www.cac.com.ar/data/documentos/11_Informe%20sobre%20Migraciones.pdf)

La mayoría de los inmigrantes provienen del Mercosur, debido probablemente a la facilidad que el marco regulatorio de este organismo otorga y la cercanía geográfica (Figura 2):

**FIGURA 2**

*Principales nacionalidades de los extranjeros en Argentina según censo 2010*



*Nota:* Recuperado de [https://www.cac.com.ar/data/documentos/11\\_Informe%20sobre%20Migraciones.pdf](https://www.cac.com.ar/data/documentos/11_Informe%20sobre%20Migraciones.pdf)

La ley 25.871 sufrió una modificación a través del decreto N° 70/2017, que representó un cambio de paradigma respecto al camino delimitado por la ley antes mencionada ya que mostraba signos de criminalización y xenofobia respecto a los migrantes (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018).

A comienzos del año 2018, el decreto antes mencionado fue declarado inconstitucional, aunque la decisión fue apelada y se encuentra en este momento en la Corte Suprema. Por lo tanto, el decreto aún sigue vigente.

Queda expuesto en base a los datos antes exhibidos el compromiso y el apego a los acuerdos internacionales y la intención del Estado argentino de mantener y fomentar las relaciones establecidas en el marco del Mercosur y la CSM, modificando su legislación interna para hacer más sencillo el proceso de ingreso del migrante.

A modo de síntesis, se destaca el cambio de legislación en el año 2003, la cual contempla los derechos humanos del migrante, a diferencia de la ley migratoria anterior, y la modificación del año 2017. También es importante señalar el compromiso adquirido con los países de la región a través de los acuerdos multilaterales, dentro del marco del Mercosur y la CSM.

### *Conexiones y puntos en común entre la CSM y Argentina*

Se ha expuesto en los apartados anteriores los lineamientos que rigen, en materia migratoria, tanto a Argentina como a la CSM. Se pueden destacar varios puntos en común y algunos en los que existen diferencias. Para comenzar, se enumerarán los puntos en común. Según se ha observado en los documentos mencionados anteriormente se pudo conjeturar que tanto la Conferencia como Argentina basaron sus principios y leyes en el respeto de los Derechos Humanos de los migrantes, como ser: derecho a la residencia, tránsito, igualdad de trato, acceso a salud, educación y trabajo, entre otros.

En segundo lugar, es importante destacar la significación que ambos le dieron a la integración del migrante al aspecto social, económico y cultural del país receptor. También predominó la noción de beneficio que aportan las personas, tanto en el país de origen, oxigenando el mercado laboral, como en el país receptor con la contribución a la riqueza cultural y social. Argentina dejó este punto en claro dentro del marco del Mercosur, ya que su ley migratoria se basa en la figura del inmigrante.

Otro concepto que ambos compartieron es el de la equidad y la no discriminación, siendo primordial la igualdad en el trato, en oportunidades laborales, estudios, entre otros y la no exclusión basada en género, religión, etnia, edad, etc.

Además, establecieron y compartieron la noción de ciudadanía ampliada. Dentro de esta idea, tanto la CSM como Argentina enmarcaron el derecho a la libre circulación y residencia. Un ejemplo de este camino compartido se puede ver en el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, suscripto en el año 2002 en Brasilia y promulgado en Argentina en el 2004, útil para todo nacional de un Estado Parte del Mercosur que quisiera asentarse en otro de los Estados Parte, previa presentación de la documentación pertinente.

Por otro lado, Argentina diagramó el Plan Patria Grande, en vigencia desde 2006, bajo el ala de la Dirección Nacional de Migraciones (Decreto N° 836, 2004). Dicho proyecto se concentró en los extranjeros nativos de países del Mercosur y sus Estados asociados. La CSM describió los puntos antes mencionados en su Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales y, dentro del Plan de Desarrollo redactado en 2010, propuso alcanzar una “ciudadanía latinoamericana”.

Otra consideración para tener en cuenta fue la coherencia normativa. La CSM estableció la necesidad de tener un lineamiento estratégico para la adecuación de las normas de los países de la región a sus principios rectores y para el logro de acuerdos internacionales, regionales y binacionales. Vale la pena recalcar que la CSM es sólo un órgano consultivo, por lo que no todos los países han realizado cambios en su legislación para adaptarse. En este caso, Argentina sí lo ha hecho tal como se describió anteriormente. También cuenta con nueve acuerdos bilaterales sobre migraciones, además de seis internacionales y más de veinte dentro del marco específico del Mercosur<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?normativa>

En contraposición a la afinidad antes detallada, Argentina y la CSM difieren en su flexibilidad al momento de la condición migratoria. Para el primero es requisito obligatorio para lograr alojarse y trabajar en suelo argentino, que el inmigrante haya hecho todos los trámites migratorios y posea su residencia o visa aprobada, además de no contar con historial penal (Ley N° 25.871, 2003). De hecho, los controles de permanencia han aumentado en los últimos cinco años (Tabla 1):

**TABLA 1**  
*Control de Permanencia – Dirección Nacional de Migraciones*

<b>AÑO</b>	<b>CANTIDAD</b>
2014	7.475
2015	8.445
2016	13.909
2017	17.166
2018	27.425
<b>TOTAL</b>	<b>53.866</b>

*Nota:* Recuperado de [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/operativos\\_control\\_permanencia\\_2018.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/operativos_control_permanencia_2018.pdf)

Para la CSM, una condición migratoria irregular no debería ser obstáculo para que la persona se inserte en la vida social del país de destino, esto incluye la posibilidad de encontrar vivienda y trabajo (CSM, 2013).

Si bien esta conclusión es cierta y nada debería llevar a la exclusión del migrante, dicho organismo toma en cuenta la problemática que esto puede ocasionar como explotación o tráfico de personas, por eso se enfoca en la mejora de los procesos para la regularización y el rechazo a la criminalización de la irregularidad migratoria, tal como aclara en el Plan de Desarrollo Humano.

## Discusión

Luego de estudiar y comprender los resultados obtenidos en la investigación se pueden extraer varias ideas y conclusiones que ayudan a verificar si Argentina se encuentra alineada con la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Este es el interrogante que se intenta develar a lo largo del presente trabajo. En primera medida, se han logrado alcanzar los objetivos de este estudio, la comparación entre los lineamientos sobre temática migratoria de la CSM y la República Argentina, identificando las políticas de cada uno y estableciendo puntos donde ambos se encuentran y en los cuales divergen, cumpliendo así con los objetivos específicos delimitados anteriormente.

Desde mediados del siglo XX se han observado en América Latina cambios respecto a las migraciones internacionales. Esto se ve reflejado en la creación de organismos como el Mercosur y de otros, de carácter consultivo, como la CSM. En el plano del derecho nacional argentino, esto se evidencia en el cambio de legislación migratoria en el año 2003. Tal como indican Courtis y Pacecca (2007), esta nueva ley de migraciones establece un cambio saludable en el tratamiento migratorio.

Este proyecto concuerda con lo dicho por Novick (2010) respecto a que este cambio en la legislación propicia el fortalecimiento del tejido sociocultural y asegura los mismos derechos y garantías para los inmigrantes respecto a educación, salud y derechos sociales en general. También coincide con la importancia de los organismos internacionales, en este caso el Mercosur, para la simplificación de trámites migratorios para los países miembro.

También se halla alineado con Mármora (2010) respecto a la significación que tienen los organismos consultivos, en este caso, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, al momento de mejorar la gobernabilidad migratoria, entendida como “el

ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuesta a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia”.

Si bien estas investigaciones antes mencionadas presentan los avances respecto a las políticas migratorias regionales y concuerdan con los resultados obtenidos, es importante destacar el trabajo de Curtis y Pacecca (2017) y de Canelo, Gavazzo y Nejamkis (2018). En dichos estudios, se detalla el impacto del decreto N.º 70/2017 en la legislación migratoria y es, a criterio de esta investigación, el momento clave en el cual divergen los objetivos nacionales de lo establecido por la CSM.

El decreto mencionado anteriormente podría interpretarse como un retroceso en lo que respecta a derechos humanos del migrante. El mismo establece, por ejemplo, que se puede iniciar el trámite de expulsión de un extranjero sin que exista una condena firme en la Justicia, también marca una diferencia entre los derechos del nacional y del no nacional, pudiendo ser el inmigrante expulsado por delitos que conlleven penas de un mes a menos de tres años de cárcel que al nacional no le implicarían siquiera ir preso, por lo tanto se estaría violando el principio de igualdad ante la ley, uno de los pilares del marco regulatorio establecido en la CSM.

Teniendo en cuenta lo explicado anteriormente, no parece que la solución a los problemas migratorios de Argentina sea el endurecimiento de las enumeradas políticas. Citando a Curtis y Pacecca (2017), esta investigación coincide en que el decreto puede tener efectos negativos en la sociedad como “atizar la sospecha y el odio hacia las personas migrantes y promover la discriminación, la xenofobia y el racismo.” (p. 9).

Habiendo mencionado este cambio en la legislación, comprobamos la desviación de la política argentina del camino establecido dentro de la Conferencia Sudamericana

sobre Migraciones, como así también dentro del marco del Mercosur, sobre todo considerando que la mayoría de los inmigrantes proviene de países miembro.

El decreto discutido está, por el momento, en manos de la Corte Suprema. De todas formas, considero que, aunque eventualmente pueda resultar derogado, sienta un precedente peligroso para futuras revisiones en la legislación migratoria y presenta una dicotomía respecto al camino elegido por Argentina en los últimos 30 años, desde la creación del Mercosur. También podría generar rispideces con los países vecinos y todos los avances en materia de cooperación regional hubiesen sido inútiles.

Dentro de los elementos teóricos seleccionados, esta investigación concuerda y halla muy útil el aporte de García (2016) respecto al rol de los derechos humanos en las migraciones, ya que están sujetos al Estado y sus leyes, conservando éste la facultad para diferenciar nacionales y extranjeros. Asimismo, se puede ver a través de sus estudios, la importancia de la creación de organismos consultivos como la CSM, ya que así se ha logrado fomentar la humanización en los procesos migratorios y la coordinación legislativa entre los distintos Estados. El decreto mencionado anteriormente, emitido por Argentina en 2017, puede interpretarse como un retroceso en este campo, mostrando una des-humanización de la política migratoria, por eso puede decirse que Argentina está relativamente alineada con los lineamientos de la CSM porque, si bien fue declarado inconstitucional, el decreto es el punto de divergencia de las intenciones del país con los criterios establecidos por la CSM. De la misma forma, Sayad (2008), hace hincapié en el concepto de “extranjería”, siendo el Estado el creador de esta noción, utilizándolo muchas veces para acortar la distancia entre lo penal y lo migratorio, basándose en la irregularidad del migrante. Dentro del marco de la CSM y de la legislación argentina de 2003, se intenta incluir al inmigrante para que éste posea los mismos derechos que el nacional y evitar así,

como indica Sayad, la ausencia de derechos civiles para él, ya que, al estar hablando de gobiernos democráticos no debería haber desigualdades para los ciudadanos que elijan residir en determinado Estado y esto se logra a través de la cooperación y la colaboración.

Considerando lo antes mencionado, podemos notar como el enfoque teórico tanto de García (2016) como de Sayad (2008) pueden reflejarse en el decreto antes enumerado, ya que el mismo indica que “resulta claro que cada Estado Nacional tiene la prerrogativa soberana de decidir los criterios de admisión y expulsión de los no nacionales” (Decreto N° 70, 2017). También vemos que el texto del decreto habla de los derechos humanos del migrante, por lo tanto, se puede comprobar que con mencionar esta temática no es suficiente y que el mismo escrito puede contradecirse.

Como conclusión se puede destacar que Argentina se encuentra, al momento, parcialmente alineada con las proposiciones de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, habiendo evolucionado en su legislación para intentar contemplar los derechos del migrante de forma integral, faltando aún mucho camino por recorrer. Asimismo, al reflexionar, creo que hay que tener cuidado en no caer en la criminalización del inmigrante al momento de futuras actualizaciones de las leyes migratorias.

Los elementos teóricos seleccionados enmarcaron esta investigación ayudando a la comprensión del concepto de “extranjería” y “no-nacional” y colaboraron con el entendimiento del cambio a nivel legislativo en Argentina. Igualmente, asistieron al estudio de la evolución de la cooperación regional y su importancia.

Una limitación de este estudio es el hecho de sólo ser descriptivo y exploratorio y restringirse únicamente al análisis de la política migratoria argentina y su relación con los lineamientos de la CSM. Por otro lado, a modo de fortaleza, puede señalarse que se investigó un período que no ha sido extremadamente explorado aún y que se ha recabado

suficiente material bibliográfico y documentos de organismos oficiales como para poder continuar desarrollando la temática en futuras investigaciones.

Sería un punto interesante poder investigar en un futuro el impacto a largo plazo de la nueva legislación en el mercado laboral argentino estableciendo si, al ser más sencillo regularizar la situación del migrante, existe una correlación con la baja, por ejemplo, del trabajo en negro. También se podría estudiar lo que significó el decreto N° 70/2017, previamente mencionado, y recopilar, a través de entrevistas, posturas a favor y en contra para luego, extraer conclusiones que nos permitan examinar las reacciones de la sociedad argentina respecto a los inmigrantes.

## Referencias

Betts, A. y Kainz, L. (2017). The history of global migration governance. *Refugee Studies Center, Working Paper Series*, (122), 1-22.

Canelo, B., Gavazzo, N. y Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, (18), 151-161.

Casaravilla, D. (2000) ¿Ángeles, demonios o chivos expiatorios? El futuro de los inmigrantes latinoamericanos en Argentina. *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*, 1-34.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2006). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile: Publicación de Naciones Unidas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Movilidad humana. Estándares interamericanos*, (46), 1-256.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. (2000). *I Conferencia Suramericana sobre Migraciones*. Argentina.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. (2010). *X Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectivas*. Bolivia.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. (2011). *XI Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Declaración de Brasilia. Rumbo a la Ciudadanía Sudamericana*. Brasil.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. (2013). *XIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones*. Colombia.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. (2016). *XVI Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Hacia el libre tránsito*. Paraguay.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. (2018). *XVIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones Ciudadanía Suramericana: nueva cultura de libre movilidad humana hacia la Ciudadanía Universal*. Bolivia.

Courtis, C. y Pacecca M. (2007). Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 183-200.

Courtis, C. y Pacecca M. (2017). Los derechos políticos de los residentes extranjeros en las normas y en las prácticas. *Revista Electrónica. Temas de Antropología y Migración*, (8), 1-226.

Decreto N° 836 (2004). *Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria*. Buenos Aires. Dirección Nacional de Migraciones. 2004.

Decreto N° 616 (2010). *Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias*. Buenos Aires. Dirección Nacional de Migraciones. 2010.

Domenech, E. (2007) La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, (23), 71-94.

Domenech, E. (2009) *Migración y Política: El Estado Interrogado*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Estupiñán Serrano, M. (2013). Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional. *Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados*, (33), 2-25.

Gadea, E., Benencia, R. y Quaranta, G. (2009). Bolivianos en Argentina y en España. De la migración tradicional a las nuevas rutas. *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (28), 31-43.

García, L. (2013). *Nueva política migratoria argentina y derechos de la movilidad*. (Tesis doctoral), Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Recuperada de <https://www.academia.edu/16424966>

García, L. (2016). Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿Hacia una nueva era en América Latina? *Colombia Internacional*, (88), 107-133.

Gil Araujo, S. (2009). Prólogo. En Domenech, E. (Comp.) *Migración y Política: El Estado Interrogado* (14-15), Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Gurrieri, J. (2005). El proceso consultivo en América del Sur. *Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. 443-466

Gurrieri, J. y Texidó, E. (2012). Panorama Migratorio de América del Sur 2012. *Organización Internacional para las Migraciones*. 1-145

Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*. Barcelona: Hurope S.L.

Ley N° 25.871 (2003). *Política Migratoria Argentina. Derechos y obligaciones de los extranjeros. Atribuciones del Estado. Admisión de extranjeros a la República Argentina y sus excepciones. Ingreso y egreso de personas. Obligaciones de los medios de transporte internacional. Permanencia de los extranjeros. Legalidad e ilegalidad de la permanencia. Régimen de los recursos. Competencia. Tasas. Argentinos en el exterior. Autoridad de aplicación. Disposiciones complementarias y transitorias*. Buenos Aires. Congreso de la Nación. 2003.

Mármora, L. (2003). Políticas migratorias consensuadas en América Latina. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 17 (50), 111-141.

Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 18 (35), 71-92.

Mármora, L. (2017). Reflexiones desde Argentina. *Revista Migraciones Internacionales*, (1), 1-74.

Martínez Pizarro, J. (2008). *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Novick, S. (2008). Migración y Políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, (14), 1-16.

Novick, S. (2010). *Migración y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos.

Parsanoglou, D. y Tsitselikis, K. (2015). The emergence of International Regulation of Human Mobility. En Venturas, L. (Ed.), *International 'Migration Management' in the early Cold War. The Intergovernmental Committee for European Migration*. Grecia: University of the Peloponnese.

Ramírez, J. y Alfaro, Y. (2010). Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones. *Andina Migrante*, (9), 2-10.

Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Apuntes de investigación del CECYP*, (13), 101-116.

Suárez Navaz, L. (2005). Ciudadanía y migración: ¿un oxímoron? *Puntos de Vista, Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*, (4), 29-49.

Texidó, E. (2018). Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. *Cuadernos Migratorios*, (9), 13-50.

Torpey, J. (1997). Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate Means of Movement. *CSD Working Papers*, 6-7.