

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21



Trabajo Final de Grado – Manuscrito Científico

Licenciatura en Relaciones Internacionales

**Cambio de políticas migratorias en Sudamérica e impacto sobre los ordenamientos
jurídicos (2015-2019)**

**Change of immigration policies in South America and the impact on legal systems
(2015-2019)**

Autor: Manuel Cabaleiro

Legajo: VRIN01213

Tutor: María Inés Sesma

Villa María, Provincia de Córdoba, Julio del 2020

Índice

Resumen y Palabras clave.....	2
Abstract y Keywords.....	3
1. Introducción.....	4
2. Métodos.....	14
<i>2.1 Diseño.....</i>	<i>14</i>
<i>2.2 Participantes.....</i>	<i>15</i>
<i>2.3 Instrumentos.....</i>	<i>15</i>
<i>2.4 Análisis de datos.....</i>	<i>16</i>
3. Resultados.....	16
<i>3.1 Características de las políticas migratorias desarrolladas por países sudamericanos que cambiaron de modelo.....</i>	<i>17</i>
<i>3.2 Modificaciones en materia migratoria producidas en los ordenamientos jurídicos de Argentina, Chile, Ecuador y Brasil.....</i>	<i>19</i>
4. Discusión.....	22
5. Referencias.....	30

Resumen

El objetivo del presente trabajo fue comprender si el cambio de modelo en las políticas migratorias ocurrido en los últimos 5 años en los países sudamericanos, influyó sobre los ordenamientos jurídicos internos. A estos fines, se establecieron las características y las propiedades del modelo de securitización utilizado en Sudamérica, para luego profundizar en el impacto registrado sobre los cuerpos normativos. Esto se llevó a cabo mediante la recopilación de publicaciones referidas al fenómeno migratorio en general y, especialmente aquellos estudios vinculados al ámbito sudamericano, junto con las declaraciones finales elaboradas por la Conferencia Sudamericana de Migraciones para el período 2011-2018. A estos fines, se desarrolló una investigación cualitativa, no experimental y de tipo longitudinal. Los resultados evidenciaron que en los últimos años, los gobiernos de Argentina, Chile, Ecuador y Brasil endurecieron los controles migratorios y fronterizos, otorgando preponderancia a la perspectiva de seguridad. Asimismo, se observaron numerosas resoluciones que modificaron las legislaciones vigentes en materia migratoria en los países mencionados, las cuales impusieron una serie de obstáculos para el ingreso de migrantes. Se concluyó que el discurso securitizador vigente, privilegia la preservación del orden y la identidad nacional, criminalizando la figura del migrante, para lo que fueron necesarias reformas profundas a los ordenamientos jurídicos internos que proporcionaron un sustento válido y completo al modelo de gobernabilidad migratoria actual.

Palabras clave: Migración; Securitización; Ordenamiento Jurídico; Sudamérica.

Abstract

The objective of this research was to understand whether the change in the migration policies that occurred in South American countries in the last 5 years influenced internal legal systems. To this end, the characteristics and properties of the securitization model used in South America were established, and the impact registered on the regulatory bodies was deepened. This was carried out by compiling publications referring to the migration process, especially those studies related to the South American region, together with the final declaration prepared by the South American Conference on Migration for the period 2011-2018. For these purposes, a qualitative, non-experimental and longitudinal study was developed. The results showed that in recent years the governments of Argentina, Chile, Ecuador and Brazil tightened migratory and border controls, giving priority to security. Likewise, numerous resolutions were put into place that modified the current legislation on migration in the aforementioned countries, which then imposed a series of restrictions for prospective migrants. In conclusion, it was found that the current securitizing discourse privileges the preservation of order and national identity, criminalizing the idea of the migrant, for which deep reforms to the internal legal systems were necessary. Hence providing valid and complete support for the current model of migration policies

Keywords: migration; securitization; legal system; South America

1. Introducción

El cambio en el escenario político sudamericano experimentado en los últimos años, ha tenido un impacto directo sobre las políticas migratorias en la región. El advenimiento de gobiernos de la llamada “nueva derecha”, produjo una modificación en el paradigma. Las prácticas de control y seguridad adquirieron centralidad, reemplazando al modelo que tenía su fundamento en los derechos humanos del sujeto migrante (Domenech, 2017).

Luego de una etapa de desarrollo humano de las migraciones, caracterizada por privilegiar los derechos de las personas migrantes, Argentina, Ecuador, Chile y Brasil han experimentado cambios trascendentes hacia un modelo de securitización. Desde la asunción de Mauricio Macri a la presidencia en Argentina en 2015, hasta la toma de mando de Jair M. Bolsonaro en Brasil en 2019, mencionando también los casos de Lenín Moreno en Ecuador desde 2017 y Sebastián Piñera en Chile en 2018, se han producido modificaciones sustanciales en el eje de las políticas migratorias, centrandó la atención en la seguridad nacional y la estabilidad social, cultural y laboral.

El modelo de desarrollo humano de las migraciones en Sudamérica comenzó a tener preponderancia luego de la primera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, realizada en Buenos Aires en el año 2000. Desde entonces, la región se erigió como un caso único a nivel internacional, ya que se promovía la movilidad humana de carácter universal independientemente del origen o la situación administrativa de los migrantes, lo cual resultaba contrario a lo que acontecía en el resto del mundo (Acosta Arcarazo y Freier, 2015). Al mismo tiempo, Mármora (2010) indicó que frente a la gran cantidad de obstáculos establecidos en la mayor parte del planeta para impedir el movimiento de

personas, los países de América del Sur instrumentaron diferentes mecanismos para facilitarlos.

En el año 2004 en Argentina se sancionó la Ley de Migraciones 25.871, la cual significó un cambio notorio ya que incorporó la cuestión de derechos humanos en las políticas migratorias. La finalidad de la citada ley fue igualar a nacionales y extranjeros en el acceso a la seguridad social, la salud, la justicia, los derechos laborales y la educación. Esto ocurrió durante la presidencia de Néstor C. Kirchner, que colocó a la integración de las personas migrantes como un aspecto notorio y central (Penchaszadeh y García, 2018). Al mismo tiempo, durante los mandatos de Rafael Correa en Ecuador se reafirmó el enfoque de derechos y el estímulo a las migraciones dentro de la región. Esto se observó con la activación de acuerdos multilaterales, por ejemplo el acuerdo de residencia MERCOSUR; otros de carácter bilateral tal como el establecido con Venezuela; y unilaterales, se puede incluir aquí la visa UNASUR plasmada en la Ley de Movilidad Humana (Ramírez, 2018).

En la misma época, los gobiernos de Brasil y Chile presentaron también un rol activo en el asentamiento humanitario, regular y desarrollo de los migrantes. A modo de ejemplo se puede citar la Ley de Amnistía Migratoria, sancionada en el año 2009 durante la presidencia de Luiz I. Lula da Silva en Brasil, destinada a favorecer a inmigrantes en situación irregular, como así también el programa de gobierno de Michelle Bachelet en Chile para los años 2014-2018, donde se indica la importancia que reviste el tema derechos humanos de los sujetos migrantes (Acosta Arcarazo y Freier, 2015).

Como se mencionó previamente, en los últimos años la cuestión migratoria ha experimentado un giro punitivo. La seguridad nacional se ha transformado en un interés vital, postergando los derechos de los migrantes. Ramírez (2018) señaló que Argentina reforzó el control migratorio e impuso impedimentos para el ingreso y permanencia de extranjeros, se dinamizó el circuito de expulsiones y se suprimió a la unidad familiar como figura utilizada para evitar las deportaciones. Así mismo, Ecuador ha impulsado numerosas restricciones para evitar el ingreso de inmigrantes, lo que ha provocado una disminución notoria de los flujos migratorios, acentuando el enfoque de seguridad y control. El cierre de fronteras y la creación de visas especiales para hacer frente al flujo migratorio fueron estrategias empleadas por Chile y Brasil en los últimos años. Se debe mencionar que tanto Sebastián Piñera como Jair Bolsonaro, a poco de asumir manifestaron su oposición al Pacto Mundial para la Migración de Naciones Unidas.

Domenech (2017) menciona que la securitización de las migraciones es producto de la confluencia entre determinados “actos del habla” emitidos por especialistas de la política, el impulso o la degradación de un grupo de personas y el ámbito de los profesionales de la seguridad. Esta securitización de los procesos migratorios, ocasiona que la política que regula las mismas presente un nexo directo con la seguridad nacional, la cual no puede ser entendida sin tener en consideración al contexto político, económico y social (Ramírez, 2018).

La rigurosidad en el control migratorio genera, en ciertas ocasiones, prácticas violentas por parte del Estado respecto a los migrantes. Deportaciones, surgimiento de centros de detención temporal de extranjeros, dificultades establecidas para la obtención de

visas y la militarización de las fronteras invocando diferentes causales, son solo algunos ejemplos de lo que viene aconteciendo en la región (Domenech, 2017).

Se ha difundido la concepción de las migraciones como un inconveniente de seguridad para los países de destino, lo que produce una criminalización de las mismas, y a la percepción de los extranjeros como amenazas del orden público. Esto se termina utilizando como argumento válido para restringir los derechos a los migrantes (Penchaszadeh y García, 2018). Por su parte, Mármora (2010) indica que el migrante es visto de este modo ya que se lo relaciona con la delincuencia en general. Colocar al migrante al margen del orden político y jurídico nacional resulta efectivo para constituirlo como una amenaza, ya que justamente es algo externo, el peligro que subyace proviene de la alteridad (Sayad, 2008).

A la citada caracterización de las migraciones como un problema de seguridad nacional, se le han adicionado otras que la consideran un inconveniente de seguridad pública, es decir, se le asigna la culpabilidad de causar perturbaciones del orden y también, generar inestabilidad en los servicios públicos como salud, educación y seguridad social. Esto se encuentra ligado a la aprensión que existe con los migrantes de bajos recursos (Ramírez, 2018).

Indicar a los migrantes como los máximos responsables de la inseguridad es una estrategia empleada por los estados, ya que les posibilita gozar de cierta legitimidad, al constituirse como garante de los intereses de los nacionales. Del mismo modo, la política migratoria de la securitización es utilizada en ciertos momentos con el fin de ocultar los

problemas de carácter económico y social que se suscitan en el seno de una sociedad (Penchaszadeh y García, 2018). Así mismo, Sayad (2008) expresa que la diferenciación efectuada entre nacionales y no nacionales tiene un impacto superior en etapas donde existen crisis de empleo, acompañada de una crisis de inmigración y de identidad nacional, lo cual resulta una nota distintiva de las sociedades modernas.

Desde el enfoque de la securitización, los derechos de los migrantes quedan acotados a su condición de regularidad o nacionalidad. La irregularidad es presentada como equivalente a ilegalidad, lo que motiva que el migrante ilegal sea catalogado como un delincuente que debe ser penado (Mármora, 2010). En referencia a ello, Domenech (2017) establece que la migración ilegal es una de las creaciones estatales más efectivas para disciplinar y someter a los extranjeros. En la región fue un mecanismo empleado para prevenir la llegada de extranjeros no deseados en el transcurso de las afamadas migraciones masivas. La consolidación de esta “herramienta” se produjo en un contexto en el cual, la movilización de trabajadores provenientes de países limítrofes comenzó a ser reconocida como inmigración y sus protagonistas fueron apuntados como los nuevos indeseables.

La inmigración genera una coexistencia de nacionales y no nacionales en un mismo espacio, en la cotidianeidad, entre una sociedad de dominantes y dominados. Dada esta dinámica, existe un riesgo permanente de que se presenten situaciones de tensión, conflictos latentes, de discriminación de todo tipo (Sayad, 2010). En los últimos años se han desarrollado con frecuencia prácticas de seguridad y control que tienen una animosidad palpable respecto al “otro”. Se ha normalizado la exclusión y el miedo como elementos para estigmatizar a los migrantes, alentar las expulsiones e incentivar el rechazo. La visión

del migrante como terrorista, narcotraficante o criminal ha sido difundida en aquellos países que emplean dicho modelo de seguridad. Esta estigmatización acarrea el riesgo de producir racismo, que adquiere notas particulares cuando es vinculado con la categoría clase y nación. De este modo se tiende a sobredimensionar las diferencias reales o imaginarias elaboradas sobre el otro que se excluye y rechaza (Ramírez, 2018).

Ramírez (2018) señala que la acepción como sospechoso a todo migrante, es lo que posibilita establecer barreras para su ingreso y permanencia en el país. A estos fines, se debe hacer hincapié en que su llegada alterará la estabilidad, aumentará los niveles de delincuencia, la prostitución y provocará el derrumbe de los sistemas de educación, salud y seguridad social. Para contrarrestar las discriminaciones flagrantes Sayad (2010) indicó que se debe realizar un trabajo exhaustivo de regulación, que tenga por objetivo escindirlas de las diferencias de origen o nacionalidad.

Por otra parte, existen espacios consultivos relacionados al desarrollo de las políticas migratorias. En el caso de Sudamérica, se encuentra la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, que efectúa reuniones anuales desde el año 2000 (Domenech, 2017). El modelo de desarrollo humano de las migraciones ha prevalecido en las sucesivas conferencias de los últimos años. Al mismo tiempo, la perspectiva de gobernabilidad de las migraciones ha quedado plasmada a través del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (Mármora, 2010).

Cabe destacar que, en conferencias recientes, se destacó la importancia de optimizar la infraestructura de pasos fronterizos e incorporar tecnología. Así mismo, se resalta la

importancia de generar una actualización de los principios y lineamientos de la CSM (Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2016). En la XVII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2017) se resaltó la importancia de establecer a las fronteras como un espacio geográfico con una dinámica territorial propia. Al mismo tiempo, se acordó intensificar las relaciones con la Conferencia Regional sobre Migración.

Resulta importante establecer un marco teórico que de un sustento conceptual y otorgue referencias válidas a este manuscrito. Para la realización del mismo, se utilizaron elementos teóricos correspondientes al constructivismo, como así también, conceptos aportados por la Escuela de Copenhague.

Con respecto al constructivismo, es importante mencionar el vínculo existente entre intereses e identidad. Wendt (1999) establece que la constitución de determinados intereses siempre responde a la conformación de una identidad. La identidad es básicamente relacional, inmersa en un espacio específico y construido socialmente, en la cual cada agente posee diversas identidades que se vinculan a los roles institucionales que puede asumir. Es una cualidad de actores intencionales que ocasiona disposiciones motivacionales y conductuales, lo cual implica que la identidad tiene carácter subjetivo.

Los estados determinan su identidad mediante mecanismos de interacción locales e internacionales. Esta surge por negación del otro o por considerarlo una extensión de uno mismo. En definitiva, la identidad de los estados se establece en un rango que oscila entre el autointerés al interés colectivo. Wendt (1999) afirma que en caso de no existir una identificación positiva con otros estados, los intereses se establecen sin que “el otro” entre

en consideración. Por último, Hopf (1998) considera que gracias a la identidad podemos establecer quién eres, expresar quiénes son los otros y permiten vislumbrar intereses, preferencias y consecuencias contenidas en las acciones. Esto asegura un mínimo de predictibilidad y orden, ya que se generan expectativas estables y durables sobre los intereses y el comportamiento de los agentes.

Los intereses son las creencias sobre como cumplimentar necesidades y, además son el resultado de un proceso de construcción de identidad que es parte de estructuras cognitivas más generales. Por este motivo lo que lo que los agentes demandan obedece a lo que creen que son. En este contexto, los Estados son actores cuya conducta está motivada por una multiplicidad de intereses fundamentados en identidades colectivas, de tipo, corporativas y de rol. Wendt (1999) enumera como tipos básicos de intereses nacionales a: supervivencia física, autonomía, bienestar económico y autoestima colectiva. Respecto a este último, se refiere a la necesidad de un grupo de sentirse a gusto acerca de sí mismo y un objetivo que las personas buscan con la pertenencia al mismo. En conclusión, todas las identidades implican intereses, pero no son reducibles a estos. Sin intereses, las identidades carecerían del aspecto motivacional, pero sin identidad los intereses no tendrían dirección.

El concepto central de la Escuela de Copenhague es el de seguridad, al cual se lo establece atendiendo a sus funciones reales y analizando lo que se encuentra implícito en el discurso sobre seguridad (Weaver, 2003). Otro rasgo de ello es expuesto por Buzan, Waever y De Wilde (1998) quienes mencionan que desde este enfoque, la securitización analiza el proceso mediante el cual un asunto “x” adquiere la categoría de tema de seguridad, que presenta como nota distintiva ser una amenaza existencial que amerita tomar

las medidas de emergencia necesarias y permite instrumentar diferentes acciones extraordinarias que a priori se encuentran fuera de los límites de los mecanismos políticos usuales. Existe un objeto preciado que se encuentra en peligro y la situación no puede resolverse sin que medien acciones extremas.

Weaver (2003) expresa que los procesos de securitización llevan la noción de punto de no retorno e inminencia de la amenaza, por ello se debe actuar ahora mismo, sin emplear procedimientos políticos normales. Los conceptos de supervivencia, prioridad de la acción y urgencia se encuentran presentes. De este modo observamos que la securitización es un acto discursivo (speech act), ya que el simple hecho de mencionar que determinado asunto es una cuestión de seguridad, le otorga tal cualidad.

Waever (2003) se ocupa de hacer referencia a aquellas condiciones que promueven el discurso securitizador. En primer lugar menciona al speech act, es decir, las posibilidades de prosperar se encuentran relacionadas con el respeto a la gramática de la seguridad. Luego alude al capital social del enunciador, quien indefectiblemente debe poseer un status de autoridad. Por último, considera que las características que frecuentemente han estado asociadas con amenazas también favorecen el discurso respectivo.

Teniendo presente los antecedentes mencionados, como así también los elementos teóricos que dan un soporte al trabajo, considero pertinente indagar sobre las repercusiones que viene presentando este cambio de modelo en las políticas migratorias en la región, más específicamente preguntar: ¿El cambio en las políticas migratorias en la región, ha impactado sobre los ordenamientos jurídicos respectivos?

Respecto a los antecedentes empleados para la investigación, se analizaron aquellos vinculados a las migraciones en el espacio sudamericano, cuya vigencia y notoriedad hizo necesaria su consideración. Se puede incluir aquí los trabajos de Lelio Mármora (2010) “Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur”, Eduardo Domenech (2017) “Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo”, y Jacques Ramírez (2018) “De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de políticas de control con rostro (in)humano”. Se utilizaron también publicaciones que abordaron la temática con una perspectiva similar, pero que circunscribieron el análisis a países concretos, tales como “Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?” de Penchaszadeh Ana Paula y García Lila Emilse (2018), y el trabajo de Izka Pavez Soto y Sofía Colomé (2018) “Derechos humanos y política migratoria. Discriminación arbitraria en el control de fronteras en Chile”.

En función a lo expuesto, la elección del problema de investigación responde a que se trata de una temática absolutamente actual, que si bien presenta trabajos pertinentes desarrollados con una óptica semejante, resulta preciso complementar los mismos abordando los conocimientos de manera integral, contemplando las particularidades de cada país y analizando un proceso que resulta muy reciente. En vista a ello, este manuscrito tiene como:

Objetivo general

- Comprender la repercusión que el cambio de modelo en las políticas migratorias ocurrido en los últimos 5 años ha tenido sobre los ordenamientos jurídicos internos.

Objetivos específicos

- Caracterizar las políticas migratorias llevadas a cabo en los países sudamericanos que han evidenciado un cambio de modelo.
- Analizar las modificaciones en materia migratoria producidas en los ordenamientos jurídicos de los países seleccionados.

2. Métodos

2.1 Diseño

El alcance que se utilizó en el trabajo fue descriptivo, ya que se establecieron propiedades y características de un fenómeno en particular. También se describieron tendencias de un grupo específico (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010). Este alcance presentó gran valía al evidenciar con precisión dimensiones inherentes a una situación. De este modo, se pudieron establecer las características de los modelos de políticas migratorias que hacen foco en la seguridad, para luego profundizar en las repercusiones que presentan sobre el marco normativo.

A fin de poder comprender y describir el modelo actual que regula las políticas migratorias en la región, cuyo eje es la seguridad, se empleó un diseño con enfoque cualitativo, destinado a comprender, analizar e interpretar a los procesos estudiados desde

la perspectiva de los participantes y teniendo en consideración el contexto en que se produjeron (Hernández Sampieri et al., 2010).

El diseño del manuscrito es no experimental, ya que no hubo una alteración de las variables en estudio y se observaron los fenómenos en su ambiente natural. Así mismo es de tipo longitudinal, en función a que se recopiló información correspondiente a diferentes momentos, comprendiendo el período del 2015 al 2019 para el fenómeno analizado. Esto permitió vislumbrar la evolución del caso en estudio (Hernández Sampieri et al., 2010).

2.2 Participantes

Dadas las características del trabajo confeccionado, no existieron participantes directos que intervinieran en la realización del mismo. No obstante ello, fueron incluidos aquellos países pertenecientes a Sudamérica, que pusieron de manifiesto un cambio sustancial de modelo en las políticas migratorias en los últimos 5 años, dando un giro hacia la securitización de las migraciones. Teniendo en cuenta los antecedentes y el lapso descrito, forman parte de este trabajo: Argentina, Chile, Brasil y Ecuador.

2.3 Instrumentos

En función a las características de la investigación, se recopilaron estudios académicos que abordaban la problemática tratada. Inicialmente se seleccionaron publicaciones que referían al fenómeno migratorio en general, que describían características, notas distintivas y evolución del proceso en distintos puntos del globo. Luego, teniendo presente las particularidades y objetivos del trabajo, se procedió a analizar estudios vinculados a políticas migratorias en Sudamérica en los últimos 5 años,

focalizando la atención en los casos que evidenciaran un cambio notable en el modelo de control migratorio. Además, se utilizaron los documentos oficiales elaborados por la Conferencia Sudamericana de Migraciones para el período 2011-2018 que se encuentran disponibles en la página web oficial, otorgándole primacía a las declaraciones finales.

2.4 Análisis de datos

Los datos obtenidos se analizaron mediante lo que la investigación cualitativa describe como análisis de contenido, en la cual se interpreta la información apelando a diversos criterios, indagando en el contenido latente de los textos y en su respectivo contexto. En primer lugar, la documentación científica utilizada en la elaboración del trabajo se organizó tomando como referencia fecha de publicación respectiva y época comprendida, para lo cual se privilegiaron los textos cuya antigüedad no excedía los 5 años y que referían al período descrito. Otro criterio empleado tomó como referencia la temática analizada, diferenciando los documentos correspondientes a modelos de políticas migratorias per se, de aquellas vinculadas al desarrollo de un tipo de control específico (securitización). También se utilizó al área geográfica referida en las publicaciones como elemento fundamental para generar el esquema de codificación requerido. Con respecto a las declaraciones finales publicadas por la CSM, se utilizó un criterio cronológico y de contenidos, rescatando los fragmentos que pusieran de manifiesto un cambio en el modelo de políticas migratorias.

3. Resultados

3.1 Características de las políticas migratorias desarrolladas por países sudamericanos que cambiaron de modelo.

Como bien señala Domenech (2017), el término securitización ha alcanzado una importancia sobresaliente en los últimos años en Sudamérica. El endurecimiento de los controles migratorios y fronterizos, junto a prácticas de vigilancia y monitoreo son herramientas que frecuentemente han sido identificadas como características del espacio sudamericano en años recientes. Esto resultó más fácil de divisar en aquellos países que expusieron un cambio de modelo de las políticas migratorias.

La cuestión migratoria ha acaparado la atención de las autoridades políticas en la región sudamericana, fundamentalmente desde que se produjo un aumento sustancial de las corrientes provenientes de Venezuela. La precariedad en las condiciones de vida, la caída en los precios internacionales del petróleo, las sanciones económicas impuestas y los altos niveles de inflación, son algunas de las causas que explican el éxodo masivo. La llegada de inmigrantes venezolanos a los países de la región ha ocasionado en determinados casos un rechazo manifiesto y la noción de un aumento desmedido de la inseguridad (Ramírez, 2018).

A partir de lo expuesto, países como Chile han impuesto resoluciones que apuntaron a establecer impedimentos para el ingreso de migrantes, relegando todo lo relacionado con sus derechos. En el caso de Argentina el foco estuvo puesto en reforzar el control migratorio, creando obstáculos para el ingreso y la permanencia de los migrantes, y se apuntó a dinamizar los procesos relacionados con la expulsión de los mismos. En Brasil el

mecanismo implementado consistió en el cierre de fronteras del estado de Roraima, localizado en el extremo norte del país que limita con Venezuela, lo cual lógicamente estuvo destinado a impedir el ingreso de migrantes de este último. En el caso de Ecuador, el cambio resulta aún más evidente, ya que este país se había posicionado como referente en el fomento de la migración intrarregional. En los últimos años, a partir de la instauración de una serie de prácticas administrativas que se tradujeron en mecanismos más restrictivos para permitir el ingreso de migrantes, hubo una disminución de los ingresos de venezolanos por los pasos de control fronterizo (Ramírez, 2018).

En estos años el discurso migratorio se ha caracterizado por hacer hincapié en la exposición del término seguridad, en reemplazo de la palabra “derechos” que había acaparado la narrativa. El tema migratorio presentado como un problema, que refiere principalmente a las irregularidades que se asocian a dicho proceso, ha ganado adeptos en toda la región. Esto generó que habitualmente se relacione a las migraciones con inconvenientes al orden público, situando a las mismas como amenazas a la seguridad. Además, se ha registrado un aumento de las deportaciones, expulsiones y confinamiento de los migrantes (Ramírez, 2018).

Ramírez (2018) señala que el modelo de securitización que se ha implementado en la región parte de la concepción del extranjero como sospechoso, es por ello que se impusieron una serie de obstáculos para dificultar el ingreso al país, tales como documentos de viaje, visas y diversos mecanismos cuya finalidad ha sido lograr diferenciar al migrante deseado del que no lo es. Los filtros establecidos en los controles migratorios en ocasiones lleva consigo la idea de discriminación étnica, en la cual las características visibles de los

sujetos son el elemento crucial para llevar a cabo o no las revisiones. Cabe mencionar que dichas particularidades no sólo refieren a las supuestas diferencias fenotípicas, si no que aluden a la distinción en cuestiones atinentes a rasgos culturales. Se han difundido discursos y prácticas gubernamentales en las que determinados grupos de migrantes son evaluados como perjudiciales. En definitiva, la relación entre migraciones y criminalidad, el reforzamiento de la perspectiva de control y seguridad, la preponderancia otorgada a la soberanía nacional y la hiperjudicialización de la política migratoria se han presentado como notas distintivas durante ese proceso, las cuales relegaron a los derechos humanos de los migrantes.

3.2 Modificaciones en materia migratoria producidas en los ordenamientos jurídicos de Argentina, Chile, Ecuador y Brasil.

Existieron numerosas modificaciones en el cuerpo normativo vigente en los países analizados que refirieron al tema migratorio. Leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y demás disposiciones se ocuparon del asunto. Para la realización del trabajo se examinaron aquellas que resultaron más significativas y destacadas por diferentes publicaciones.

El 27/01/2017 el poder ejecutivo de la República Argentina emitió el decreto de necesidad y urgencia 70/2017 destinado a modificar la ley de migraciones 25.871. Se trató de una herramienta para ejercer mayor control social, que vinculó de modo directo los conceptos de migraciones y criminalidad. El decreto presentó una multiplicidad de elementos de contenido penal, instaurando todo un cuerpo de ilícitos no contemplados por leyes migratorias previas, tales como: la noción de que todo delito por cualquier sanción es

motivo de exclusión, la cancelación automática de la residencia y, el hecho de no mencionar la existencia de antecedentes penales es causal de exclusión. Al lado de ello, existieron aspectos no vinculados al ámbito penal que conformaron el contenido del decreto. Se puede incluir aquí a las exigencias presentadas para obtener el beneficio de la reunificación familiar (soporte económico, convivencia y no causal penal de exclusión), el derecho de defensa otorgado sólo para aquellos migrantes que logren probar la inexistencia de recursos económicos para contratar a un abogado y, el requisito de “legalidad” en los dos años de residencia para calificar a la naturalización, entre otros (Penchaszadeh y García, 2018).

En el mes de Abril del 2018, a menos de un mes de haber iniciado su segundo mandato como presidente de Chile, Sebastián Piñera anunció una reforma al proyecto de ley de migraciones del año 2013. La premisa esencial fue la imposición de medidas administrativas relacionadas con visados con efecto inmediato y la reconducción hacia la frontera de aquellos inmigrantes que hubiesen obviado los controles existentes. Con respecto a las visas, se produjo una modificación integral de todo el sistema, ya que se eliminó por completo la posibilidad de peticionar visas de trabajo a los migrantes que se encontraban en Chile, siendo la única posibilidad solicitarlas en los consulados chilenos en los países de origen. En este punto cabe mencionar excepciones que fueron establecidas para Venezuela y Haití. Para el caso de los migrantes procedentes del país caribeño, se implementó un sistema compuesto por 3 visas, a saber: visado de turismo simple (por el término de 30 días), visado humanitario (con limitación máxima en el número asignado) y visado humanitario de reunificación familiar (sujeto a cumplimiento

de determinadas condiciones). Para el caso de Venezuela se impulsó la creación del visado de responsabilidad democrática, la cual se podía utilizar para trabajar y era prorrogable por única vez (Pavez Soto y Colomé, 2018).

El ministro de Justicia de Brasil Sergio Moro aprobó la ordenanza administrativa nro. 666 el día 25/07/2019, la cual resultó un mecanismo que intentó agilizar la deportación de aquellos extranjeros que pusieran en peligro la seguridad del país, o bien, obstaculizar el ingreso a territorio brasilero. Entre sus artículos, se encontraban disposiciones que dejaron establecida una reducción de los plazos con los que cuentan los migrantes para efectuar reclamos o presentar apelaciones, de 60 días a 48 horas, lo cual supuso una dificultad adicional para el ejercicio de los derechos de las personas migrantes. La citada resolución posibilitó que se permitiera deportar a un inmigrante sin la emisión de una sentencia judicial, como así también poner bajo custodia a las personas que se encuentran ante la inminencia de la expulsión del país (Deutsche Welle, 30/07/2019).

Mediante el decreto 826 correspondiente al 25/07/19, el presidente de Ecuador Lenín Moreno dispuso la creación de un visado humanitario para venezolanos, el cual indicó que todos los ciudadanos provenientes de esa nación que quisieran ingresar a Ecuador a partir del 26/08/2019 deberían presentar en su pasaporte una visa de residencia temporal de excepción. Para la obtención del visado se dejaron establecidas una serie de condiciones ineludibles, entre las que se encontraban la portación del pasaporte por parte del interesado, certificado de antecedentes penales validado por autoridades y el pago de 50 dólares estadounidenses, lo cual generó un notable incremento de los flujos migratorios en los días previos a la entrada en vigor del decreto mencionado (CNN Español, 21/08/2019).

4. Discusión

En la investigación se plantea el objetivo de comprender si el cambio en las políticas migratorias de los últimos 5 años en Sudamérica, impacta sobre los ordenamientos jurídicos de los países. Lo importante es establecer si el modelo de securitización predominante influye en la sanción de resoluciones, ordenanzas, decretos o leyes que regulen el flujo migratorio, para lo cual se analizan las principales reformas producidas en países que privilegian la seguridad.

Con respecto a las características de las políticas migratorias de los países sudamericanos que cambiaron de modelo, el eje está colocado en la seguridad nacional, laboral y sociocultural. El inmigrante es considerado una amenaza, un factor que puede atentar contra ese orden y que generalmente está vinculado a actos ilícitos, por lo cual existe una criminalización de la inmigración. Esto lleva a instrumentar una serie de mecanismos para repeler el ingreso de los no nacionales “indeseables” o en su defecto evitar la permanencia en el país receptor, entre los que se puede mencionar a controles migratorios estrictos, tecnología desplegada para el monitoreo y la vigilancia de pasos fronterizos, deportaciones masivas y expulsiones. La centralidad de la política migratoria está colocada en la seguridad y el discurso que enaltecía los derechos humanos del sujeto migrante está siendo postergado.

En relación a las modificaciones en cuestiones migratorias producidas en los ordenamientos jurídicos de Argentina, Chile, Ecuador y Brasil, el primer aspecto a enunciar es la variedad de formas en que se manifiesta. Resoluciones, ordenanzas, decretos y leyes

son algunos de los ejemplos en que se presentan los cambios en los cuerpos normativos. En Argentina, el cambio más importante se produce a partir del decreto de necesidad y urgencia 70/2017, que reemplaza la ley de migraciones vigente. Tiene como objetivo primordial ser un mecanismo que aporte mayor control social, agilizando los procesos de expulsión para quienes presenten irregularidades. En el caso de Chile, el Presidente Piñera reforma toda la política de visados mediante una modificación de ley de migraciones para obturar el ingreso de extranjeros. De modo similar, el decreto 826 ordenado por el presidente de Ecuador Lenín Moreno, crea un visado humanitario requerido para los venezolanos que deseen ingresar al país. Por último, la ordenanza administrativa nro. 666/2019 aprobada por el Ministro de Justicia de Brasil Sergio Moro, dinamizó las deportaciones de extranjeros “peligrosos”.

Independientemente de los modelos de gobernabilidad migratoria utilizados, el asunto siempre es tema de agenda en la región. Acosta Arcarazo y Freier (2015) expresan que “Argentina, Brasil, Chile y Ecuador son los países que han recibido un mayor número de inmigrantes y solicitantes de asilo en la región en las últimas dos décadas” (p. 173). El dato distintivo de años recientes es la gran cantidad de venezolanos migrando por diversas vías hacia el resto de Sudamérica, lo cual coincide (¿casualidad o causalidad?) con la llegada de gobiernos caracterizados como la nueva derecha sudamericana, quienes despliegan una serie de mecanismos que permiten vislumbrar un giro punitivo en el tema migratorio. El incremento de los flujos de migración es un argumento que utilizan los gobiernos para desarrollar el modelo de securitización, en el cual según lo expresado por Mármora (2010) “las políticas migratorias se diseñan como parte de la seguridad nacional y

en base a la doctrina que la sustenta” (p. 76). El inmigrante es concebido como una amenaza potencial, no sólo al orden preestablecido, si no también es un peligro a lo que Wendt (1999) define como intereses nacionales. A fin de neutralizar dichos riesgos, se robustece la noción de identidad que, como explica el citado autor, siempre se encuentra circunscripta en un espacio particular y construido socialmente. Cabe recordar que los estados definen su identidad a través de interacciones locales e internacionales, por lo cual las migraciones son un componente esencial para delimitarla, en la que muchas veces puede surgir a través de la negación del “otro”. Este elemento se presenta de manera evidente en los modelos de securitización analizados en la investigación.

Ante la proximidad de la amenaza que suponen los inmigrantes, los países mencionados se proponen obstaculizar el ingreso, con el objetivo de “defender” la soberanía nacional. Aquí es interesante como se pone de manifiesto un principio básico establecido por la Escuela de Copenhague, expuesto por Weaver (2003) el cual alude a que los procesos de securitización contienen la idea de inminencia del peligro y punto de no retorno, por lo que se debe actuar de manera urgente. Es notable también que las principales modificaciones generadas en los cuerpos normativos de los países detallados, que refieren a cuestiones migratorias, se realicen a través de vías extraordinarias como por ejemplo decretos de necesidad y urgencia y resoluciones administrativas, todo ello en función a que dada la urgencia del problema no se puede obrar mediante los procedimientos políticos ordinarios.

Otro aspecto presente en el discurso sobre migraciones utilizado en la región, es el que vincula de modo directo a los inmigrantes con la seguridad, lo cual se condice con otro

precepto detallado por la Escuela de Copenhague, que lo explica claramente Waever (2003) al decir que la securitización es un acto discursivo, ya que no tiene relevancia si refiere a un riesgo real; al mencionar que determinado tema es una cuestión de seguridad, ese tema se transforma efectivamente en una cuestión de seguridad.

Otro rasgo que caracteriza al modelo securitizador que prevalece en los países analizados refiere a las políticas de control migratorio exhaustivos, que intentan no sólo evitar el ingreso de inmigrantes, si no también crear dispositivos para impedir la permanencia de los mismos en el país de destino. Para ello se requiere de una serie de normas que otorguen celeridad a los trámites de deportación y expulsión, lo cual está presente en las modificaciones a los cuerpos normativos referidos en cada uno de los países analizados.

La hiperjudicialización es otro aspecto propio de las políticas migratorias actuales, lo cual necesita e impacta sobre el contenido de las reformas efectuadas en los ordenamientos jurídicos. Al respecto, cabe mencionar lo detallado sobre el DNU 70/2017 de Argentina, la ordenanza 666/2019 en Brasil, el decreto 826 en Ecuador y todo el proyecto de reforma a la ley de migraciones en Chile. Las diferentes características del discurso securitizador que predomina en Sudamérica presentan un speech act, en este caso referido a las migraciones; un enunciador que tiene capital social, como ocurre con la autoridad que ostentan los Estados en la situación descrita; y características históricamente asociadas a amenazas, lo cual se presenta con los inmigrantes. En resumen, las características de las políticas migratorias de Argentina, Brasil, Chile y Ecuador en estos

años, necesitan de modificaciones en los ordenamientos jurídicos que acompañen el modelo y permitan desarrollarlo de modo integral y eficiente.

Las particularidades del modelo actual de gobernabilidad migratoria de la securitización, sumado al incremento evidente de los movimientos de inmigrantes con sus respectivas e inevitables irregularidades, hace que los gobiernos establezcan conexiones directas que apuntan a criminalizar un fenómeno, sobredimensionando los inconvenientes asociados al mismo. El riesgo que esto conlleva es generar de modo espontáneo prácticas discriminatorias, que se sustentan en el origen o las características del migrante. De modo que los derechos del migrante pierden relevancia y se limitan a describir su regularidad o la ausencia de esta. Este aspecto corrobora lo que expone Ramírez (2018) al analizar las migraciones en el espacio sudamericano.

Los cambios en materia migratoria que se producen en los ordenamientos jurídicos de Argentina, Brasil, Chile y Ecuador que son analizados en este trabajo, tienen como denominador común precarizar la situación de los migrantes, propiciando acciones expulsivas y creando hostilidades permanentes que forman parte de la cotidianidad de los mismos. Los resultados alcanzados por Penchaszadeh y García (2018) operan en el mismo sentido al analizar lo que acontece en Argentina a partir del DNU 70/2017. Se procede a establecer una serie de ejemplos para exponer lo dicho, los cuales denotan el empobrecimiento que se registra en los derechos del migrante. El primero de ellos refiere a la posibilidad de deportación de los inmigrantes que resulten “peligrosos”. El Ministerio de Justicia de Brasil (2019) dicta la ordenanza administrativa nro. 666, que en su artículo 1° enuncia:

Esta Ordenanza regula el impedimento de entrada, repatriación, deportación sumaria, reducción o cancelación del período de estadía de una persona peligrosa para la seguridad de Brasil o de una persona que ha practicado un acto contrario a los principios y objetivos establecidos en la Constitución Federal. (25/07/2019).

En el siguiente caso, se deja establecida la clara disminución en los plazos de los migrantes para presentar objeciones a una situación de deportación. Aquí, el Ministerio de Justicia de Brasil (2019) en el artículo 3° de la citada resolución indica:

La persona a quien corresponde la medida de deportación mencionada en esta Ordenanza será notificada personalmente para presentar una defensa o abandonar el país voluntariamente, dentro de un período de hasta cuarenta y ocho horas, contados a partir de la notificación. (25/07/2019).

Por último, para reafirmar lo expresado, y detallar el supuesto de cancelación automática de residencia, se detalla el Decreto de Necesidad y Urgencia nro. 70/2017 que emite el Poder Ejecutivo de la República Argentina, que en su artículo 6° señala:

En los casos en que sobre el extranjero recayere sentencia condenatoria firme en la REPÚBLICA ARGENTINA, la misma operará automáticamente cancelando la residencia cualquiera fuese su antigüedad, categoría o causa de la admisión, y llevará implícita la expulsión. El trámite recursivo se regirá por lo reglado en el Título V, Capítulo I bis. (27/01/2017).

Resulta importante destacar las limitaciones que se presentan en la elaboración del trabajo. La primera a mencionar es la extensión del mismo, ya que es complejo poder desarrollar una idea en forma completa y con precisión cuando el tiempo destinado a la elaboración resulta breve. También se debe subrayar que se analiza un proceso reciente, por lo cual la información disponible puede resultar insuficiente. Así mismo, es conveniente mencionar que el actor más importante de la región, Brasil, presenta el cambio de modelo de políticas migratorias desde hace 18 meses, en los que se manifiestan modificaciones sustanciales pero el lapso que se analiza es escueto. Otra limitación se relaciona con la amplitud y variedad de normas que integran los ordenamientos jurídicos, por lo cual su análisis demanda una dedicación absoluta. Respecto a las fortalezas corresponde señalar en primer lugar a la actualidad de la temática, ya que como se indica se trata de procesos que en su mayoría siguen en desarrollo. También considero trascendente aludir a que se realiza un análisis integral de la región, señalando los países que modifican su perspectiva en los últimos años. Otro aspecto saliente es que los países sudamericanos que se incluyen en la investigación son los que reciben mayor cantidad de inmigrantes desde hace 2 décadas, por lo cual los resultados evidencian la condición actual de las migraciones en el ámbito estudiado.

A modo de conclusión, Argentina, Brasil, Chile y Ecuador modifican sus políticas migratorias, desde un modelo de desarrollo humano de las migraciones hacia uno de la securitización. Esto se produce con el arribo de los gobiernos de la nueva derecha sudamericana y con un incremento exponencial de los flujos migratorios en los últimos años. El control irrestricto de las fronteras, la criminalización del migrante y la

preservación del orden y la identidad nacional, requieren de reformas a los ordenamientos normativos que otorguen un sustento válido y completo al modelo preponderante, lo cual se logra mediante mecanismos excepcionales dada la urgencia aparente de la problemática. En efecto, se afirma que el cambio de modelo de gobernabilidad migratoria ocurrido en los últimos años, repercute de manera considerable sobre los ordenamientos jurídicos. Se recomienda continuar las investigaciones desde la perspectiva iniciada, intensificando las exploraciones sobre las vías excepcionales que se emplean para sostener la securitización y ver como evoluciona el proceso en los diferentes países. Para investigaciones futuras, teniendo un registro más extenso y acabado del modelo vigente, sugiero considerar pura y exclusivamente la producción de decretos de necesidad y urgencia que regulen las migraciones, los cuales evidencian el sentido de urgencia característico de los discursos de securitización, y se lo compare con lo acontecido en otros modelos de gobernabilidad migratoria.

5. Referencias

- Acosta Arcarazo, D. y Freier, L. (2015). Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido? *Interdisciplinar da Movilidad Humana*, (44), pp. 171-189.
- Buzan, B., Wæver O., & De Wilde J. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Cañizares A., (21 de agosto de 2019). Ecuador habilita el proceso de visado humanitario para venezolanos. *CNN Español*. Recuperado de <http://cnnespanol.cnn.com/2019/08/21/>
- Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2016). Declaración de Asunción. XVI Conferencia. Paraguay. Recuperado de: http://csm-osumi.org/sites/default/files/conferencias/1_declar_asuncion_2016_escan.pdf
- Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2017). Declaración Final. XVII Conferencia. Uruguay. Recuperado de: http://csm-osumi.org/sites/default/files/conferencias/declaracion_final_conferencia_migracion_es.pdf
- Domenech, E. (2017). Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/58156>

- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. del P. (2010). *Metodología de la investigación* (5.a ed.). México D. F., MX: McGraw-Hill.
- Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, Vol. 23, Nro. 1, pp. 171-200.
- Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *Rev. Inter. Mob. Hum.*, Brasilia, Año XVIII, N° 35, pp. 71-92.
- Milz, T. (30 de julio de 2019). Deportaciones en Brasil: Bolsonaro, por la senda de Trump. *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://p.dw.com/p/3N1P2>
- Ministerio de Justicia de Brasil y Seguridad Pública (2019). *Ordenanza administrativa nro. 666 de 2019*. Brasilia DF. Ministerio de Justicia de Brasil y Seguridad Pública.
- Pavez Soto, I. y Colomé S. (2018). Derechos humanos y política migratoria. Discriminación arbitraria en el control de fronteras en Chile. *Revista Latinoamericana*. N° 5, pp. 113-136. doi: 10.32735/S0718-6568/2018-N51-1352
- Penchaszadeh, A y García, L. (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO*, (23), pp. 91-109.
- Poder Ejecutivo de la República Argentina (2017). *Decreto de Necesidad y Urgencia nro. 70/2017*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Poder Ejecutivo de la República Argentina.

- Ramírez, J. (2018). De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de políticas de control con rostro (in)humano. *URVIO*, (23), pp. 10-28.
- Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Apuntes de investigación del CECYP*, (13), pp. 100-116.
- Sayad, A. (2010). Elementos para una sociología de la inmigración. Selección de textos de ABDELMALEK SAYAD. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales. N. 19*, pp. 251-257.
- Wæver, O. (2003). *Securitization: Taking stock of a research programme in Security Studies*. Draft. Copenhagen: COPRI.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.