

Universidad Siglo 21



Trabajo final de grado – Manuscrito científico

Carrera: Lic. Relaciones Internacionales

Gobernanza migratoria argentina bajo los lineamientos de la Conferencia

Sudamericana sobre Migraciones (2010-2018)

Argentine migration governance under the guidelines of the South American

Conference on Migration (2010-2018)

Autora: Mercado Maria Lucila

Legajo: VRIN01147

Tutor: Sesma, Maria Inés

Chubut, Junio 2022

Índice

Introducción	3
Objetivos	13
<i>Objetivo general</i>	13
<i>Objetivos específicos</i>	13
Métodos	14
<i>Diseño</i>	14
<i>Instrumentos</i>	15
<i>Análisis de datos:</i>	15
Resultados	17
<i>Lineamientos políticos de la CSM:</i>	17
<i>Políticas migratorias asumidas por Argentina:</i>	19
<i>Puntos en común y divergencias entre CSM y Argentina:</i>	20
Discusión	22
Referencias	29

Resumen

La presente investigación con enfoque cualitativo y de alcance descriptivo tuvo como objetivo analizar la inclusión de los estándares internacionales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, como promotora de la humanización en el trato de los migrantes, dentro de la ley de migraciones argentina en el periodo 2010 - 2018. Este objetivo se logró mediante el acopio de documentos dónde se pudo reconocer el trabajo conjunto de Argentina con los distintos procesos consultivos destacándose y describiéndose los principios básicos de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Fue considerado la humanización y securitización de las políticas Argentinas, indagándose particularmente en las recientes transformaciones en materia migratoria luego de la ratificación de la ley de migraciones N.º 25.871. Se indica que la Argentina constituye un caso que habilita la discusión acerca de la internacionalización de la política migratoria por ser pionera en la inclusión de dichos estándares en su gobernanza migratoria. Asimismo, 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, identificándose como retroceso los cambios producidos con el ingreso del DNU N.º 70/2017.

Palabras Claves: migración, política migratoria, gobernanza, Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

Abstract

The present research with a qualitative approach and descriptive scope had the objective of analyzing the inclusion of the international standards of the South American Conference on Migration, as a promoter of humanization in the treatment of migrants, within the Argentinean migration law in the period 2010 - 2018. This objective was achieved through the collection of documents where it was possible to recognize Argentina's joint work with the different consultative processes, highlighting and describing the basic principles of the South American Conference on Migration. The humanization and securitization of Argentina's policies were considered, with particular emphasis on the recent transformations in migratory matters after the ratification of the Migration Law N.º 25.871. It is indicated that Argentina is a case that enables the discussion on the internationalization of migration policy as it is a pioneer in the inclusion of such standards in its migration governance. Likewise, it was concluded that Argentina has improved its migration policy in terms of human rights, but it is still partially aligned with the South American Conference on Migration, due to some legislative divergences, identifying as a setback the changes produced with the entry of DNU N.º 70/2017.

Keywords: migration, migration politics, governance, South American Conference on Migration.

Introducción:

En la última década del siglo XX después que recibieran un tratamiento meramente coyuntural, las migraciones internacionales se han constituido en una de las principales preocupaciones de la agenda mundial debido a su probable incremento por fenómenos como el cambio climático, enfrentamientos bélicos, desplazamientos, entre otros, transformándose en una cuestión que exige una respuesta global y coordinada. De acuerdo con lo que expone Hansen, “los Procesos Consultivos Regionales surgieron frente a la constatación que los Estados no pueden manejar la migración de manera unilateral” (Hansen, 2010: 11).

En este trabajo se buscará analizar la inclusión de los principios migratorios y lineamientos generales, propuestos por la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) en la política migratoria argentina. Se indagará sobre los cambios en la legislación y en las acciones que este país tomó respecto a la humanización y securitización de los procesos migratorios, en el período 2010 desde la promulgación del decreto reglamentario N.º 616/2010 (Ley de migraciones N.º 25.871) hasta el periodo 2018 con el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N.º 70/2017.

¿Se encuentran incluidos los estándares internacionales de la CSM dentro de la gobernanza migratoria argentina en el periodo 2010-2018? Pregunta base, que intentare responder.

Los Estados, no solo debaten las cuestiones migratorias a nivel bilateral, sino también a nivel regional, de allí el papel crucial del multilateralismo en el abordaje de la migración y la activación de los mecanismos regionales para la gobernanza, recordando

que las políticas implementadas a nivel nacional de un país tienen impacto en otros países.

Esto lleva a que la participación de los Estados sea cada vez mayor en los procesos consultivos, siendo estos espacios definidos como:

“Reuniones dirigidas por los Estados, de funcionamiento continuo, en las que se intercambia información y se propicia el diálogo sobre políticas a nivel regional, a fin de deliberar acerca de cuestiones migratorias específicas, sobre una base concertada entre Estados procedentes de una región convenida (generalmente geográfica) y pueden asociarse oficialmente con instituciones regionales formales o ser informales y no vinculantes” (Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2020)

Los cambios en la economía y en la política de Latinoamérica a fines de los años 80 y principio de los años 90, influyeron en las modificaciones en cuanto a políticas migratorias en gran parte de la región, distintos factores indujeron a buscar la emigración como una alternativa para mejorar la calidad de vida (Martínez Pizarro, 2008). La idea de corresponsabilidad y la búsqueda de consenso, entre países de origen y de llegada se convierten en las principales motivaciones para el cambio de las políticas migratorias, lo cual se refleja en el incremento de las acciones bi y multilaterales dirigidos tanto a regularizar a los migrantes como a promover las migraciones, establecer áreas de facilitación de la circulación, facilitar el entorno y proteger los derechos fundamentales de los migrantes (Mármora, Lelio, 2003).

Es así como surgidos de los lineamientos establecidos a partir de la Conferencia Internacional sobre Población, realizada en el Cairo durante 1994, se crearon los denominados Procesos Consultivos Regionales que cubren una vasta parte del globo

(Ramírez, J. y Alfaro, Y. , 2010). En el año 1996 se realiza la Conferencia Regional de Migraciones (CRM) también denominada Proceso de Puebla, actualmente conformada por Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, y desde el año 2000 la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) denominada también “Foro Sudamericano sobre Migraciones” después que se acordara su inicio en el Encuentro Sudamericano de Migraciones, Integración y Desarrollo de 1999 realizado en Lima (Mármora, Lelio, 2003) en la que participan Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guyana.

Si bien los Procesos Consultivos Regionales son foros no vinculantes, para los Estados, de ellos se puede obtener resultados concretos y medibles, son generadores de compromisos y de establecimiento de diálogos sobre diferentes temas como la regulación migratoria, la relación entre migración y desarrollo, trabajo, salud, trata de personas, entre otros.

Estos espacios de consulta se han multiplicado a lo largo y a lo ancho del globo, en parte como una nueva forma de dar respuesta al “problema” de las migraciones bajo la impronta del enfoque de gobernabilidad o gobernanza migratoria que combina perspectivas de control y seguridad con otras de derechos humanos (Domenech E. , 2013).

La CSM comenzó caracterizándose como uno de los espacios multilaterales más importantes para el diálogo y consulta sobre temas migratorios en la región, cuyo principal objetivo era alcanzar consensos y armonizar las políticas migratorias. En ese sentido, la CSM desde sus inicios ha establecido tres principios básicos, que van a construir los ejes centrales para orientar la gestión migratoria en los países, definiendo

una identidad, en lo que se había denominado el “paradigma del desarrollo humano de las migraciones”:

- Las migraciones como parte del proceso de integración regional y subregional (CAN y MERCOSUR)
- La indudable vinculación entre el desarrollo económico y social de los países de origen y las migraciones.
- La defensa de los derechos humanos de las personas migrantes (Mármora, 2016).

Estos principios, le imprimen a este proceso su particularidad frente al conjunto de Procesos Consultivos Regionales sobre migraciones existentes (Gianelli, 2008). Entre las prioridades se registra la promoción de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, la vinculación entre los nacionales en el exterior y sus países de origen, la inserción de los migrantes en los países de destino, la regularización migratoria, la gobernabilidad de los flujos migratorios, la generación de información y conocimiento acerca de los procesos migratorios intra y extra regionales, la modernización de las administraciones nacionales migratorias y la actualización de las legislaciones migratorias nacionales (Mármora, 2016). Se deja de lado el hecho de tratar a los movimientos migratorios bajo el concepto de control desde los gobiernos para pasar a tomarlos como la libre movilidad humana, como expresión de un proceso de humanización y de integración de la región. También se incluye al desarrollo económico y social presentándolo como la principal causa de las migraciones, siendo lo más relevante de estos encuentros, los derechos humanos de los migrantes, asumiéndolos como un compromiso de la CSM hacerlos cumplir en la región y en cada acuerdo internacional (Mármora, 2016).

En el 2004 es instalado el criterio de no securitización de las migraciones y el especial enfoque de derechos humanos, una de las bases éticas de la CSM, la cuestión migratoria es tratada atendiendo aspectos que atañen separada o simultáneamente los intereses de los migrantes y de los propios Estados que la componen, lo cual se refleja por ejemplo en el plan de acción adoptado (Mármora, 2016).

En el caso argentino, como miembro del MERCOSUR, ha establecido convenios bi y multilaterales con distintos países de la región, se destaca la firma de convenios migratorios con Bolivia y Perú, en el año 1998 y del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile en el 2002, cuyo proyecto fue aprobado en la Reunión de Ministros del Interior en 1996, siendo incorporado posteriormente a la actual legislación migratoria (Domenech, 2010). También participa en la CRM en calidad de observador y desde sus comienzos en la CSM, siendo sede de la primera conferencia realizada en el año 2000, con la cooperación técnica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en respuesta al compromiso adquirido durante el encuentro en Lima en julio de 1999.

En el ámbito nacional, la aprobación de la nueva ley de migraciones, sancionada en diciembre de 2003 y promulgada de hecho en enero de 2004 (Ley N.º 25.871) resulta un cambio decisivo en materia de políticas migratorias, se deroga la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración de 1981, más conocida como Ley Videla, basada en la doctrina de seguridad nacional (Giustiniani, 2004). Con ello se logra sentar las bases fundamentales para una política migratoria y poblacional para la República Argentina de cara al nuevo siglo y a las nuevas realidades del contexto regional e internacional. En mayo de 2010 se firmó en Argentina el Decreto N.º 616/2010, reglamentario de la ley de migraciones, su texto fue elaborado por una comisión asesora

conformada en junio de 2008 por el Poder Ejecutivo con organizaciones de derechos humanos (entre ellas, el CELS), de Naciones Unidas (el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR– y la Organización Internacional para las Migraciones –OIM–) y religiosas (Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos) (Courtis, C. y Pacecca M., 2017).

Entre otras medidas, el reglamento redujo el margen de discrecionalidad administrativa para rechazar en la frontera el ingreso de personas, incorporó y precisó criterios migratorios que no estaban previstos en la ley, al adoptar la convención de trabajadores migratorios y sus familias; reiteró la necesidad de garantizar que la retención judicial de migrantes fuese excepcional en procedimientos migratorios y aclaró que la radicación de un niño, niña o adolescente puede ser realizada por alguno de sus progenitores, sin la autorización expresa del otro (Canelo, B., Gavazzo, N. y Nejamkis, L., 2018). La ratificación de la convención y la reglamentación de la ley completaron un cuadro normativo establecido por herramientas preexistentes, para asegurar una mejor y mayor protección de los derechos de los migrantes según lo establecido por la CSM.

En 2017 y bajo una nueva gestión de gobierno, se emite en Argentina el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N.º 70/2017 que modifica buena parte de los derechos reconocidos a las personas extranjeras y sus familias (al debido proceso, a la reunificación familiar e indirectamente, a migrar) inclinando la balanza a favor de las facultades de expulsión del Estado en base a discursos de securitización. De este modo, en lugar de buscar garantizar los derechos de las personas migrantes y su incorporación social en igualdad de condiciones con los nacionales el DNU N.º 70/2017 restringe dichos derechos (Nejamkis Lucila, Garcia Lilan, 2018). La llegada de un nuevo

gobierno en 2015 trae aparejada la vuelta al paradigma neoliberal, en esta propuesta económica, política y social de transferencia de recursos hacia los grandes capitales, recorte de gasto público, etc.; en donde el migrante se vuelve un “otro” indeseable que hay que erradicar del sistema, ya que sería el culpable de los problemas económicos y sociales (Villarreal Villamar, 2018).

En el marco de este trabajo, se busca poner foco en si la legislación argentina se encuentra alineada en el ámbito regional y cotejarlos con la dirección que toma Sudamérica bajo el marco de la CSM.

Pueden mencionarse como primeros pasos en el reconocimiento de esta problemática, los trabajos y el análisis de la cuestión migratoria en estos procesos de integración subregional y en los foros consultivos regionales de autores como Mármora, Lelio (2003), Novick (2008). Se tomarán como referencia los trabajos publicados de Domenech (2010) quien analiza dentro del caso argentino la mirada que se otorga al migrante, a través de documentos oficiales e intervenciones públicas de funcionarios de gobierno involucrados o próximos al ámbito de las migraciones, indagando particularmente las recientes transformaciones políticas en materia migratoria.

Desde la perspectiva de la comprensión de la migración en el marco del Derecho Internacional Público y Humanitario, se utilizará el marco de comprensión brindado por Hunt (2010), para quien la base del análisis está puesta en la idea de humanidad y la importancia de las acciones declarativas en materia de derechos humanos.

También se tomó como referencia el trabajo de Courtis, C. y Pacecca M. (2017) para un análisis de los proyectos de ley que proponían la derogación de la Ley Videla y la creación de una nueva ley migratoria, la identificación de dinámicas y flujos migratorios en Argentina y el cambio de paradigma, luego de la modificación de la Ley

Videla, una mirada crítica sobre del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) emitido por el gobierno argentino en el año 2017, el cual endurecía la legislación migratoria.

Trabajos de Nejamkis Lucila; Garcia Lilan (2018) serán tomados como referencia para el análisis de los cambios producidos con el ingreso del DNU N°.70/2017, el cual explica que uno de los factores que socavan a las políticas migratorias son los conflictos de intereses dentro de los países receptores, a los que vincula con el modo en que funciona el sistema político y con la persistencia de ideologías nacionalistas y xenófobas, entre otros aspectos. Por otra parte, en la escuela de Copenhague, es en donde encontramos el marco general para comprender la relación entre migración y seguridad, a través de los procesos de securitización desarrollados principalmente por autores como Barry Byzan, Ole Wøever, Jaap de Wilde, entre otros; analizando también, los aportes de Parelló (2018) acerca del concepto de securitización.

Finalmente, para responder a los objetivos que se plantearán a continuación, es preciso señalar que este trabajo se enmarca en la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales, desde la cual las migraciones internacionales no son entendidas en el marco de una estructura anárquica del sistema internacional, sino de la construcción social de identidades. El constructivismo es una teoría social que entiende que, si bien existe un mundo social y un mundo material, ambos se encuentran mediados a través del lenguaje. Por lo tanto, de conformidad con esta teoría, los seres humanos no actúan solamente bajo el cálculo utilitarista de sus posibilidades materiales, como lo afirma el conductismo, sino que se conducen en base a los significados socialmente construidos de su contexto. En ese sentido, el lenguaje establece cómo las personas ven al mundo que les rodea, cómo se observan a sí mismas, cuáles son sus intereses y cómo éstos determinan lo que es una acción aceptable o no. Es decir, el constructivismo sostiene

que el mundo no es algo materialmente dado, sino que es una construcción social (Sanchez, 2012).

Objetivos:

Objetivo general

- Analizar la inclusión de los estándares internacionales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) en el marco de la gobernanza argentina durante el periodo 2010-2018

Objetivos específicos

- Describir los estándares internacionales para la regulación de las migraciones de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

- Indagar sobre la gobernanza migratoria argentina durante el período 2010-2018.

- Identificar puntos en común o divergencias entre los lineamientos de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones aplicados en la política migratoria en Argentina en el período 2010 hasta el periodo 2018.

Métodos:

Diseño:

El enfoque seleccionado para este trabajo es de tipo cualitativo y de alcance descriptivo, dado que se basó en el análisis e interpretación de la bibliografía y recopilación de documentos referentes a las migraciones, declaraciones de la CSM y políticas migratorias de Argentina. Será descriptivo, ya que no solo se hará hincapié en la recolección de datos, sino también, se realizará una descripción general del tratamiento sobre las migraciones internacionales, la relación entre el nuevo camino que tomó Latinoamérica respecto a migraciones y su convergencia en la legislación argentina.

El diseño de la investigación es de tipo no experimental, se pretende observar los acontecimientos en su contexto para luego analizarlos y detallar los fenómenos y sus relaciones evitando la manipulación de variables y longitudinal, porque se recabarán datos en diferentes puntos de tiempo, buscando realizar deducciones acerca de la evolución y sus cambios (Hernández Sampieri, C. R.; Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P., 2006)

Instrumentos:

Se recabó información sobre flujos migratorios, declaración de principios y lineamientos generales de la CSM, legislación argentina anterior, actual y su comparación con los lineamientos de la CSM, siendo lo principal en este trabajo, una observación del fenómeno en forma completa, analizando ideas y perspectivas de los actores políticos y de los diferentes trabajos que analizan la cuestión migratoria.

Todos los materiales comprendidos fueron encontrados en la web de las instituciones y en sitios académicos de internet. Para finalizar, se tomaron como fuentes primarias la documentación oficial de las Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y se abordará el caso argentino con la recolección de documentos pertinentes para la resolución del caso.

Análisis de datos:

Esta investigación se fundamentó, dentro del área de la investigación cualitativa, en lo que se denomina análisis documental, recolección de documentos y estudios académicos relacionados con el hecho o contexto estudiado. Especialmente se tuvo en cuenta la información referente migración, política migratoria, gobernanza, securitización y humanización de los procesos migratorios en Sudamérica bajo la mirada de la CSM y el comportamiento legislativo argentino alusivo a este asunto.

Tanto la bibliografía académica y los documentos se organizaron de acuerdo con la temática y por orden cronológico. Se seleccionaron aquellos textos más pertinentes para el propósito de la investigación y se realizó una lectura más exhaustiva para

obtener elementos de análisis y registrar particularidades, convergencias y contradicciones entre los mismos.

Resultados

A los fines de la presentación de los resultados, se los ha organizado en relación con cada objetivo específico de esta investigación, fueron recabados a partir de la descripción de los principios rectores de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y los fundamentos de la política migratoria argentina. 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.

Lineamientos políticos de la CSM:

La CSM ha brindado diferentes perspectivas sobre la gobernabilidad migratoria y también ha contribuido a la inclusión de problemáticas innovadoras, a ser discutidas en los espacios multilaterales sobre la materia. La declaración de principios migratorios del año 2010 y sus sucesivas declaraciones finales a partir de ese año, son asumidas por los gobiernos latinoamericanos que la componen. Estos principios propuestos como ejes centrales conciben a los movimientos migratorios no como espacio de negociación intergubernamental y eventual cooperación para el “control de los flujos”, sino como una expresión del proceso de integración de la región, haciendo hincapié en la libre movilidad dentro de la región (Mármora, Lelio, 2003). Presentan a las asimetrías del desarrollo económico a nivel mundial como una de las principales causas de las migraciones y por último los derechos humanos de los migrantes y sus familias van a constituirse en la temática relevante y permanente de las CSM. También se insiste sobre

el fortalecimiento institucional en materia migratoria, pero con el agregado de señalar la necesidad de una mayor formación profesional y técnica de los funcionarios.

Haciendo un análisis de las declaraciones finales de la CSM, se pueden destacar las siguientes recomendaciones, entendimientos y compromisos asumidos por los países sudamericanos: reafirmar el compromiso de garantizar el permanente respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares. Alentar la negociación y firma de convenios de regularización migratoria entre estados miembros de la CSM. Promover la firma de acuerdos para el logro de la movilidad con derechos de todas las personas migrantes como parte sustancial de los procesos de integración económica, cultural y social entre los países sudamericanos. Promover la migración segura y condenar el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, destacando la adopción de medidas legislativas necesarias para la tipificación de las mismas, establecer mecanismos de intercambio de información entre las autoridades de control migratorio y educar a la comunidad acerca de sus consecuencias nocivas para la sociedad. Requerir a los países extra-bloque otorgar un tratamiento justo y humanitario a los emigrantes de Sudamérica, en correspondencia con el trato brindado a sus nacionales en nuestros territorios (Mármora, 2016).

Asimismo, en el ámbito de la X CSM 2010 se suscribió el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM) para la formalización de los objetivos planteados, los cuales son recoger los principios y derechos que se han consensuado en el desarrollo de las diferentes CSM, plantear los lineamientos estratégicos y proponer programas de acción acordados.

Políticas migratorias asumidas por Argentina:

En el campo de los estudios migratorios, diversos textos señalan insistentemente la creciente tendencia de los Estados a regular los movimientos poblacionales desde perspectivas restrictivas, selectivas y securitistas que dificultan o impiden el cruce de fronteras internacionales de millones de personas que se desplazan por motivos económicos y/o por necesidades de protección (Courtis C. y Pacecca M., 2007). La República Argentina entiende que el Siglo XXI obliga a responder a la complejidad de los flujos migratorios con un cambio de paradigma en el tratamiento de las migraciones internacionales, siendo esto motor para involucrarse en los diferentes procesos consultivos y realizar acuerdos multilaterales en la región. En tal sentido, se pasó de un enfoque de seguridad y control de fronteras, basado exclusivamente en el concepto de Estado Nación, a una perspectiva integral de derechos humanos, donde el migrante es el eje de las políticas gubernamentales en la materia. En primera medida, se identifica el aporte de los migrantes al desarrollo del país, siendo la migración en Argentina fundamentalmente laboral, aporta su fuerza de trabajo en diferentes sectores de la actividad económica nacional, contribuyen al desarrollo nacional (Novick, 2008).

Argentina orienta su gestión a la regulación y gobernabilidad de los flujos migratorios, con el fin de que se efectúen de manera ordenada y sin menoscabar las garantías que exigen los instrumentos normativos nacionales e internacionales en materia de protección de los derechos humanos de todos los extranjeros que deciden ingresar y residir en el país; la gobernabilidad de las migraciones imprime en la política migratoria argentina actual un marco de legitimidad y transparencia, propiciando una gestión eficaz de las migraciones (Domenech, 2010).

Particularmente, la legislación argentina ha cambiado su visión respecto a los inmigrantes, siendo el cambio más importante de los últimos tiempos la creación de la Ley 25.871 en el año 2004 (Domenech, 2010). Se convierte así en el primer país del Cono Sur en aprobar una ley de migraciones inspirada ampliamente en el enfoque de derechos humanos, destacándose su rol como principal receptor de la región (Aris, Meza y Valenzuela, 2018). 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).

Puntos en común y divergencias entre CSM y Argentina:

Si consideramos que la CSM es sólo un órgano consultivo, se puede observar que no todos los países han realizado cambios en su legislación para adaptarse. En el caso argentino, en términos normativos, se aprueba la nueva ley de migraciones, sancionada en diciembre de 2003 y promulgada de hecho en enero de 2004 (ley 25.871) que deroga la denominada Ley Videla. En 2010 se sancionó su decreto reglamentario siendo esta nueva ley destacada en varios espacios nacionales e internacionales justamente por tratarse de una ley de avanzada en materia de migración y derechos humanos.

Con ello se pueden destacar varios puntos en común, dentro de la gobernanza argentina con los lineamientos propuestos por la CSM, ambos basaron sus principios y

leyes en el respeto a los derechos humanos de los migrantes, se destaca la significación que se le otorga a la figura del migrante en cuanto al aspecto social, económico y cultural. Predomina la noción de beneficios que aportan las personas migrantes en el desarrollo del mercado laboral. Otros conceptos que se comparten son lo de equidad y la no discriminación, destacando como primordial la igualdad en el trato y en las oportunidades e inserción social. Se establece y comparte la noción de ciudadanía aplicada, tanto la CSM como Argentina enmarcaron el derecho a la libre circulación y residencia.

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.º 25.871, 2003). 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 (Mármora, 2016).

La Ley N.º 25.871 sufrió una modificación a través del DNU N.º 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) vulnerando el debido proceso, el derecho de defensa y el derecho a la unidad familiar, siendo esto contrario al lineamiento marcado por la CSM. A comienzos del año 2018, el decreto antes mencionado fue declarado inconstitucional, aunque la decisión fue apelada, a principios del 2021 fue derogado.

Discusión:

El objetivo general de esta investigación es analizar la inclusión de los estándares internacionales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) en el marco de la gobernanza argentina, dicho objetivo fue logrado a través del análisis de la información recabada, consiguiendo alcanzar los objetivos específicos de este estudio, en cuanto a la descripción de los lineamientos sobre temática migratoria de la CSM y de Argentina, estableciendo puntos donde ambos se encuentran y en los cuales difieren, indagando en la gobernanza migratoria argentina, su humanización y securitización, tomando como punto de referencia los distintos cambios introducidos en la legislación argentina en el periodo 2010-2018.

Se observa esta investigación desde una perspectiva constructivista, entendiendo que la misma se construye a través del lenguaje, en este sentido, para que las palabras puedan condicionar a otros a hacer algo es necesario que el individuo que las profiere tenga poder, entendido no sólo como capacidad material, sino como la posibilidad de construir un régimen de verdad a través del lenguaje que se institucionaliza a través del tiempo (Sanchez, 2012). Esta construcción social puede verse reflejada, por ejemplo, en la creación de organismos de carácter consultivo, como la CSM y en el plano del derecho nacional argentino, en los diferentes cambios de la legislación migratoria reconocidos internacionalmente.

Por lo que, en base a lo expuesto, se concuerda con lo planteado por Mármora (2010) respecto a la significación que tienen los organismos consultivos como instituciones. En este caso, la CSM desde sus inicios, sentó las bases del diálogo multilateral abierto como forma de fortalecer el proceso de integración regional.

Estableciendo así, que las políticas migratorias no pueden estar al margen del enfoque de derechos humanos, lo que lleva a la hora de protegerlos a emprender la búsqueda de una mayor gobernabilidad, por ende, apela que la problemática se desarrolle en escenarios donde exista la posibilidad de formular junto a los Estados una agenda común.

Sin embargo, desde los organismos del Estado se promueve el enfoque de los derechos humanos de los migrantes siendo que aún existe una mirada que aboga a que no se abandona la lógica de costo - beneficio de la inmigración, lo cual expresa, una de las tensiones o contradicciones que genera la búsqueda de compatibilidad entre la legislación internacional sobre derechos humanos y los intereses del Estado, las prácticas estatales están dirigidas en su mayoría a la regularización de la situación administrativa de los migrantes, quedando la imagen del inmigrante signada por una visión dualista que lo concibe en términos negativos o positivos, ya sea atribuyéndole la responsabilidad de los problemas sociales o económicos del país o rescatando su contribución al crecimiento económico o su aporte al enriquecimiento cultural. Esta visión promueve la idea de que la presencia es legítima en tanto sea una contribución o ilegítima en tanto sea un problema.

Mármora (2003) por ejemplo, incluye dentro de los derechos humanos de los migrantes y sus familias el derecho a la justicia social bajo el cual, aludiendo a los derechos de segunda generación, menciona tres dimensiones que considera más relevantes: la laboral, la de los servicios sociales y la política.

En Argentina, las migraciones internacionales han formado una parte constitutiva de los proyectos políticos del Estado. A diferencia de otros países de la región, “el aparato estatal argentino posee una temprana y extensa experiencia en la

formulación de políticas migratorias” (Novick, 1997: 86). 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 N.º 25.871 en el año 2003.

La nueva ley de migración se encontraba en sintonía con las organizaciones de derechos humanos y de asistencia a inmigrantes, así como también entre los sectores parlamentarios que venían trabajando para la adopción de una política migratoria que considerara a los inmigrantes como sujetos de derecho, se 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.

En cuanto a la humanización en las leyes migratorias, Argentina trasciende la doctrina de la seguridad nacional adoptada en las normativas migratorias anteriores, incorporando los derechos humanos como matriz central de la normativa, es importante destacar los trabajos de Domenech (2010) quien introduce la idea de la retórica de la exclusión, la cual se plasmó en políticas restrictivas y en prácticas de carácter persecutorio y represivo dirigidas a la inmigración limítrofe fundadas en la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración (Ley N.º 22439) de 1981 instaurada por la última dictadura militar (1976-1983) y mantenida vigente hasta el año 2003 durante los sucesivos gobiernos democráticos.

Es muy significativo el giro que se produce entre el discurso oficial actual y el de las décadas pasadas. La incorporación de la noción de “ciudadanía comunitaria”, por

su parte, constituye otro de los quiebres con la tradición del pensamiento migratorio argentino. El Estado se compromete a velar por los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de los migrantes reconocidos en la normativa nacional e internacional, también establece una serie de medidas que facilitan la admisión a los servicios sociales básicos.

Domenech (2010) plantea también algo muy importante y difiere al afirmar que el regreso a una política de puertas abiertas, que busca restaurar la imagen de una Argentina abierta, tolerante y plural, en un contexto de integración regional, se apoya, por un lado, en una visión idílica de lo que fue la recepción de la inmigración, no reconociendo, que la política de puertas abiertas también implica conflictos y contradicciones, además de procesos y mecanismos de inclusión/exclusión, ya sea de acuerdo al origen o a la composición de los flujos migratorios. Se relativiza la postura de avanzada o contraria a la tendencia internacional que estaría asumiendo según el discurso oficial la política migratoria actual.

Cuando se analizan los mecanismos y/o procesos securitizadores identificados en las políticas migratorias de Argentina, siguiendo el razonamiento de Curtis y Pacecca (2017) y de Canelo, Gavazzo y Nejamkis (2018) desde el 2017, se ha presentado un movimiento de contrarreforma. Se presentaron decretos que reglamentan la aplicación de las leyes, restringiendo libertades y derechos que la misma ley reconoce, tornando la comprensión de la cuestión migratoria desde un paradigma humanizador a uno de securitización, insistiendo en la necesidad de una lucha integral contra el delito internacional y un mejor control fronterizo. En diferentes estudios publicados por estos autores se destaca el impacto del DNU N.º 70/2017 en la legislación migratoria, siendo

el punto exacto de inflexión en el cual divergen los objetivos propuestos por la nueva ley de migraciones (Ley N.º 25.871) de lo establecido en los lineamientos de la CSM.

Se coincide con lo expuesto por Nejamkis Lucila y Garcia Lilan (2018) en que el decreto puede tener efectos negativos en la sociedad, su accionar se extiende más allá de que incremente las deportaciones, rechazos y revocaciones de residencia. La legitimación de discursos públicos anti-inmigración que este proceso ha habilitado condiciona la vida cotidiana y el acceso a derechos de miles de inmigrantes y sus familias, convierte una xenofobia latente en nuestra sociedad en política de Estado, siendo esto sumamente grave en términos de convivencia, integración y cohesión social.

En base a lo expuesto y como conclusión, se confirma que la gobernabilidad migratoria argentina se encuentra parcialmente alineada a los lineamientos de la CSM, el decreto mencionado anteriormente, emitido por Argentina en 2017, puede interpretarse como un retroceso, mostrando una des-humanización de la política migratoria ya que introduce impedimentos concretos para el ingreso y permanencia de migrantes en el país, acelera los trámites de expulsión reduciendo las garantías procesales de las personas, vulnerando el derecho de defensa. Elimina la unidad familiar como condición para evitar la expulsión y restringe el acceso a la nacionalidad argentina, el decreto está dirigido mayormente a evitar el ingreso de migrantes y facilitar los mecanismos de expulsión de aquellos que cuenten con antecedentes penales.

Actualmente se ha declarado inconstitucional y se encuentra derogado, sin embargo, muestra el punto de inflexión en el cual divergen los objetivos principales y más destacados de la CSM, que son la defensa de los derechos humanos de los migrantes, en contraposición con los objetivos de la gobernanza migratoria argentina.

En relación con las limitaciones de esta investigación, se indican el alcance descriptivo, restringiéndose únicamente al análisis de la gobernanza migratoria argentina bajo los lineamientos de la CSM. Sin embargo, se cree que la realización de este documento es oportuna y relevante debido a la vigencia que tiene el estudio de las nuevas formas de control de las movilidades en el mundo contemporáneo, en este sentido, poder descubrir y develar el abordaje de las migraciones, permite una más amplia comprensión y entendimiento de las prácticas actuales en cuanto a políticas migratorias.

Finalmente se sugiere diferentes líneas temáticas para futuras investigaciones que se consideran relevantes e interesantes en concordancia a este trabajo, se destaca explorar más a fondo las contradicciones que se desarrollan en las relaciones estatales e intergubernamentales, las tensiones y articulaciones que se presentan en la conformación de las agendas nacional, regional e internacional en cuanto a cuestiones migratorias. Las transformaciones acontecidas en curso a nivel nacional en materia migratoria guardan una notable correspondencia con las agendas internacional y regional, a la vez que mantienen una vinculación con las demandas de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, pese a que la nueva relación entre el Estado argentino, la migración y los migrantes inaugura una etapa inédita en materia de migraciones, la política migratoria actual se inscribe en una tendencia internacional y regional, esto es, el reconocimiento formal de los derechos humanos, diferenciación entre comunitarios y extracomunitarios, introducción de medidas referidas a la integración de los migrantes y adopción del discurso pluralista, que no conlleva necesariamente una reformulación del vínculo entre migración y desarrollo. Por lo tanto, resulta imprescindible discutir en qué

medida la puesta en práctica de estos nuevos lineamientos internacionales basados en los derechos humanos son suficientes, sin una radical transformación del modelo de desarrollo económico que permita la formulación y concreción de un orden internacional alternativo.

Referencias

- Aris, Meza y Valenzuela. (2018). *Estudio De Análisis Comparativo Regional De Las Regulaciones Migratorias En América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú*. Obtenido de Espacio Público: www.espaciopublico.cl
- Canelo, B., Gavazzo, N. y Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. Si Somos Americanos. *Revista de Estudios*, 1-161.
- 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 Temas de Antropología. *Revista Electrónica*, 1-226.
- Domenech, E. (2013). Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. La gobernabilidad migratoria en la argentina. *Polis Revista Latinoamericana* (35).
- Domenech, E. E. (2010). La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina vol 23 n°1. *openedition org*. Obtenido de <http://journals.openedition.org/remi/3611>
- García, L. (2013). *Nueva política migratoria argentina y derechos de la movilidad (Tesis doctoral)*, Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires. Obtenido de <https://www.academia.edu/16424966>
- Gianelli, M. (2008). *Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. Obtenido de http://csm-osumi.org/sites/default/files/compilado_declaraciones.pdf

- Giustiniani, R. (2004). *Fundamentos de la Ley, Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Grasso, L. (1999). *Introducción a la Estadística en Ciencias Sociales y Del Comportamiento*. Córdoba: Edición Corregida.
- Hansen, R. (2010). *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. IOM Migration Research Series, N° 38. Ginebra: OIM.
- Hernández Sampieri, C. R.; Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. McGraw – Hill.
- 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*. (C. d. Argentina, Ed.) Obtenido de 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.: https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_migraciones_argentina.pdf
- Mármora, L. (2010). *Modelos de gobernabilidad migratoria Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 71-92.
- Mármora, Lelio. (2003). Políticas migratorias consensuadas en América Latina, *Estudios Migratorios Latinoamericanos. Estudios migratorios latinoamericanos*, 111-142.
- Mármora, L. (2016). *Conferencia Suramericana sobre Migraciones 2000- 2015 publicación producida por la Oficina Regional para América del Sur de la*

- Organización Internacional de Migraciones*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.11788/1542>
- Martínez Pizarro, J. (09 de 2008). *repositorio cepal*. Obtenido de América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo. Santiago de Chile: Naciones Unidas: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2535>
- Nejamkis Lucila; Garcia Lilan. (2018). Regulación migratoria en la Argentina actual: del modelo regional al recorte de derechos. *Autoctonia*, 219 - 241.
- Novick, S. (2008). *Las migraciones en América Latina : políticas, culturas y estrategias*. Obtenido de "http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20190411022510/novick_migraal.pdf"
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020). *Derecho internacional sobre migración N°34 - Glosario de la OIM sobre Migración*. Obtenido de <https://publications.iom.int/es/node/2407>
- Ramírez, J. y Alfaro, Y. . (2010). *Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el proceso puebla y la conferencia sudamericana de migraciones*. Andina migrante.
- Sanchez, L. E. (2012). ¿De qué se habla cuando se habla de Constructivismo?: Revisión de sus clasificaciones y categorías. *Revista de relaciones internacionales de la UNAM (114) Memoria Académica*, 107-129. Obtenido de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.10017/pr.10017.pdf
- Villarreal Villamar, M. d. (2018). La política migratoria argentina hoy. *REBELA revista brasileira de estudios latino - americanos v.8, n.2. mai./ago. 2018*, 1-7.