

Universidad Siglo 21



Trabajo Final de Grado - Manuscrito Científico

Carrera: Lic. en Relaciones Internacionales

El rol de la Conferencia Sudamericana de Migraciones durante la pandemia del COVID-19

The role of the South American Conference on Migration during the COVID-19 pandemic

SAPA, Agustina

RIN01403

Tutora: SESMA, María Inés

Córdoba, Julio del 2022

Índice

Introducción	4
Métodos	15
<i>Diseño</i>	15
<i>Instrumentos</i>	16
<i>Análisis de datos</i>	17
Resultados	20
<i>Desafíos de los Estados miembros de la CSM respecto del fenómeno migratorio ante el surgimiento del COVID-19</i>	20
<i>Herramientas institucionales de la CSM</i>	21
<i>Los resultados de la CSM ante la pandemia del COVID-19</i>	24
Discusión y conclusiones	28
Referencias	39

Resumen

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar las herramientas que posee la Conferencia Sudamericana de Migraciones para facilitar la cooperación de los Estados miembros sobre migraciones en el contexto del COVID-19. Para ello, se utilizó una metodología de tipo cualitativa y de alcance descriptivo, mediante el análisis de documentos oficiales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones y de la Organización Internacional para las Migraciones en relación a la pandemia del coronavirus, a través del Institucionalismo neoliberal. En los resultados, se identificaron desafíos comunes en el ámbito migratorio en la región como consecuencia del COVID-19, y se analizó la herramienta principal puesta en juego por la institución para la gestión de migraciones en América del Sur en el dicho contexto, la XIX Conferencia Sudamericana de Migraciones. Allí, surgieron principalmente seis redes de trabajo para combatir a los desafíos migratorios en la región. Se concluyó que las herramientas puestas en juego por la organización para facilitar la cooperación en tal contexto no fueron numerosas ni suficientes dado su bajo nivel de institucionalización. Sin embargo, al concluir la investigación, se destacó la flexibilidad de la institución para facilitar el dialogo entre sus Estados miembros ante un contexto crítico, como lo fue la pandemia del COVID-19.

Palabras claves: Migración Internacional, Conferencia Sudamericana de Migraciones, COVID-19, Cooperación Internacional

Abstract

The purpose of this study was to analyze the South American Conference on Migration's tools to facilitate the cooperation of member states on migration in the context of COVID-19. In order to do so, a qualitative and descriptive methodology was used, from the analysis of official documents of the South American Conference on Migration and the International Organization for Migration in relation to the coronavirus pandemic, through the view of neoliberal Institutionalism. In the results, common challenges in the migratory field in the region as a consequence of COVID-19 were identified, and distinguished the XIX South American Conference on Migration, the main tool put into play by the institution for the management of migrations in South America in this context. Six main networks emerged to combat the migratory challenges in the region. It was concluded that the tools put into play by the organization to facilitate cooperation in such a context were not sufficient because it's low level of institutionalization. However, at the conclusion of the investigation, the flexibility of the institution to facilitate the dialogue between its members in a critical context, such as the COVID-19 pandemic, was highlighted.

Keywords: International Migration, South American Conference on Migration, COVID-19, International Cooperation

Introducción

Desde los inicios de la humanidad, el ser humano se traslada a nuevos territorios, diferentes de su lugar de origen, por diversas razones. Generalmente, se moviliza en búsqueda de una vida mejor. La migración internacional tiene lugar cuando la persona se traslada a través de una frontera internacional (OIM, 2019). Este es uno de los fenómenos sociales, económicos y políticos, que cobró especial interés en la agenda internacional en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI. Esto se debe al impacto de la globalización en este fenómeno.

La globalización es un fenómeno que abarca lo político, lo económico y lo social. En este trabajo, me interesa hacer referencia a la globalización económica, particularmente. Se caracteriza por ser un proceso de creciente integración de economías a través del intercambio de capital, mano de obra, bienes y servicios; por posibilitar la internacionalización del trabajo y por las profundas transformaciones sucedidas en los procesos productivos, que se sustentan en las revoluciones de TIC. Siguiendo a Muñoz Jumilla (2002), la globalización económica ha sido un factor que ha impulsado y acelerado los movimientos migratorios internacionales en el último tiempo. Ha incentivado la información constante, el abaratamiento de los medios de transporte, el funcionamiento dinámico del tráfico de inmigrantes ilegales, entre otros, por lo que se podría decir que se facilitan las condiciones de movilización internacional (Muñoz Jumilla, 2002).

En el contexto del Siglo XX, donde las migraciones internacionales se convierten un fenómeno relevante en la agenda internacional, la figura del migrante no solo compete al Estado. Si bien la política migratoria es un elemento esencial de cada Estado, nuevos actores comienzan a introducirse en la temática. A partir de las primeras décadas del siglo

XX comenzaron a surgir las primeras conversaciones para una regulación internacional de las migraciones.

Se creía que tras la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991, tendrían lugares grandes movilizaciones hacia los países del centro. Tras las catástrofes de la Primera Guerra Mundial y las grandes movilizaciones de territorios, comienza a comprenderse a este fenómeno como una “problemática” que requería una respuesta internacional (Parsanoglou y Tsitselikis, 2015). Luego de la Segunda Guerra Mundial, se crearon organismos internacionales relevantes a estos intentos de regulación internacional. Entre ellos se destacan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), el cual luego se transformará en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (Betts y Kainz, 2017).

En el continente americano, la regulación regional de los movimientos migratorios se ha desarrollado a partir de la década de 1980 en los espacios de integración regional como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN) o el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) (Mármora, 2003).

Además de los Procesos Regionales de Integración, surgen en el marco de esta temática los Procesos Consultivos Regionales (PCR), luego de la Conferencia Internacional sobre Población realizada en el Cairo durante 1994. Según la OIM, estos procesos son mecanismos de consulta interestatales. Implican diálogos de política e intercambio de información regionales, dedicados a discutir temas específicos de migración de manera cooperativa entre los Estados de una región, y pueden ser asociados oficialmente con instituciones regionales formales, o ser informal y no vinculante (OIM, s.f.).

En este marco, desde el año 1996 se realiza la Conferencia Regional de Migraciones (CRM) 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 Suramericana sobre Migraciones (CSM) de la que participan Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guyana. Estos espacios de consulta para la discusión de las políticas migratorias, surgen para dar respuesta al “problema” de las migraciones bajo el enfoque de gobernanza migratoria (Geiger y Pécoud, 2010).

Esta investigación se centra en la CSM. La misma se celebra anualmente en el territorio de algún país miembro que se ofrece a actuar como sede, organizador y anfitrión del evento y ejerce la Presidencia Pro Tempore (PPT). Además de las Conferencias anuales se realizan Reuniones Técnicas de Consulta (RTC), Reuniones Intersesionales, así como también talleres, seminarios y foros (CSM, 2016). Su objetivo es recomendar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional, teniendo como base los principios rectores de la CSM. (CSM, 2016, p. 2). En cuanto a sus declaraciones, las conclusiones a las que arriba se adoptan por consenso y se expresan mediante una Declaración Final (CSM, 2016).

La CSM, al igual que el resto de los organismos internacionales avocados a la migración internacional, busca la protección de los Derechos Humanos del migrante, quien se traslada a través de las fronteras en búsqueda de una vida mejor.

En la década de 1990 se registra un aumento notable de los movimientos migratorios, con una variación interesante. La migración internacional ya no solo se da de los países periféricos a países centrales sino también entre países periféricos, hacia un país con mayor desarrollo económico relativo. La desigualdad en la distribución de la

renta, la falta de empleo y necesidades básicas insatisfechas en el país de origen determinan una situación crítica para buscar mejores condiciones de vida en otros países (Muñoz Jumilla, 2002).

Esta movilización, cuya idea trae consigo un futuro prometedor, implica numerosos riesgos para los migrantes. Estos van desde la discriminación hasta la muerte. ¿Podría decirse que esta última oración resume lo sucedido con las migraciones en el contexto de la pandemia del COVID-19?

Esta crisis mundial comienza en China a fines del 2019, en la ciudad de Wuhan donde se reportaron 27 casos de neumonía de etiología desconocida. Días después, en China se habían reportado 835 casos. El 13 de enero se reportó el primer caso de este virus potencialmente letal en Tailandia, luego en Corea del Sur, hasta expandirse en numerosos países de mundo (OMS, 2020).

En América del Sur, el primer caso tuvo lugar en Sao Paulo, Brasil a fines de febrero. En abril, todos los países de la región habían registrado al menos un caso. Para mayo, Brasil ya era el tercer país del mundo con más casos. El número de contagios en la región rondaba los 500,000, convirtiendo a la misma en un nuevo epicentro de la enfermedad (OMS, 2020). Debido a la veloz expansión del virus a lo largo y ancho del globo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara el 11 de marzo de 2020 al COVID-19 como una nueva pandemia mundial (OMS, 2020).

Siguiendo a Lozano (2020), una de las características inéditas de este fenómeno, en el contexto de una incipiente globalización, es que suspendió prácticamente toda movilidad humana a nivel global. Esta crisis sanitaria global sin precedentes, llevó a los mandatarios de los Estados a intentar proteger a su población a través de diferentes medidas. Entre ellas, una medida – casi generalizada – para evitar una mayor propagación

del virus fue el cierre de fronteras. En América del Sur todos los países han impuesto algún tipo de restricción a la movilidad. Las medidas han ido variando a lo largo del tiempo, a medida que fue evolucionando la pandemia. Respecto de la entrada de extranjeros, las regulaciones se han acrecentado (OIM, 2020).

Sin precedentes, el COVID-19 suscitó una crisis mundial, y no solo sanitaria, sino también migratoria y de seguridad. La OIM la caracteriza como la peor crisis de movilidad antes vista, transformando los patrones de movilidad globales y generando una especie de varamiento global (OIM, 2020). Particularmente en América del Sur, la pandemia desató un movimiento de securitización entre los países de la región.

La noción de securitización, en el ámbito de las políticas migratorias, plantea un concepto de criminalización del migrante, endurecimiento de políticas y adopción de medidas restrictivas. Con el brote del COVID-19, se asistió a un fenómeno por el cual el otro-migrante se comienza a percibir como amenaza.

La securitización se manifestó en tres variables : 1) la proliferación de discursos que identifican a los vecinos como una amenaza a la seguridad y la salud; 2) una fortificación y militarización de las fronteras, concebidas ahora como espacios de peligro; y 3) un incremento de la actuación de los militares en cuestiones de salud. (Frenkel y Dasso Martorell, 2021, p. 4)

De esta manera, el brote de COVID-19 y la caracterización del virus en diferentes países como “enemigo” permitió que se identifique al ‘otro’ como una amenaza (Frenkel y Dasso Martorell, 2021). El otro se convierte en un potencial portador del virus, en un nuevo punto de contagio, y por lo tanto, en una amenaza. El cierre de fronteras se vuelve una herramienta para evitar la entrada de extranjeros, potenciales infectados, potenciales amenazas. Esto, por un lado, contribuyó a generar un escenario de inseguridad entre los

países de la región (Frenkel y Dasso Martorell, 2021). Por otro lado, instó a que los Estados adoptaran estrategias individuales frente a la crisis sanitaria (Riggirozzi, 2020).

La implementación de medidas de restricción a la movilidad de las personas – como toques de queda, cierre de fronteras, cuarentenas y aislamiento social – colocó a muchos migrantes en situación de vulnerabilidad. Siguiendo estudios desarrollados por el Banco Interamericano de Desarrollo, los cierres de fronteras representan retos para los migrantes, tales como:

Aumento de la migración clandestina y del riesgo de tráfico de personas; inmovilización de los migrantes en tránsito que no tienen donde quedarse; paralización de las economías fronterizas; y dificultad de retorno de migrantes que prefieren regresar a su país ante la crisis. (BID, 2020)

Si ya el hecho de migrar en sí mismo trae aparejados diversos retos y situaciones de vulnerabilidad, puede imaginarse uno la dimensión que toma en medio de una pandemia mundial. Los riesgos de discriminación, marginalidad y muerte aumentan exponencialmente. Se convierte a la persona migrante en el perfecto chivo expiatorio y se legitima al Estado y sus intervenciones extremas sobre las fronteras (CLACSO, 2020).

Con respecto a los antecedentes que guían esta investigación, existen numerosos estudios académicos precedentes que han abordado la construcción de espacios globales, regionales y sub-regionales que intentan regular las migraciones internacionales. En materia de espacios globales, encontramos estudios relevantes como los de Betts, A. y Kainz, L. (2017) y Parsanoglou, D. y Tsitselikis, K. (2015), que hacen un recorrido histórico de los espacios globales que comienzan a surgir en las primeras décadas del siglo XX con el objetivo de lograr conjuntamente una regulación internacional de las migraciones.

Hay un conjunto de estudios descriptivos que han relevado los espacios existentes en América Latina y relatan sobre su origen, estructuras y temas centrales a trabajar. Entre ellos se destacan como antecedentes relevantes de esta investigación los estudios de Martínez Pizarro, J. y Stang, F. (2006); Novick, S. (2010); Margheritis, A. (2013); y Mármora, L. (2003).

Cabe destacar que existen una menor cantidad de antecedentes científicos que hayan tratado la conformación y el desarrollo de la CRM y la CSM. Se han abordado estudios sobre la conformación y desarrollo de estos PRC, identificando los principales temas y enfoques, entre ellos seguridad y derechos humanos, de estos espacios hasta el año 2010. Entre ellos se destaca la investigación de Ramírez, J. y Alfaro, Y. (2010). Al centrar esta investigación en la CSM, dos antecedentes relevantes trabajados son: por un lado, una descripción de las reuniones y las temáticas centrales a la vez que describe su funcionamiento siguiendo a Gurrieri, J. (2007); y por otro lado, el ideario de la gobernabilidad migratoria en la CSM durante el período 2000-2010 siguiendo a Ortiz, C. (2011).

Por otra parte, la pandemia del COVID-19 fue y es un fenómeno que ha impactado notablemente en la producción académica, ya que los investigadores se interesan por comprender como este suceso ha cambiado las reglas del juego en todas las variables. Han sido relevantes para esta investigación los estudios académicos que describen y explican el fenómeno del COVID-19, aquellos que analicen el impacto de la pandemia respecto de las migraciones en América del Sur y especialmente, aquellas investigaciones que detallen el impacto del cierre de fronteras del 2020, causado por este fenómeno inusual, en las migraciones. En esta materia, se destacan investigaciones relevantes como las de Bogado Bordazar, L. (2021) sobre el impacto de la pandemia en las migraciones regionales latinoamericanas; Liberonna Concha, N. (2020) sobre las fronteras y la

movilidad humana en América Latina en la re conceptualización sobre las fronteras; Frenkel, J. y Dasso Martorell, A. (2021) respecto de la Pandemia y la desintegración regional sudamericana; entre otros.

Ha sido de fundamental interés para esta investigación conseguir antecedentes sobre el manejo internacional de las migraciones en el contexto del COVID-19. Se destaca como antecedente una interesante investigación académica de Lozano, Y. (2020) sobre la gestión migratoria de la pandemia en Sudamérica a través de la OIM.

Es relevante mencionar que no se han encontrado antecedentes que vinculen el manejo regional de migraciones en América del Sur durante la pandemia, ni tampoco del manejo de la Comisión Sudamericana de Migraciones durante este fenómeno.

Para comprender el rol de la CSM respecto de la pandemia del COVID-19 en la región, de manera teórica y conceptual, esta investigación toma los aportes teóricos de Keohane, Robert y su teoría del Institucionalismo neoliberal (1993).

Este cuerpo teórico comprende al Sistema Internacional de manera anárquica. Si bien los Estados son la unidad central de este sistema, existen también otros actores no estatales, como organizaciones internacionales, empresas multinacionales, entre otros. Desde esta teoría, se parte de la noción básica de que los Estados actúan siguiendo sus propios intereses, pero esto no significa que no puedan cooperar. ¿En qué condiciones es esto posible? Es aquí donde entran las instituciones internacionales.

Keohane (1993) realiza una definición de institución, entendida como: “conjunto de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad, y configuran las expectativas” (p. 16).

Existen diferentes categorizaciones de instituciones en el sistema internacional: organizaciones, regímenes internacionales y convenciones.

A través del dilema del prisionero, el autor explica cómo es posible que las instituciones ayuden a los Estados a cooperar. Siguiendo a Keohane (1984), las instituciones brindan el marco propicio para la cooperación y así, eliminar los miedos de traición o trampa y las ganancias relativas y absolutas. Se garantiza como primer movimiento del juego la cooperación, gracias a intereses y objetivos en común. En particular, “las instituciones reducen los costos de hacer, monitorear y hacer cumplir las reglas – costos de transacción –, proporcionan información y facilitan la adopción de compromisos creíbles” (Keohane, 2004, p. 3).

Las instituciones internacionales se vinculan estrechamente con los Estados porque influyen en los incentivos que éstos tienen para participar o no de las mismas. El autor sostiene que las instituciones internacionales poseen mecanismos para ayudar a los Estados a cooperar en temáticas de interés común. Por tanto, los Estados cooperan entre sí pero, a través de actores intermedios como las instituciones internacionales y las reglas de conducta internacionales, influyendo éstas a su vez, en el comportamiento de los Estados.

Dentro de las herramientas de la institución para favorecer la cooperación entre Estados miembros, se destaca que estas:

1. Generan flujos de información entre los participantes.
2. Llevan a cabo el control de cumplimiento de compromisos.
3. Analizan la credibilidad de las promesas.
4. Crean expectativas con la solidez de los acuerdos.

En síntesis, las instituciones influyen en el accionar de los Estados hacia una mayor cooperación, en tanto que afectan positivamente los flujos de información, el cumplimiento de los compromisos, la credibilidad y las expectativas de los acuerdos.

Además, esta teoría brinda tres criterios para evaluar el funcionamiento de la institución, partiendo del supuesto inicial de que las instituciones ayudan a la cooperación. Estos son: el nivel de comunidad, de especificidad y de autonomía. Se detallará posteriormente.

Se seleccionó esta teoría ya que, si bien entiende a los Estados como principales actores del Sistema Internacional, otorga importancia a las organizaciones e instituciones, y postula que los Estados deben tener intereses en común para poder cooperar en temáticas determinadas a través de las instituciones. En el contexto de una crisis sanitaria mundial como la del COVID-19, los Estados sudamericanos – a través de la CSM – tienen como objetivo común trabajar en conjunto para proporcionar migraciones seguras.

En ese sentido, la presente investigación busca analizar y describir el rol de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones para la gestión de migraciones en la región de América del Sur en el contexto del COVID-19. Se pretende analizar las herramientas que posee la CSM para facilitar la cooperación de los Estados miembros en la temática de migraciones en dicho contexto.

La motivación de este proyecto surge al reconocer que la pandemia ha sido un antes y un después en todas las variables del globo, incluso en las migraciones. Como se menciona anteriormente, el cierre de fronteras de los Estados como medida de seguridad contra el virus, fue precursor de una crisis migratoria sin precedencia, según la OIM (2020). Esto se agrava en una sub-región como América del Sur, caracterizada por sistemas sanitarios más débiles para paliar una crisis sanitaria de tal magnitud y migratoriamente avasallada aún por el éxodo venezolano. En este contexto, los migrantes en la región se ven comprometidos en situaciones de vulnerabilidad.

Esta investigación es relevante para la disciplina de las Relaciones Internacionales por su intención innovadora de analizar los efectos de una pandemia en las migraciones en América del Sur; comprender el papel de la CMS, una institución sub-regional, en este trascendente fenómeno y; analizar la capacidad de cooperación estatal en dicho marco y contexto.

Objetivo general

Analizar las acciones de la Conferencia Suramericana de Migraciones para la cooperación internacional entre los Estados miembro respecto de las migraciones ante la pandemia del COVID-19 en América del Sur.

Objetivos específicos

1. Comprender los desafíos surgidos de la pandemia del COVID-19 para los Estados miembro de la CSM respecto del fenómeno migratorio en la región.
2. Describir las herramientas con las que cuenta la CSM para facilitar la cooperación internacional entre los miembros en materia migratoria ante el surgimiento del COVID-19.
3. Identificar los resultados de las herramientas aplicadas por la CSM para cumplir con sus objetivos de cooperación en un contexto de crisis migratoria agravada.

Métodos

Diseño

Para comprender el rol de la CSM respecto de la pandemia del COVID-19 en América del Sur se utilizó un diseño con un enfoque cualitativo. En este tipo de enfoque, se emplea la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación. La acción indagatoria se mueve entre los hechos y su interpretación, de manera dinámica en ambos sentidos (Hernández Sampieri, 2014).

La elección del enfoque cualitativo en esta investigación se debe a que “el propósito es examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados” (Hernández Sampieri, 2014, p. 358), especialmente cuando nos referimos al modo en que la CSM y sus Estados miembros comprenden las migraciones y cómo deben ser tratadas – a través de la cooperación –, en un contexto único como el de la pandemia.

Respecto del alcance del presente manuscrito, este es de carácter descriptivo ya que se busca “especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice” (Hernández Sampieri, 2014, p. 80). En esta investigación, se busca especificar el rol de la CSM durante el fenómeno del COVID-19 y la crisis de movilidad en el continente sudamericano y describir las herramientas de la institución para facilitar la cooperación de sus miembros en ese contexto. El objetivo es detallar los fenómenos cómo son y cómo se presentan.

Con base en los antecedentes previamente mencionados, en este trabajo se intenta describir la situación de pandemia del COVID-19 en América del Sur para comprender y

describir el rol que ocupa la CSM en este fenómeno. Siguiendo a Hernández Sampieri (2014), el valor de este tipo de estudios reside en su capacidad para “mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un fenómeno, suceso, contexto o situación” para evidenciar un comportamiento (Hernández Sampieri, 2014, p. 92). Particularmente sobre este trabajo, su valor está en mostrar con precisión las dimensiones migratorias de la crisis mundial causada por la pandemia para evidenciar el rol de la CMS en relación a ello.

El diseño se refiere al plan desarrollado para obtener la información que se desea. En la presente investigación, se siguió un diseño no experimental, ya que la investigación se realizó sin la manipulación deliberada de variables y se observaron los fenómenos tal cual sucedieron para después analizarlos (Hernández Sampieri, 2014). Respecto del tipo de diseño, este es de tipo transeccional o transversal, ya que recopilan datos en un momento único, es decir, en un solo momento o punto en el tiempo.

La elección de este tipo de diseño se fundamenta en el interés por comprender el rol de la CSM en un contexto especial – un momento único – para las migraciones, como la pandemia del COVID-19, agravado por el cierre de fronteras en los Estados.

Instrumentos

Esta investigación se sustentó en la recopilación de documentos oficiales producidos por los espacios regionales seleccionados y estudios académicos sobre la temática. En primer lugar, se llevó a cabo la recolección, sistematización de la bibliografía disponible en relación al problema de investigación; en segundo lugar, se procedió a la recolección de documentos producidos por la Conferencia, en particular, a las declaraciones finales.

Dentro de los primeros, se destacan estudios académicos que analizan el impacto del COVID-19 en la movilización internacional.

Dentro de los segundos, se destacan aquellos documentos producidos por la CSM, por un lado respecto de su organización y funcionamiento, y por otro lado en relación al COVID-19. Si bien la producción de documentos de la CSM sobre el COVID-19 no ha sido de gran volumen, se realizó la XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones en relación a los desafíos para región presentados por la pandemia. Por tanto, esta investigación utilizó la documentación resultante de dicha Conferencia para analizar el rol de la institución ante el fenómeno.

Además, la CSM recomienda contenidos sobre el COVID-19 en América del Sur producidos por la OIM, incluyendo reportes, informes, publicaciones, entre otros. Entre ellos se destacan: “Analytical Snapshots IOM” (OIM, 2020), “COVID-19: Análisis en la movilidad regional de América del Sur” (OIM, 2020), “COVID-19 Emerging Immigration, Consular and Visa Needs & Recommendations” (OIM, 2020). Por lo que esta investigación también los tomó como documentos relevantes. Sumado a estos, desde que comenzó la pandemia de COVID-19, la OIM para América Latina ha estado publicando Hojas Informativas sobre diversas cuestiones relacionadas a la COVID-19, su impacto sobre la migración y los desafíos que la misma trajo aparejados (OIM, 2020), relevantes para este trabajo.

Análisis de Datos

El análisis de datos se realizó a través del análisis de contenido. Esta es una técnica de interpretación y comprensión de documentos que tiene en cuenta el contexto en el que se produce y tanto lo manifiesto como lo latente en los textos (Hernández Sampieri, 2014). Se utilizó un análisis de contenido cualitativo.

Para comprender el rol de la CSM ante el COVID-19, se hizo relevante entender los desafíos en la movilización internacional en la región ocasionados por la pandemia y

el cierre de fronteras. Por ello, a los fines de analizar las acciones desarrolladas por la CSM para brindar un marco propicio para la cooperación entre los Estados miembro respecto de las migraciones durante la pandemia de COVID-19, se recolectó y sistematizó informes y comunicados de la OIM, mencionados anteriormente, y conferencias de la CSM, particularmente la XIX CSM.

Se puede categorizar dichos documentos en tres principales categorías: en primer lugar, aquellos referentes a los desafíos migratorios acarreados por el COVID-19 en la región Sudamericana; en segundo lugar, aquellos referidos a las herramientas institucionales de la CSM y; en tercer lugar, aquellos acerca de las respuestas institucionales de la CSM y de la cooperación entre sus miembros para dichos desafíos.

Se utilizaron los informes de “COVID-19: desafíos para América del Sur” desarrollados por la OIM durante la pandemia, como el marco para comprender los retos en materia de migraciones en la región. En América del Sur todos los países han impuesto algún tipo de restricción a la movilidad. Las medidas han ido variando a lo largo del tiempo, a medida que fue evolucionando la pandemia. En este contexto, América del Sur debe enfrentar los desafíos que representan la migración y la circulación de personas, como la falta de regularización, la imposibilidad de acceso al destino final, entre otros (OIM, 2020).

Para estudiar las herramientas institucionales con las que cuenta la organización, se utilizó la documentación oficial sobre reglamento, composición, principios generales y lineamientos. Además, se utilizaron aportes académicos que analizan la composición y funcionamiento de la CSM, tales como: “Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migración” (Ramírez G., J. y Alfaro A., Y, 2010), “El proceso consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre migraciones” (Gurrieri, s. f.) y “Algunas dimensiones del ideario de la

governabilidad migratoria: el proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones” (Ortiz, C., 2011).

Por último, para analizar el rol particular de la CSM ante la pandemia en la movilización, se utilizaron, en primer lugar, las documentaciones y declaraciones finales de la XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones respecto del COVID-19 y, en segundo lugar, informes recomendados y comunicados de prensa de dicha institución.

Resultados

Desafíos de los Estados miembros de la CSM respecto del fenómeno migratorio ante el surgimiento del COVID-19

La pandemia del COVID-19 repercutió en una crisis de movilidad mundial. En este contexto, América del Sur debió enfrentar los desafíos que representan la migración y la circulación de personas.

De acuerdo a los datos recogidos en las Hojas Informativas de la OIM para América del Sur (2020) y su posterior análisis, los desafíos presentados ante los Estados miembros de la CSM en el contexto de la crisis de movilidad por el COVID-19 son:

1. Facilitar el trámite de regularización para los migrantes.
2. Afrontar y reparar las consecuencias en la economía, en relación al aporte migratorio en el mercado laboral.
3. Satisfacer las necesidades básicas de los migrantes.
4. Resguardar la migración irregular.
5. Atender a los migrantes varados.
6. Realizar controles sanitarios para traslados e ingresos seguros.
7. Garantizar viajes seguros y ordenados para las personas en movilidad.
8. Trabajar contra el discurso de odio y discriminación hacia el migrante en este contexto.
9. Proteger a las mujeres, niños y niñas y adolescentes migrantes en el contexto de la pandemia.
10. Trabajar contra la trata de personas en este contexto.

11. Trabajar por la reunificación familiar.

Herramientas institucionales de la CSM

A pesar de la existencia de diferentes espacios multilaterales en la región para tratar el fenómeno de migraciones, la CSM se consolidó como el primer espacio de diálogo multilateral sobre esta temática. Surgió en el “Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo” realizado en Lima en 1999. En este encuentro, los gobiernos reunidos reconocieron la importancia de los movimientos migratorios dentro de la región. Así, se estableció dar continuidad a las reuniones sobre asuntos migratorios y encontrar soluciones acordes con los intereses de los países involucrados. Se manifestaron objetivos e intereses en común entre los Estados de la región que dieron inicio a la CSM, en busca de mayor diálogo y cooperación en el marco migratorio.

Actualmente, la CSM “constituye la instancia superior de decisión política del proceso sudamericano, orientada a generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales.” (CSM, 2016, p. 2). Cuenta con la participación de los doce gobiernos suramericanos e incluye a organismos internacionales, representantes de la sociedad civil y de gobiernos específicos en calidad de observadores.

Respecto de su estructura institucional, esta cuenta con un cuerpo ordenado. Existen dos tipos de reuniones: por un lado, la reunión intersesional, aquella instancia intergubernamental donde se establecen los objetivos generales, metodología, plan de trabajo y la temática a trabajar en la próxima conferencia. Por otro lado, la reunión anual intergubernamental, aquella caracterizada por ser la instancia superior de decisión política conformada por los delegados oficiales de los Estados miembros.

Participan de esta Conferencia también diversos organismos internacionales y Estados observadores. A su vez, pueden participar invitados especiales, como expertos o técnicos. Dicha Conferencia se celebra anualmente en el territorio del país que ostente la PPT. La Presidencia Pro-Témpore es ejercida por un Estado miembro anualmente.

La Troika es una instancia de consulta y apoyo de la PPT en diferentes temas relacionados con la CSM. Está constituida por el país miembro que ejerce la PPT, el anterior a este y el siguiente.

La CSM cuenta con una Secretaría Técnica (ST) especial. Esta es dirigida por la Oficina Regional para América del Sur de la OIM, con sede en Buenos Aires, y su objetivo es impulsar y apoyar mecanismos de seguimiento. A su vez, garantiza la comunicación, coordinación e intercambio de información entre los países miembros.

Además de las Conferencias anuales, se han celebrado Reuniones Técnicas de Consulta (RTC) y se han efectuado una serie de talleres, seminarios y foros, sobre temas de relevancia para los Estados miembros de la CSM.

De cada CSM se derivan resultados. Las conclusiones o recomendaciones a las que arriba este PRC se adoptan por consenso y se expresan mediante una Declaración Final que se emite al concluir cada Conferencia. El objetivo de la misma es garantizar la continuidad del tratamiento de aquellos temas, permitiendo a la PPT, a la ST y a los Estados Miembros hacer seguimiento de los compromisos adquiridos. Cada Declaración es adoptada como instrumento de compromiso entre los Estados miembros que participaron de la Conferencia (CSM, 2016).

Una Declaración relevante de destacar es la “Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la CSM” (2010). La CSM cuenta con sus propios lineamientos generales y principios respecto de la gestión migratoria, redactados

entre la IX y la X CSM – realizadas respectivamente en 2009 y 2010 –. En este documento, los Estados miembros coincidieron en el reconocimiento del derecho a migrar, a no migrar y a trasladarse; así como también, en la idea de que la migración es un fenómeno que debe ser abordado en su integralidad, a través de un tratamiento multidisciplinario y multilateral, en el que la cooperación internacional es fundamental.

Así, el enfoque de la gobernabilidad migratoria empezó a prevalecer en los países de la región. Este enfoque hace especial énfasis en los Derechos Humanos y es relevante para el esquema de trabajo de la CSM y para las acciones de coordinación entre los países. Se le reconoce a la CSM un rol importante a la hora de fomentar la consulta e intercambio de información y coordinación entre los distintos niveles de toma de decisión política, tanto dentro como entre países, lo que refleja en parte la idea de “gobernanza multinivel”.

Otra Declaración importante de analizar para esta investigación es aquella que hace referencia al reglamento de la CSM. En el marco de la XVI CSM realizada en 2016, se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento, con la finalidad de establecer parámetros de actuación para sus Estados miembros, en torno al tratamiento de cuestiones migratorias.

Para dar seguimiento a las decisiones tomadas se elaboró el “Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur”, el cual tiene como objetivo la formulación de temas, objetivos y acciones de interés para la región. Este programa de trabajo se actualiza periódicamente, según decisión de los países miembros, en el marco de las deliberaciones de cada Conferencia.

En base a lo expuesto previamente, puede decirse que la particular estructura y forma de trabajo de la CSM le ha posibilitado mantenerse actualizada y abarcar hechos extraordinarios que inciden en los movimientos migratorios regionales y mundiales,

como es el caso de la pandemia de COVID-19. En medio de este inédito fenómeno sanitario y migratorio, la CSM presenta herramientas para la cooperación.

La República Argentina asumió la PPT de la CSM en septiembre del año 2020 con el objetivo de reactivar este espacio de cooperación regional intergubernamental frente a los desafíos emergidos por la emergencia sanitaria de la pandemia y la creciente movilidad migratoria en América del Sur.

Así, la XIX CSM se llevó a cabo los días 25 y 26 de agosto de 2021 con la presencia de los doce Estados suramericanos bajo el lema “Migración y Acceso a Derechos. Los desafíos de la región frente a la pandemia del COVID-19. Experiencias y Lecciones aprendidas. Una mirada al futuro”.

En la apertura de la XIX se expresó que “la activación de la CSM tiene mucha importancia, ya que es el ámbito natural para discutir la política migratoria en la región” y se resaltó que debido al contexto de pandemia “ha sido algo sumamente desafiante haber podido generar políticas para el bienestar de las poblaciones en este contexto, y ha sido sumamente importante poder haber conocido otras experiencias” (CSM, 2021).

La XIX CSM es la principal herramienta que brinda la CSM para facilitar la cooperación internacional entre sus Estados miembros en el contexto del COVID-19. En esta Conferencia, que sucedió virtualmente, se generó un espacio de diálogo y cooperación entre sus Estados miembros – siguiendo sus lineamientos generales, principios y responsabilidades – para brindar una respuesta eficaz y colectiva para la crisis de movilidad regional, agravada en el contexto de la pandemia.

Los resultados de la CSM ante la pandemia del COVID-19

Como se menciona anteriormente, en el contexto del COVID-19 y los desafíos migratorios presentados en la región, tuvo lugar la XIX CSM, con el objetivo de tratar los

desafíos surgidos a la región frente a la pandemia. De esta Conferencia, resultó la Declaración de Buenos Aires (2021). Su objetivo principal fue “estimular la coordinación y cooperación entre los Estados miembros en el desafío que significa la gestión migratoria en tiempos de restricciones a la movilidad por efecto de la pandemia del COVID-19.” (CSM, 2021, p. 2)

Finalmente, se presentaron los siguientes resultados:

En primer lugar, se crearon seis redes o grupos de trabajo. Estas son:

1. Red de Gestión de fronteras

El principal objetivo para esta red de trabajo fue emprender un espacio de coordinación y cooperación regional y un intercambio de experiencias en el marco del proceso de reapertura de fronteras en el contexto del COVID-19. Como resultado principal, se lanzó la Plataforma Suramérica Abierta, una iniciativa desarrollada entre la CSM y el Foro Especializado Migratorio (FEM) del MERCOSUR bajo la PPT Argentina, con el apoyo del Fondo de la OIM para el Desarrollo. Tiene como objetivo facilitar el acceso a información actualizada y confiable sobre las medidas sanitarias y de movilidad humana que adoptan los gobiernos de la región incluyendo: restricciones fronterizas, medidas de prevención sanitaria, documentos hábiles de viaje, etc.

2. Red de Niñez y adolescencia migrante

La principal meta de esta red fue identificar el impacto de la pandemia sobre el acceso a derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes migrantes a corto, mediano y largo plazo e incluirlos en las estrategias de mitigación y respuesta al impacto de la pandemia. Durante la XIX CSM, se aprobaron las “Recomendaciones Complementarias para los niños, niñas y adolescentes migrantes en el contexto de la Pandemia por COVID-19”

elaboradas a pedido de la CSM, por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) y la OIM.

3. Red de Integración socio-laboral: trabajo y educación

Su principal objetivo fue identificar las barreras que afectan el acceso de los migrantes a servicios básicos, incluyendo salud y educación, a la luz del COVID-19.

4. Red de Género y migración

La intención principal de esta red fue promover el diálogo sobre las medidas destinadas a, por un lado, atender la participación de las mujeres, niñas y colectivos LGBTI+ migrantes y, por otro lado, a proteger a tales grupos en el contexto de la pandemia del COVID-19. Durante la XIX CSM se elaboraron y aprobaron las Recomendaciones para la elaboración de lineamientos para la atención y protección de mujeres, niñas y personas sexo/genéricas diversas.

5. Red de Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes

El principal objetivo planteado para esta red fue identificar las nuevas barreras que han surgido para los/las migrantes víctimas de trata a la luz del COVID-19 y, compartir las buenas prácticas. Se trabajó en conjunto con el FEM para la actualización de la “Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados”, aprobada en el año 2012 por la Reunión de Ministros del Interior y Seguridad del MERCOSUR.

6. Red de Migración, medio ambiente, desastres y cambio climático

Respecto de la última red, se propuso definir conjuntamente las necesidades de migrantes ambientales y poblaciones vulnerables a los desastres y al cambio climático en el contexto de la pandemia del COVID-19. Como respuesta, se emprendió el Taller

Virtual de Capacitación "Desplazamiento transfronterizo y atención de personas migrantes en el contexto de desastres" en coordinación con la Plataforma sobre Desplazamientos por Desastres (PDD) y la OIM.

Estas redes hicieron aportes destacables para fortalecer la migración ordenada, segura y regular con enfoque de Derechos Humanos durante el contexto de pandemia.

En segundo lugar, luego de dos años sin sesiones, a través de la Conferencia se logró el reposicionamiento de la CSM como espacio tradicional, intergubernamental, consultivo, de consensos y coordinación de políticas migratorias en la región sudamericana, que sostiene los Derechos de los migrantes y el rol de los Estados en la gobernanza migratoria.

Finalizando, el último resultado destacable de la XIX CSM fue el contacto y dialogo con la CRM. En este marco, tuvo lugar la II Reunión Plenaria entre la CSM y la CRM, bajo las PPT de la República Argentina y los Estados Unidos Mexicanos respectivamente, que contó con la participación de los 23 países americanos miembros de ambos procesos regionales, bajo el lema "En busca de acciones conjuntas para una mejor gobernanza migratoria".

Discusión y conclusiones

La presente investigación tuvo por objetivo analizar y describir el rol de la CSM para la gestión de migraciones en la región de América del Sur en el contexto de la pandemia del COVID-19. Se pretendió analizar las herramientas que posee la CSM para facilitar la cooperación de los Estados miembros en la temática de migraciones en dicho contexto. Para dar respuesta al problema de investigación, se establecieron tres objetivos específicos que facilitaron la comprensión del objetivo general mencionado anteriormente y también lo complementaron.

El primero hace hincapié en comprender los desafíos surgidos de la pandemia del COVID-19 para los Estados miembros respecto del fenómeno migratorio en la región.

Los resultados han demostrado que a partir de la crisis sanitaria global originada por el Coronavirus, se desprende una crisis de movilidad que afecta al mundo en general y a la región sudamericana en particular. De allí, se desprenden desafíos para los Estados miembros de la CSM respecto del fenómeno migratorio en el contexto de una pandemia y el cierre de fronteras como medida de securitización de las migraciones. En una línea general, los desafíos planteados se relacionan con poder cumplir con las responsabilidades adoptadas en el marco de la organización.

Siguiendo uno de los principales postulados de la teoría del institucionalismo neoliberal de Robert Keohane (1993), se comprende que en el Sistema Internacional anárquico, los Estados actúan siguiendo sus propios intereses, pero esto no resulta un obstáculo para la cooperación internacional, ya que en determinadas situaciones, pueden tener intereses en común que faciliten la misma. Por ejemplo, la CSM surge por intereses en común de los Estados miembros respecto del fenómeno migratorio en la región. En el “Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo” (1999) se

estableció dar continuidad a las reuniones sobre asuntos migratorios para encontrar soluciones acordes con los intereses de los países involucrados dentro de los canales signados por el diálogo y la concertación (Ramírez y Alfaro, 2010).

Los Estados miembros poseen elementos en común que han propiciado el surgimiento de intereses compartidos en el marco del fenómeno migratorio. Hay tres características principales que comparten los países miembros: “con mayor o menor intensidad, son países de emigración; el grueso de la misma está concentrada en Estados Unidos y Europa y, hay un considerable flujo de migración intrarregional”. (Ramírez y Alfaro, 2010, p. 6)

Las instituciones pueden funcionar solo en la medida en que haya un interés en común, y que eso signifique ganancias en términos absolutos, que sean lo suficientemente relevantes como para que el Estado decida sacrificar las ganancias inmediatas que implican no cooperar (Keohane, 1993). Con el surgimiento del COVID-19, se originan nuevos intereses en común entre los Estados miembros que pueden facilitar la cooperación en el marco de una crisis migratoria consecuente. Los desafíos sistematizados en los resultados permiten observar dificultades comunes. Así, se vuelve prioritario para la región contar con una migración regional protegida, ordenada y responsable. A largo plazo, los beneficios de esa cooperación serán superadores.

El segundo objetivo específico hace referencia a las herramientas con las que cuenta la CSM para facilitar la cooperación internacional entre los miembros en materia migratoria ante el surgimiento del COVID-19.

Respecto de las herramientas institucionales de la CSM para facilitar la cooperación internacional entre sus miembros, siguiendo los lineamientos principales del Institucionalismo neoliberal, se destaca, principalmente, una herramienta mencionada por

Keohane (1993): “Flujos de información entre los participantes y oportunidades de negociación”. Las instituciones afectan el accionar de los Estados, en la medida que a través de sus herramientas – como por ejemplo, el dialogo y la negociación – logren mitigar la incertidumbre, y así los intereses egoístas de los Estados.

Las instituciones internacionales, como actores del Sistema Internacional, atenúan los efectos de la anarquía. Esto se debe a que, al socializar la información y ofrecer espacios públicos para la cooperación y coordinación de políticas, ayudan a disminuir los niveles de incertidumbre. De esta forma, esperar lo peor de los otros Estados ya no rige como norma en un sistema con instituciones, y el dilema de seguridad se vuelve obsoleto (Keohane, 1993). La CSM, al ser entendida y valorada como un espacio de diálogo multilateral en materia migratoria, permite que se socialice la información y ofrece un espacio para la cooperación y coordinación de políticas, disminuyendo la incertidumbre.

La CSM es considerada una institución ya que es “un conjunto de reglas, formales e informales, persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane, 1993, p. 16). Respecto de las diferentes categorizaciones que hace el autor, la CSM es un régimen internacional, ya que se caracteriza por contar con reglas específicas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las Relaciones Internacionales, como en este caso, las migraciones (Keohane, 1993). Cuentan con reglas institucionalizadas más flexibles e informales respecto de las organizaciones internacionales, dado que las normas en las que se basan no son obligatorias (Prado Lallende, 2016).

El Institucionalismo neoliberal de Keohane introduce una variable independiente para comprender el Sistema Internacional: el nivel de institucionalización. En el orden mundial, el nivel de institucionalización – y por ende, de cooperación – crece a medida

que nos alejamos de las convenciones y nos acercamos a las organizaciones internacionales (Keohane, 1993). De igual manera, puede entenderse a nivel de cada institución. Al haber una mayor institucionalización en la misma, puede brindarse un marco propicio para una mayor cooperación. La institucionalización puede medirse mediante tres variables, analizando: el nivel de comunidad existente, que hace referencia a las expectativas y entendimientos compartidos; el nivel de especificidad, el cual determina cuán especificadas están las reglas; y el nivel de autonomía, que hace referencia a la independencia de la misma (Keohane, 1993).

Para analizar el nivel de institucionalización de la CSM, se debe tener en cuenta que:

-Posee un bajo o nulo nivel de autonomía: la CSM no puede alterar sus propias reglas sin esperar que los agentes lo hagan. Todas las decisiones se dan en las Conferencias de los Estados. La Conferencia per se no puede tomar ninguna decisión que resulte obligatoria para los Estados miembros.

-Cuenta con un bajo nivel de especificidad: si bien hay reglas, lineamientos y formas de participación, no cuenta con ciertos mecanismos – dada su función – relevantes para la eficacia, como por ejemplo, mecanismos de sanciones o de solución de controversias. Entonces, si bien la CSM cuenta con reglas, la especificidad no es un nivel desarrollado.

-Alcanza un nivel relativamente alto de comunidad: al no ser obligatorias las Declaraciones, los compromisos asumidos no requieren demasiadas discusiones y los Estados aceptan; puede haber un nivel de comunidad alto dado el diagnóstico compartido por los Estados acerca de la necesidad de cambiar las reglas en el ámbito migratorio, pero luego, esto no se traduce en una exigencia real. La comunidad puede ser alta, pero al ser

bajas la autonomía y la especificidad de la organización, ésta no cuenta con mecanismos para traducir esa comunidad en políticas efectivas.

Por lo tanto, en base a los principales resultados arrojados de esta investigación, se interpreta que la CSM cuenta con un nivel de institucionalización relativamente bajo.

A pesar de su bajo nivel de institucionalización, la CSM cuenta con una estructura de funcionamiento. Esta da orden a la institución, y en consecuencia, una mayor efectividad. La instancia, dentro de la estructura institucional, que es más relevante para describir en esta investigación, es la Conferencia anual. Es ese espacio público donde los Estados miembros se encuentran para dialogar, negociar, cooperar y coordinar políticas. Este espacio de dialogo ayuda a disminuir los niveles de incertidumbre.

En ese marco, como consecuencia de la pandemia, la CSM manifiesta que ante los nuevos y renovados retos se debe fortalecer el espacio compartido. La herramienta de cooperación principal a destacar en este contexto es la XIX CSM: “Migración y Acceso a Derechos. Los desafíos de la región frente a la pandemia del COVID-19. Experiencias y Lecciones aprendidas. Una mirada al futuro”. Esta Conferencia contó con la participación de los doce Estados miembros de la CSM, quienes deciden reunirse con el objetivo de abrir nuevamente el espacio de diálogo – para compartir experiencias de los países de la región en el manejo de la cuestión migratoria durante el COVID-19 – y de cooperación, para pensar soluciones colectivas para la crisis y gestión migratoria.

En el marco de la CSM durante el COVID-19, se modifican las percepciones individualistas de los Estados – ejemplificadas, por ejemplo, en el cierre de fronteras – para evolucionar hacia una percepción colectiva que incentivará a los Estados a reunirse para trabajar en conjunto respecto de la crisis de movilidad. Aquí radica la importancia de las instituciones, que modifican las percepciones sobre las motivaciones e intereses de

los Estados y brindan incentivos para adoptar determinados comportamientos hacia la cooperación (Keohane, 1993).

La CSM ejerce efecto en el comportamiento de los Estados miembros respecto del fenómeno migratorio a través de sus lineamientos, principios y reglamento establecidos. Los miembros aceptan los mismos por voluntad propia y por consenso, por lo que luego, no deben actuar en contra de ello. Por ejemplo, uno de los lineamientos principales de la CSM es “asegurar los Derechos Humanos de las personas migrantes”. Con el surgimiento del COVID-19 y el cierre de fronteras, los Derechos Humanos de muchos migrantes en la región se vieron vulnerados, sin poder tener acceso a condiciones de salud, alimentación y vivienda digna. Por lo que estos lineamientos y principios asumidos – si bien no son obligatorios –, condicionan el accionar de los Estados miembros de la CSM.

Retomando las herramientas de cooperación que presenta el Institucionalismo neoliberal de Keohane, es relevante mencionar que, sobre la “credibilidad de las promesas” y la “durabilidad de los acuerdos”, puede decirse que la CSM cumple con ellas solo en un bajo nivel. Esto se debe a que, al valorar un acuerdo en el marco de un régimen internacional, la existencia de tal régimen respalda que el acuerdo va a mantenerse en el tiempo, que va a dar sus frutos y que va impedir que los Estados incumplan. Los mismos ponen en juego su prestigio y credibilidad. Sin embargo, como en los regímenes internacionales las decisiones no son obligatorias, la CSM funciona como una institución que brinda una mayor seguridad para la cooperación y los acuerdos arribados, pero no es una garantía de la credibilidad y duración de los mismos. Y respecto del “control de compromisos asumidos”, no se detecta ningún instrumento que permita el control de los compromisos y resultados obtenidos en el marco de la Conferencia sobre el COVID-19.

Por tanto, siguiendo los resultados arrojados de esta investigación, se entiende que la XIX CSM es la única herramienta concreta – desde el Institucionalismo neoliberal –

que emplea la CSM para favorecer la cooperación en el contexto de la pandemia del COVID-19. A pesar de ello, es fundamental comprender su relevancia dado el contexto. El COVID-19 trajo aparejada una gran crisis sanitaria, particularmente en una región como América del Sur que cuenta con sistemas de salud relativamente vulnerables e insuficientes, por lo que cada Estado se vio obligado a proteger a su población de la mejor manera posible. Una herramienta indiscutida, fue el cierre de fronteras, para evitar el ingreso del virus. Esto a su vez, resultó en una gran crisis de movilización en la región, dejando a los migrantes en una gran situación de vulnerabilidad. A pesar de contar con instituciones regionales para la cooperación en materia migratoria, en primera instancia, los Estados decidieron sus medidas individualmente. El interés nacional de proteger a la población se convierte en el interés principal de los Estados.

Es aquí donde se interpreta la relevancia de la XIX CSM en este contexto. Si bien la Conferencia estaba pautada para el año 2020 y fue demorada por la pandemia, es relevante analizar que a pesar de un contexto de crisis y de individualismos en la región – y en el mundo –, los Estados miembros de la CSM se reúnen un año después en la XIX CSM para cooperar. Los Estados miembros vuelven a poner en primer plano el interés común de una migración protegida, ordenada y segura. Si bien el bajo nivel de institucionalización de la CSM no permitió que se llevaran a cabo otras herramientas ni soluciones – como reunirse en la fecha pautada para dialogar y negociar sobre la situación migratoria o como utilizar mecanismos para el seguimiento y control de compromisos – se interpreta que, dado los contextos mundial y regional analizados, la CSM pudo aplicar una relevante herramienta de cooperación internacional entre sus miembros, como es el flujo de información y negociación, a través de la XIX CSM.

El tercer objetivo específico hace referencia a identificar los resultados de las herramientas aplicadas por la CSM para cumplir con sus objetivos de cooperación en un contexto de crisis migratoria agravada.

Como se deriva de los resultados obtenidos, la XIX CSM en el marco del COVID-19 opta por la creación de seis redes temáticas regionales de la CSM para que los puntos focales nacionales puedan consensuar diagnósticos y propuestas entorno a algunas dimensiones migratorias estratégicas, tales como: Niñez y adolescencia migrante; Gestión de fronteras; Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; Migración, medio ambiente, desastres y cambio climático; Género y migración; e Integración socio-laboral, trabajo y educación (CSM, 2021).

Además de la herramienta de los flujos de información implementada por la CSM en el contexto del COVID-19 con la XIX CSM, al interpretar los resultados de la misma, se dimensiona una nueva herramienta puesta en juego, que tiene que ver con las “expectativas con la solidez de los acuerdos”, es decir, con la durabilidad de los acuerdos. En este caso, “la PPT argentina propuso el esquema innovador de Redes de Trabajo con el objetivo de dar continuidad a la labor y discusión sobre el fondo de los distintos temas que se tratan, más allá del término de una PPT”. (CSM, 2021, s.p.) Por lo que se intenta dar continuidad y durabilidad al proyecto y a los resultados, a través de la institución.

Sin embargo, respecto del control de seguimiento de decisiones – otra de las herramientas utilizadas por la CSM generalmente, a través del “Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur” –, por el momento no se ha podido encontrar información fidedigna de que algún mecanismo previsto de la CSM este encargado del seguimiento de las redes de trabajo, por ejemplo.

El bajo nivel de institucionalización de la CSM se continúa y ejemplifica en el contexto de pandemia. Es difícil determinar si los resultados de la XIX CSM son positivos o negativos, sin embargo, se puede decir que a pesar de la baja institucionalización, en un contexto tan complejo como una pandemia y consecuentemente una crisis de movilidad agravada en la región, la CSM – como régimen internacional – logro ciertos resultados. A través de los flujos de información, la Conferencia, las Redes de Trabajo y la durabilidad de las mismas, logra mitigar la incertidumbre de los actores y guiarlos hacia un espacio de cooperación.

Para dar respuesta al objetivo que guio esta investigación, sobre las acciones de la CSM para la cooperación internacional entre los Estados miembros respecto de las migraciones ante la pandemia del COVID-19 en América del Sur, se interpreta que las acciones realizadas por la CSM en un contexto de crisis son bajas – ya que únicamente se realizó la XIX CSM y como resultado de ella derivaron seis Redes de Trabajo –, y su efectividad es difícil de medir. La misma presentó dificultades a la hora de cumplir con su periodicidad anual, sus principios establecidos orientados a la protección de los Derechos Humanos de los migrantes, su enfoque de gobernanza migratoria y su control de seguimiento.

Sin embargo, el contexto se presenta en esta situación como una variable fundamental. A pesar de las escasas acciones realizadas por la CSM en el contexto planteado, la misma logró diálogo, cooperación y trabajo en conjunto entre sus Estados miembros y logró mitigar la incertidumbre y la individualización de la región en ese contexto. Esto se explica a través del Institucionalismo neoliberal, el cual plantea que ante determinadas temáticas – como las migraciones – incluso instituciones que cuenten con un bajo nivel de institucionalización, como la CSM, su estructura flexible e informal le permite realizar ciertos avances magros (Sterling Folker, s.f.). Por lo que, en lo que refiere

a sus herramientas generales y el contexto de crisis, se puede concluir que la CSM generó acciones para la cooperación entre sus miembros en el contexto del COVID-19. Siguiendo a Keohane (1993), para brindar herramientas de cooperación y soluciones más abarcativas, la respuesta es un mayor nivel de institucionalización de la CSM. Para ello, es necesaria una mayor responsabilidad de los Estados y una mayor asunción de compromisos en materia migratoria.

Recordemos además que, el Institucionalismo neoliberal no renuncia a los valores y postulados básicos del liberalismo, dentro de los cuales, se encuentra la importancia asignada a la sociedad civil, y su participación en la construcción de las preferencias estatales. Por ello, así como las instituciones internacionales constituyen mecanismos para promover la cooperación de arriba-abajo, su actuación debe reforzarse de abajo-arriba, potenciando el rol de los grupos y organizaciones domésticas para una democratización de los procesos, que ocasione mejoras de la calidad de vida (Moravcsik, 1997).

Las limitaciones que se presentaron a lo largo de la investigación se relacionan directamente con el objeto de estudio. Una de las dificultades a afrontar fue la escasa información y documentación oficial producida por la CSM, particularmente del COVID-19 y su impacto en la región, lo que dificultó el análisis de datos. La misma se direcciona a los documentos oficiales producidos por la OIM. A su vez, dado el carácter innovador de la investigación, se destacan nulos antecedentes que trabajen con la participación de la CSM en la crisis del COVID-19, y solo un antecedente que estudia la estrategia de la OIM en América del Sur en la crisis del COVID-19.

Así, esta investigación presenta la fortaleza de analizar la problemática migratoria durante la pandemia a través de una institución regional, como lo es la CSM. Ya para este momento de la historia, la CSM se ha pronunciado respecto de la crisis y ha efectuado

una Conferencia puntual para tratar la temática. Esta investigación se inserta dentro del campo de antecedentes, ya que hasta el momento – en relación a las migraciones durante la pandemia del COVID-19 – se ha estudiado únicamente la estrategia de la OIM, una organización internacional global, en su accionar en América del Sur. Este trabajo buscó explorar y describir el rol de la CSM, como institución regional para las migraciones, y la respuesta que da a la crisis de movilidad en la pandemia.

Este trabajo estuvo enfocado en un análisis de las principales acciones de la CSM ante la crisis del COVID-19 en Sudamérica, desde un enfoque regional, pero todavía hay información que merece ser profundizada: ¿Cómo se presenta el enfoque de gobernanza migratoria de la CSM en dicho contexto? ¿Fue la estrategia de la CSM efectiva para responder a los desafíos de la crisis de movilidad del COVID-19? ¿Cuáles fueron las consecuencias regionales de la restricción de la movilización? Así, se sientan las bases para futuros trabajos que pretendan profundizar y comprender estas líneas abiertas de investigación.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. (11 de mayo de 2020). “*Migrantes y COVID-19: ¿Qué están haciendo los países de América Latina con más migrantes para apoyarlos durante la pandemia?*”. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/migracion/es/migrantes-y-covid-19-que-estan-haciendo-los-paises-de-america-latina-con-mas-migrantes-para-apoyarlos-durante-la-pandemia/>

Betts, A. y Kainz, L. (2017). “*The history of global migration governance*”. RSC Working Paper Series, (122), pp. 1-22.

Bogado Bordazar, L. (2021). “El impacto de la pandemia en las migraciones regionales latinoamericanas”. Anuario en Relaciones Internacionales 2021 / (Publicación digital) ISSN: 1668-639X. Instituto de Relaciones Internacionales.

Conferencia Suramericana sobre Migraciones. (2016). “Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones”.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (8 de septiembre de 2020). “*Covid-19, nuevas fronteras y la profundización de la biomedicalización de las migraciones*”. Recuperado de <https://www.clacso.org/en/covid-19-nuevas-fronteras-y-la-profundizacion-de-la-biomedicalizacion-de-las-migraciones/>

CSM. (2010). Declaración de principios migratorios y lineamientos generales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

CSM. (2021). XIX CSM: Declaración de Buenos Aires.

Dunne, T. (2010). “*International Relations Theories: Discipline and Diversity*”. Oxford: OUP, 2nd edition. Cap. Neoliberalism.

Frenkel, A. y Dasso Martorell, A. (2021). “*Pandemia y desintegración regional: la COVID-19 y el retroceso de la comunidad de seguridad sudamericana*”. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, No. 31, septiembre-diciembre 2021. pp.25-42.

Geiger, M. y Pécoud, A. (Eds.). (2010). “*The politics of international migration management*”. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Gurrieri, J. (2007). “*El proceso consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre migraciones*”. En Leite, P.; Zamora, S. y Acevedo, L. (Eds.) Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe (pp. 443 - 466). México: Consejo Nacional de Población.

Hernández Sampieri, R. (2014). “*Metodología de la investigación*”. Sexta edición por McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.

International Organization for Migration, (s.f.). “*Regional Consultative Processes on Migration*”. Recuperado de <https://www.iom.int/regional-consultative-processes-migration>

International Organization for Migrations. (2019). “*Glossary on Migration*”. No. 34. Recuperado de <https://www.iom.int/es/migration/sobre-la-migracion>

International Organization of Migrations. (2020). “*COVID-19 Analytical Snapshots: The latest research, information and analysis on the effects of COVID-19 on migration and migrants in a fast-moving environment*”.

IOM. (2020). “*COVID-19 Analytical Snapshots: The latest research, information and analysis on the effects of COVID-19 on migration and migrants in a fast-moving environment*”.

IOM. (2020). “*COVID-19: Emerging immigration, consular and visa needs & recommendations*”. Briefs 1-4. Recuperado de <https://www.iom.int/covid-19-emerging-immigration-consular-and-visa-needs-recommendations>

Keohane, R. (1993). “*Instituciones internacionales y poder estatal*”. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. (2004). “*Power and Governance in a Partially Globalized World*”. Londres: Routledge.

Liberona Concha, N. (2020). “Fronteras y movilidad humana en América Latina”. *Rev. Nueva Sociedad*. No 289. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/fronteras-y-movilidad-humana-en-america-latina/>

Lozano, Y. (2020). “*Gestión migratoria en pandemia: La Organización Internacional para las Migraciones en Sudamérica*”. Universidad Siglo 21.

Margheritis, A. (2013). “*Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur*”. *Review of International Political Economy*, 20(3), pp. 541-575.

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

Martínez Pizarro, J. y Stang, F. (2006). “El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana”. *Rev. Papeles de población [online], SciELO*, 12(48), pp. 77-106.

Moravcsik, A. (1997). “*Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*”. *International Organization*, vol. 51, n° 4, pp. 513-553.

Muñoz Jumilla, A. R. (2002). “Efectos de la globalización en las migraciones internacionales”. *Rev. Papeles de población [online], SciELO*, vol.8, n.33, pp.9-45. ISSN 2448-7147.

Novick, S. (2010). “*Migraciones, políticas e integración regional: avances y desafíos*”. En Novick, S. (Dir.), *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa* (pp. 9-28). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

OIM. (2020). “*COVID-19: Desafíos para América del Sur*”. Hojas informativas. No 1-12. Recuperado de <https://robuenosaires.iom.int/es/hojas-informativas>

Organización de Naciones Unidas. (22 de mayo de 2020). “*América del Sur, el nuevo epicentro del coronavirus*”. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2020/05/1474862>

Organización Mundial de la Salud. (29 de junio de 2020). “*Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19*”. Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

Ortiz, C. (2011). “*Algunas dimensiones del ideario de la gobernabilidad migratoria: el proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones*”. Cuaderno de H ideas, 5(5), s/n.

Parsanoglou, D. y Tsitselikis, K. (2015). “*The emergence of International Regulation of Human Mobility*”. En Venturas, L. (Ed.), *International ‘Migration Management’ in the early Cold War. The Intergovernmental Committee for European Migration* (pp. 13-32). Grecia: University of the Peloponnese.

Prado Lallende, J. P. (2016). “*Teoría de las relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México*”. Cap. XIX El liberalismo institucional.

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

Riggirozzi, P. (2020). “*Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina*”. *Análisis Carolina* 12: 1–13.