

Universidad Siglo 21



Trabajo Final de Grado – Manuscrito Científico

Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales

**El enfoque migratorio de la Conferencia Sudamericana de Migraciones:
continuidades y divergencias en la política migratoria argentina (2010-2018).**

**The migration approach of the South American Conference on Migration:
continuities and divergences in Argentine migration policy (2010-2018).**

Autor: Matías Ezequiel Falcone

Legajo: VRIN05406

Tutora: Patricia Rivero

Río Cuarto, Córdoba, Noviembre de 2022

Índice

Resumen y palabras clave	2
Abstract / Keywords	3
Introducción	4
Métodos	15
Diseño	15
Participantes.....	15
Instrumentos	16
Análisis de datos	16
Resultados	17
Principios y lineamientos de la Conferencia Sudamericana de Migraciones	17
Continuidades y divergencias entre la política migratoria argentina y Conferencia Sudamericana de Migraciones	19
Discusión	22
Referencias	28

Resumen

El presente trabajo tuvo como objetivo comparar el enfoque migratorio adoptado por la Conferencia Sudamericana de Migraciones con las políticas migratorias implementadas en Argentina en el período 2010-2018. Para ello, se estudiaron las declaraciones finales emitidas por la Conferencia en el período analizado, así como también el Decreto 616/2010 de reglamentación a la Ley N° 25871 y el Decreto 70/2017 de modificación a la ley mencionada. La metodología utilizada fue de carácter cualitativo, con alcance descriptivo, no experimental y longitudinal. Los resultados demostraron, en primer lugar, que la Conferencia declara al migrante como sujeto de derechos, destacando el aporte que realiza a las sociedades de llegada y en la integración regional, y la importancia de la regularización migratoria. En segundo lugar, se encontró que las políticas migratorias de Argentina parecen estar cambiando su dirección, pasando de sancionar y reglamentar la Ley N° 25871, cuyos principios y derechos reconocidos a los migrantes la colocaron como un estandarte en el mundo, a la sanción del Decreto 70/2017, que endurece el tratamiento a los migrantes irregulares, pudiendo establecer un proceso sumarísimo de expulsión. De esta manera, se logró concluir que Argentina se encuentra alineada parcialmente con la Conferencia Sudamericana de Migraciones debido a las modificaciones que ha sufrido su legislación en el último tiempo.

Palabras clave: inmigración, política migratoria, Conferencia Sudamericana de Migraciones, Argentina.

Abstract

The present work aimed to compare migration approach adopted by South American Conference on Migration with the migration policies implemented in Argentina in the period 2010-2018. For this, the final declarations issued by the Conference in the analyzed period were studied, as well as Decree 616/2010 regulating Law N° 25871 and Decree 70/2017 modifying the aforementioned law. The methodology used was qualitative with a descriptive, non-experimental and longitudinal scope. The results showed, first of all, that the Conference declares the migrants as a subject of rights, highlighting the contribution they make to the arrival societies and to regional integration and the importance of migratory regularization. Secondly, it was found that the migratory policies in Argentina seem to be changing their direction, passing from sanctioning and regulating Law N° 25871, whose principles and rights recognized for migrants placed it a standard in the world, to the sanction of Decree 70/2017, which toughens the treat of irregular migrants, being able to establish a summary expulsion process. In this way, it was possible to conclude that Argentina is partially aligned with the South American Conference on Migrations due to the modifications that its legislation has undergone in recent times.

Keywords: immigration, migration policy, South American Conference on Migrations, Argentina.

Introducción

Tras la finalización de la Guerra Fría, con la consecuente desaparición del campo comunista y la expansión capitalista, emergieron una serie de nuevas amenazas en el sistema internacional que supusieron un nuevo desafío para los Estados-nación debido a la falta de marcos normativos internacionales suficientes para regularlos (Dalmasso, 2016). Entre ellos, podemos mencionar a las migraciones internacionales, las cuales se han visto impulsadas en este contexto de mayor libertad de movimiento de bienes, servicios y personas que supone la globalización, cuyas características asimétricas, monopólicas y excluyentes colaboran a expandir la brecha socio-económica entre y dentro de los Estados (Mármora, 2010). Según Urquiza (2018), si bien las razones de los desplazamientos migratorios son múltiples, la principal continúa siendo la relacionada con las oportunidades laborales y de empleo cuyo objetivo es lograr una mejor calidad de vida.

A día de hoy, resulta evidente que las migraciones han contribuido a modificar las fronteras de los Estados-nación, difuminándolas, permeándolas y afectando su seguridad y soberanía. Por lo que, podríamos comprender a las migraciones internacionales como un fenómeno multidimensional que supera la capacidad de respuesta por parte de los Estados-nación (Languasco, 2020). Es por ello que, tal como lo destaca Domenech (2007), se han convertido en uno de los principales temas a tratar en la agenda internacional.

Según Mármora (2010), podemos hablar de una “crisis de gobernabilidad migratoria” a partir de la crisis petrolera de 1973 debido a que los países desarrollados receptores de migración comenzaron a implementar medidas cada vez más restrictivas,

lo que generó un cambio en la composición de los flujos migratorios en los países del Cono Sur, los cuales comenzaron a ser predominantemente intrarregionales.

Dicha crisis se debe a dos procesos que se desarrollan en paralelo, los cuales son

Por un lado, la pérdida del poder unilateral de los Estados frente a otros Estados, y a los procesos económicos y sociales de globalización; y por otro, la pérdida del poder tradicional sobre las políticas migratorias al interior del Estado-nación (Mármora, 2010, p.74).

Es por ello que, en Sudamérica, desde 1990 se han incrementado las acciones bilaterales y multilaterales con el objetivo de lograr consensos entre los países de origen y recepción para lograr un nuevo tratamiento sobre las migraciones internacionales, apelando al principio de corresponsabilidad (Domenech, 2007).

Sin embargo, fue recién en 1994, en la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo de El Cairo, que los temas vinculados a la migración adquirieron mayor visibilidad global. En este encuentro se establecieron metas, orientaciones y recomendaciones a los Estados participantes. Entre las recomendaciones, se destacó aquella que proponía la creación de Procesos Consultivos Regionales de Migración (PCR, de ahora en adelante) (Ramírez y Alfaro, 2010). Según Hansen (2010), los PCR son reuniones regionales de carácter periódico entre Estados destinadas a discutir políticas migratorias. Si bien dicho autor (2010) reconoce que existe una gran variación entre su composición, historia, propósito y organización institucional, es capaz de reconocer ciertas características comunes en todos ellos.

En primer lugar, destaca que los PCR son informales y no vinculantes. Esto quiere decir que contribuyen a eliminar las barreras que afectan a la cooperación entre Estados.

Además, la informalidad no debe ser entendida como la falta de organización institucional, sino que, más bien, supone la creación de una instancia de diálogo en la que los Estados no deben asumir una posición de negociación basada en la defensa de sus intereses nacionales, ya que se busca intercambiar ideas y experiencias que no son de implementación obligatoria (Hansen, 2010).

En segundo lugar, los PCR, a diferencia de otras instancias internacionales, se dedican a abordar las cuestiones migratorias exclusivamente. Además, dicho autor (2010) establece que son procesos y que, como tales, requieren de reuniones periódicas.

Por último, si bien los PCR no se encuentran asociados oficialmente a las organizaciones regionales, esto no significa que operan en un vacío. Por el contrario, se encuentran insertos en sus respectivos contextos regionales e interactúan con los organismos, asociaciones y procesos de integración regionales de manera dinámica y compleja. Es por esto, que deben ser comprendidos como un reflejo y robustecimiento de una tendencia a una mayor integración política y económica a nivel regional (Hansen, 2010).

Por lo dicho, es que Domench (2013) reconoce la existencia de una interrelación entre los mencionados PCR y nuevos espacios intergubernamentales como la Iniciativa de Berna, la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales y el Grupo Mundial sobre Migración que ha permitido crear y afianzar una serie de consensos sobre los modos de gestionar, administrar o gobernar las migraciones.

Actualmente, según la página oficial de la Organización Internacional de Migraciones (IOM, s/f), existen 16 PCR activos: dos en Eurasia, uno en Medio Oriente, seis en África, tres en Asia y Pacífico y cuatro en América. De este último continente,

podemos destacar el papel desarrollado por la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM, de ahora en adelante), la cual comenzó a operar en el año 2000 y puede definirse como un espacio multilateral de diálogo migratorio cuyo objetivo es el logro de una política migratoria regional. La misma se encuentra conformada actualmente por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela (CSM s/f).

Dentro de la CSM, resulta menester mencionar el caso de Argentina, cuya experiencia se ha convertido en un caso paradigmático (Domenech, 2013) desde la sanción de la Ley de Migraciones N° 25871 a fines del año 2003.

Así mismo, podemos destacar el importante rol que dicho país ha desarrollado para impulsar a la CSM, siendo el país sede de su primera reunión, celebrada en el año 2000. En la misma, se acordó, entre otras cosas, “aunar los esfuerzos para garantizar la protección, defensa y promoción de los derechos de los migrantes” e “intensificar la cooperación regional como un instrumento sustantivo para lograr los objetivos que se establezcan y para la preparación de posiciones regionales en materia migratoria” (CSM, 2000, s/f). Además, se estableció la constitución de la CSM en “foro de coordinación y consulta en materia migratoria para los países de América del Sur”, el cual “se reunirá periódicamente en lugares y fechas a concertarse entre sus miembros y contará con una Secretaría Pro Témpore a cargo del país sede de la próxima Conferencia” (CSM, 2000, s/f).

Por otra parte, Argentina ha contribuido en la armonización de la política migratoria en el MERCOSUR. Esto se evidencia en su rol protagónico desempeñado a la hora de concebir el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del

MERCOSUR, Bolivia y Chile a finales del año 2002 (Urquiza, 2018). Según Courtis y Pacecca (2007), “dicho acuerdo posee como objetivo principal la libre circulación de personas en la región. Para ello, busca solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Parte y establecer reglas comunes para tramitar la autorización de residencia” (p.8).

Además, dicho país implementó, en 2006, el Programa Nacional de Regularización Migratoria para Extranjeros del MERCOSUR ampliado, más comúnmente denominado como Patria Grande. El cual, estuvo dirigido a los extranjeros de los Estados parte y asociados del MERCOSUR para normalizar su situación en caso de que se encontraran residiendo de manera irregular en el territorio de alguno de estos Estados (Urquiza, 2018).

Cabe recordar que, históricamente, Argentina se ha caracterizado como país receptor de inmigración, lo que se constituyó como “proceso central en la formación histórica del país tanto a nivel político y económico como social y cultural” (Urquiza, 2018, p.18). Por lo que, el tratamiento de la migración internacional se ha consolidado tempranamente en la política pública de dicho país. Si bien desde la sanción de la Constitución de 1853 se ha promocionado la inmigración, ya en la década de 1960 comienza a vislumbrarse una tendencia restrictiva en materia de política migratoria, que coincide con la modificación en la composición de las mismas, teniendo mayor preponderancia la inmigración limítrofe. Esto tiene que ver con que el país siempre priorizó la inmigración europea por sobre la limítrofe, lo cual se evidencia en la falta de una legislación pensada para los migrantes provenientes de países vecinos. Por lo que, podemos afirmar que, desde 1910, se fue construyendo un complejo *corpus* normativo que buscaba resolver el problema de manera coyuntural. Sin embargo, la normativa

presente en dicho *corpus* estuvo influenciada por la doctrina de seguridad nacional, por lo que sus normas fueron aprobadas por decretos del Ministerio del Interior, es decir que fueron aprobadas por fuera del tratamiento legislativo regular. En este marco, podemos mencionar la sanción, durante la última dictadura militar, de la Ley General de Migración y de Fomento de la Inmigración (Ley 22439), cuya vigencia se extendería por más de dos décadas. De esta manera, la normativa dejó de enfocarse tanto por controlar el ingreso, sino que buscó controlar la permanencia en el territorio creando una serie de distinciones, requisitos, criterios de admisión y prohibiciones; dificultando de esta manera las condiciones de trabajo y residencia de los migrantes limítrofes, volviéndolos aún más vulnerables (Courtis y Pacecca, 2007).

Según Domenech (2007), a finales del siglo XX la inmigración limítrofe fue señalada como la generadora de los problemas socio-económicos por los que atravesaba el país para legitimar las medidas de ajuste neoliberal aplicadas por el gobierno. Por lo que, los inmigrantes eran vistos como un problema o amenaza. De esta manera, se consolidó una retórica de exclusión cuya práctica llevó a la persecución y represión de la inmigración limítrofe.

Sin embargo, a inicios del siglo XXI comenzaron a cuestionarse, desde los organismos de derechos humanos, de asistencia a inmigrantes y sectores políticos progresistas, las políticas restrictivas impuestas sobre la inmigración limítrofe que encuentra su resultado en la sanción de la mencionada Ley N°25871, que contribuyó a un cambio de paradigma (Pereira, 2018). Dicho cambio, implicó un radical giro discursivo que pasó de la securitización de la inmigración al énfasis en la protección de los derechos humanos de los migrantes (Courtis y Pacecca, 2007), adhiriendo de esta manera a los postulados inscriptos en los tratados internacionales en materia migratoria (Urquiza,

2018). En este sentido, se reconfiguraron los discursos y políticas estatales inaugurándose una retórica de inclusión basada en los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural. Así, comienza a destacarse el aporte y la contribución de los inmigrantes en el campo económico y cultural (Domenech, 2007). En este sentido, una de las reformas positivas introducidas por la Ley 25871, que da cuenta de lo mencionado, es el reconocimiento del derecho humano a migrar contenido en su artículo 4, el cual establece: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”.

Este estudio busca centrarse en las medidas migratorias implementadas por el gobierno argentino en el período comprendido entre 2010-2018 con el objetivo de indagar y revisar si la legislación de dicho país se encuentra alineada con el enfoque migratorio propuesto por la CSM. Para ello, se parte de los siguientes interrogantes: ¿cuál ha sido el enfoque adoptado por la CSM en el período 2010-2018?, ¿cuáles son sus características, principios y lineamientos generales?, ¿las medidas migratorias adoptadas por los gobiernos argentinos en el período mencionado han demostrado adhesión o, por el contrario, reticencia a los mismos?

En este sentido, se utilizan como elementos teóricos del presente trabajo la obra de Sayad (2008), quien realiza una distinción entre los conceptos de inmigrante y extranjero, asociando al primero con una condición social y, al segundo a un status jurídico-político. La importancia del trabajo realizado por Sayad radica en evidenciar que el inmigrante se ve privado de los derechos que poseen los nacionales en las sociedades de llegada, lo cual genera la existencia de una mayor desigualdad ante la ley en los actuales sistemas democráticos.

Por otro lado, el concepto de gobernabilidad migratoria de Mármora (2010), el cual es definido como “el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuesta a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia” (p.71). Además, el autor (2010) distingue y describe tres modelos de gobernabilidad migratoria: el modelo de la “securitización” que “tiene como eje de las políticas migratorias, la seguridad nacional, social, cultural y laboral del país receptor” (p.76), por lo que, dichas políticas son diseñadas con base en la doctrina de seguridad nacional del respectivo país; el modelo “de beneficios compartidos”, el cual se basa en el “principio de que las migraciones pueden proporcionar beneficios tanto a los países de origen como de recepción, siempre que sean ordenadas y regulares” (p.77); y el modelo “de desarrollo humano”, que considera “los derechos de la persona migrante como el centro de toda política migratoria” (p.77), rechazando la inserción de las políticas migratorias en el ámbito de las políticas de seguridad. Todo esto, nos resulta esencial a la hora de comprender el enfoque adoptado por la CSM.

Además, se emplea la noción de políticas de control con rostro humano de Domenech (2013) para referirnos

Al universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales (p.35).

También, es relevante mencionar la existencia de investigaciones anteriores dedicadas a analizar los discursos y enfoque adoptados por la CSM. En este sentido y, en primer lugar, podemos mencionar como antecedentes relevantes la investigación de Ramírez y Alfaro (2010): “Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso de Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones”. En la misma, los autores analizan, de modo crítico, la existencia de políticas migratorias relacionadas a la seguridad en la CRM y destacan la perspectiva de derechos humanos adoptada en la CSM. Respecto a esta última, realizan un recorrido por las primeras nueve conferencias centrándose en las declaraciones finales para echar luz sobre dicha perspectiva.

En segundo lugar, cabe destacar la investigación de Arcarazo y Freier (2015) “Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?”. En ella, los autores se dedican a comprobar si la apertura del discurso migratorio en la región ha generado cambios en las políticas migratorias de los Estados. Es por ello, que analizan los discursos políticos y las reformas legislativas llevadas adelante por seis países miembros de la CSM sumados a entrevistas realizadas a funcionarios de gobierno, académicos expertos en la materia, centros de investigación y ONGs.

Finalmente, podemos mencionar la investigación de Languasco (2020) “Trayectorias en espacios regionales: Conferencia Sudamericana de Migraciones – MERCOSUR y su impacto en la ciudadanía de migrantes”. Su trabajo, plantea la necesidad de desentrañar las dimensiones de gobernabilidad migratoria, capital social y ciudadanía a partir de las experiencias de la CSM y el MERCOSUR para describir la gestión de las migraciones en un escenario contemporáneo. Para ello, recopila y analiza las declaraciones de organizaciones internacionales y de foros consultivos regionales.

En lo que refiere, específicamente, al análisis de las medidas migratorias adoptadas en Argentina, podemos mencionar como antecedentes las investigaciones de Courtis y Pacecca (2007), quienes identifican las dinámicas y flujos migratorios producidos en Argentina y el cambio de paradigma que supuso la sanción de la Ley 25871; Novick (2008), quien analiza, comparativamente, la evolución de las principales leyes que han orientado el fenómeno migratorio en el país entre los siglos XIX y XXI; y Andrés Pereira (2018), quien plantea las complejas formas en que las políticas de control migratorio se han construido y legitimado a partir de los discursos y prácticas migratorias.

Por otro lado, cabe destacar los artículos de Canelo, Gavazzo & Nejamkis (2018) y Penchaszadeh & García (2018), quienes abordan el “cambio de paradigma”, acontecido en materia de política migratoria argentina durante el gobierno de Mauricio Macri, derivado del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2017.

Sin embargo, se puede observar una disminución en las investigaciones recientes que aborden las temáticas mencionadas en los antecedentes de este trabajo con posterioridad al año 2010, quedando un vacío para el análisis de contenido de las declaraciones finales de la CSM y las políticas implementadas por los gobiernos argentinos. En este país, y al igual que en toda la región latinoamericana, se evidencia un cambio en sus orientaciones ideológicas pasando a ser de centro-derecha, a diferencia de los gobiernos anteriores. Por ello, es que se precisa realizar un recorte temporal comprendiendo los años 2010 a 2018, buscando abarcar medidas implementadas por gobiernos de diferentes orientaciones ideológicas, como lo fueron el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019).

Por lo expuesto *ut supra*, el presente trabajo se plantea los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Comparar el enfoque migratorio adoptado por la Conferencia Sudamericana de Migraciones con las políticas migratorias implementadas en la Argentina en el período 2010-2018.

Objetivos específicos:

Describir los principios y lineamientos generales de la Conferencia Sudamericana en el período 2010-2018.

Identificar continuidades y divergencias de la política migratoria argentina respecto al enfoque de la Conferencia Sudamericana de Migraciones en el período 2010-2018.

Métodos

Diseño

El enfoque empleado en el presente trabajo es de carácter cualitativo, ya que “utiliza recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación y puede o no probar hipótesis en su proceso de interpretación” (Sampieri et al. 2003 p.11). Por lo que, el estudio desarrolló una lógica inductiva y no buscó comprobar hipótesis previas, sino que las mismas fueron surgiendo a medida que se recolectaban los datos.

El alcance del presente trabajo es descriptivo en cuanto se propuso comprender el enfoque migratorio adoptado por la Conferencia Sudamericana de Migraciones en el período 2010-2018. Pero, además, también buscó identificar una relación entre dicho enfoque y la legislación argentina en materia migratoria.

Por último, el diseño utilizado fue no experimental, es decir, que no se manipularon variables ni el contexto natural en el que se desenvuelve el objeto de estudio, y longitudinal, en tanto se analizaron documentos emitidos durante los años 2010-2018.

Participantes

Los participantes del presente trabajo fueron organizaciones internacionales y regionales asociadas a la temática, a saber: Organización Internacional para las Migraciones, Conferencia Sudamericana de Migraciones y Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados. En el caso de Argentina, específicamente, se consideró a la Dirección Nacional de Migraciones

Instrumentos

El instrumento empleado en el presente trabajo fue la recopilación documental de fuentes secundarias, tales como investigaciones académicas y documentos oficiales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) y Argentina. Cabe aclarar, que dichos documentos fueron encontrados en webs institucionales y revistas científicas de internet.

En primer lugar, se procedió a seleccionar en la web de la CSM sus declaraciones finales efectuadas entre los años 2010-2018, a saber: La Declaración de Cochabamba (2010), la Declaración de Brasilia (2011), la Declaración de Santiago (2012), la Declaración de Cartagena de Indias (2013), la Declaración de Lima (2014), la Declaración de Santiago (2015), la Declaración de Asunción (2016), la Declaración de Montevideo (2017) y la Declaración de Sucre (2018). En segundo lugar, se realizó una búsqueda, en revistas científicas digitales, de investigaciones referidas al análisis de la legislación argentina en materia migratoria en el período mencionado para resolver los objetivos planteados *supra*.

Análisis de datos

“El análisis de contenido es una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que pueden aplicarse a su contexto” (Krippendorf, 1990, p.28). En este sentido, el presente trabajo desarrolló un análisis cualitativo de los datos, que va en concordancia con el alcance de investigación seleccionado. Para ello, los datos recopilados fueron ordenados cronológicamente, prestando especial atención al contenido de las declaraciones finales de la CSM para revelar si la legislación argentina en materia migratoria logra ajustarse a las mismas.

Resultados

Principios y lineamientos de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM).

En la X CSM, celebrada en Cochabamba, Bolivia, en el año 2010, se aprobó la “Declaración de principios y lineamientos generales de la CSM”. En la misma, se declaró a la persona migrante como sujeto de derecho. En este sentido, la CSM reconoció a la persona migrante, “el derecho a migrar, no migrar y retornar de forma libre, informada y segura” (Declaración de Cochabamba, 2010, p.2), además de considerar al migrante como centro de las políticas, normativas y programas migratorios (CSM, 2010).

Por otro lado, se resaltó la necesidad de abordar integralmente al hecho migratorio. Es decir, comprenderlo no solo considerando los niveles en que se manifiesta y las causas que lo generan, sino también atendiendo a los distintos papeles que juega la persona migrante en el mismo. Es por ello que, se reconoció el aporte que el migrante realiza al desarrollo social, económico y cultural en los países receptores, como también el beneficio que las dinámicas migratorias generan en los países de origen. En este sentido, la CSM reafirmó su compromiso de garantizar, en forma irrestricta y permanente, el respeto por los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, independientemente de su origen, nacionalidad, género, edad o situación administrativa migratoria. Además, la CSM (2010) “rechazó todas las prácticas de racismo, xenofobia y discriminación, así como leyes y medidas administrativas unilaterales que penalicen y discriminen al migrante” (p.3).

Asimismo, se reconoció que las personas migrantes contribuyen sustancialmente a los procesos de integración regional. Ello se debe a que la movilidad humana con

derechos se constituye en un pilar central a la hora de pensar en la construcción de una integración social, económica y cultural sudamericana (CSM, 2010).

También, se reafirmó el “compromiso de prevenir, perseguir y sancionar el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas” (Declaración de Cochabamba, 2010, p.3), buscando restituir los derechos de las víctimas (CSM, 2010).

Cabe destacar que, en este mismo año, también se creó el Plano Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones (PSDHM), el cual se constituyó en la formalización de los objetivos, principios y propuestas planteados a lo largo de diez años en la CSM, encuadrándose como “un cuerpo de principios que los gobiernos asumen como su posición común de gobernabilidad migratoria” (PSDHM, 2010, p.10). El Plan destaca la necesidad de los países de la región de estructurar respuestas institucionales a los movimientos migratorios. Para ello, se puso énfasis en el fortalecimiento de la gestión migratoria abarcando múltiples áreas de tratamiento, tales como: la coordinación interinstitucional nacional e interregional, la atención de la movilidad humana en áreas de frontera y la capacitación de los agentes migratorios (PSDHM, 2010).

En la XI CSM, llevada a cabo en 2011, se subrayó la importancia de avanzar en las iniciativas tendientes a la unificación de políticas migratorias en el ámbito del Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para facilitar la libre circulación de personas en la región. En este sentido, se procuró aunar los esfuerzos necesarios para consolidar la identidad y construcción de la ciudadanía sudamericana desde un enfoque integral, asegurando el más amplio respeto por los derechos humanos (CSM, 2011). Esta temática sería retomada, posteriormente, en la XVI CSM, en la que se reafirmó el derecho

a la libre circulación como un derecho inherente a la persona migrante y se buscó avanzar en la ejecución de mecanismos que faciliten la movilidad humana (CSM, 2016).

Por su parte, en la XIII CSM, se enfatizó en la regularización migratoria como instrumento que permite el ejercicio pleno de los derechos de los migrantes y el fortalecimiento de la integración regional, destacando la importancia del Acuerdo de Residencia del Mercosur y Asociados como un paso fundamental para avanzar en el proceso de construcción de la ciudadanía sudamericana (CSM, 2013).

Respecto a esta temática, en la XIV CSM, se reconoció que la inclusión social de los migrantes es uno de los pilares centrales del proceso de integración regional (CSM, 2014). Posteriormente, la XV CSM destacó que, para lograr la inclusión social de los migrantes, es fundamental que ellos gocen de los mismos derechos que los nacionales en las sociedades receptoras, ya que la igualdad, tanto en la titularidad de derechos como en el cumplimiento de las obligaciones, está en el centro del desarrollo de los países. Además, se hizo especial énfasis en la importancia de asegurar el derecho a la justicia para los migrantes, ya que se lo consideró como parte integrante de su dignidad (CSM, 2015). Asimismo, en la XVIII CSM, se hizo referencia al enfoque integrador que deben tener las políticas migratorias de los países de la región con el objetivo de eliminar la línea divisoria entre extranjeros y nacionales (CSM, 2018).

Continuidades y divergencias entre la política migratoria argentina y la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

Si bien la ley de Migraciones N° 25871 fue sancionada en 2003, no fue reglamentada hasta el año 2010, lo que deja en evidencia que la cuestión migratoria es

una arena conflictiva en Argentina (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018). A pesar de ello, no se realizaron cambios sustanciales a los derechos consagrados en la misma.

Entre las continuidades con el enfoque adoptado por la CSM, podemos destacar, en primer lugar, que Argentina ha formulado los objetivos de su nueva política migratoria con base en el respeto por los derechos de los migrantes. Esto se debe a que las autoridades del país han reconocido la significativa importancia que ha cobrado la temática migratoria en los últimos años, por lo que se derogó la ley de antaño, caracterizada por ser arbitraria y expulsiva, en búsqueda de proteger a los migrantes en el goce de sus derechos.

En segundo lugar, Argentina ha reconocido al migrante como sujeto de derechos. En base a ello, ha aceptado a la migración como derecho esencial e inalienable de la persona, garantizándola sobre la base de la igualdad y la universalidad. Además, ha destacado que los migrantes, independientemente de su situación administrativa migratoria deben poder ejercer plenamente sus derechos, tales como: acceso a la educación, salud, justicia, trabajo, seguridad social, entre otros.

En tercer lugar, se subrayó el compromiso de garantizar a los migrantes igual trato que a los nacionales, sin discriminación y ofreciéndoles las mismas oportunidades en los ámbitos laborales, académicos, en el acceso a la justicia, entre otros. Para ello, desde el Estado argentino se promovió la inclusión de los migrantes en la sociedad argentina, destacando los beneficios que el papel del migrante genera, tanto en la sociedad de origen como en la receptora.

Por último, podemos destacar como continuidad la profundización de la libre circulación de personas en la región, para coadyuvar en la construcción de la ciudadanía sudamericana, objetivo propuesto en la CSM. De hecho, el artículo 28 de la ley N° 25871

(2003) declara como prioridad el avance en las medidas necesarias para lograr la libre circulación de personas en el ámbito del Mercosur. Respecto a esto, Argentina implementó, a nivel regional, el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Asociados, el cual permitía a los nacionales de los Estados parte del Mercosur asentarse en el territorio de cualquier otro Estado miembro con la sola presentación de la documentación oportuna. Por otro lado, a nivel nacional, Argentina implementó el Plan Patria Grande para reducir la irregularidad migratoria. Para ello, los migrantes cuya nacionalidad perteneciera a algún Estado parte del Mercosur, solo debían acreditarla y se les otorgaría la residencia legal en el país.

No obstante, existen ciertas divergencias con el enfoque migratorio adoptado por la CSM. Una de ellas se refiere a la cuestión de flexibilidad de la condición migratoria. Respecto a esta última, para Argentina es un requisito indispensable que el migrante la posea para que pueda alojarse y trabajar en el país, además de haber realizado sus trámites migratorios y tener la residencia o visa aprobada. Mientras que, por el contrario, para la CSM la condición irregular del migrante no se constituye en un motivo para privarlo de insertarse en la sociedad receptora.

En el año 2017, el nuevo gobierno liderado por la alianza Cambiemos, sancionó el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 70/2017. El mismo, distaba mucho del paradigma de derechos humanos adoptado tanto por la ley de Migraciones como por la CSM, en especial en lo referido con el derecho en el acceso a la justicia para los migrantes.

Entre las divergencias que presenta esta nueva normativa en materia migratoria, se destacan, en su artículo 10 (DNU 70, 2017, s/f), la detención obligatoria y el establecimiento de un proceso sumarísimo de expulsión de migrantes que no hayan

cumplido los procedimientos migratorios cuando ingresaron al país, lo cual transgrede el principio de derecho a la justicia y al debido proceso. En este sentido, en los considerandos del DNU 70/2017 se menciona que el “desarrollo de los procedimientos administrativos y actuaciones judiciales de muy prolongada extensión (p. 1)”, ponen en peligro la seguridad pública. Por lo que, “la permanencia de los extranjeros con antecedentes delictivos -durante el extenso proceso recursivo actual- atenta contra dicho objetivo” (p. 1).

Asimismo, en el artículo 14 del mencionado DNU (2017), se vulnera el derecho a la defensa por parte del migrante debido al exiguo plazo que se les otorga para recurrir sentencias judiciales, el cual es de 3 días hábiles.

Discusión

El propósito general del presente trabajo era comparar el enfoque adoptado por la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) y las políticas migratorias implementadas en Argentina en el período 2010-2018. Con el fin de responderlo, se expusieron dos objetivos específicos.

El primer objetivo estaba destinado a describir los lineamientos y principios generales de la CSM. Como conclusión podemos decir que los mismos, en el período analizado, coinciden, por una parte, con el “modelo de desarrollo humano” de la gobernabilidad migratoria mencionado por Mármora (2010). Ello es así, en tanto se destaca al migrante como centro de las políticas migratorias y se busca respetar y garantizar sus derechos. Además, se rechaza toda práctica tendiente a discriminar a los migrantes en las sociedades receptoras, como así también se sanciona toda actividad relacionada con el tráfico de migrantes y trata de personas. Por otra parte, coinciden con

el “modelo de beneficios compartidos” de la gobernabilidad migratoria desarrollado por el mismo autor (Mármora, 2010). Esto se evidencia en la necesidad de armonizar políticas migratorias entre los países de la región con el fin de facilitar la libre circulación de personas para consolidar los procesos de integración en curso. Ello, debido a que se destacan los beneficios que los migrantes pueden aportar, tanto a las sociedades receptoras como de origen. Para esto, resulta pertinente equiparar al migrante con el nacional mediante la regularización de su situación migratoria para gozar de los mismos derechos y obligaciones. Lo mencionado da cuenta de la promoción de las “políticas de control con rostro humano” por parte de la CSM, buscando “difundir iniciativas gubernamentales que resalten los beneficios que implica mantener una condición migratoria regular” (Domenech, 2013, p. 8). En este sentido, resulta fundamental que los migrantes gocen de los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de cada país con el objetivo de promover un desarrollo integral e inclusivo en las sociedades de acogida (CSM, 2015).

Por lo mencionado anteriormente, concluimos que el presente trabajo coincide con Ramírez y Alfaro (2010) en lo relativo a la existencia de una cierta armonía al interior de la CSM que propicia la construcción rápida de consensos, planteando que

- a) los flujos migratorios intrarregionales pueden contribuir en la integración sudamericana;
- b) los migrantes contribuyen al desarrollo de los pueblos y,
- c) la persona migrante es el centro de sus propuestas y hay que defender los derechos humanos de los mismos (p.6).

Por su parte, el segundo objetivo estaba destinado a identificar las continuidades y divergencias de la política migratoria argentina respecto al enfoque adoptado por la

CSM. Respecto al mismo, y tomando en consideración los modelos de gobernabilidad migratoria de Mánmora (2010), podemos llegar a la conclusión que se pasó de un “modelo de desarrollo humano” de las migraciones durante el período 2010-2015 a un “modelo de securitización” en el período 2015-2018. Ello se expresa en el rotundo cambio de paradigma que trajo consigo el DNU 70/2017.

Si bien la reglamentación de la Ley N° 25871 se produjo tardíamente (7 años después de haber sido sancionada), ello no trajo aparejado ninguna supresión de derechos de los migrantes. Por el contrario, permanecen inalterados

el derecho humano a migrar, el acceso a la regularización como una obligación estatal, la revisión judicial de todo trámite de expulsión o detención, el derecho a la reunificación familiar, y el acceso igualitario a la salud, la educación y la asistencia social a todos los residentes, independientemente de su situación migratoria (Canelo, Gavazzo, Nejamkis, 2018, p.156)

Por lo que la mencionada ley, posteriormente a su reglamentación, continúa siendo considerada “modelo” por distintos organismos internacionales especializados en la temática.

Sin embargo, con la sanción del DNU 70/2017 podemos evidenciar la instalación de un “modelo securitario” de migración, en el que prevalece la visión del inmigrante en general y del inmigrante irregular en particular como una amenaza, ya que este último “se encuentra fuera del orden jurídico y político nacional” (Sayad, 2008, p. 106). En este sentido, el trabajo coincide con lo expresado por Penchaszadeh y García (2018), en que

“las disposiciones del DNU constituyen un retroceso para los derechos de las personas migrantes” (p. 100), ya que

Dicho decreto liga la migración la criminalidad organizada y el narcotráfico generando estigmatización y xenofobia, confunde criminalidad con irregularidad migratoria, permite impedir el ingreso y/o la permanencia y cancelar la residencia por causas judiciales en Argentina o en el exterior en tiempos sumarísimos (aún si ellas carecen de sentencia firme) -suspendiendo así la presunción de inocencia- y habilita deportaciones como meras gestiones administrativas (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018, p. 150).

Las mismas autoras (2018) finalizan diciendo que “en lugar de buscar garantizar los derechos de las personas migrantes y su incorporación social en igualdad de condiciones con los nacionales el DNU 70 restringe dichos derechos y arroja un manto de sospecha sobre los inmigrantes” (p. 150). Aquí se deja en evidencia cómo el inmigrante es despojado de su condición de sujeto de derechos, lo que dificulta aún más sus posibilidades de inclusión en la sociedad receptora. Vemos, entonces, que el hecho de formar o no parte de la ciudadanía es lo que está en juego en la inmigración, y es el Estado quien autoriza a formar parte de la misma (Sayad 2008).

Otra conclusión sobre el contenido del DNU 70 a la que arribamos, refiere a la intromisión del universo de lo penal en la política migratoria, lo que da cuenta de la relación entre migración y crimen que busca plasmar. En este sentido, coincidimos con Penchaszadeh y García (2018) en que lo penal es utilizado para ampliar los supuestos de expulsión y condicionar ciertos derechos como el de reunificación familiar.

Como conclusión final del presente trabajo, podemos decir que la política migratoria argentina se encuentra alineada, de manera parcial, con la política migratoria propuesta por la CSM. Ello es así, teniendo en consideración cómo ha variado la normativa migratoria en Argentina desde la defensa de derechos humanos de los migrantes, expresado en la Ley N° 25871, a la vinculación entre migración y criminalidad, expresado en el DNU 70/2017

A modo de recomendación, se podría mencionar la necesidad de volver a abrazar los principios expuestos en la ley N° 25871, los cuales colocaron al Estado argentino a la vanguardia en materia de derecho de los migrantes. Además, tales principios también fueron útiles para promover la inclusión de los migrantes en la sociedad argentina y profundizar la libre circulación de personas en la región, elementos indispensables para pensar en la construcción de una ciudadanía sudamericana. Es por ello que se debería abogar por una mayor armonización de las políticas migratorias argentinas con los lineamientos y principios de la CSM.

Los elementos teóricos seleccionados encuadraron este trabajo ayudando en la comprensión del enfoque migratorio adoptado, tanto por la CSM como por Argentina. Así como también, contribuyeron en el entendimiento de los cambios sucedidos en la legislación argentina en materia migratoria, fruto del traspaso de poder entre gobiernos con diferentes orientaciones ideológicas, en general, y migratorias, en particular.

En cuanto a las limitaciones del trabajo, se pueden mencionar su restricción a analizar la política migratoria de un solo país y proceso consultivo regional y, también, la falta de profundidad en el análisis de los documentos debido al acotado tiempo con el que se contó para su realización.

Por otro lado, en cuanto a las fortalezas, el trabajo analiza de una forma innovadora la vinculación entre la propuesta migratoria de un organismo internacional y su impacto en la política migratoria de un país determinado. Además, se analiza un período de tiempo bastante reciente que no ha sido explorado en profundidad todavía. A pesar de ello, se han logrado recolectar suficientes documentos e investigaciones que pueden servir de guía para continuar el desarrollo de esta temática en el futuro.

Respecto a esto último, sería interesante investigar sobre el enfoque migratorio desarrollado en la normativa de otros países de la región sudamericana en el período aquí analizado, con el objetivo de indagar hasta qué punto los principios de la CSM logran incidir en la elaboración de tales normativas. Asimismo, podría investigarse sobre cómo el DNU 70 impactó en la dimensión social, económica y política de la migración intrarregional.

Referencias

- Arcarazo Acosta, D. y Freier, L. F. (2015). Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin sentido? *En REMHU. Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana* (44). Pp. 171-189. Doi: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004411>
- Canelo, B., Gavazzo, N y Nejamkis, L (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 18 (1), 150-182. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482018000100150>.
- Conferencia Sudamericana de Migraciones (2010). Declaración de Cochabamba. X Conferencia. Bolivia. Recuperado de: <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/x-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>
- Conferencia Sudamericana de Migraciones (2011). Declaración de Brasilia. XI Conferencia. Brasil. Recuperado de: <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xi-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>
- Conferencia Sudamericana de Migraciones (2012). Declaración de Santiago. XII Conferencia. Chile. Recuperado de: <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xii-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>
- Conferencia Sudamericana de Migraciones (2013). Declaración de Cartagena de Indias. XIII Conferencia. Colombia. Recuperado de: <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xiii-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>

Conferencia Sudamericana de Migraciones (2014). Declaración de Lima. XIV Conferencia. Perú. Recuperado de: <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xiv-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>

Conferencia Sudamericana de Migraciones (2015). Declaración de Santiago. XV Conferencia. Chile. Recuperado de: <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xv-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>

Conferencia Sudamericana de Migraciones (2016). Declaración de Asunción. XVI Conferencia. Paraguay. Recuperado de: <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xvi-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>

Conferencia Sudamericana de Migraciones (2017). Declaración Final. XVII Conferencia. Uruguay. Recuperado de: <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xvii-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>

Conferencia Sudamericana de Migraciones (2018). Declaración de Sucre. XVIII Conferencia. Bolivia. Recuperado de: <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xviii-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>

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.

Dalmaso, C. (2016). ¿Quiénes son los terroristas? La migración irregular y forzada como nuevas amenazas a la seguridad en el cono sur. *Astrolabio* (17). Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/15705/16205>.

- Decreto N° 616 (2010). *Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25871 y sus modificatorias*. Buenos Aires. Dirección Nacional de Migraciones. 2010.
- Decreto N° 70 (2017). *Modificación. Ley N° 25871*. Buenos Aires. Dirección Nacional de Migraciones. 2017.
- Domenech, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina. *Revue Europeenne des Migrations Internationales*, (23), 71-94.
- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. En *Polis. Revista Latinoamericana* 35. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/9280>.
- Domenech, E. (2017). Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociología e Política*, 8 (1), 19-48. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/58156>.
- Hernández Sampieri, R. et al (2006). *Metodología de la investigación (4ed)*. México: McGraw Hill.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología y análisis de contenido: teoría y práctica*. Barcelona: Hurope S.L.
- Languasco, M. (2020). Trayectorias en espacios regionales: Conferencia Sudamericana sobre las Migraciones-Mercosur y su impacto en la ciudadanía de migrantes. *Norteamérica*, 15 (1), 253-274. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502020000100253.

- Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 18, (35), 71-92. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042012004.pdf>.
- Novick, S. (2008). Migración y Políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, 14, 1-16.
- Penchaszadeh, A. y García, L. (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (23), 91-109. Doi: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3554>
- Pereira, A. (2019). El nexo entre migración, seguridad y derechos humanos en la política migratoria de Argentina (1990-2015). *Desafíos*, 31 (1), 273-309. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6031>.
- Ramírez, J y Alfaro, Y (2010). Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso de Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migración. *Andina Migrante*, (9), 2-10.
- Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Apuntes de investigación del CECYP*, (13), 101-116
- Urquiza, C. (2018). Integración y Migraciones. Las políticas migratorias de Argentina y su relación con las políticas migratorias del MERCOSUR desde la perspectiva de los Derechos Humanos (2003-2013). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, (26), 15-27.