

PALABRAS CLAVE

Migraciones,
Gobernabilidad migratoria,
Desafíos,
MERCOSUR,
Nacionalismo,
Securitización,
Derechos Humanos

KEYWORDS

Migration,
Migration governance,
Challenges,
MERCOSUR,
Nationalism,
Securitization,
Human Rights

RECIBIDO

30 DE ABRIL DE 2019

ACEPTADO

31 DE JULIO DE 2019



EL CONTENIDO DE ESTE ARTÍCULO
ESTÁ BAJO LICENCIA DE ACCESO
ABIERTO CC BY-NC-ND 2.5 AR

GOBERNABILIDAD MIGRATORIA EN EL ACTUAL CONTEXTO POLÍTICO SUDAMERICANO. DESAFÍOS PARA EL ÁMBITO DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL MERCOSUR Y PAÍSES ASOCIADOS

*MIGRATION GOVERNANCE IN THE SOUTH
AMERICAN POLITICAL CONTEXT. CHALLENGES
FOR THE REGIONAL INTEGRATION PROCESS OF
MERCOSUR AND ASSOCIATED STATES*

> AGUSTÍN MUSSINI

Abogado especializado en protección internacional de migrantes y refugiados

> CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO (NORMAS APA):

Mussini, A. (2019). Gobernabilidad migratoria en el actual contexto político sudamericano. Desafíos para el ámbito de integración regional del MERCOSUR y países asociados. *AREA*, 25(2), pp. 1-12. https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2502/2502_mussini.pdf

RESUMEN

La acentuación de los procesos de integración regional y el mejoramiento en los marcos normativos que, en los últimos veinte años, significaron para Sudamérica la consolidación de dinámicas migratorias y que le valieron un lugar privilegiado entre las regiones pioneras en materia de protección internacional de los migrantes, se encuentran hoy ante una encrucijada. Ante un panorama coyuntural donde cada vez más personas dejan sus países en búsqueda de mejores condiciones de vida, no son pocos los casos en los que un aumento sustantivo en la retórica xenófoba y el endurecimiento por parte de varios Estados sudamericanos de sus políticas migratorias en consonancia con políticas ya adoptadas en algunos países de la Unión Europea, aparecen como una amenaza a los avances regionales en la materia. En tal sentido, el presente estudio tiene como objetivo identificar cuáles son los desafíos a los que se enfrenta la gobernabilidad migratoria en el ámbito de integración del MERCOSUR ante el actual contexto político sudamericano donde ya algunos gobiernos, han dejado entrever un posible regreso al modelo de securitización en materia migratoria.

ABSTRACT

The accentuation of the regional integration processes and the improvement in regulatory frameworks that, over the past twenty years, meant for South America the consolidation of its migration trends and helped the region to earn a privileged place among the pioneer regions in the field of international protection of migrants, are now facing a disjunctive. Faced with a scenario where more people than ever leave their countries looking for better living conditions, there are many cases in which, a substantial increase of xenophobic rhetoric and the hardening by several South American States of their migration policies as many European countries have already done, appear as a threat to the regional progress in this matter. Therefore, the present study aims to identify the challenges that migration governance is facing in the MERCOSUR, based on the current South American political context in which, some governments, have already suggested a possible return to a model of securitization in their migration policies.

> ACERCA DEL AUTOR

AGUSTÍN MUSSINI. Abogado por la Universidad Católica de Salta especializado en protección internacional de migrantes y refugiados. Previo a su dedicación tiempo completo al estudio del fenómeno de las migraciones, se desempeñó como Coordinador General de Relaciones Internacionales y Cooperación en el Ministerio de la Primera Infancia en la provincia de Salta; así también, como Director General en la Organización de la Sociedad Civil (OSC) Internacional TECHO en la misma provincia. Es consultor para diversas organizaciones y organismos nacionales y locales y cuenta, además, con numerosas publicaciones en el campo de las migraciones y de políticas públicas para la superación de la pobreza con enfoque en Derechos Humanos.

✉ <agustinmussini@gmail.com>

Introducción

La acentuación de los procesos de integración regional y el mejoramiento en los marcos normativos que, en los últimos veinte años, significaron para Sudamérica la consolidación de dinámicas migratorias y que le valieron un lugar privilegiado entre las regiones pioneras en materia de protección internacional de los migrantes, se encuentran hoy ante una encrucijada.

Un equilibrio internacional cada vez más precario –producto de una pérdida de confianza en los valores de la globalización– y, un giro desde distintos países de Occidente hacia modelos de gobierno nacionalistas en contraposición a una perspectiva más global e integral de la gobernabilidad, constituyen el marco de esta disyuntiva de la que Sudamérica no se encuentra aislada.

Ante un panorama coyuntural donde cada vez más personas dejan sus países en búsqueda de mejores condiciones de vida, no son pocos los casos en los que un aumento sustantivo en la retórica xenófoba y el endurecimiento por parte de varios estados sudamericanos de sus políticas migratorias en consonancia con políticas ya adoptadas en algunos países de la Unión Europea (UE), aparecen como una amenaza a los avances regionales en la materia.

Políticas controvertidas como el DNU N° 70/2017 en Argentina, las exigencias por parte de los gobiernos de Ecuador, Perú y Chile de pasaportes para venezolanos que quieran cruzar las fronteras y la reciente decisión de los gobiernos de Brasil y Chile de no adherir al *Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, son indicios que obligan a pensar que subestimar un

proceso como el actual, podría entrañar el desmoronamiento de un sistema de protección internacional de avanzada que, durante muchos años, mantuvo a la región dentro de las élites promotoras de un sistema de gobernabilidad migratoria con perspectiva en desarrollo y derechos humanos de los migrantes.

En tal sentido, el presente estudio tiene como objetivo identificar cuáles son los desafíos a los que se enfrenta la gobernabilidad migratoria en el ámbito de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ante el actual contexto político sudamericano donde ya algunos gobiernos, han dejado entrever un posible regreso al modelo de securitización en materia migratoria.

Nacionalismo

De los distintos modelos de gobierno, es quizás el nacionalismo en su acepción más extrema el que, en los últimos años ha tomado un rol protagónico en el escenario internacional.

Los procesos de integración que durante varias décadas, favorecidos por la globalización, supusieron ser el marco adecuado para la construcción de una comunidad global, hoy parecieran haber asumido un papel secundario ante un fuerte ascenso del modelo chovinista¹ de Estado-Nación adoptado por gran parte de los gobiernos a nivel mundial.

En el contexto de este estudio, ejemplo de ello es el reciente referéndum *Brexit* en el Reino Unido para salir de la UE, una decisión que se ha atribuido a la creciente reacción contra los inmigrantes en dicho país, así como también, la decisión de varios países de no adherir al *Pacto Global para una Migración Segura*,

1. Chovinismo. Del fr. *chauvinisme*. 1. m. Exaltación desmesurada de lo nacional frente a lo extranjero. A los fines de este estudio este término será utilizado para referirse a la noción de ultranacionalismo indistintamente.

Ordenada y Regular de la ONU firmado en Marrakech en 2018 tal como, en el plano local del MERCOSUR y sus países asociados, lo hicieran los gobiernos de Brasil y Chile. Todo esto en un momento en donde los países parecieran estar dándole la espalda a la responsabilidad internacional so pretexto de intentar proteger la soberanía estatal que se estaría viendo afectada por hechos tales como el de grandes flujos de migrantes y refugiados.

Como resultado de lo antes expuesto, algunos investigadores han dado en preguntarse si acaso un retorno al nacionalismo ofrecería soluciones reales a los problemas sin precedentes en nuestro mundo global, o se trataría tan solo de un lujo escapista que puede condenar al desastre a la humanidad (Harari, 2018).

Autores como Krummbhaar (1945) nos enseñan que, a pesar de no aparecer en las enciclopedias, la noción de nacionalismo ha acompañado a la humanidad desde mucho antes de la Revolución Francesa. Es así que los antiguos griegos ya desde el año 600 a.e.c. —entendiéndose a sí mismos como un pueblo superior a las demás—, dividían al mundo conocido por aquel entonces entre griegos y bárbaros, noción esta que, posteriormente, heredarían los romanos quienes concebirían al mundo desde una separación en dos clases: los romanos y el resto, aptos solo para ser esclavizados (Krummbhaar, pp. 73-79). Sería, no obstante, un gran error el imaginar que sin nacionalismo se darían las condiciones necesarias para una integración global sin restricciones.

El nacionalismo representa la condición que surge entre personas efectivamente unidas que llevan a la protección y el avance de sus intereses comunes; el nacionalismo es, por lo tanto, una idea compleja, compatible con varias formas de gobierno y de combinaciones de razas, religiones y costumbres.

Es así que, tal como sostiene Israel Lila Barreto (2018), en su acepción equilibrada, el nacionalismo hace alusión a un concepto que se deriva del nacionalismo étnico o cultural de Herder el cual lejos de ser agresivo, es plenamente pluralista y reconocedor de la diversidad propia de cada pueblo, y ajeno a conceptos racistas, y de superioridad racial o cultural.

Dicho de otra manera; el problema empieza cuando el nacionalismo en su concepción *sana o equilibrada*, se

transforma en un nacionalismo extremo o chovinista donde aparece una exaltación desmesurada de lo nacional frente a lo extranjero. Chovinismo que, en palabras de Hannah Arendt (1945), es entendido como un *punto* entre el nacionalismo y el imperialismo que, compartiendo matices de ambas ideologías, presupone el origen divino de un pueblo por sobre los demás y que divide a los hombres en *superhumanos* o *subhumanos* supeditando, el hecho de pertenecer a una u otra especie, al accidente de nacimiento de una persona dentro o fuera de este pueblo lo que, sin lugar a dudas, destruye toda idea de unidad de la humanidad. Esta situación, junto con los fenómenos migratorios actuales, pasó a ser terreno fértil para una disociación entre los derechos fundamentales del hombre y los derechos de la ciudadanía, donde esta última junto con la capacidad de obrar quedaron como las únicas diferencias de estatus que aun delimitan la igualdad de las personas humanas (Ferrajoli, 1999). Hoy en día, los males de un nacionalismo exagerado que atentan contra las migraciones como cara más visible de la globalización, parecerían encontrar una solución duradera desde una gobernabilidad migratoria global fundada en un modelo para el desarrollo humano de los migrantes, tal como hace ya varios años viene dándose en el ámbito del MERCOSUR.

Gobernabilidad migratoria

Llevó mucho tiempo a la comunidad internacional entender que ya no son los estados por sí mismos, los idóneos para afrontar los desafíos que presenta el mundo actual, sino que la única manera

de hacer frente a los dilemas que nos atañen tales como el de los grandes flujos de migrantes, es a partir de una nueva identidad global.

La divergencia de intereses entre los distintos gobiernos supuso que, durante un largo tiempo, hubiese muchas dificultades para impulsar el desarrollo de un régimen unificado y universal de gobernabilidad migratoria.

Fue recién a partir de 2016 que, ante la incapacidad de los estados de dar respuestas eficientes y efectivas para atender a los flujos sin precedentes de migrantes que llegaban a sus fronteras, los distintos países decidieron dar un paso determinante hacia la elaboración de un régimen global, integral y contemporáneo para regular la migración; régimen que, en el año 2018, sería adoptado por más de 150 países miembros de la ONU en el *Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular*.

La gobernabilidad, en su acepción más genérica, puede definirse como “la suma de leyes, normas, políticas e instituciones que definen las relaciones entre los ciudadanos, la sociedad, el mercado y el Estado” (Weiss, 2013, p. 2, traducción propia).

Randall Hansen (2010) por su parte, explica que la gobernabilidad a menudo se define estrechamente como productos legales, particularmente una ley nueva o revisada. La aprobación de una ley, sin embargo, es solo un producto final de la misma. El estudio de Hansen sugiere que es más útil concebir la gobernabilidad como un proceso que comienza en la percepción y definición de un problema de migración y puede culminar en las leyes, políticas, prácticas y procedimientos a través de los cuales los gobiernos responden a los fenómenos migratorios. En una misma línea de pensamiento Lelio Mármora (2010), concibe a la gobernabilidad migratoria 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 respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia (p. 74).

Es este último autor quien ha dado a su vez en clasificar los distintos modelos de gobernabilidad migratoria diferenciándolos en tres grandes grupos:

- > El modelo de la *securitización* que tiene como eje de las políticas migratorias, el de la seguridad nacional, social cultural y laboral del país receptor. Las políticas migratorias se diseñan como parte de la seguridad nacional y en base a la doctrina que la sustenta. Los derechos de los migrantes se restringen, en esta perspectiva, a su condición de regularidad o nacionalidad.
- > El modelo de *beneficios compartidos* que parte del principio de que las migraciones pueden proporcionar beneficios tanto a los países de origen como de recepción, siempre que sean ordenadas y regulares.
- > Por último, el modelo de *desarrollo humano para las migraciones* que parte desde una posición ética, que considera los derechos de la persona migrante como el centro de toda política migratoria y que rechaza la inclusión de las políticas migratorias dentro de la órbita de las políticas de seguridad, manteniendo la posición del derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia social para los migrantes (Mármora, 2010).

Aunque en los últimos años, los avances en consensos globales para la construcción de una agenda en común en lo referido a una gobernabilidad migratoria con perspectiva en el desarrollo humano de los migrantes han sido muchos, no es menos cierto que ha habido, simultáneamente, un resurgimiento de identidades ultranacionalistas abonadas por un prejuicio hacia el inmigrante que promovieron un fuerte incremento en la retórica xenófoba y del modelo de securitización lo que permite aseverar que, lejos aún de ser un proyecto completado, los desafíos hacia una agenda para una migración segura, ordenada y regular sigue siendo un trabajo en progreso.

Es a partir de una mirada retrospectiva y a los fines de lograr una mejor

comprensión de los desafíos a los que se enfrentan el bloque del MERCOSUR y sus países asociados que, probablemente, sea del contexto de la UE y su doctrina de la securitización, del que deban tomar nota los representantes políticos sudamericanos con el objeto de comprender cuáles podrían ser algunas de las consecuencias en el caso de estos, adoptar las mismas medidas en materia migratoria que aquellos.

La Unión Europea: la securitización como eje de su gobernabilidad migratoria

A medida que más y más personas parten de sus países hacia la UE en búsqueda de mejores trabajos y oportunidades, los estados miembros del bloque deben enfrentar un desafío fundamental: cómo cumplir los compromisos internacionales asumidos en materia de derechos humanos de los migrantes y, al mismo tiempo, desarrollar políticas que sienten reglas de juego claras y dejen atrás aquellas políticas de integración al azar que socavaron la confianza del público así como también, sirvieron como abono para una reacción y consiguiente reaparición de los partidos ultra nacionalistas con consecuencias devastadoras tanto para el bienestar de los migrantes como para la democracia europea (Betts y Collier, 2018).

Así pues, mientras la crisis amenaza la unidad continental, los responsables políticos europeos enfrentan una creciente presión pública para encontrar soluciones a los desafíos cada vez más importantes en materia migratoria.

Bajo este panorama, los partidos ultranacionalistas aprovecharon un momento donde la globalización subsume en una profunda recesión para construir un discurso polarizante hacia los extranjeros mediante el cual canalizaron el apoyo de vastos sectores sociales que creen poder encontrar la solución a la actual crisis europea en un regreso al modelo de estado-nación previo al de la conformación incluso, de la Sociedad de las Naciones en 1919.

En este marco, las minorías étnicas y, sobre todo los inmigrantes, son vistos como una amenaza que pone en riesgo la identidad nacional de los países del viejo continente (Berezin, 2009).

Los partidos ultranacionalistas europeos se presentan como los defensores de la cultura local que estaría en peligro como consecuencia de los efectos de la globalización. De esta forma se construye discursivamente al *otro*, al que se le atribuyen la culpa de los males que atraviesan las sociedades europeas.

Hasta ahora, la respuesta de Europa a la migración está tomando varias formas. En primer lugar, Europa está recalibrando su asistencia para el desarrollo en los países de origen de grandes flujos migratorios –particularmente africanos– para eliminar algunas de las *causas fundamentales* de la migración, con un enfoque en la educación, el desempleo y la alta fertilidad. En segundo lugar, y de forma más inmediata, la UE está restringiendo la migración a través de la seguridad fronteriza, la recopilación de datos y la asistencia técnica a distintos gobiernos tales como el de Sudán y varias milicias libias (Landau, Kihato y Postel, 2018).

En la práctica, estas medidas significaron empoderar a socios dudosos para frenar el movimiento de personas en territorio del continente europeo. Tal es así que, en 2017, el gobierno italiano firmó un nuevo acuerdo para fortalecer a los guardacostas de Libia, a pesar de que las fuerzas de seguridad del país son conocidas por el abuso y la tortura de los migrantes (Romano y Aiello, 2017).

El modelo cada vez mayor de securitización adoptado por los estados de la UE en contraposición a aquellos promotores del desarrollo y derechos humanos del migrante, parecieran no estar siendo la mejor solución para los problemas a los que se enfrentan los países miembros de la UE. Los sofisticados controles fronterizos a menudo generan mecanismos progresivamente más elaborados para

subvertirlos, lo que ha producido, en no pocos casos, una importante acumulación de personas en situación irregular. En lugar de disminuir las redes de contrabandistas, la estrategia de la UE de tercerizar su control de fronteras parecería empoderarlas. Los centros de detención de Libia, donde los migrantes a menudo se compran y venden como esclavos, son el ejemplo más notorio, pero han surgido tendencias similares en Sudán y Níger, con autoridades estatales y paraestatales que forman redes de contrabando y asociaciones rentables (Squires, 2017).

En este último tiempo y con cada vez mayor frecuencia, indicios de matices similares a los del modelo de securitización adoptado por la UE, pueden identificarse en el ámbito de algunos gobiernos miembros del MERCOSUR, donde una narrativa fundada sobre la base de una respuesta cada vez más discriminatoria hacia el extranjero, parecería ser el desafío al que tanto los Estados como los miembros de distintas organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, tendrán que hacer frente para evitar caer en la misma trampa que la UE.

Gobernabilidad migratoria en el MERCOSUR y países asociados: avances y desafíos

Contexto Regional

En los últimos años la región sudamericana ha sufrido importantes cambios de gobierno que representaron giros políticos y geopolíticos que han impactado tanto en su integración a nivel global como intrarregional.

Siguiendo las tendencias de los nuevos gobiernos nacionalistas europeos y, bajo una narrativa xenófoba en contra de los inmigrantes, distintos gobiernos sudamericanos han manipulado ciertos acontecimientos para dividir a la población e intentar ganar en las urnas. Por medio de la diferenciación entre *los otros*, la incertidumbre por la llegada de cientos de extranjeros es aprovechada no para poner sobre la mesa las causas y motivaciones detrás de la crisis humanitaria, sino la urgencia de securitizar la agenda. Es decir, reclasificar temas que no necesariamente son de seguridad (Arreaga, 2018).

A lo largo del tiempo la región sudamericana ha sido foco de atracción

migratoria, pero, a partir de los años noventa, hubo un quiebre con la transformación de las migraciones caracterizada ahora, por la salida de sus nacionales hacia el exterior convirtiéndose, de esta manera, en una zona de emigración creciente (Texidó y Gurrieri, 2012).

Asimismo, conforme al informe de 2018 de la Organización Internacional para las Migraciones sobre las migraciones en el mundo, el número de migrantes intrarregionales en América del Sur aumentó en un 11% entre 2010 y 2015, y aproximadamente el 70% de toda la inmigración en la región es intrarregional. El mismo reporte da cuenta de que, países del Cono Sur tales como Chile, Argentina y Brasil, que registraron aumentos de entre el 16 y 20% en las poblaciones migrantes entre 2010 y 2015, tienen algunas de las poblaciones de migrantes más grandes de América del Sur (IOM, 2018).

En lo que al ámbito regional del MERCOSUR y sus países asociados respecta, la migración ha pasado por procesos evolutivos bien definidos a través de los años como así también lo referido a su gobernabilidad. Es quizás en este espacio en el que la idea de gobernabilidad, desde una perspectiva de desarrollo humano de las migraciones y la importancia de lograr consensos a nivel regional, en contraposición a la lógica unilateral que ha caracterizado tradicionalmente el abordaje de la cuestión migratoria, haya tomado mayor trascendencia.

Susana Novick, Alejandro Hener y Pablo Dalle (2005) señalan que, el MERCOSUR, si bien comienza en un proceso de integración regional que

se inició bajo el impulso de los grupos empresariales interesados en ampliar mercados, garantizando la

libre circulación de bienes, servicios y factores productivos durante la vigencia de las políticas neoliberales; [...] [actualmente] se perfila como una alternativa de desarrollo para nuestros países tendiente a disminuir injusticias y desigualdades (p. 1).

Es así como poco tiempo después de su creación y, con la firma del protocolo de Ouro Preto en 1994, el bloque regional pasaría de tener una perspectiva exclusivamente económica y arancelaria, a incluir una en materia social donde la gobernabilidad migratoria tendría su espacio aunque, en un comienzo, sesgada por una mirada securitista de la misma.

No fue sino a partir de un proceso iniciado en el 2002 –y que concluiría meses después con la firma ese mismo año del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR–, que la región iría dejando atrás y progresivamente² su idea de una política migratoria basada en un modelo de securitización, a una gobernabilidad migratoria sustentada en principios de desarrollo para los migrantes. Dichos avances poco a poco se fueron traduciendo en nuevas legislaciones migratorias tales como la Ley N° 370 (2013) de Bolivia, Ley N° 25.871 (2004) de la Argentina, Ley N° 37.944 (2004) de Venezuela y Ley N° 18.250 (2008) del Uruguay, entre otras que implicaron una ruptura ideológica con antiguas normativas regionales e introdujeron, claramente, el ideario de los derechos humanos por sobre los de la securitización y discriminación en la gobernabilidad migratoria regional.

Así mismo, políticas tales como el programa “Patria Grande” en Argentina por medio del cual se benefició a más de 600 mil personas migrantes en situación irregular; así como también, la Ley Federal de Legalización de Extranjeros en Situación Irregular (Lei N° 11.961/09, 2009) de Brasil, en donde se otorgó la amnistía a 45.008 inmigrantes, sirvieron como una clara manifestación de voluntad política por parte de los Estados Miembros del MERCOSUR de consolidar formas de cooperación que ayudasen a la integración, facilitando la movilidad. Podemos afirmar, entonces, que tanto la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, así como, la libre movilidad en el marco de la integración regional, se han visto favorecidas

por las políticas llevadas adelante en los últimos años en el plano regional del MERCOSUR y países asociados a partir de un amplio diálogo multilateral con el propósito de alcanzar una gobernabilidad migratoria integral.

No obstante, y ante una creciente ola a nivel mundial que decepcionada del multilateralismo se vuelca a los nacionalismos (Adelman y Delatte, 2017), los avances de los últimos años logrados por la región en materia de gobernabilidad migratoria desde un modelo de desarrollo humano, hoy corren riesgo de derrumbarse ante el peso de una serie de reacciones en los nuevos gobiernos locales, donde se han dejado entrever ciertos indicios de un regreso a políticas restrictivas y securitistas de las migraciones.

En el año 2016 una de las primeras medidas que dan cuenta de esta tendencia, fue la firma de un convenio para la construcción del primer centro de detención para migrantes en Argentina y, más recientemente, la sanción del DNU N° 70/2017 que, dirigido a modificar la Ley de Migraciones (Ley N° 25.871, 2004), implicó un claro retroceso en materia migratoria ya que el mismo parte de una fuerte estigmatización hacia el extranjero asimilando erróneamente el ser extranjero con el hecho de delinquir³.

En una misma línea y, en un contexto donde, según últimos datos de la Organización Internacional para las Migraciones y ACNUR, el número de personas refugiadas y migrantes venezolanas asoladas por la situación de su país alcanzan los 3 millones (ACNUR, 2018), decisiones tales como la de la Superintendencia de Migraciones del Perú como así también del gobierno ecuatoriano y chileno de solicitar pasaporte a los migrantes venezolanos que

2. El Acuerdo de Residencia del MERCOSUR demoró aproximadamente siete años en tener vigencia regional.
3. Para una mayor profundidad en el análisis del DNU N° 70/2017 ver Lila García y Lucila Nejmkis (2018).

quieran cruzar sus fronteras –a pesar de haber estos adoptado la *Declaración de Quito* el 4 de setiembre de 2017 en donde se instó a los países de la región a seguir acogiendo a emigrantes venezolanos–, dan cuenta de una tendencia en la adopción de políticas que no buscan más que restringir la movilidad humana.

La reciente decisión de no adherir al *Pacto Global para una Migración Segura, Regular y Ordenada* por parte de Chile como así también de Brasil –a pesar este último país haber firmado el acuerdo– sumado a un aumento sustantivo en la retórica xenófoba y nacionalista por parte de varios gobiernos regionales, coronan y refuerzan el giro político en materia de gobernabilidad migratoria en el ámbito de integración regional del MERCOSUR y sus países asociados.

Desafíos

Ante un patrón cada vez más arraigado en la región de fuerte polarización en materia migratoria, muchas de las medidas que, flexibilizando las condiciones de ingreso y residencia en sus territorios, contribuyeron a dar respuestas a la irregularidad migratoria y a la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, hoy parecerían estar en jaque.

Circunscribir la política migratoria a un modelo de securitización de la misma, sería caer en una trampa en la que ya se ha caído y que conllevaría, el fracaso de dicha política, así como también, el desmantelamiento de los avances logrados por la región en materia de gobernabilidad migratoria desde un modelo de desarrollo humano.

Asimismo, y a pesar de los instrumentos internacionales y regionales a los que los países de la región han adherido, aún existen falencias con respecto a la coherencia entre algunas legislaciones nacionales y los principios asumidos (Mármora, 2010), por lo que es indispensable un monitoreo permanente y

una evaluación constante, en clave de derechos humanos y desarrollo sobre la eficacia de los mecanismos de los que se valgan los estados en su gobernabilidad migratoria.

La complejidad de la realidad regional requiere de un debate público mucho más profundo, en donde se sienten las pautas para diseñar una política de Estado que articulen de forma coherente las acciones de los gobiernos regionales, así como también los mecanismos de concertación y diálogo entre los actores involucrados ya sean estos gobiernos, organismos de la sociedad civil, diásporas y/o agencias internacionales.

En tal sentido la elaboración y la puesta en marcha del *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones* –concebido como un instrumento regional que protege la libertad de las personas a vivir donde elijan hacerlo y que vela por una gobernabilidad migratoria centrada en los derechos humanos de los migrantes sea cual fuere su origen nacional, religioso o étnico, así como también su no criminalización en función de su situación administrativa migratoria ni su utilización como variable de ajuste de las economías o mercados de trabajo, (XCSM, 2010)–; así como también, el fortalecimiento de espacios tales como el Foro Especializado en Migraciones del MERCOSUR y países asociados que, desde el año 2003, ha ayudado a la armonización de la legislación y de la política migratoria en el bloque y la región⁴; serán fundamentales para encausar el debate estratégico con el objeto de reconstruir las identidades regionales y fortalecer la integración desde una mayor coherencia en sus políticas migratorias.

A tal fin, los nuevos gobiernos sudamericanos deben dejar de lado las narrativas negativas en contra de migrantes y la migración que no hacen más que impedir la construcción de una sociedad armoniosa. En el mismo orden de ideas, realizar una

4. Para más información acerca del Foro Especializado en Migraciones del MERCOSUR, visitar <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur>

profunda revisión de algunas políticas llevadas adelante en los últimos tiempos que desnaturalizan los principios internacionales en materia de derecho internacional de derechos humanos como así también el derecho internacional de los migrantes se hace imperante.

El futuro de Sudamérica y, en un ámbito más acotado, del MERCOSUR como pioneros y referentes en gobernabilidad migratoria dependerá en última instancia de lo expuesto hasta ahora.

Sudamérica es sin dudas una de las regiones más integrada a nivel cultural en el mundo. Los migrantes intrarregionales comparten con la mayoría de sus países de acogida idioma, religión y tradiciones. Los choques culturales, sociales o raciales promovidos por los nuevos gobiernos nacionalistas no resolverán nada; solo empeorarán las cosas ■

Conclusiones

La institucionalización de modelos de securitización en la gobernabilidad migratoria ha demostrado no ser la mejor respuesta ante los actuales desafíos que se presentan en un mundo cada vez más interconectado. Los cambios de gobierno que representaron giros políticos y geopolíticos en la región sudamericana así como las tendencias de los nuevos gobiernos que, bajo una narrativa xenófoba en contra de los inmigrantes, han pretendido securitizar la agenda asimilando erróneamente el hecho de la extranjería con la delincuencia, no ha logrado más que traer desconcierto y confusión al debate estratégico en lo referido a una gobernabilidad migratoria coherente con los principios y avances regionales e internacionales en la materia.

Es así como, subestimar un proceso como el actual, podría entrañar el desmoronamiento de un sistema de protección internacional de avanzada que, durante muchos años, mantuvo a la región dentro de las elites de países promotores y garantistas de los derechos humanos de los migrantes.

> REFERENCIAS

- Adelman, J. y Delatte, A.-L. (2017, 24 de marzo). El bilateralismo: un globalismo más peligroso. [En línea]. *World Economic Forum*. Disponible en <https://es.weforum.org/agenda/2017/03/el-bilateralismo-un-globalismo-mas-peligroso/>
- Agencia de la ONU para los refugiados-ACNUR. (2018, 8 de noviembre). Cifra de personas refugiadas y migrantes venezolanas alcanza los 3 millones. [En línea]. *UNHCR-ACNUR*. Disponible en <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html>
- Arreaga, J. C. (2018, diciembre). Caravana migrante: un marco jurídico para la tragedia. [Archivo PDF]. *El Jurista*, pp. 23-33. Recuperado de <http://colegiodeabogadosdejalisco.com/eljurista/2018/12/#book/41>
- Arendt, H. (1945, octubre). Imperialism, Nationalism, Chauvinism. *The Review of Politics*, 7(4), pp. 441-463.
- Berezin, M. (2009). *Illiberal Politics in Neoliberal Times: Culture, Security and Populism in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Betts, A. y Collier, P. (2018, setiembre/octubre). How Europe can reform its migration policy. The importance of being sustainable. *Foreign Affairs*, 97(5). Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2018-10-05/how-europe-can-reform-its-migration-policy>
- Décima Conferencia Sudamericana de Migraciones-XCSM. (2010, octubre). *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, contexto y perspectivas*. [Archivo PDF] Cochabamba: CSM-OSUMI. Recuperado de http://csm-osumi.org/sites/default/files/documentos/csm/plan_sudamericano_de_desarrollo_humano_para_las_migraciones_psdhm.pdf
- DNU N° 70/2017. Migraciones. Poder Ejecutivo Nacional. *Boletín Oficial*, (33.555), 30 de enero de 2017. Recuperado de http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_70-2017.pdf
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- García, L. y Nejmkis, L. (2018). Regulación migratoria en la Argentina actual: del "modelo" regional al recorte de derechos. *Autoctonía: Revista de Ciencias Sociales e Historia*, II(2), pp. 219-241.
- Hansen, R. (2010). An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration. *IOM Migration research series*, (38), pp. 1-89.
- Harari, Y. (2018). *21 lecciones para el Siglo XXI*. Buenos Aires: Debate.
- International Organization for Migration-IOM. (2018). *World Migration Report 2018*. [En línea]. Disponible en: <http://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>
- Krumbhaar, E. B. (1945). The concept of internationalism. *Science*, 101(2613), pp. 73-79.
- Landau, L. B., Kihato, C. W. y Postel, H. (2018, setiembre/octubre). How Europe is making its migration problem worse. The dangers of aiding autocrats. *Foreign Affairs*, 97(5). Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2018-09-05/europe-making-its-migration-problem-worse>
- Lei N° 11.961/09. Lei da Anistia Migratória. Poder Legislativo. *Diário Oficial da União, Seção 1*, 3 de julio de 2009. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11961-2-julho-2009-589166-norma-pl.html>

Ley N° 370. Ley de Migración. Asamblea Legislativa Plurinacional. *Gaceta Oficial de Bolivia*, (523NEC), 8 de mayo de 2013. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9556.pdf>

Ley N° 18.250. Ley de Migración. Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. *Diario Oficial*, (27.407), 17 de enero de 2008. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6248.pdf>

Ley N° 25.871. Ley de Migraciones. Honorable Congreso de la Nación. *Boletín Oficial*, (30.322), 21 de enero de 2004. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/norma.htm>

Ley N° 37.944. Ley de Extranjería y Migración. Asamblea Nacional. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, s.d., 24 de mayo de 2004. Recuperada de [https://www.oas.org/dil/Migrants/Venezuela/Ley N° 37.944 de migración y extranjería del 1 de julio de 2004.pdf](https://www.oas.org/dil/Migrants/Venezuela/Ley%20N%C2%BA37.944%20de%20migraci%C3%B3n%20y%20extranjer%C3%ADa%20del%201%20de%20julio%20de%202004.pdf)

Lira Barreto, I. (2018). *Teoría pura del Nacionalismo: Adendas*. Lima: CEC.

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

Novick, S., Hener, A. y Dalle, P. (2005). *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*. [Archivo PDF - Documento de Trabajo N° 46]. Buenos Aires: IIGG, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100719030815/dt46.pdf>

Romano, A. y Aiello, R. (2017, 1 de setiembre). L'Italia ha stretto accordi con le milizie libiche per fermare i flussi di migranti. [En línea]. *Valigia Blu*. Disponible en <https://www.valigiablu.it/italia-libia-accordo-trafficienti-migranti/>

Squires, N. (2017, 20 de noviembre). Footage shows African migrants being sold as slaves at auctions for as little as £300 each. [En línea]. *The Telegraph*. Disponible en <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/11/20/libyan-government-investigate-slave-auctions-african-migrants/>

Texidó, E. y Gurrieri, J. (2012). *Panorama Migratorio de América del Sur*. [Archivo PDF]. Buenos Aires: OIM. Recuperado de <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Panorama-Migratorio-de-America-del-Sur.pdf>

Weiss, T. (2013). *Global Governance. Why? What? Wither?* Cambridge: Policy Press.