



REVISTA ANDINA DE
ESTUDIOS POLÍTICOS

«Políticas migratorias, mitos racionalizadores, coaliciones migrantes, elites gobernantes y derechos humanos en Argentina (2003-2015)»

Rebeca Reza y Noemí Ascencio

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA

Reza, Rebeca y Noemí Ascencio. 2020. "Políticas migratorias, mitos racionalizadores, coaliciones migrantes, elites gobernantes y derechos humanos en Argentina (2003-2015)". *Revista Andina de Estudios Políticos* 10 (1): 107-125. <https://doi.org/10.35004/raep.v10i1.186>

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicada bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

POLÍTICAS MIGRATORIAS, MITOS RACIONALIZADORES, COALICIONES MIGRANTES, ELITES GOBERNANTES Y DERECHOS HUMANOS EN ARGENTINA (2003-2015)

MIGRATORY POLICIES, RATIONALIZING MYTHS, MIGRANT COALITIONS, RULING ELITES AND HUMAN RIGHTS IN ARGENTINA (2003-2015)

REBECA REZA

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

rebeca.reza.granados@uacm.edu.mx

NOEMÍ ASCENCIO

Universidad Autónoma de Guerrero

noemi_ascencio@yahoo.com

RESUMEN

El objetivo central del presente trabajo es describir y explicar, desde un estudio de caso, el rol de los mitos racionalizadores y de los procesos de institucionalización en la configuración de las políticas migratorias en la Argentina durante el periodo kirchnerista (2003-2015), además de incorporar al análisis, la intervención de las élites políticas gobernantes, las organizaciones de derechos humanos nativas, así como las organizaciones y coaliciones distributivas de migrantes residentes en el país. Se sostiene que los mitos actuaron progresivamente como fuentes de legitimidad de las políticas migratorias y se articularon a partir del desarrollo de dos narrativas políticas: la correspondiente a los derechos humanos y la narrativa de la seguridad interior del Estado; esta última emanada de sus élites políticas como consecuencia de las dictaduras militares y violaciones a los derechos humanos. Se asume como hipótesis de trabajo que el despliegue tanto de las narrativas de los derechos humanos en la esfera pública, como el de seguridad y control de las fronteras, definieron la continuidad de la política migratoria en la Argentina. En este proceso se construyeron dos mitos racionalizadores: la garantía de los derechos humanos a partir de las políticas migratorias elaboradas por la dictadura militar y su reemplazo o no, por otras políticas migratorias basadas en los derechos humanos. Para la recolección de datos se ocuparon técnicas hemerográficas y se aplicaron entrevistas a profundidad a informantes claves en la Argentina.

PALABRAS CLAVE: mito racionalizador, Derechos Humanos, refugiados, migrantes.

ABSTRACT

This work's central objective is to describe and explain, from a case study, the role of rationalizing myths and institutionalization processes in the configuration of migration policies in Argentina during the Kirchner period (2003-2015), to incorporate into the analysis, the intervention of the ruling political elites, native human rights organizations, as well as distributive organizations and coalitions of migrants residing in the country. It is argued that the myths progressively acted as sources of legitimacy for migration policies and were articulated from the development of two political narratives: the one corresponding to human rights and the narrative of the internal security of the State; the latter emanated from its political elites as a result of military dictatorships and human rights violations. It is assumed as a working hypothesis that the deployment of both the narratives of human rights in the public sphere and security and border control defined the continuity of migration policy in Argentina. In this process, two rationalizing myths were built: the guarantee of human rights based on the migration policies drawn up by the military dictatorship and their replacement or not by other migration policies based on human rights. Hemerographic techniques were used for data collection, and in-depth interviews with key informants in Argentina were applied.

KEYWORDS: rationalizing myth, Human Rights, refugees, migrants.

REBECA REZA: Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por FLACSO-México; Maestra en Administración y Política Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE-CDMX); Egresada de la licenciatura en Administración por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Profesora- Investigadora de tiempo completo en la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Plantel San Lorenzo Tezonco. Ciudad de México. Miembro de la Red Latinoamericana de Estudios Subnacionales (RELADES) desde el 2019, IIEPA-UAGro. Miembro Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Correo electrónico: rebeca.reza.granados@uacm.edu.mx

NOEMÍ ASCENCIO: Doctora en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado (IIDE) Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro). Profesora-investigadora en la Escuela Superior de Derecho Acapulco (ESDA), de la UAGro. Coordinadora de la Maestría en Derecho Social de la UAGro. Miembro fundador de la Red Latinoamericana de Estudios Subnacionales (RELADES) desde el 2019 IIEPA-UAGro. Miembro de Número de la Academia Mexicana del Derecho del Trabajo y la Previsión Social desde el 2016. Correo electrónico: noemi_ascencio@yahoo.com

POLÍTICAS MIGRATORIAS, MITOS RACIONALIZADORES, COALICIONES MIGRANTES, ELITES GOBERNANTES Y DERECHOS HUMANOS EN ARGENTINA (2003-2015) [1]

REBECA REZA

Universidad Autónoma de la Ciudad de México
rebeca.reza.granados@uacm.edu.mx

NOEMÍ ASCENCIO

Universidad Autónoma de Guerrero
noemi_ascencio@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se instala en los estudios sobre la dimensión política de la migración a partir de un estudio de caso, desde esta ubicación, Argentina es un país que ha pasado por importantes procesos políticos en las últimas cinco décadas: 1) padeció una cruenta dictadura militar; 2) experimentó una transición política a la democracia; 3) implementó las reformas del Estado de orientación mercado-céntrica; 4) se transformó en un país de destino de inmigrantes de la región y; 5) sus políticas migratorias diseñadas e implementadas por la dictadura militar sobrevivieron por 20 años a la democracia. La transición argentina hacia la democracia dio paso, en 1983, a que el electo presidente constitucional Raúl Alfonsín asumiera el poder. Sin embargo, la llamada "Ley Videla", que regulaba su política migratoria estuvo vigente hasta el año 2003, cuando fue reemplazada por la Ley 25.871. Esto conlleva a formular dos preguntas: ¿A qué se atribuye que la legislación y la política migratoria Argentina, formulada durante la dictadura militar de los años setentas del siglo pasado, haya sobrevivido más de 20 años en medio de un régimen democrático? ¿Qué factores hicieron posible el cambio de la ley de migraciones en Argentina durante el año 2003?

El objetivo del artículo se instala en los argumentos anteriores describe y explica desde, un estudio de caso, el rol de los mitos racionalizadores y de los procesos de institucionalización: 1) la acción habitualizada, 2) la objetivificación y 3) la sedimentación, en la configuración de las política migratoria en la Argentina, además de la intervención en dicho proceso de coaliciones distributivas (o políticas), observables en las élites políticas gobernantes, las organizaciones de derechos humanos nativas y las agrupaciones políticas de migrantes residentes en dicho país. Se parte de que -en la construcción de las políticas migratorias- "se regula, de forma unilateral, las condiciones de entrada y establecimiento, la atribución de los derechos sociales y económicos, así como las posibilidades de incorporación a la comunidad política. Estas determinan, por añadidura, el marco en el que se produce la integración de los migrantes, a través de la ejecución de políticas públicas y medidas administrativas que facilitan el acceso a servicios, la permeabilidad de las instituciones, de las agencias nacionales y la participación social y cívica" (López 2006, 71). Ahora bien, es fundamental preguntarse entonces por los elementos que intervinieron en su elaboración para el caso argentino.

Para buscar una respuesta provisoria, es necesario utilizar el concepto de mito racionalizador (Meyer y Rowan, 1977), pues a partir de este se considera que en la construcción de las políticas migratorias, no necesariamente se tiene en cuenta aquello que forma parte de la narrativa de las élites gubernamentales y que influye en el desarrollo de formas de acción debidamente establecidas para que sus burocracias lleven adelante sus funciones y tareas preliminarmente diseñadas

con base en sus reglamentos, legislaciones y programas institucionales, en donde las metas están perfectamente delimitadas. Pese a la existencia de estas normas, reglas y procedimientos se tienen metas difusas y heterogéneas, por lo cual existen otro tipo conductas (para llevar a la práctica las políticas migratorias) mismas que distan de lo racionalmente determinado y que se pueden considerar como sistemas de valores y creencias orientadas de manera post-racional: los mitos racionalizadores.

APARTADO METODOLÓGICO

Para la recopilación de la data se utilizó una técnica de investigación cualitativa: Las entrevistas semi-estructuradas a profundidad. Las entrevistas culminaron cuando se llegó al punto de saturación de los contenidos y la técnica de reclutamiento de los informantes fue el de la bola de nieve. El análisis empleado de la información se realizó con base a los ejes temáticos de la investigación: mitos racionalizadores, coaliciones y procesos de institucionalización. En el artículo solo fue utilizada una pequeña parte del material levantado durante el trabajo de campo.

MITOS RACIONALIZADORES

Existen tres procesos que generan mitos racionalizadores: a) la elaboración de complejas redes de relaciones en las sociedades, las cuales se vuelven densas e interconectadas, surgiendo desde ellas un número cada vez mayor de narrativas y sistemas de creencias -mitos racionalizadores-, cuya legitimidad se basa en la suposición, por parte de los actores, de que estos son racionalmente efectivos (justificación desarrollada en la diversidad de interpretaciones con base en una racionalidad a-posteriori); b) el grado de organización colectiva del ambiente. En este sentido, basan su legitimidad oficial en mandatos legales; cuanto más fuertes sea el orden legal racional, mayor será el grado en que las reglas y procedimientos y el personal racionalizados se conviertan en requisitos institucionales y; c) esfuerzos de liderazgo de las organizaciones locales. En este punto se enfatiza en que las organizaciones, frecuentemente, se adaptan a sus ambientes organizacionales, pero a menudo desempeñan papeles activos en la conformación de esos contextos ambiguos (Meyer y Rowan 1999, 86-88).

Si se reflexiona a dinámica de los procesos migratorios desde una dimensión de la política, debe comprenderse que es un espacio en donde se generan sistemas de creencias, valores y suposiciones que son alentadas mutuamente por las personas y, es esto, lo que refuerza la interpretación de sus propios actos y los actos de los otros, en un ir y venir de acción-reacción (Smircich y Stubbart 1985). Lo que lleva a inferir que los procesos de institucionalización también surgen a partir de creencias, valores y suposiciones interactuantes entre los líderes y miembros de diversas coaliciones distributivas, configuradas por los ciudadanos nativos, los refugiados y los migrantes; de esta manera forman activamente (decretan/construyen) sus ambientes a partir de la interpretación-interacción social, en una dimensión política (political), lo que nos lleva a los procesos de institucionalización.

PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN

Como se ha venido argumentando, la institucionalización ocurre siempre que existe una tipificación recíproca de acciones habituales por diversos actores: las reglas institucionalizadas se construyen en la sociedad como tipificaciones o interpretaciones recíprocas; por lo que institucionalizar involucra procesos, obligaciones o actualizaciones que llegan a ser consideradas reglas concebidas como ac-

ciones sociales. De lo anterior se desprende la necesidad de rescatar tres componentes clave en el proceso de institucionalización: 1) la acción habitualizada, 2) la objetivificación y 3) la sedimentación (Ibídem, Meyer y Rowan 1999, 89). El primer componente, se refiere a comportamientos que han sido desarrollados empíricamente y adoptados por un actor o un conjunto de actores para resolver problemas recurrentes; la tipificación recíproca, con este uso, envuelve el desarrollo de definiciones compartidas o significados que están unidos a esos comportamientos habitualizados (Schütz 1972 ; 1974); esas tipificaciones conllevan a clasificaciones o categorizaciones de actores con las acciones a quienes están asociadas, lo cual implica atribuir de manera generalizada significados a la acción habitualizada que son independientes de los “individuos” específicos que ejecutan la acción.

En tanto al segundo componente, la objetivificación es precisamente la generalización del significado de una acción (Tolbert y Zucker 1996); es decir, el movimiento hacia un amplio y más permanente estatus descansa en la objetivificación, la cual involucra el desarrollo de algún grado de consenso social entre decisores organizacionales concernientes al valor de la estructura y la adopción creciente de las organizaciones sobre la base del consenso. Así, la objetivificación, se da a partir de tres formas: -lenguaje oral, lenguaje escrito y codificación formal- y tres diferentes estados sociales: -el de las ideas, el del discurso y el de las técnicas de control-; se enfatiza que estos dos últimos no pertenecen a nadie y no pueden ser entendidos como ambientes de las organizaciones en el sentido convencional, por lo cual la institucionalización se sostiene y da sentido a través de su capacidad de construir formas distintivas de actorhood (Hasselbladh y Kallinikos 2000). Ahora bien, para que el proceso de institucionalización se considere completo, se debe involucrar la sedimentación (el tercer componente), el cual se caracteriza tanto por la diseminación completa, como por la adopción (apropiación) de las estructuras formales que son interpretadas por parte del grupo de actores -en este caso las coaliciones migrantes en su actuar político- (Zucker en Tolbert y Zucker 1996 y Reza, 2016). Así pues, se asume que las instituciones son tipificaciones o interpretaciones recíprocas que se constituyen a partir de mitos racionalizadores.

EL CASO DE LA ARGENTINA

En la década de los noventa se inició un intenso activismo político en defensa de los derechos humanos de los migrantes en Argentina. Para el año 2000, diversas organizaciones, algunas consideradas como coaliciones y otras no; constituyeron la Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil en la Defensa de los Derechos de los Migrantes:

[...] “[integradas por] el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH), el Departamento de Migraciones de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), el Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires, y algunos sectores académicos dedicados al estudio de la temática” (Nicolao 2013, 2).

Asimismo, durante esos años se inicia la formación de las primeras organizaciones de migrantes peruanos de orientación política; en 1994 se crea en Chile el Comité de Refugiados Peruanos, ese mismo año se crea la Asociación de Refugiados Peruanos (ARPEBOL) y, en el año 2001, nace la Asociación de Mujeres Unidas Migrantes y Refugiadas en la Argentina (AMUNRA). Estas tres organizaciones mantendrán vínculos entre ellas y construirán una coalición distributiva con un frente común por los derechos humanos de los migrantes y los refugiados en el Cono

Sur, relacionándose con coaliciones internacionales de derechos humanos como Human Rights Watch y Amnistía Internacional y resistiendo la represión de la dictadura fujimorista instalada en el Perú; esta dictadura fue causante, con sus políticas de persecución, de la condición de refugiados de estas personas, lo que llevó, por esta condición común, aun fuerte activismo transnacional en la región bajo el principio “Ningún humano es ilegal”. Así estas organizaciones inician la lucha por los derechos humanos de los migrantes en los países antes mencionados (Luque 2007).

Desde estos activismos, los miembros de las coaliciones migrantes se van a ir constituyendo en sujetos políticos transnacionales que van a estar interactuando simultáneamente en el aquí argentino, boliviano y chileno y en el allá peruano. En el caso argentino la situación previa de los migrantes y refugiados era precaria:

“En ese momento el migrante no era escuchado porque existía la ley de la dictadura militar, la Ley Videla y en cada cuadra había un policía, los abusos, la corrupción que existía por los policías y algunos representantes de organismos del gobierno, agentes municipales, a los migrantes ya los habían tomado como chivos expiatorios, los esperaban en las esquinas para quitarles su platita que habían ganado, les cobraban coimas” (Obeso en Israeloff, 2009, 32).

Un elemento determinante fue la visa “precaria” que las autoridades argentinas dieron a los refugiados peruanos y peruanas hasta inicios del 2000, ya que era un documento que solo les permitía residir en el país, pero no los habilitaba para trabajar ni estudiar ya que para ello tenían que contar con el Documento Nacional de Identidad (DNI); documento al que no pudieron acceder solo hasta el año 2003 con la Ley de migraciones 25.871; esto los llevó, en muchos casos, a trabajar irregularmente como empleadas domésticas o como vendedores ambulantes:

Tenía en alquiler un cuartito en el Barrio del Once y me puse a vender cigarrillos, dulces, todo lo que podía para ganar la plata para vivir porque la ayuda del ACNUR no nos alcanzaba, era apenas de 300 dólares al mes, así alcanzaba para llegar a fin de mes y cada vez que me tocaba renovar papeles, me seguían dando la precaria y con ella no sé podía hacer mucho, pero al menos yo podía manejar mis tiempos para seguir haciendo activismo contra el gobierno del “Chino Fujimori”.(Francisco, refugiado peruano).

Este limbo jurídico instaló a los refugiados y refugiadas a vivir en la informalidad configurándose una precarización de sus derechos (Rojas y Luque 2019), generada por la lógica de criminalización que le imponía la Ley Videla a los migrantes y refugiados que compartían en común la pobreza y la necesidad urgente de trabajar.

Es desde este contexto represivo y de múltiples violaciones a los derechos humanos de los migrantes y refugiados, en donde se dan todas estas confluencias, siendo la más importante la promulgación, en 2004, de la Ley de migraciones N° 25.871. Esta instauró una nueva política de población y migratoria en el estado rioplatense, que se basó en el paradigma de los derechos humanos. Siguiendo esta lógica, se diseñó e implementó, en el año 2006, el programa “Patria Grande”, cuyo objetivo fue regularizar la situación de los migrantes, radicados al interior de sus fronteras y que pertenecían a países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y de sus Estados-Nación asociado [2].

PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS MIGRANTES EN EL PERIODO KIRCHNERISTAS (2003-2015). EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER Y CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Los Kirchner (Néstor y Cristina), gobernaron durante tres períodos la República Argentina (2003-2015), durante este tiempo se aprobaron las siguientes normas y programas: 1) La ley de migraciones 25.871 (2004); 2) el programa Patria Grande (2006); 3) el decreto reglamentario, N° 616 (2010) y; 4) el Programa de Abordaje Territorial (2013). Todos ellos, parten de los procesos de institucionalización de los migrantes durante el período kirchnerista, y que deben considerarse a la hora de dar cuenta de: a) la acción habitualizada o habitualización, b) objetivificación y c) sedimentación, que se generaron durante el periodo en el que gobernó el kirchnerismo (2003-2015).

Es importante mencionar que, durante todo este tiempo, organizaciones de la sociedad civil y grupos académicos evaluaron la implementación y los resultados de dichas medidas (CELS 2010).

LA ACCIÓN HABITUALIZADA DURANTE EL KIRCHNERISMO

Se observa, con base en los comportamientos de actores y sus coaliciones desarrolladas y adoptadas para resolver problemáticas (Aguilar 2010, 46), de la importancia de los derechos humanos y de la tenencia de coaliciones distributivas tanto en las élites políticas gobernantes como en la sociedad civil. En este proceso se visualiza una tipificación recíproca, compartiendo definiciones y significados. En la construcción de la ley antes mencionada participaron también actores migrantes, específicamente, una activista y dirigente de la Asociación de Mujeres Unidas Migrantes y Refugiadas en la Argentina, la cual relata:

[...] había una conferencia de prensa del diputado Giustiniani que estaba presentando un proyecto de ley de migraciones, así que nos empoderamos con ese proyecto de ley, comenzamos a trabajar muchísimo para que saliera. Queríamos trabajar con esta ley del migrante o sino una amnistía porque nuestra gente la necesitaba, llamamos a todos los peruanos, y luego les digo chicas no vamos a poder solo peruanos, si la ley de migración es para todos no vamos a poder solo peruanos, así vinieron muchas comunidades al principio, pero como iban viendo el trabajo, la lucha, poco a poco se fueron yendo y terminamos obviamente como 15 de nosotras y 3 o 4 de otras comunidades. Trabajamos, claro trabajamos artículo por artículo porque el diputado Justiniano nos convocó, y entonces empezamos a empaparnos del tema, entonces cuando el presentó la ley en la cámara de diputados, senadores, entonces ahí fuimos nosotros, e hicimos la lucha aquí trabajando, hicimos dos marchas a la Casa de gobierno y logramos la aprobación de la ley en el 2004" (Natividad Obeso, activista migrante).

La ley impulsada por la coalición integrada por legisladores de izquierda y kirchneristas, defensores y organizaciones de los derechos humanos locales y organizaciones de migrantes se caracterizó por concebir una política migratoria desde la perspectiva de los derechos humanos. En palabras del Diputado Rubén Giustiniani, promotor de dicha ley:

"La situación de los inmigrantes, principalmente la de los trabajadores limítrofes, exige el desarrollo de estrategias y normas que garanticen el respeto de sus derechos sociales, económicos y culturales. En atención a su condición de seres humanos, y en consonancia con la tradicional disposición de nuestra Nación de recibir fraternalmente y garantizar los derechos constitucionales vigentes a "todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino", es que propusimos y promovimos la aprobación de la ley 25.871". (Giustiniani 2004, 42).

Posteriormente, para hacer efectiva la Ley 25.871., se diseñó e implementó el programa migratorio "Patria Grande", que contó no solo con la voluntad política y de políticas del gobierno en turno, sino que desarrolló el andamiaje institucional para regularizar a los migrantes indocumentados, devolverles -lo que era suyo- ser sujeto de derechos fundamentales, dejar de criminalizarlos y diseñar el camino hacia su ciudadanización. Sin embargo, la reglamentación de la Ley 25.871 quedó pendiente debido a que la administración de Néstor Kirchner priorizó el programa Patria Grande.

Con la aprobación y promulgación de la Ley 25.871, el Estado asume la función de regularizar y ofrecer mecanismos que faciliten la residencia de los migrantes. En este sentido, los migrantes cristalizaron parcialmente su mito racionalizador en este período: "Ningún ser humano es ilegal", y así cientos de miles de migrantes lograron regularizarse en las agencias gubernamentales estatales que empezaron a operar bajo el marco de la nueva ley. En este sentido, es interesante visualizar cómo los migrantes asociaban la regularización, tanto para lograr la ciudadanización, como para obtener una mejor calidad de vida, este es el núcleo que dota de legitimidad los mitos racionalizadores analizados posteriormente en este documento, generándose coaliciones distributivas que solucionaron la problemática de la indocumentación de los migrantes cuyos países estaban asociados al MERCOSUR o pertenecían al mismo, generándose una nueva narrativa social y política.

Ciertamente, esa es la importancia de la Ley 25.871, cuyo origen se encuentra en el nacimiento de una nueva élite gobernante que llega al poder producto de la crisis política y económica de la élite neoliberal que se instaló en el poder con la llegada de Menem a la presidencia de la Argentina. Este gobernó entre 1989 y 1999 y fue sucedido por Fernando de la Rúa, de la Unión Cívica Radical (UCR), quien renunció al cargo el 21 de diciembre del 2001, sumiendo al país en la incertidumbre política por dos años, hasta la llegada al poder de Néstor Kirchner, quien se ubicó en el "socialismo del Siglo XXI".

LA OBJETIVACIÓN

En esta etapa se observan la conformación de ciertos consensos sociales (o por lo menos grados de consenso) entre los decisores que formalmente están en la cúpula estructural y son líderes de las coaliciones distributivas al interior del gobierno (este es el caso de Néstor Kirchner presidiendo el ejecutivo). Por lo tanto, debemos considerar el proceso de cómo se llega a cierto grado de consenso entre coaliciones migrantes y coaliciones del Estado. Esto se hace con tres tipos de lenguaje, se propone relacionarlos con diferentes estados sociales en Argentina. En el marco de las ideas transmitidas por el lenguaje oral, el migrante es un actor político con derechos y al no contar con papeles, esto no es otra cosa que un asunto administrativo, no un delito (esto último se traduce, en no asumir la des-ciudadanización de los migrantes, por el hecho de venir de otro país y cruzar la frontera hacia Argentina, esto es una decisión de un actor libre por naturaleza y que es sujeto de derechos humanos). En materia de lenguaje escrito y el discurso se establece que la responsabilidad del proceso de regularizar a los migrantes es del Estado y dentro del marco de sus instituciones:

"En reconocimiento de esa situación, nuestro Gobierno ha tomado la iniciativa de avanzar unilateralmente con un Programa de Normalización Documentaria Migratoria que se encuentra en vías de negociación en el MERCOSUR. Dicho Programa, denominado "Patria Grande", consiste en que la Argentina promueve la regularización de la situación migratoria de los extranjeros nativos de los Estados parte del MERCOSUR y de sus Estados asociados. (...). Esto ha permitido documentar más de doscientos mil inmigrantes en los primeros cuatro meses del programa, disminuyendo la marginalidad y el anonimato que condena al inmigrante no regularizado a la

indefensión frente a los empleadores inescrupulosos y a los delincuentes del tráfico y trato de personas. Es de destacar que la regularización del inmigrante conlleva en mi país la posibilidad real de ejercer sus derechos de acceso gratuito a la educación, la salud y la justicia. De este modo, la Argentina promueve hacia la comunidad internacional un discurso migratorio que ha refrendado por la ley y los hechos en su territorio" (Kirchner 2006).

Como se lee, en toda política pública hay limitaciones, tenemos que el decidir elegir y delimitar la población que cristaliza o no sus derechos como producto del diseño y la implementación de la política migratoria, se convierte en una no decisión, es decir existen otros migrantes que tendrán mayor dificultad para contar con sus papeles de regularización; en este caso serán los migrantes no nativos del MERCOSUR y de sus países asociados. Por lo tanto, el programa "Patria Grande" y las modificaciones de la Ley Migrante favoreció en el discurso y la codificación formal que el hecho de que el migrante no cuente con papeles es responsabilidad del Estado y no de los migrantes:

"Nosotras tuvimos un gran alivio cuando salió la nueva ley de migraciones ya que nuestros hijos tuvieron derecho a su Documento Nacional de Identidad (DNI) y así pudieron inscribirse a las escuelas y universidades, además de postular a mejores trabajos, te recuerdo que nuestras luchas como mujeres migrantes comenzaron para lograr que nuestros hijos pudieran inscribirse en la universidad a fines de los noventas (Natividad Obeso, activista migrante y refugiada). (Kirchner 2006).

Sin embargo, esta ampliación institucional tiene limitaciones porque no incluyó a los migrantes que no pertenecen al MERCOSUR, que en esa lógica también son responsabilidad del Estado y Gobierno argentino, porque los derechos humanos son universales, supranacionales y postnacionales.

En consecuencia, la codificación formal, se traduce en técnicas de control en la exclusión e inclusión al acceso a ciertos derechos, las cuales dibujaran la línea divisoria entre los incluidos y los excluidos de la misma, los ciudadanos y países asociados al Mercosur y los que están fuera de ello. Así las técnicas de control, corresponde a identificar quiénes eran los migrantes que podían acceder con mayor facilidad (procesos y fases administrativas implementadas de manera más eficaz al estadio de regularización, proceso que se verá con mayor claridad en los años venideros cuando la migración internacional hacia la Argentina se diversifique y empiecen a llegar masivamente migrantes de origen africano y haitiano).

SEDIMENTACIÓN

La última fase del proceso de institucionalización en el caso argentino durante el período kirchnerista, buscó la integración y el aterrizaje de la estructura normativa y la apropiación de las reglas institucionalizadas y la diseminación de acciones por parte de la población en donde se tiene como relevante los discursos cuyo núcleo argumentativo es la primacía de los derechos humanos de los migrantes (Hasselblad, y Kallinikos 2000). Este proceso se da durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, el cual implementa dos iniciativas: a) el decreto nacional, N° 616 (2010) y; b) el Programa de Abordaje Territorial (2013). En esta lógica, el decreto nacional N.º 616, dictado el 3 de mayo de 2010, establece la obligación del Estado, a través de la Dirección Nacional de Migraciones, de "velar" por el resguardo de los derechos humanos y el goce del derecho a migrar reconocido en la Ley 25.871. También prevé el deber de colaborar con otras áreas de gobierno, así como otras autoridades estatales —provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— en aquellas acciones que garantizan los derechos humanos reconocidos en la Ley. La reglamentación de la Ley definió algunas pautas para garantizar el acceso igual a derechos entre nacionales y extranjeros

(CELS 2010, 4). Una consecuencia directa de esta medida fue la implementación del “Programa de Abordaje Territorial” cuya misión fue buscar en terreno a los migrantes sin papeles y regularizarlos, en palabras de un funcionario:

La política de abordaje territorial busca acercarnos a donde está la necesidad de la gente y fomentar la ampliación de derechos que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner permanentemente pregona”, afirmó el titular de la Dirección Nacional de Migraciones, Martín A. Arias Duval, en el acto de lanzamiento en Mar del Plata del Programa de Abordaje Territorial dispuesto por el Ministerio del Interior y Transporte (Dirección Nacional de Migraciones 2013,1 - 2).

Se observa así, con claridad, los esfuerzos de las élites kirchneristas por actuar y profundizar la política migratoria vigente y, para ello, se desarrollaron los respectivos dispositivos institucionales antes mencionados-, por parte del gobierno, mientras que desde la sociedad civil se da un constante trabajo de fiscalización y control horizontal. En este sentido, en el año 2010, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) publica el Informe Alternativo para el Comité por los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes, en el que señala lo siguiente:

“[...] el Programa Patria Grande habilitó la radicación de alrededor de medio millón de personas, cifra que representa a la cantidad de personas migrantes de países que integran el MERCOSUR y países asociados que no tenían ningún tipo de regularización. Del total de esos trámites, apenas en 98,539 expedientes se otorgaron residencias permanentes y 126,385 tienen residencia temporaria, y deben continuar los trámites para obtener la residencia permanente. En cambio. En casi 200,000 expedientes los migrantes no han podido siquiera completar los requisitos exigidos para acceder y obtener su radicación en el marco del programa. Es dable concluir que los objetivos del Programa todavía no se alcanzaron” (CELS 2010,2).

Es en esta lógica, se implementó el programa de abordaje territorial y que también será visualizado por las distintas poblaciones de migrantes y refugiados:

Después de ver a los funcionarios trabajando en terreno con sus unidades móviles tuve la confianza de acudir a una de estas unidades e iniciar mis trámites de regularización, después de tantos años de estar sin papeles, ahora ya tengo mi DNI (Francisco, migrante peruano).

Así se da una paulatina profundización de la política migratoria argentina basada en los derechos humanos y la generación de confianza y legitimación de esta que se expresa en los números alcanzados, asimismo es fundamental destacar la interacción existente entre las organizaciones y coaliciones de la sociedad civil con los gobiernos kirchneristas durante este periodo.

LOS MITOS RACIONALIZADORES DURANTE EL PERIODO KIRCHNERISTA

La dictadura militar argentina y sus violaciones a los derechos humanos marcaron el surgimiento de los mitos racionalizadores enfocados en la perspectiva y la importancia de garantizar los derechos humanos como ejes articuladores de la izquierda partidaria y de amplios sectores de la sociedad civil en la Argentina. Durante este periodo, estos mitos se manifestaron a través de redes relacionales densas insertas en la sociedad civil y en los partidos políticos que van a tener su origen en la resistencia civil en contra de la dictadura militar que dio inicio con el golpe militar de 1976 encabezado por el General Jorge Rafael Videla y que se mantuvo por siete años en el poder. En este tiempo, la dictadura se va a caracterizar por establecer una política de terrorismo de Estado, lo que implicó numerosas violaciones a los derechos humanos de cientos de miles de ciudadanos

y ciudadanas de este país. Sin embargo, este sangriento régimen entra en un proceso de desgaste, debido a dos factores fundamentales: 1. La resistencia al régimen encabezada por el movimiento de derechos humanos y; 2. La decisión de la cúpula militar de entrar en guerra con Inglaterra por la posesión de las islas Malvinas (guerra en la cual fueron derrotados) [3].

El presidente Raúl Alfonsín gobernó hasta el 10 de diciembre de 1989, siendo sucedido por el presidente Carlos Saúl Menem, quien gobernó durante dos períodos consecutivos (1989-1999). El avance en materia de derechos humanos durante esta década se caracterizó por serios retrocesos; el Informe Anual Sobre los Derechos humanos de 1999 es concluyente al respecto:

En 1998, la brutalidad policial siguió siendo la principal preocupación en materia de derechos humanos en Argentina, seguida de las amenazas y los ataques a periodistas independientes y la falta de voluntad del Gobierno de administrar justicia por los abusos cometidos durante las dictaduras militares, en el poder entre 1976 y 1983. Fueron especialmente preocupantes las declaraciones del presidente Carlos Menem en las que sugirió una voluntad por parte de las agencias encargadas de hacer cumplir la ley de tolerar las violaciones de los derechos humanos en nombre de la lucha contra la delincuencia común (Human Rights Watch 1999: 1).

En esa dirección, en 1994, empiezan a llegar a la Argentina, los primeros refugiados y refugiadas peruanos, quienes vienen huyendo del golpe de Estado de Fujimori en el Perú de abril de 1992, al respecto uno de los refugiados entrevistados describe ese contexto:

[...] yo tuve que salir de la noche a la mañana de mi ciudad en donde era dirigente sindical, me avisaron que soldados habían preguntado por mí persona en el trabajo y habían detenido a varios compañeros, ante ello me escondí y logré salir hacia la Argentina apoyado por organizaciones de derechos humanos, una vez que llegué aquí me contacté con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y me di cuenta que el gobierno de Menem no nos quería ya que era aliado internacional de la dictadura fujimorista, no nos dio apoyo alguno, nos puso en un limbo jurídico, pues nos dio papeles provisionales que no nos permitían trabajar ni estudiar y si no hubiéramos contado con el apoyo del ACNUR no habríamos tenido que comer y dónde vivir" (Alfredo, 2020).

Según el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE), organización creada en 1985 por el Gobierno del presidente Raúl Alfonsín, entre los años 1990 y 1999, arribaron a la Argentina, 315 peruanos y peruanas solicitantes de refugio (Méndez 2012, 9), solicitantes que tuvieron que vivir una realidad desigual en donde fueron sometidas a la discriminación étnica, la corrupción, la violencia policial del período menemista.

El 10 de diciembre de 1999, asume la presidencia de la Argentina Fernando de la Rúa impulsado por la alianza constituida por el Partido Radical y la coalición de centroizquierda Frente País Solidario (FREPASO); siguiendo esta dinámica política, meses después, Aníbal Ibarra resultó elegido en primera vuelta como jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la misma alianza que impulsó a de la Rúa. Aníbal Ibarra gobernaría la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por dos períodos: 2000-2003 y 2003-2007, en su gobierno se retoma el discurso incluyente de los derechos humanos y, en el caso de las y los migrantes y refugiados, se formó el Consejo Consultivo de Inmigrantes que trabajó estrechamente con el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) [4].

Es en esta confluencia institucional en la que empiezan a cambiar la relación del Estado argentino con las y los migrantes pues, para el año 2000, algunos migrantes son invitados a una reunión or-

ganizada por tres instancias: El Gobierno de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires, el INADI y el Consejo Consultivo de Inmigrantes. Tal como lo relata una refugiada y activista migrante:

“Me invitaron a una reunión del Gobierno del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del INADI, asistimos como miembros del “Consejo Consultivo de inmigrantes”, y ahí salí seleccionada para ir a Sudáfrica a la “Conferencia mundial contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia”, que se realizó en el año 2001 y fue lo mejor que me pudo pasar, y ahí fue que dije porque tengo que humillarme, agachar la cabeza en Argentina. En Sudáfrica vi cómo los negros africanos defendían sus derechos para mí fue un ejemplo y me vine totalmente sorprendida, porque hasta ese momento yo había pedido el refugio, y no me lo daban, no me daban mis papeles, mis hijos todavía no venían, así es que cuando vine me volvieron a entregar mi residencia precaria, y yo ya había aprendido la lucha de allá y dije no, no, no, mientras yo no sabía que esto existía, ustedes podía abusar de mí pero ahora me tienen que dar mi estatus de refugiada, porque yo no puedo regresar a mi país....si yo pudiera regresar a mi país para que cuernos voy a estar en este país, no, yo no puedo regresar porque corre peligro mi vida, no, le digo, ustedes me tienen que dar el certificado, si no me lo dan yo llamo ahora a los medios de comunicación, a la prensa, porque esto es un derecho que me corresponde, yo quiero salvar mi vida, mi familia, mi integridad, y entonces me dijeron que lo iban a estudiar y a los meses me vuelven a llamar y me dicen: El gobierno de la Argentina te concede el refugio, ese fue uno de mis días más felices” (Natividad, 2020).

Ese mismo año, Argentina entra en una profunda crisis económica y política; las reformas neoliberales, impulsadas durante el período menemista, afectaron profundamente las condiciones de vida de amplios sectores de la clase trabajadora. Se destaca un aumento en el desempleo y la desigualdad en la distribución del ingreso:

“La tasa de desocupación pasó del 6,3% de la población económicamente activa (PEA) en octubre de 1990 al 13,8% en octubre de 1999; en igual lapso, la tasa de subocupación horaria pasó del 9,8% al 14,3%. Asimismo, la remuneración de los trabajadores asalariados se redujo del 44,7% del valor agregado en 1993 al 40,7% en 1999; en igual lapso, el excedente de la producción creció del 33,7% al 42,7%” (Salvia 2015,109).

En esta lógica, el Gobierno de Menem va a ir perdiendo respaldo ciudadano. Este escenario es capitalizado por los dos principales partidos opositores: la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO). Partidos que forman una coalición distributiva que vencerá en las elecciones presidenciales de 1999 y en las elecciones para jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires. Dos años después de su victoria electoral, el Gobierno de Fernando de la Rúa era derribado por un incontenible alzamiento popular, lo que lo lleva a renunciar en el año 2001. A este le siguió la renuncia de Adolfo Rodríguez Saá, quien apenas duró una semana como presidente de la República (23 de diciembre al 30 de diciembre del 2001) y, posteriormente, asume el 2 de enero del 2002, como presidente de la Argentina, Eduardo Duhalde, hasta el 10 de diciembre del 2003, nombrado por las Cámaras de Senadores y Diputados, Duhalde entregará la Presidencia de la República en esa fecha a Néstor Kirchner.

Un año después del ascenso de Néstor Kirchner a la Presidencia, se da un hecho histórico. El 23 de diciembre del 2003 fue promulgada la Ley 25.871 en la Argentina; normatividad que fue sancionada y puesta en marcha el 20 de enero del 2004 por el congreso rioplatense. Se abrió así un nuevo marco institucional que reguló y orientó la política migratoria en este país austral desde la perspectiva de los derechos humanos [5].

Es importante destacar que Argentina, según los últimos datos publicados por la ONU, “cuenta con 2.212.879 de inmigrantes, lo que supone un 4,97% de la población total. Siendo la población

femenina superior a la masculina, con 1.194.306 mujeres, lo que supone el 53.97% del total de inmigrantes, frente a los 1.018.573 de inmigrantes varones, que son el 46.02%" (Organización Internacional de Migraciones, 2019). En este sentido, Argentina es el país de América del Sur con mayor número de migrantes.

En las entrevistas de profundidad las y los sujetos refugiados y migrantes entrevistados en su condición expresan su alegría por la aprobación de la nueva ley de migraciones, pero también señalan que fueron vistos como actores secundarios (casi invisibilizados) pese a que la lucha se inició a fines de los noventa:

"Nosotras fuimos discriminadas como mujeres migrantes y refugiadas en los noventa, las autoridades argentinas nos dieron papeles provisionales con los que no podíamos trabajar ni tampoco inscribir a nuestros hijos en las escuelas y universidades, entonces buscando nos encontramos con el diputado Giustiniani quién nos abrió las puertas y nos organizamos para presionar a los legisladores para que votaran por el proyecto de ley, íbamos a la cámara de diputados para hablar con los legisladores, los llamamos por teléfono y así estuvimos meses y en noviembre del 2003 el presidente Néstor Kirchner nos recibe a las mujeres migrantes y nos dice que la ley se va a aprobar y que contamos con su apoyo" (Natividad Obeso, activista migrante y refugiada).

Como se evidencia, la existencia de todos estos actores fue clave para la aprobación del proyecto de ley, así como el trabajo de coaliciones entre las asociaciones migrantes, principalmente AMUNRA, las organizaciones de derechos humanos y la Iglesia Católica, coordinados por el entonces diputado y después senador, Rubén Giustiniani, fueron claves. Al respecto, este último señala lo siguiente:

"Anteriormente había habido varios intentos de hacer una nueva legislación sobre este tema; todo el mundo coincidía que no podíamos estar con la "Ley Videla", que no podíamos tener el paradigma de la migración desde el punto de vista de la seguridad nacional, que era el paradigma que se había gestado durante el proceso, la dictadura militar. Por lo tanto, era menester empezar un trabajo sobre una nueva ley migratoria. Como socialista, además, tenía una responsabilidad mayor, ya que Alfredo Palacios –que en 1905 se constituyó en el primer diputado socialista de América– trabajó en una ley migratoria que nunca pudo lograr. A pesar de haber sido elegido tres veces diputado nacional, y otras tres veces senadoras nacionales nunca pudo derogar la ley de residencia. Tenía entonces esa materia pendiente." (Giustiniani en: Tintaya y Couso 2016, 49).

Los esfuerzos de liderazgo de las coaliciones se insertaron en las organizaciones de la sociedad civil nativa: la Asociación de Mujeres Unidad Migrantes y Refugiadas en la Argentina (AMUMRA), la Iglesia (básicamente la Orden Scalibriniana, Néstor Kirchner –y todo el equipo de colaboradores que estuvieron con él–, el legislador Giustiniani (quien primero impulsó la ley como diputado y después como senador), asimismo Giustiniani, logró representar a los argentinos y los reclamos legítimos de los migrantes, formando una coalición distributiva trascendental y una red relacional, construida de tal manera que fluyó con el gobierno de Néstor Kirchner y que, posteriormente, sincronizaría con las medidas de Cristina Fernández de Kirchner.

Como se ha señalado anteriormente, este marco jurídico guio la política migratoria argentina hasta febrero del 2017, fecha en la que el presidente Mauricio Macri firmó el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 que modificaba la Ley de Migraciones 25.871. Dicho decreto, estableció una serie de barreras para el ingreso y permanencia de migrantes en el país, acortó las gestiones de expulsión minimizando las garantías procesales de las y los migrantes, vulnerando derechos civiles como el derecho de defensa, prescindió de la unidad familiar como elemento para evitar la

expulsión y limitó el acceso a la nacionalidad argentina. El decreto buscó impedir la entrada de migrantes y facilitar su expulsión de aquellos que cuenten con antecedentes penales. Con este dispositivo legal, la política migratoria del Siglo XXI de la Argentina daba un giro de 180 grados, pues pasaba de un enfoque basado en los derechos humanos a uno basado en el marco de la seguridad nacional y del control de las fronteras. Inmediatamente, organizaciones de la sociedad civil como Amnistía Internacional (Amnistía Internacional, 2017), y del El Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI), organizaciones que, desde un plano internacional y transnacional, calificaron al decreto 70/2017 del presidente Macri como retrogrado y violatorio de los derechos humanos de las y los migrantes y refugiados. Ante la arremetida contra los migrantes desde el gobierno de Macri, este conformó la coalición distributiva “Cambiemos”, de orientación derechista (Vommaro 2019). Sin embargo, una vez concluido el gobierno de Macri, su sucesor, Alberto Fernández, de orientación peronista-kirchnerista, señaló que el decreto 70/2017 era muy peligroso y lo derogarían.

CONCLUSIONES

En este artículo se realizó un análisis del papel de los mitos racionalizadores en la construcción de la Política Migrante durante el período kirchnerista, mediante la identificación y análisis de los procesos de institucionalización (habitualización, objetivificación y sedimentación), con base en el análisis del papel de las coaliciones distributivas derivadas de las élites políticas, la sociedad civil organizada y de la acción colectiva y organizada de los migrantes. Un dato relevante a considerar es la influencia de las élites autoritarias en la producción de los derechos de los migrantes, las cuales edificaron la institucionalidad migratoria que visualizaba a los migrantes como objetos de explotación en la lógica de los capitalistas chupacabras (Gálvez y Luque, 2019). Así, en el período kirchnerista (2003-2015), se observa dos elementos importantes: 1). Un cambio en la lógica de orientación de la política migratoria (se asume el paradigma de los derechos humanos), y; 2). Una profundización de la institucionalización de esta política migratoria que va de lo macro hacia lo micro. Asimismo, la arena de confrontación de los actores políticos (coaliciones del gobierno, coaliciones de la sociedad civil argentina y difusas coaliciones migrantes) está configurada por la negociación y dotación de derechos a los migrantes que pertenecen a los países del MERCOSUR; desde esta posición, el ser migrante y no tener papeles no es un acto criminal, es un problema administrativo.

Sin embargo, no pasa lo mismo para migrantes cuyo país de origen no se encuentra en el pacto MERCOSUR, lo cual pone en tensión el acto de garantizar plenamente los derechos humanos, solo a “un segmento” de la población migrante, y no a la totalidad de la población de refugiados y migrantes que habitan en Argentina; este hecho se contrapone al concepto y estatus jurídico internacional y nacional de los derechos humanos, pues estos son inalienables y universales. Si bien “Patria Grande” fue un gran avance en materia de garantía de derechos migrantes en comparación con la Ley Videla; es de llamar la atención en que la Política Migratoria de Argentina tiene una línea muy delgada y, mientras esta no se defina, corre el peligro de ser solo un medio burocrático en donde se “garantizan” derechos programáticos a “una parte” de la población migrante y, de esta manera, se renuncia a ser un medio que imparta justicia a los migrantes mediante la garantía de sus derechos humanos, los cuales son inalienables, intransferibles y universales.

A lo largo de la investigación, la principal tarea fue la de deconstruir las narrativas, utilizadas por las coaliciones, en el diseño y legitimación de la Política Migratoria en Argentina. Dichas narrativas se fueron desarrollando y, finalmente, se transformaron en dos mitos racionalizadores antagónicos:

1) la política migratoria como un medio de control de fronteras y seguridad interior del estado y 2) la que corresponde a la perspectiva y garantía de los derechos humanos de los refugiados y migrantes. En los dos casos se institucionaliza la lógica de arriba hacia abajo, por lo tanto, la presencia del Estado y sus respectivas coaliciones distributivas es fuerte y direcciona (en gran medida) el rumbo de la política migrante.

En el análisis se observa una sociedad civil argentina activa, con redes relacionales transversales y horizontales capaces de generar vínculo con el Estado y los migrantes; sin embargo, no se reconoce ampliamente que los migrantes tuvieron presencia –difusa, sin presencia en fuentes formales y en el discurso oficial- a través de diversos mecanismos de acción colectiva y organizada, generando procesos simbólicos para relacionarse con las políticas migratorias de dos estados básicamente: El Estado de origen y el Estado receptor. Por lo anterior, se cuenta con elementos muy interesantes vinculados con la construcción del mito racionalizador que amalgama a coaliciones internacionales, gubernamentales, de la sociedad civil y de migrantes con base en la perspectiva y garantía a los derechos humanos migrantes -ya sea en pro o en contra-; durante la revisión hemerográfica no se encontró documentos que dieran cuenta del papel que jugaron los activistas migrantes y sus organizaciones en dicho proceso salvo por la referencia genérica de “los migrantes”. En este sentido, una de las contribuciones del presente trabajo es que visibiliza el activismo migrante en la construcción de políticas migratorias inclusivas basadas en los derechos humanos.

NOTAS

[1] El presente trabajo es producto del proyecto “La producción de la ciudadanía en escenarios migrantes en Chile y Argentina (2000-2020)”, coordinado por el Prof. José Carlos Luque Brazán y el Grupo de Investigación “El estado de la ciencia política en América Latina”.

[2] “El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Bra, ésta última en proceso de adhesión.” Para mayor información se sugiere visitar la siguiente página electrónica: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>.

[3] “Después de las Malvinas se abrió el tiempo para la política. La descomposición interna del régimen se aceleró y con ella la búsqueda de una salida. Y mientras una buena parte de la dirigencia civil optaba por negociar la transición, la frustración social se canalizaba a través de una creciente movilización social, encabezada por organismos de derechos humanos, algunos grupos sindicales, unos pocos dirigentes partidarios. En este último campo, el tema de los desaparecidos y la represión va ocupando un lugar central y marco decisivamente la salida de la dictadura. Pues si bien ésta fue en efecto, paulatinamente negociada y pretendió un “borramiento del pasado”, no pudo frenar el “develamiento del terror” que empezó a desplegarse entonces en la siguiente frase de Novaro y Palermo: “La matanza se volvió entonces una realidad inmediatamente presente”. En ese clima, durante la etapa electoral y cuando los partidos recuperaron la escena y se pusieron a la cabeza de la movilización política que desembocaría en las masivas movilizaciones y afiliaciones del 83, la cuestión de los derechos humanos se convirtió en insoslayable. Así el candidato que en su discurso artículo de manera más decidida la reconstrucción de la democracia con la vigencia de los derechos humanos la apuesta a futuro con una revisión del pasado ganó las elecciones. Así Raúl Alfonsín inició el proceso de transición” (Sábato, 2004; 574-575).

[4] Es un organismo descentralizado, creado mediante la Ley 24515 en 1995, que comenzó sus tareas en 1997. Desde de marzo de 2005, por Decreto 184, se ubicó en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Para mayor información se sugiere

re consultar la siguiente dirección electrónica: <https://www.argentina.gob.ar/inadi/institucional>.

[5] “Esta legislación inauguró una nueva etapa en el tratamiento político que recibe el fenómeno migratorio en el país, desde el momento en que dejó sin vigencia al decreto-Ley núm. 22.439/1981, dictado durante el último gobierno de facto (1976-1983), y compuesto por disposiciones que resultaban violatorias de la Constitución Nacional y de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos” (Nicolao 2013, 1).

BIBLIOGRAFÍA

Amnistía Internacional. 2017. *Algunas Consideraciones Sobre la Modificación de la Ley de Migraciones (Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017)*. <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/02/Migraciones-QyA-1.pdf>.

Aguilar, Luis. 2010. “Introduction.” En *Política Pública*, 17-60. México D.F.: Escuela de Administración Pública.

Centro de Estudios Legales y Sociales. 2010. *Informe Alternativo para el Comité por los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes*. 14º período de sesiones / Evaluación sobre Argentina. Centro de Estudios Legales y Sociales. Buenos Aires. Argentina.

Dirección Nacional de Migraciones. 2013. Se Lanzó en Mar del Plata el Programa de Abordaje Territorial. Periódico Migraciones. República de la Argentina. http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/periodico/periodico_201303.pdf.

Gálvez, Alyshia y José Carlos Luque-Brazán. 2019. Capitalismo de Chupacabras en una Era Post-política y Post-migratoria. *Huellas de la migración* 4(7), 109-38.

Giustiniani, Rubén. 2004. *Migración*. Buenos Aires: Prometeo.

Hasselbladh, Hans y Jannis Kallinikos 2000. “The Project of Rationalization: a Critique and Reappraisal of Neoinstitutionalism in Organization Studies.” *Organization Studies* 21 (4): 697-720.

Human Rights Watch. 1999. *Informe Anual Sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Mundo- Argentina*. Informe Anual Sobre los Derechos humanos en el Mundo. https://www.hrw.org/legacy/spanish/inf_anual/1999/americas/argentina.html.

Israeloff, Natalia. 2009. Ningún ser Humano es ilegal. Entrevista a Natividad Obeso. Presidenta de la Asociación de Mujeres Unidas Migrantes y Refugiadas en la Argentina (AMUMRA). *Mujeres en política*. 17. Primavera. Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). https://www.mujeresenigualdad.org.ar/assets/17_revista.pdf.

Kirchner, Néstor. 2006. Palabras del Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, en la XVII Cumbre Iberoamericana Realizada en la República Oriental del Uruguay. Presidencia de la República de la Argentina, <https://www.casarsoda.gob.ar/informacion/archivo/24994-blank-85060201>.

López Salas, Ana. 2006. “Pasar la Línea: el Estado en la Regulación Migratoria Desde una Perspectiva Comparada.” *Revista Internacional de Filosofía Política* 27: 71-100.

Luque Brazán, José Carlos. 2007. "Asociaciones Políticas de Inmigrantes Peruanos y la "Lima Chica" en Santiago de Chile." *Migraciones internacionales* 4 (2): 121-50.

Méndez, Marina. 2012. "La Evolución en la Protección a Refugiados y Solicitantes de Refugio en Argentina (1983-2012): un Análisis a partir de los Contextos Internos y Externos Imperantes." VI Congreso de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de la Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. La Plata. Argentina. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40880/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Meyer, John y Rowan, Brian. 1977a. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-63.

Meyer, John y Brian Rowan. 1999b. "Organizaciones Institucionalizadas: la Estructura Formal como Mito y Ceremonia." En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, editado por Walter Powell y Paul J. DiMaggio, 79-103. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Nicolao, Julieta. 2013. "Integración Regional y Política Migratoria en Argentina: el Abandono de la Concepción de las Migraciones desde una Lógica Doméstica." X *Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Argentina. <http://cdsa.aacademica.org/000-038/693.pdf>.

Organización Internacional de las Migraciones. 2019. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020. Organización Internacional de Migraciones (OIM). Organización de las Naciones Unidas (ONU). Migraciones. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>.

Reza Granados, Rebeca. 2016. "El Análisis del Cambio en el Transnacionalismo Político, desde la Perspectiva del Nuevo Institucionalismo Sociológico y la Teoría de las Ambigüedades." *Revista Internacionales* 2 (4): 240-64.

Rojas, Moisés y Luque, Jose. 2019. "Estamos de Paso. Informalidad y Ciudadanía Precaria como Proceso de Despoliticación: El caso del Emporio Comercial Gamarra en Lima (2012-2018)". *Revista del Centro de Investigación de la Universidad la Salle* 13 (51): 41-66.

Sábato, Hilda. 2004. Los Organismos de Derechos Humanos: Apuntes para una Historia de la Democracia Argentina. En *Derechos humanos en la Argentina: informe 2004*, 571-78. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Siglo XXI Editores.

Salvia, Sebastián. 2015. "La Caída de la Alianza. Neoliberalismo, Conflicto Social y Crisis Política en Argentina." *Colombia Internacional* 84: 107-38.

Schütz, Alfred. 1972. *Fenomenología del Mundo Social*. Introducción a la Sociología Comprensiva. Buenos Aires: Paidós.

———. 1974. *El Problema de la Realidad Social*, Buenos Aires: Amorrortu.

Smircich, Linda y Charles Stubbart. 1985. "Strategic Management in an Enacted World." *Academy of Management Review* 10(4): 724-36.

Tintaya, Brayan y Claudia Cuoso. 2016. Entrevista a Rubén Giustiniani, propulsor de la Ley de Migraciones en la Argentina: "La Clave es la Integración de los Pueblos y para eso Debemos Conocernos." *Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina*. 5 (8) . Buenos Aires, Argentina 155-61.

Tolbert, Pamela y Lynne Zucker. 1996. "The Institutionalization of Institutional Theory." En *Handbook of Organization Studies*, editado por Clegg Stewart, Cynthia Hardy y Walter R. Nord, 175-90. London: SAGE.

Vommaro, Gabriel. 2019. "De la Construcción Partidaria al Gobierno: PRO-Cambiamos y los Límites del 'Giro a la Derecha' en Argentina." *Colombia Internacional* (99): 91-120.