

Agenda 2030 e implementación de la meta sobre migración: un análisis crítico comparativo (Paraguay y Argentina, 2018-2023)

2030 Agenda and Implementation of the Migration Goal: A Critical and Comparative Analysis (Paraguay and Argentina, 2018-2023)

Laura Gottero¹

RESUMEN

Este artículo analiza la implementación de la meta 10.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, orientada a la migración segura, ordenada y regular, en dos escenarios nacionales: Paraguay y Argentina. El análisis comparativo permitirá reconocer similitudes y diferencias de consideración de la meta 10.7 en el conjunto de acciones de cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10, cuando este fue abordado. Asimismo, sopesa en qué medida la referencia a la Agenda 2030 en las gestiones gubernamentales se asocia de manera concreta con prácticas y líneas de acción creadas específicamente para activar esta herramienta. Por último, presenta una reflexión respecto a la inserción e indicadores de la meta 10.7 en relación con su alcance específico y su posibilidad de visibilizarse como un propósito particular sin que se superponga con otros ODS y sus metas.

Palabras clave: 1. derechos humanos, 2. gobierno, 3. migración internacional, 4. bienestar social, 5. política migratoria.

ABSTRACT

This article analyzes the implementation of Goal 10.7 of the 2030 Agenda for Sustainable Development, aimed at safe, orderly and regular migration, in two national scenarios: Paraguay and Argentina. The comparative analysis will allow to recognize similarities and differences of consideration of Goal 10.7 in the set of actions to comply with Sustainable Development Goal (SDG) 10, when it was addressed. Likewise, it weighs to what extent the reference to the 2030 Agenda in government efforts is specifically associated with practices and lines of action created specifically to activate this tool. Finally, it presents a reflection regarding the insertion and indicators of Goal 10.7 in relation to its specific scope and its possibility of being visible as a particular purpose without overlapping with other SDGs and their goals.

Keywords: 1. human rights, 2. government, 3. international migration, 4. social welfare, 5. migration policy.

Fecha de recepción: 28 de mayo, 2024

Fecha de aceptación: 31 de enero, 2025

Fecha de publicación web: 15 de junio, 2025

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Lanús, Argentina, lauritagottero@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3912-644X>



INTRODUCCIÓN

En este texto se realiza una descripción crítica del modo de institucionalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Paraguay y Argentina, a través de la observación del entramado estatal que dio espacio a esta herramienta marco en la agenda de gestión, así como de su funcionamiento en relación con la planificación y el seguimiento de acciones. El objetivo es problematizar el abordaje de la meta 10.7 sobre migración segura, ordenada y regular, en el conjunto de avances reportados por ambos países entre 2018 y 2022, en informes y planes estratégicos. El período de este trabajo finaliza en 2023 porque en ese año no hubo nueva producción documental específica de monitoreo y porque en Argentina hubo un cambio de gestión presidencial que suspendió el abordaje de dicha herramienta internacional. Esto se constata a través de declaraciones públicas del presidente Javier Milei, la desactivación de la página web que compilaba los informes y reportes de avance, así como la desaparición del organismo que incluía en sus líneas de acción la puesta en práctica y el monitoreo de la Agenda.

La pregunta específica es si más allá de la incorporación formal de la Agenda 2030 en el discurso y la práctica estatal, los componentes específicos vinculados con el tratamiento de la migración ordenada, segura y regular implicaron transformaciones estructurales a nivel de formulación e implementación que puedan relacionarse con la inclusión (o no) de elementos del enfoque de derechos humanos y del léxico y el contenido de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) respecto a la regularización migratoria, así como el acceso a derechos de las personas migrantes. La pregunta más amplia ahonda sobre el desafío del ODS 10 de constituirse en un propósito específico de la Agenda –no superpuesto con otros ODS que sí son más focalizados y lo incluyen–, y cuáles son las barreras que afectan a la meta 10.7 para constituirse en un recurso de gestión migratoria.

LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR COMO EL DESAFÍO MÁXIMO ACEPTABLE

En el período reciente, la necesidad de construir consensos globales y regionales que tiendan a la disminución de vidas perdidas y afectadas seriamente por las medidas restrictivas contra la migración llevó a la configuración de un estado de hegemonía discursiva sobre cuál era el máximo aceptable para entender la protección de las personas migrantes, incluso, por parte de Estados que no sostienen una mirada de derechos en torno a este fenómeno de movilidad.

La acepción que fue ganando terreno en la comunidad internacional fue la de migración segura, ordenada y regular, un fetiche discursivo (Angenot, 2010) presente en herramientas marco, documentos de los sistemas de protección, y en las declaraciones de entidades de la cooperación internacional. La Agenda 2030 y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular 2018 (en adelante, PMM 2018) utilizan esta fórmula y tratan de recomendar y promover iniciativas y acciones que den contenido a este sintagma, el que define un campo flexible y heterogéneo de decisiones políticas e institucionales pues, tal como lo define Mármora (2010):

La gobernabilidad migratoria puede definirse 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. 71).

La migración segura, ordenada y regular se vincula con otra figura de alto valor simbólico en este campo de producción de sentido: la gobernabilidad migratoria, un equivalente del inglés *migration management* que, si bien mantiene diferencias con el concepto de gobernanza migratoria, ambas nociones se emplean de manera similar con miras a la instauración de un régimen global de migración con un criterio de administración de la movilidad y de combate de la irregularidad o la ilegalidad migratorias, donde la contracara de la gobernabilidad o de la gobernanza es la “crisis de las migraciones” (Domenech, 2018).

AGENDA 2030 Y GOBERNANZA MIGRATORIA: SU CONFLUENCIA EN LA META 10.7

La Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) marca la creación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, conformada por 17 ODS y 169 metas (AGNU, 2015a). Los ODS constituyen un conjunto de propósitos complejos y amplios, basados en la idea de la cooperación entre actores, niveles de gobierno y ámbitos (nacional, regional, global) tendientes al abordaje de problemáticas estructurales y de creciente gravedad en el mundo: la profundización de la pobreza y de las desigualdades, el cuidado del medio ambiente y mitigación del cambio climático, prácticas de sustentabilidad en las ciudades, el fortalecimiento de los sistemas de salud y de educación, entre otros acuerdos. También focaliza buena parte de la acción en los niveles subnacionales y en las alianzas estratégicas intersectoriales para generar mayor eficiencia en la concreción de metas.

La consideración de la migración se encuentra en el ODS 10 sobre reducción de las desigualdades en y entre los países, aunque se vincula con el resto de los ODS de manera implícita y explícita, en tanto su fundamento es multidimensional y multiescalar (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2018), y la interdependencia de desigualdades se encuentra en su base.

Siguen existiendo desigualdades y grandes disparidades en el acceso a los servicios sanitarios y educativos y a otros bienes productivos [...]. Con el fin de reducir la desigualdad, se ha recomendado la aplicación de políticas universales que presten también atención a las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas (AGNU, 2015, citada en Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018, p. 47).

En el ODS 10, el tratamiento de la migración y de la gobernanza migratoria se encuentra en la meta 10.7: “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (AGNU, 2015a, p. 24). Cada meta tiene algunos indicadores de avance o grado de cumplimiento; en el caso de la meta 10.7, son el 10.7.1, “costo de la contratación sufragado por el

empleado en proporción a los ingresos anuales percibidos en el país de destino”; y el 10.7.2, “número de países que apliquen políticas migratorias bien gestionadas” (AGNU, 2015b, p. 12).

Las políticas migratorias bien gestionadas han sido definidas por la OIM (2018) como las políticas que involucran una heterogeneidad de esferas de acción, concomitantes con la protección de derechos de las personas en situación de movilidad, de la garantía de su acceso a derechos, y de la prevención o reducción de las vulnerabilizaciones que surgen durante la ruta y el proyecto migratorio.

La Agenda 2030 mantiene coincidencias de propósitos con el PMM 2018, un acuerdo y una herramienta marco que expresa el consenso por parte de los Estados que forman parte del Sistema de Naciones Unidas, respecto a pautas comunes para promover la migración segura, ordenada y regular, “abordando al mismo tiempo los riesgos y desafíos a que se enfrentan las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino” (AGNU, 2018, p. 4).

Para el PMM 2018, promover la migración segura, ordenada y regular redundaba en beneficios para todos los actores participantes en este proceso: Estados nacionales, comunidad internacional, personas migrantes, organizaciones, etcétera. Ello sucede cuando “se basa en buena información, se planifica y es objeto de consenso” (AGNU, 2018, p. 4).

Volviendo a la Agenda 2030, los balances parciales y de medio término respecto a su puesta en práctica coinciden en que los avances producidos con el marco de esta herramienta han sido insuficientes en términos globales y, para la región latinoamericana, directamente han sido calificados como “décadas perdidas” (Mur, 2024), lo que se agravó durante la pandemia por COVID-19.

Dentro de los grupos vulnerables más afectados, las personas migrantes han sido objeto del impacto negativo de la pandemia en tanto ella acentuó dinámicas de desigualdad preexistentes, y, a la vez, agudizó los efectos graves de las barreras de acceso al sistema de salud y los déficits de protección en subgrupos específicos como los niños, las niñas y los adolescentes migrantes (CEPAL, 2021). Diversas miradas ponen el foco en una implementación dinámica, o dinamizada, a través de otras estrategias y alianzas, basadas tanto en los niveles locales o subnacionales de gestión, así como en los abordajes multiactorales y multinivel (internacional, nacional, subnacional). El fin sería sortear obstáculos de implementación en los Estados nacionales derivados de la burocratización y de la lejanía simbólica y concreta respecto a los territorios que serían objeto de la transformación desde los ODS; este proceso ha sido llamado *localización de los ODS* (Ojeda, 2020; Kanuri *et al.*, s.f.).

En el campo de la investigación académica no son frecuentes los estudios de implementación de la meta 10.7 en casos estatales, y existe un espacio de vacancia respecto a la discusión crítica de la construcción de esta meta en relación con el contexto migratorio global y regional. En contraposición, se encuentra una activa construcción de conocimiento por parte de las entidades internacionales que elaboraron definiciones, alcances y esquemas de comprensión de la migración segura, ordenada y regular en relación con el desarrollo sostenible, en tanto se señala que los

déficits en desarrollo sostenible pueden acrecentar el volumen migratorio cuando las condiciones de vida se vuelven inadecuadas o cuando es posible trasladarse a otro lugar con mejores oportunidades (OIM, 2017), pues el desarrollo eficiente o su lentificación en contextos de tránsito y destino operan –para este tipo de explicaciones– como dispositivos de expulsión y de atracción migratoria.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN PARAGUAY Y ARGENTINA

En Argentina, la implementación de la Agenda 2030 estuvo a cargo del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). El CNCPS estaba enmarcado en el Ministerio de Desarrollo Social hasta diciembre de 2023. Dicho Ministerio fue reemplazado por el de Capital Humano, el cual abarca diversas carteras referidas a derechos sociales. En su momento, el Ministerio de Desarrollo Social tenía por misión articular los ámbitos de funcionamiento y las agendas de las áreas y los dispositivos del Estado relacionados con la formulación e implementación de políticas sociales con el fin de garantizar la eficiencia en el uso de recursos y la evitación de superposiciones. En el conjunto de sus atribuciones, se encontraba el monitoreo de los avances nacionales y locales de la Agenda 2030.

La suspensión de la implementación de la Agenda 2030 fue decidida por el actual presidente Javier Milei desde su asunción, pues calificó a esta herramienta como “una agenda socialista 2030 que solo traerá miseria al mundo” (Gardel, 2024). En declaraciones previas a su triunfo electoral advirtió que si lograba ser presidente retiraría la adhesión a la Agenda 2030 por ser considerada una muestra de “marxismo cultural, de decadencia” (Gardel, 2024), y su discurso en la Asamblea de Naciones Unidas en septiembre de 2024 reafirmó esta postura.

En Paraguay, la institucionalización de la Agenda 2030 se enlazó con el Plan de Desarrollo Paraguay 2030, que desde 2016 habría empezado a asociar su implementación con el seguimiento de los ODS. Para ello, se estableció la Comisión ODS el 6 de septiembre de 2016, a través del Decreto núm. 5887. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) es la agencia coordinadora de la Comisión, desde su primera composición de cuatro organismos estatales, nómina que se amplió en el año 2020 mediante el Decreto núm. 3581, cuando se llegó al número actual de 17 agencias de Estado participantes.² La estructura de gestión se compone por un Consejo Directivo de Alto Nivel, representado por la nómina de los organismos integrantes, de los cuales uno o dos miembros integran la Unidad Operativa de Gestión. Dicha Unidad se divide en cuatro ejes, cada uno a cargo de una agencia: 1) Comité Temático Multisectorial (Ministerio de Relaciones Exteriores); 2) Comité de Coordinación y Planificación Estratégica; 3) Comité de Localización ODS

² En el Decreto núm. 3581 (2020) se establece que el Consejo Directivo decidirá cuáles son los ODS prioritarios para Paraguay, en relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2030. En la órbita del Consejo Directivo se conforma la Unidad Operativa de Gestión, cuyos integrantes deben ser funcionarios con rango jerárquico (de dirección o equivalente), y tienen la misión de elaborar el Plan de Gestión anual, construir indicadores de monitoreo de la implementación de los ODS y evaluar su puesta en práctica en el territorio.

(Secretaría Técnica de Planificación), y 4) Comité de Monitoreo (Instituto Nacional de Estadística).

Es importante señalar que la estructura de gobierno de cada país también delimita perfiles diferenciados de implementación: Argentina presenta un esquema federal de gobierno y Paraguay una configuración unitaria. Ello incide en el entramado institucional de implementación de la Agenda y en la autonomía de los niveles subnacionales para ponerla en práctica. Por ello, en el caso argentino, el elemento innovador se dio en la observancia de la implementación en contextos locales, donde se visibilizó el interés estratégico para las gestiones municipales. En el caso paraguayo, el marco normativo e institucional dado a esta herramienta marco fue más minucioso en términos de organigrama y procedimientos de implementación.

A continuación, se problematiza el contenido de la implementación en ambos países, atendiendo a los propósitos establecidos y al grado de tratamiento de la meta 10.7 por parte de cada Estado. A través del corpus documental, se realiza una lectura crítica del peso y la visibilidad que la meta 10.7 tuvo en cada caso, con el fin de observar elementos transformadores o profundizadores de la mirada estatal respecto a la gestión migratoria en relación con la incorporación de la Agenda 2030.

TRATAMIENTO DEL ODS 10 Y DE LA META 10.7 EN CADA CASO NACIONAL

El seguimiento y análisis de la planificación en torno a la meta 10.7, en Paraguay y en Argentina, se realizó a través de los documentos oficiales que reportan la situación de cumplimiento ante la comunidad internacional: los Informes País y los Informes Nacionales Voluntarios (INV).

Paraguay cuenta con dos INV, publicados en 2018 y 2021. Argentina cuenta con un Informe País (2021) y tres INV (2017, 2020 y 2022). Este dato también es significativo, en términos de que el mayor grado de institucionalización o de inclusión en el organigrama estatal no implica una mayor producción de datos o de información relevante para hacer un balance. Ello también sienta interrogantes respecto a la relación entre institucionalización y burocratización de un proceso de implementación, en pos de identificar el equilibrio que permita generar una estructura realmente eficiente y estratégica para la producción de resultados.

Argentina

El cuadro 1 sintetiza las prioridades establecidas en el ODS 10 sobre la reducción de las desigualdades, en cada momento informado. Dado que en varias ocasiones la meta 10.7 no aparece planificada fue necesario indicar qué se priorizó de ese ODS en general, en simultáneo con la omisión de la información sobre la meta referida.

*Cuadro 1. Argentina: avances de implementación de ODS
con foco en el Objetivo 10 (2017-2022)*

Documento	ODS 10: metas priorizadas
Primer Informe Nacional Voluntario (julio de 2017)	Metas 10.1 y 10.4, asociadas con la suba (alza) y la equidad en la distribución del ingreso. Meta 10.3, asociada con el porcentaje de personas que percibieron discriminación.* No se aborda la meta 10.7.
Segundo Informe Nacional Voluntario (junio de 2020)	Metas 10.1, 10.3 y 10.4 ya referidas. Se agrega la meta 10.2, orientada a promover la inclusión de todas las personas sin principio de discriminación. No se aborda la meta 10.7.
Informe de País 2021	Metas 10.1, 10.2, 10.3 y 10.4 ya referidas. Se agregan la meta 10.5 sobre mejorar la reglamentación y vigilancia de mercados financieros mundiales, y la meta 10.7 sobre facilitar la migración ordenada, segura, regular y responsable de las personas.
Tercer Informe Nacional Voluntario (junio de 2022)	Metas 10.1, 10.2, 10.3, 10.4 y 10.7.

* Esta percepción de discriminación debía asociarse con uno de los motivos expresos de no discriminación según los estándares de derechos humanos; dentro de aquellos se encuentra el origen nacional.
Fuente: Elaboración propia basada en el análisis documental.

El primer Informe Nacional Voluntario (2017), elaborado durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), se produce en el marco de otro organigrama estatal y de otro modo de institucionalización. Los resultados informados, así como el proceso de implementación, no se desarrollaban en el marco del CNCPS porque este organismo fue creado durante la gestión de Alberto Fernández (2019-2023). Por ello, este reporte visibiliza prioridades de gestión coincidentes con el ideario general de dicha gestión de gobierno, de corte liberal y más fragmentaria en relación con la protección de derechos sociales (Fischman y Gottero, 2021).

Hasta el año 2021, el entramado normativo de la política migratoria argentina se conformaba por la Ley de Migraciones 25.871 (2003), cuya vigencia en términos formales mantenía una tensión con el contenido del Decreto 70/2017 (2017), sancionado durante el gobierno macrista, que limitaba sus alcances y acentuaba ciertos aspectos de desprotección jurídica y de acceso a la justicia de personas migrantes (Amnistía Internacional, 2017; Carril, 2017). Dicho decreto fue derogado en marzo de 2021, durante la presidencia de Alberto Fernández, luego de más de un año de demandas sociales y organizacionales.

En relación con lo expuesto, puede observarse que en el primer INV de 2017 sobre la implementación de la Agenda 2030, las líneas de acción gubernamentales relacionadas con el ODS 10 focalizan la estabilidad macroeconómica, el desarrollo humano y el fortalecimiento

institucional. En tanto, las áreas de gobierno asociadas con estos lineamientos son, de manera textual, la protección social y el emprendimiento (CNCPS, 2017).

Si bien la meta 10.4 incluye transversalmente la situación de las personas migrantes que perciben haber sufrido un acto de discriminación, la elusión de la meta 10.7 implica que no se aborda la regularización migratoria y la gestión segura y ordenada de la migración como propósitos, aun cuando promover la regularidad migratoria es una manera concreta de modificar patrones de discriminación formal y sustantiva.

El segundo INV (2020) reporta las mismas metas del informe anterior y agrega otra relativa a la inclusión de todas las personas que puedan encontrar obstáculos de acceso en función de los motivos expresos de no discriminación, entre los que se encuentra el origen nacional. No obstante, las acciones implementadas en relación con esta meta se focalizan en la atención a primera infancia, a familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social. Si bien en estos grupos lógicamente puede haber migrantes, no se especifican acciones ni representaciones para este grupo en particular.

En cuanto al cumplimiento de la meta 10.4, también asociada con la desactivación de prácticas discriminatorias, las medidas consisten en un programa de “Trabajo sin discriminación” –en general–, a la visualización y desarrollo de una “agenda de Género” (sic), a la atención integral para las personas sordas, un programa de prevención sobre racismo, xenofobia y discriminación en el fútbol, y un sistema de patrocinio gratuito para las personas que hayan denunciado un acto de discriminación ante el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo y este haya acordado con esta denuncia (CNCPS, 2020). Si bien en las últimas dos acciones las personas migrantes pueden ser incluidas como parte del abordaje, esto no refiere a regularización y gestión de la migración, que tampoco en este informe tiene un lugar específico.

Entre el Informe Nacional Voluntario 2020 y el Informe de País 2021 sucedió la derogación del Decreto 70/2017. Este hecho fue –tal vez– demorado por la irrupción de la pandemia, contexto que sin embargo dio cuenta de la vulnerabilización agravada que sufrían las personas migrantes a partir de las medidas de aislamiento (Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], 2020; Gavazzo y Penchaszadeh, 2020). El Decreto 70/2017 fue derogado en marzo de 2021 esgrimiendo dos razones centrales: la contradicción de esta norma respecto a los compromisos estatales de derechos humanos, y el aumento desmedido del volumen de trámites originados en las infracciones construidas por el Decreto, lo que fue denominado como “litigiosidad en materia migratoria” por el Decreto 138/21 de derogación (Gottero, 2022a).

En este contexto, el Informe de País 2021 sobre el grado de cumplimiento de la Agenda 2030 es el que incluye por primera vez la meta 10.7, estableciendo como organismo responsable al entonces Ministerio del Interior. En cuanto a las intervenciones reportadas para esta meta, en dicho informe se enumeran las siguientes:

1. Radicación a distancia de extranjeros (RADEX).
2. Certificado electrónico de residencia precaria.

3. Operativos de abordaje territorial para la regularización migratoria.
4. Eximición del pago de tasas migratorias a personas en situación de vulnerabilidad.
5. Creación del Área de Detección Temprana de Trata y Tráfico de Personas y del Área de implementación de Políticas Migratorias con Perspectiva de Género en el ámbito de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).
6. Protocolos de actuación para la protección sanitaria del personal de la DNM en aeropuertos y pasos fronterizos (CNCPS, 2021).

En esta enumeración se advierte un mecanismo de reporte en este tipo de informes que ya ha sido identificado en otros casos (Gottero, 2023), mediante el cual se toman en cuenta prácticas y dispositivos que no han sido pensados con la lógica de la herramienta de medición o estándar, pero que funcionan para completar o dar idea del mayor número de acciones asociadas con la implementación del compromiso internacional.

Estos hitos o avances informados son, en ocasiones, anteriores al acuerdo que da lugar al informe y, si se encuentran dentro del plazo de vigencia, no han sido formulados con el enfoque previsto por dicho instrumento. Este tipo de informaciones estatales incluyen una especie de acreditación de acciones parecida al etiquetado, por lo que los productos o las prácticas previas o heterogéneas sobre lo que se está monitoreando se consideran inmediatamente muestras de implementación sin que se tenga en cuenta si la elaboración o el desarrollo de esa línea de acción responde a las expectativas y al abordaje previsto por la herramienta, acuerdo o marco que le da sentido al reporte.

La intención es mostrar una incorporación formal de los compromisos asumidos, pero esto no necesariamente abre la indagación hacia el contenido o las modalidades de la práctica estatal reportada.

Un ejemplo adicional de esto es el avance reportado en el tercer INV (2022) en torno a la generación de una residencia precaria digital, ante las renovaciones automáticas de las residencias que se fijaron por decreto durante el lapso de la pandemia. Esta medida se originó en la emergencia por COVID-19 y no fue pensada para la implementación de los ODS; así también en el caso de las precarias se originó una suspensión “regular” del acceso a la residencia permanente que, a su vez, condicionó la obtención de beneficios de seguridad social para los cuales es preciso contar con ciertos años de antigüedad de ese estatus migratorio en el país (Jaramillo y Gottero, 2023). En este sentido, si bien la medida sostuvo la regularidad migratoria de las personas migrantes, generó otros efectos adversos en materia de acceso a derechos que también se deben sopesar en relación con la idea de migración digna.

En el tercer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 (2022), se indica que Argentina ha acogido como variable transversal la situación de vulnerabilidad por múltiples factores:

Argentina ha incluido en su marco de monitoreo 34 de las 42 metas internacionales (74 %) que incluyen explícitamente transversalidades relacionadas con grupos en situación de

vulnerabilidad en su formulación. Las nombradas en la propuesta internacional son: condición de discapacidad, condición de pueblo originario, edad, estatus migratorio, género, ingresos, nivel geográfico, origen, sexo, raza, religión y condición de marginalidad (CNCPS, 2022, p. 28).

De allí que, si bien el cumplimiento integral de la Agenda 2030 constituye un propósito de gestión, la protección de las poblaciones migrantes aparece formalmente por primera vez como un eje del abordaje. En simultáneo, en dicho documento se observa la heterogeneidad de las acciones asociadas con la implementación de la meta 10.7, las que presentan gramáticas de producción diversas.

Por un lado, se destacan quehaceres estatales propios de las funciones de la DNM: “La Dirección Nacional de Migraciones facilita el acceso a la regularidad migratoria de las personas extranjeras que deseen residir en la Argentina, por medio de la resolución de sus trámites de radicaciones en las reparticiones situadas en todo el país” (CNCPS, 2022, p. 234). Esta descripción no es un avance de monitoreo de la meta 10.7 sino la descripción del ámbito de actuación de este organismo. Por el otro, se refieren medidas creadas en el marco de la emergencia por COVID-19, como la residencia precaria digital ya comentada para el anterior reporte.

Finalmente, algunas acciones específicas del período y que se conectan con la meta 10.7 son las de la residencia y visado humanitario para personas ucranianas –en relación con el desplazamiento originado por la guerra entre Ucrania y Rusia– y para personas residentes en México, Centroamérica y el Caribe que migren por razones humanitarias ambientales. Estas iniciativas se relacionan con la regularización de la migración pero, debe advertirse, se hallan fundadas en una situación de emergencia y están focalizadas en ciertos grupos, por lo que la acción pierde el carácter estructural y general que caracteriza al propósito de la Agenda.

En este sentido, y tanto para este apartado que finaliza como para la próxima sección, es importante señalar que el manual de implementación de los ODS en los marcos nacionales, elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), en 2020, no indica que cada país debe seleccionar los ODS prioritarios para su perspectiva o plan de desarrollo. Por el contrario, las interrogantes y guías que se proveen para construir y evaluar la incorporación de la Agenda 2030 en las políticas públicas de cada Estado tienden a la inclusión de los 17 ODS de manera equilibrada y no establecen nunca un principio de selección. De hecho, se especifica que “una implementación integrada de la Agenda 2030 significa que los exámenes deben analizar las interconexiones que existen entre los ODS, tanto en forma de sinergias como también en intercambios y conflictos” (DAES, 2020, p. 27).

Asimismo, en el listado de preguntas orientadas para lograr este propósito se establece que hay que identificar obstáculos que inciden negativamente en la integración de los 17 ODS y evaluar de qué manera se garantiza que todos los niveles de gobierno trabajen juntos para integrarlos (DAES, 2020). Esto implica que la priorización no es una indicación del manual de implementación –por el contrario, justamente se apunta a una articulación desde el inicio de las líneas de acción– y,

además, que la selección establecida en los casos analizados no conduce explícitamente a una incorporación progresiva o equitativa de la totalidad de los Objetivos.

Paraguay

Tal como se desarrolló para el caso de Argentina, el cuadro 2 es una síntesis de la producción de documentos sobre los avances de la Agenda 2030 que se publicaron en Paraguay desde 2018. Dado que muchas veces se rastrea más la ausencia que la presencia de la meta 10.7, lo que parece ser un dato de la investigación que se repite también para este caso nacional, la referencia a cada documento involucra qué se aborda del ODS 10 aunque no sea específicamente el propósito sobre regularización migratoria.

*Cuadro 2. Paraguay: avances de implementación de ODS
con foco en el Objetivo 10 (2017-2022)*

Documento	ODS 10: metas priorizadas
Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 2018	Se hace referencia, como uno de los ejes estratégicos, a la igualdad de oportunidades de manera independiente al lugar de nacimiento.
Segundo Informe Voluntario Nacional 2021	Avance lento del ODS 10, con la menor progresión de porcentaje de cumplimiento de todos los ODS abordados. La meta 10.7 se asocia con normativas de 2015 y 2018, no directamente vinculadas con la implementación de la Agenda 2030.
Programa Apoyo a la Agenda 2030 en Paraguay	Se priorizan los ODS 5, 13, 15 y 17. Pese a que se promete prestar atención a todos los ODS por igual, en el desarrollo de la iniciativa no se tematizan otros ODS por fuera de los indicados.

Fuente: Elaboración propia basada en el análisis documental.

El primer documento publicado fue el Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 2018. La estructura del informe organiza el reporte en diálogo con los supuestos y los resultados parciales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030. Por lo tanto, a diferencia de Argentina, los contenidos informados no se despliegan siguiendo la secuencia de los ODS y sus metas. No obstante, es posible identificar elementos o informaciones que se vinculan con el tratamiento de la migración, o con su abordaje pendiente.

En principio, el INV hace referencia a las líneas transversales del PND que, también, son los de la implementación de la Agenda, y en ese sentido destacan la igualdad de oportunidades como una variable, estableciendo este principio para todas las personas “independientemente de sus condiciones de nacimiento como “el género, la etnicidad, el lugar de nacimiento y el entorno familiar” (Comisión ODS Paraguay 2030, 2018, p. 18). Si bien la idea del lugar de nacimiento

puede estar asociado con la migración interna y con la disparidad socioeconómica asentada en criterios de discriminación geográfica, esta referencia puede ser empleada argumentativamente para involucrar una discusión migratoria.

No obstante, es importante señalar que, cuando se relaciona la línea transversal de igualdad de oportunidades con los ODS, no se la vincula con el ODS 10 sobre reducción de las desigualdades –aun cuando podría ser una vinculación bastante elocuente y clara– sino con el ODS 5 de igualdad de género. El ODS 10 solo está referido en relación con el eje estratégico de crecimiento económico inclusivo (Comisión ODS Paraguay 2030, 2018) y, de hecho, así se mantiene en la distribución del seguimiento que se plantea la Comisión ODS Paraguay 2030, donde el ODS 10 se enmarca en el Grupo de Trabajo-Económico, liderado por el Ministerio de Hacienda. Asimismo, se estima que al interior de cada Grupo se formarán subgrupos para un monitoreo parcializado de los ODS seleccionados, en alianza con socios estratégicos.

Resulta interesante, como apartado dentro de este INV, la sección en la que se sistematiza la viabilidad de producción de información que permitiría reportar sobre cada indicador de los 17 ODS. Un primer cuadro indica la situación relativa a datos de cada indicador por cada ODS. Si bien no se indica para cuál hay información y para cuál no, ese primer cuadro da cuenta de que, del total de indicadores previsto para el ODS 10, solo cuatro tienen información procesada disponible para dar respuesta a su medición –pero no se indica cuáles son–, mientras que tres podrían ser procesados con información disponible pero aún no se ha hecho, y otros tres requerirían información no producida en la actualidad para elaborar el indicador y medir avances.

En un nivel más específico respecto a la información disponible para relevar e implementar la meta 10.7 en el marco del ODS 10, un segundo cuadro informa cuáles son las variables de desagregación con las que se cuenta para analizar cada ODS. Para el ODS 10, se cuenta con el eje geográfico, de sexo, edad, ingresos y “otros ámbitos”, pero el estatus migratorio –que se cuenta como una opción– no presenta información posible para ser utilizada en el análisis del ODS que sí tiene una meta específica sobre regularidad y políticas migratorias. Esta disponibilidad seguramente está relacionada con la cantidad de indicadores (tres) que cuentan con información no procesada, o presentan una ausencia de información, según el cuadro anteriormente comentado.

Esta situación puede sustentarse cuantitativamente a partir del cálculo que presenta el mismo informe respecto al grado de avance de implementación de los ODS, las metas y los indicadores. Puede verse que, mientras los ODS parecen estar recorridos en su mayoría –no en su totalidad, sino 12 de 17, pero no se informa cuáles faltan–, el nivel de las metas tiene un porcentaje mucho menor de incorporación respecto al total (38 de 169: 22 %), y esa tendencia se profundiza si se observa el nivel de los indicadores (47 de 232: 20 %)

El segundo Informe Nacional Voluntario (2021) fue elaborado en un marco discursivo que acusa recibo de la indicación de las Naciones Unidas respecto a “No dejar a nadie atrás”, originalmente previsto para la inclusión igualitaria de todas las personas en las medidas de protección y vacunación contra el COVID-19, pero que luego se extendió en su sentido a las

desigualdades en general. En este informe, se describe la estructura de implementación de cada uno de los ODS, que habrían sido asignados a un conjunto de agencias estatales involucradas; no obstante, para el ODS 10 no se refiere a la Dirección General de Migración como un organismo convocado.

Si bien la información presupuestaria no se encuentra en los otros documentos del corpus –y, por lo tanto, no es una dimensión comparable en este trabajo–, vale señalar que 6.9 % de la asignación total para la implementación corresponde al ODS 10, lo que implica menos de la mitad respecto a otros ODS a los que se destina más de 14 % para cada uno (3 y 16, específicamente). Desde una perspectiva de derechos humanos, una menor asignación presupuestaria es uno de los factores de explicación para la lentitud de los avances, tal como se observa en el primer INV 2018, donde el ODS 10 es el de menor avance en el lapso informado en el segundo INV 2021 (de 9.1 a 14.3 % de 100 % de implementación).

Finalmente, en el apartado de desagregación según metas e indicadores, se señala que la atención para el ODS 10 estuvo puesta en la meta 10.2 (promover la inclusión social, económica y política sin que incidan los motivos expresos de no discriminación) y la meta 10.4 (adopción de políticas salariales, laborales y de protección social igualitarias). En estas metas, la igualdad transversal incluye a las personas según origen de nacimiento, pero no las enfoca específicamente. Focalizando en el caso de migrantes, el informe reporta dos normativas anteriores incluso al primer INV: la sanción, en 2015, de una “nueva Política Migratoria Nacional, ajustada a las nuevas realidades, recogiendo principios del Derecho Internacional y de los DDHH” (Comisión ODS Paraguay 2030, 2021, p. 231), y la sanción de la Ley 6149 (2018) con disposiciones específicas para personas apátridas que no sean refugiadas.

En consecuencia, puede deducirse que para el primer INV, y entre el primer y el segundo reporte, no se generaron medidas específicas que iniciaran el tratamiento de la meta 10.7. Y, para el momento de publicación del reporte, se encontraba en vigencia la Ley 978/96 (1996) y no la norma actual de migraciones (Ley 6984/2022).

La tercera y última iniciativa presentada en este lapso es el Programa Apoyo a la Agenda 2030 en Paraguay (Comisión ODS Paraguay 2030 y Unión Europea, 2020). Se trata de un financiamiento de la Unión Europea de 3 340 000 de euros por un período de tres años, orientado al fortalecimiento de la implementación de la Agenda 2030 en Paraguay. Se explica que el apoyo será realizado sobre todos los ODS; no obstante, hay algunos que son seleccionados particularmente, como el 5 (igualdad de género), el 13 (acción por el clima), el 15 (vida de ecosistemas terrestres) y el 17 (alianzas para lograr los ODS).

En la presentación de dicho trabajo conjunto, en febrero de 2020, se señaló que el objetivo era colaborar con el desarrollo sostenible en dicho país, profundizando y acelerando el cumplimiento de los ODS. Se hace foco en los ODS seleccionados para su priorización (5, 13, 15 y 17) y se describen tres objetivos específicos transversales a la iniciativa: a) gobernanza del sistema; b)

avance en la implementación de los ODS 5, 13 y 15; y c) participación ciudadana y alianzas intersectoriales (relacionadas con el ODS 17).

DISCUSIÓN: SUPERPOSICIONES Y DIFICULTADES METODOLÓGICAS DEL ODS 10 Y DE LA META 10.7

Este artículo se inició con la idea de observar de qué modo se abordaba la meta 10.7 en la implementación de la Agenda 2030 en dos países del Cono Sur donde la agenda migratoria es dinámica y tiene discusiones siempre actualizadas sobre el acceso a la regularización. Para ello, es importante tener en cuenta los perfiles migratorios diferenciados de ambos países. Argentina fue y es un país con tendencia inmigratoria, pero exhibe un descenso de la población migrante: de 4.5 % a 4.2 % sobre el total de la población, articulado con una orientación emigratoria persistente y agudizada en momentos de ajuste socioeconómico como el presente (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC], 2024). En este sentido, aunque los resultados finales del Censo 2022 de Paraguay fueron publicados, en los diversos documentos actuales de focalización por variables poblacionales y grupos específicos, no se brinda información sobre migración o personas migrantes.³

Sin embargo, el documento que traza la política migratoria del país, *Política migratoria. República del Paraguay 2015*, aprobado por el Decreto 4483/2015 focaliza en la emigración y establece que, para 2013, 15 % de la población nativa se encontraba fuera del país (aproximadamente 1 100 000 personas) (Dirección Nacional de Migraciones, 2016).

De manera más actualizada, el portal de bases de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL (CEPALSTAT), indica que la tasa de migración para el año 2024 es de -1.8 % sobre el total de población (CEPAL, s.f.). Esto coincide con los datos de la Dirección Nacional de Migraciones,⁴ que indican que desde el 1 de agosto de 2023 hasta el 5 de mayo de 2024, las salidas de nacionales de Paraguay fueron, en primer lugar, hacia Argentina (2 581 625), luego hacia Brasil (253 506) y, en tercer lugar, hacia España (68 758). Si bien este dato no da información sobre la decisión migratoria ni el tipo de residencia prevista, da cuenta de los procesos de movilidad humana en el país y su predominancia de egreso.

A partir del análisis documental, se observa en primera instancia que la meta 10.7 del ODS 10 no tiene valor prioritario ni en Paraguay ni en Argentina –pese a las indicaciones de abordar la guía de manera integral y equilibrada–, y cuando se tematiza adolece de acciones específicas que

³ Para más información, consultar el sitio oficial de publicación de resultados: <https://www.ine.gov.py/censo2022/>

⁴ El carácter público de las estadísticas de movimientos migratorios, en el sitio de la DNM de Paraguay, se actualiza periódicamente. Si bien para el momento de la elaboración del artículo los datos 2023-2024 eran accesibles online, en la instancia de corrección final se trata de información cuyo acceso depende de un pedido de acceso a la información, tal como consta en la siguiente dirección URL: <https://migraciones.gov.py/estadisticas/>

den cuenta de su incidencia concreta en el cumplimiento de la Agenda. En ambos casos se citan normativas y acciones previas de antigüedad variable, que no necesariamente se inscriben en el período monitoreado, y se refieren a resultados o decisiones de gestión que no fueron creados explícitamente para la implementación de la Agenda 2030, sino que son acciones de política migratoria general en cada país.

Además, los reportes se centralizan en la creación o implementación de normativa, y en algunas líneas de políticas públicas, lo que habla de una representación parcializada, poco versátil, de la gobernabilidad migratoria y del espectro de opciones que una gestión estatal puede llevar a cabo para fortalecer la meta 10.7, cuyo propósito indica facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura y regular “incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (AGNU, 2015a, p. 24). La vía normativa no es la única y puede ser un complemento de otras que, a pesar de poder ser motorizadas a través de la Agenda 2030, tardan en emerger.

La emergencia de observaciones no esperadas al inicio de la indagación obligó a pensar posibles explicaciones para la menor visibilidad del ODS 10 y, de manera más concreta, de la meta 10.7. Estas ideas trataron de superar la primera constatación relativa a la inexistencia de una preocupación puntual, la falta de decisión política o un posicionamiento ideológico contrario a la regularidad migratoria, porque la atención más débil otorgada a esta meta en Argentina no se corresponde con un escenario de derogación del Decreto 70/2017 y de la vigencia de una ley migratoria que reconoce a la movilidad como un derecho humano. Esto es, que pese a las prácticas y actitudes institucionales que pudieran ser contrarias a un reconocimiento de derechos, el marco político y normativo brinda muchos más recursos que en otros países de la región.

En el caso de Paraguay, para el momento de la publicación de los informes, se encontraba vigente la Ley 978/96, pero solo un año del segundo Informe Nacional Voluntario se sancionó una ley de migraciones (Ley 6984/2022) que incorpora lineamientos coincidentes con un enfoque de derechos humanos y se articula con el documento de política migratoria que figura como un avance en los reportes de país. Entonces, ¿qué factores pueden sostener esta constante de escaso tratamiento o visibilidad tardía de la meta 10.7? En este punto, corresponde regresar al documento de la Agenda 2030 para observar si en su estructura o planteamiento existen barreras adicionales que comprometan la implementación del ODS 10 y de la meta sobre migración.

En principio, puede pensarse que el carácter auspicioso de buscar la reducción de las desigualdades en los países y entre ellos desde un abordaje multidimensional y, por lo tanto, diferencial respecto a los otros ODS que también promueven la gestión de formas particulares de inequidad o vulnerabilizaciones, no es trabajado en su potencial específico cuando observamos los informes de monitoreo. La reducción de las desigualdades en los países como un objetivo aparte de los demás se vincula con la idea de pobreza multidimensional y con la idea de privaciones no monetarias (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2021), conceptos según los cuales las barreras de acceso a derechos no pueden observarse desde un parámetro economicista solamente, y se deben involucrar variables no financieras que fragilizan la situación de quienes se ven afectados por esas diferencias.

Los obstáculos para acceder a derechos civiles, sociales o políticos, las brechas de género, la discriminación racial, étnica o por origen nacional, así como la exposición a violencias constituyen formas de pobreza no monetaria o multidimensional que afectan a quienes sufren esas situaciones y generan un desfasaje estructural que incide en sus posibilidades de vivir una vida adecuada. Asimismo, la reducción de las desigualdades entre los países remite a la consideración global o regional de las condiciones de subalternización de ciertos países sobre otros en el marco de modelos de acumulación o de esquemas de participación política en la comunidad internacional. Hay que identificar, caracterizar y promover salidas para esas desigualdades, de tal manera que desarticulen núcleos de poder concentrado estatal y corporativo privado (empresarial, mediático, organizacional, etcétera) que sostienen la desigualdad y la falta de oportunidades en algunos países en contrapartida con una conducta desigualitaria e imperativa de otros Estados.

Los indicadores del ODS 10 representan un recorte de ese escenario prefigurado –porque tampoco queda tan claro cuál se refiere a la reducción de desigualdades entre países– y, a la vez, se observa la emergencia de una condición inespecífica de este ODS en relación con otros que también enfocan desigualdades sectoriales o temáticas, tales como se enuncian en el documento de la Agenda 2030: “Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos; Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas; Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible; Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas” (AGNU, 2015a, p. 16), entre otros.

Desde diversos ángulos, estos ODS –como muestra parcial de coincidencias– abordan aspectos del ODS 10. Esto no quiere decir que el ODS 10 no sea necesario, sino que es preciso que los Estados encuentren aquellos componentes o dimensiones no incluidas en los otros ODS para poder abordar de manera particular; así también, que se enfoquen en la mitigación de desigualdades entre los países, en el marco de contextos regionales o globales.

Por ejemplo, en el caso de Argentina, el seguimiento permite ver que los resultados de implementación del ODS 10 –más allá de la meta de migración– se vinculan con crecimiento económico y equilibrio de los mercados financieros mundiales, y ambos resultados constituyen metas del ODS 8 que, además, es mucho más específico en la solicitud de información sobre migrantes, tal como puede leerse en la meta 8.8. En este sentido, el indicador 8.8.1 solicita prestar atención a las tasas de lesiones de ocupacionales desglosadas por sexo y estatus migratorio, mientras que el indicador 8.8.2. señala la necesidad de observar el grado de cumplimiento de los derechos laborales según los acuerdos de la Organización Internacional para el Trabajo (OIT) y la legislación interna de cada país, desagregando resultados por sexo y por estatus migratorio (AGNU, 2015b).

De esta manera, puede observarse que un indicador no destinado a monitorear una meta relacionada con migración puede ser mucho más preciso y valioso en términos de información que los indicadores especialmente formulados para evaluar la meta 10.7. Esto podría ser considerado el primer nivel de inespecificidad de la meta 10.7 respecto a otras metas en el resto de los ODS. Pero hay un segundo nivel de no focalización que se observa en la estructura interna de los indicadores de la meta 10.7, los cuales deberían haber sido pensados para monitorear la consolidación de una migración ordenada, segura y regular.

Tal como ha sido descrito con anterioridad, uno de los indicadores de esta meta (10.7.1) es la observación del costo de contratación del empleado sobre la remuneración percibida en el país de residencia migratoria, y el primer inconveniente que surge con este ítem de medición es que si bien ha sido pensado para la meta de migración, podría ser útil para cualquier grupo trabajador (inespecificidad), así como no responde a la inquietud de la meta por indagar la situación de acceso a la regularidad de la migración, tal como su posibilidad de desplegarse de manera ordenada y segura (falta de elocuencia).

Por otra parte, el indicador 10.7.2 tiende a medir una categoría que se instaure de manera contemporánea con la creación de la Agenda 2030 y que, observando su definición, requiere una operacionalización previa (Cea D'Ancona, 2014) que permita la identificación concreta de países cuyas prácticas se corresponden con una política migratoria bien gestionada. ¿Cuáles serán ejemplos o puntapiés concretos de una línea de acción que permita dar cuenta de una política integral destinada a mitigar las múltiples vulnerabilizaciones en un proceso migratorio?

Esas referencias empíricas constituyen aspectos medibles cuantitativa y cualitativamente de la configuración progresiva de una política migratoria bien gestionada. Porque, del mismo modo que el cumplimiento de obligaciones internacionales contraídas por los Estados, tal como lo explica el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General núm. 3 (1990), al señalar que estas responsabilidades son de cumplimiento inmediato pero progresivo, en tanto se entiende que ningún país puede concretar en su totalidad un compromiso de este tipo, pero sí debe demostrar que destina el máximo de esfuerzos y recursos para lograrlo, de manera creciente, a lo largo de un plazo corto o medio.

Siguiendo esto, tal vez no haya que enumerar países que aplican políticas migratorias bien gestionadas porque ¿qué se haría con ese listado, además de exhibir ejemplos y buenas prácticas para quienes no saben cómo encarar o cómo proseguir con esta tarea? sino identificar y caracterizar trayectorias diferenciales de gestiones estatales en el camino hacia una política migratoria integral bien gestionada con el fin de evidenciar obstáculos, inconsistencias, contradicciones y desafíos en la formulación, puesta en marcha y medición de resultados, los que pueden ser objeto del debate regional o global y de la construcción de soluciones colectivas y consensuadas. Sin duda, ese puede ser un efecto transformador de la implementación del ODS 10 en términos de la reducción de desigualdades entre los países, mostrando su potencial a través de los procesos de movilidad humana internacional.

Finalmente, y en relación con la mirada multidimensional (en los países) y multisituada (entre los países) de las desigualdades provista por el ODS 10, la representación de la regularidad migratoria como un efecto de políticas integrales también ha sido invisibilizado en los indicadores y en los informes de Argentina y Paraguay. En primer lugar, en los indicadores de la meta 10.7, la no operacionalización del concepto de “políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (AGNU, 2015a, p. 24) impide dar cuenta de que la posibilidad de una migración ordenada, segura y regular excede por mucho los trámites de regularidad migratoria, aunque estos sean una condición esencial.

En efecto, la regularidad migratoria es fuente y resultado de por lo menos cinco dinámicas sociopolíticas e institucionales que muestran su carácter complejo y multidimensional, y que fueron descritas por Gottero (2022b):

1. El acceso a la regularización migratoria fortalece el acceso a la justicia de las personas migrantes, en tanto –en muchos países– acceder a la documentación migratoria solicitada por cada Estado es esencial para una residencia en condición protegida y para gozar de derechos imprescindibles para una vida adecuada.
2. La promoción de la regularidad migratoria fortalece la prevención de actos discriminatorios y de estigmatización contra migrantes irregulares, de los cuales al ser llamados “ilegales” es quizá la puerta de entrada para definiciones y prejuicios cada vez más graves, así como para aumenta su riesgo de exclusión y explotación.
3. Las personas migrantes en condición regular pueden desarrollar mecanismos de expresión y participación sin el temor a recibir sanciones o una expulsión por no tener su documentación en regla. Ello refuerza su constitución como sujetos políticos en los lugares de tránsito y destino.
4. Los programas y las políticas de regularización establecen la garantía concreta del derecho a migrar, en tanto sostienen su realización de manera segura, ordenada y regular –siguiendo lo propuesto en la Agenda 2030 y en el PMM 2018– y, con ello, fortalecen el acceso a sistemas de servicios y derechos para los cuales, en muchos países, se requiere la condición migratoria regular.
5. La regularización fortalece y mejora la estadística migratoria nacional y subnacional, en tanto se conoce cuántos y cómo son los migrantes que residen en el territorio. En simultáneo, los migrantes regularizados tienen un régimen de visibilidad en la escena pública que les permite formar parte de iniciativas de colaboración popular o de relevamientos de información por parte del Estado, tales como los censos o las campañas de vacunación por alertas epidemiológicas (la estrategia global de vacunación contra el COVID-19 dio pruebas suficientes de esta importancia).

CONCLUSIONES

Este artículo requirió la perspectiva emergente (Valles, 2014) aplicada al estudio de un hecho social para comprender y abordar metodológicamente las observaciones y hallazgos que, con el correr de la investigación, iban reconfigurando el propósito de estudio. El análisis documental realizado partió del estudio de la Agenda 2030 como herramienta marco e instrumento de referencia para indagar la implementación de esta propuesta en escenarios nacionales a partir de la noción de “políticas migratorias bien gestionadas”, pero la ausencia como presencia persistente de la meta 10.7 obligó a retornar al documento de la Agenda 2030 ya no como fuente sino como objeto de indagación. En ese recorrido circular, se resignificaron las descripciones críticas de los reportes de monitoreo de los países seleccionados (Argentina y Paraguay), así como se pudieron pensar propuestas y coyunturas para reflexionar y reformular en la práctica el modo en que se entiende el cumplimiento de un estándar o herramienta internacional en el marco de prácticas estatales de gestión.

En este análisis, pudo demostrarse cómo la falta de operacionalización de la noción de “política migratoria bien gestionada” en el nivel de las prácticas de gobierno, y la inespecificidad, así como la falta de elocuencia, de los indicadores de la meta 10.7 se encuentran en la base de la debilidad de los reportes sobre este propósito en los informes nacionales de los países estudiados. En ambos casos, las iniciativas de promoción de la migración segura, ordenada y regular se asociaron con medidas de política migratoria relacionadas con la regularidad, pero no necesariamente con el acceso a derechos en un sentido integral.

Asimismo, se acentuó la tendencia de los países a informar el entramado de políticas y medidas de gestión orientadas a la construcción de un estatus regular para las personas migrantes, lo que implicó la información de normas y prácticas anteriores a la Agenda 2030 o que no fueron creadas específicamente para su implementación, incluso generando vinculaciones forzadas que han sido denominadas aquí como “etiquetamientos”. La focalización en medidas normativas o administrativas, que se generan y se ponen en práctica hasta que otra medida las reemplaza o las inactiva, dejó en un segundo plano –prácticamente no informado en los reportes– todas aquellas prácticas de gobierno que, sin ser de política migratoria, fortalecen y acompañan la configuración de flujos migratorios con un carácter seguro, ordenado y regular.

Esa mirada estatal acotada, parcial y poco compleja de la meta 10.7 incidió negativamente, en los casos indagados, en la posibilidad de instaurar mecanismos creativos de cumplimiento –a través de otras opciones de práctica política e institucional– y de producir información heterogénea, concomitante, respecto al cumplimiento de este propósito.

Este análisis no se orienta, ni por asomo, a cuestionar la validez de la Agenda 2030 como herramienta global de transformación de los Estados y las sociedades. Muy por el contrario, y en contextos sociopolíticos e institucionales que se aprovechan de la confusión para cercenar derechos fundamentales y conseguidos por la lucha social, la apuesta es fortalecer la posición metodológica y tecnopolítica de marcos como la Agenda 2030 para mantener guías firmes y

consensuadas regional e internacionalmente en tiempos de zozobra. Pensar con audacia y recuperar la complejidad subyacente en estos documentos de referencia globalizada y automática constituye un desafío de gestión y de pensamiento político necesarios para revitalizar la legitimidad y la capacidad de cambio de estos consensos documentados, así como para preguntar(se) sobre la posibilidad que aún tienen estos hechos sociales y discursivos para interpelar escenarios de situación caracterizados por las desigualdades multidimensionales que generan riesgos múltiples y violencias, la exclusión estructural y la exposición al sufrimiento originada en la inaccesibilidad a derechos fundamentales.

REFERENCIAS

- Amnistía Internacional. (2017). *Algunas consideraciones sobre la modificación de la Ley de Migraciones (Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017)*.
- Angenot, M. (2010). *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Siglo XXI.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015a). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución 70/1*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015b). *Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Resolución 73/195*.
- Carril, C. (2017). *Informe técnico sobre el DNU 70/2017*. Defensoría del Pueblo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Cea D'Ancona, M. A. (2014). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Síntesis.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2020). *Agenda migrante para el 2020*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas* [Conjunto de datos]. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfil-nacional.html?theme=1&country=pry&lang=es>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Construir un futuro mejor. Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Comisión ODS Paraguay 2030. (2018). *Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 2018*.

- Comisión ODS Paraguay 2030. (2021). *Segundo Informe Nacional Voluntario 2021. Caminando juntos hacia un Paraguay más inclusivo, participativo y resiliente*.
- Comisión ODS Paraguay 2030 y Unión Europea. (2020). *Programa de Apoyo a la Agenda 2023 en Paraguay*.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). *Observación General núm 3*. Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2017). *Informe Voluntario Nacional*.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2020). *Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020*.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2021). *Argentina - Informe de País 2021. Seguimiento de los progresos hacia las metas de los 17 ODS*.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2022). *Tercer Informe Voluntario Nacional. Argentina 2022*.
- Decreto 3581 por el cual se dispone la creación de una nueva Comisión interinstitucional denominada “Comisión ODS Paraguay 2030” para el cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados por el Paraguay en el marco de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, y se organiza su estructura orgánica y funcional. Presidencia de la República del Paraguay, 2020.
- Decreto 70/2017. (2017). *Boletín Oficial de la República de Argentina*, 27 de enero de 2017.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (2020). *Manual para la preparación de exámenes nacionales voluntarios*.
- Dirección Nacional de Migraciones. (2016). *Política migratoria. República del Paraguay*. <https://www.migraciones.gov.py/index.php/politica-migratoria>
- Domenech, E. (2018). Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política. *Revista Temas de Antropología y Migración*, 10, 110-118. <https://migrantropologia.com.ar/wp-content/uploads/2023/03/Revista10.pdf>
- Fischman, F. y Gottero, L. (2021). El acceso a derechos de personas migrantes desde la construcción del “pluralismo cultural” en las políticas públicas. El Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y la gestión de la diversidad en Argentina. En V. Kandel, L. Gottero y V. Jaramillo (Comps.), *Planes nacionales en derechos humanos: debates y reflexiones sobre experiencias latinoamericanas*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2021). *Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina*.
- Gardel, L. (19 de enero de 2024). Javier Milei habló sobre la Agenda 2030: qué es y qué desinformaciones circulan sobre la iniciativa de la ONU. *Chequeado.com*.

<https://chequeado.com/el-explicador/javier-milei-hablo-sobre-la-agenda-2030-que-es-y-que-desinformaciones-circulan-sobre-la-iniciativa-de-la-onu>

Gavazzo, N. y Penchaszadeh, A. P. (30 de abril de 2020). Migrantes: la cuarentena imposible. *Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/migrantes-la-cuarentena-imposible/>

Gottero, L. (2022a). Normas migratorias e imaginarios mediáticos. Discursos y representaciones sobre la derogación del Decreto 70/17 (Argentina). *REMHU. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 30(64), 209-226. <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/1626>

Gottero, L. (2022b). *En camino. Caja de herramientas sobre regularización migratoria e integración socioeconómica*. Organización Internacional para las Migraciones; Oficina del Enviado Especial para la Respuesta Regional a la Situación de Venezuela.

Gottero, L. (2023). Implementar la Agenda 2030 en gobiernos locales y transversalizar el enfoque migratorio. El caso del municipio de Lanús (provincia de Buenos Aires, Argentina). En B. Matossian y C. Melella (Comps.), *Migraciones y conurbano. Territorio, institucionalidad y representaciones en contextos de desigualdades*. Teseo.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos. Migraciones internacionales e internas*. Edición ampliada. https://censo.gob.ar/wp-content/uploads/2024/01/censo2022_migraciones.pdf

Jaramillo, V. y Gottero, L. (2023). Regularización y acceso al trabajo de personas migrantes en Argentina durante la (pre)pandemia. *Utopía y praxis latinoamericana: revista internacional de filosofía iberoamericana y teoría social*, 28(103), 1-18. https://ia600505.us.archive.org/25/items/e8396302/utopraxis103_2.pdf

Kanuri, C., Revi, A., Espey, J. y Kuhle, H. (s.f.). *Cómo implementar los ODS en las ciudades. Un manual introductorio para quienes trabajan en el ámbito del desarrollo urbano sostenible*. Sustainable Development Solutions Network y German Cooperation.

Ley de Migraciones 25.871. (2003). *Decreto 616/2010*, 17 de diciembre de 2003 (Argentina).

Ley 978/96 de migraciones. (1996). *Gaceta Oficial*. 27 de junio de 1996 (Paraguay).

Ley 6984/2022 de migraciones. (2022). *Gaceta Oficial*. 17 de octubre de 2022 (Paraguay).

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

Mur, M. (15 de agosto de 2024). Cepal: América Latina completó su segunda «década perdida» y debe evitar una tercera. *EFE*. <https://efe.com/economia/2024-08-15/cepal-america-latina-completo-su-segunda-decada-perdida/>

Ojeda, T. (2020). El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular. *Oasis*, (31), 9-29.

- Organización Internacional para las Migraciones. (2017). *Estrategia institucional de la OIM sobre migración y desarrollo sostenible*.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2018). *La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales*.
- Valles, M. (2014). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis.