

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

Lic. en Relaciones Internacionales



TRABAJO FINAL DE GRADO

Manuscrito Científico

**Gobernabilidad Migratoria y regularización de la inmigración venezolana en
Argentina y Brasil (2015-2019)**

**Migratory Governance and regularization of Venezuelan immigration in
Argentina and Brazil (2015-2019)**

Autora: BENETTI IVANOVICH, Katia A.

Legajo: VRIN 04935

Tutora: Sesma, María Inés

Córdoba, noviembre del 2019

Índice

1. Resumen.....	2
2. Abstract.....	3
3. Introducción.....	4
4. Métodos.....	13
Diseño.....	13
Participantes.....	14
Instrumentos.....	15
Análisis de datos.....	16
5. Resultados.....	16
Proceso de regularización migratoria.....	16
Objetivos del Pacto Mundial y RMRP.....	19
Vinculación de los instrumentos internacionales con el proceso de regularización.....	21
6. Discusión.....	22
7. Referencias.....	28

1. Resumen

El presente trabajo busca analizar la relación que existe entre la gobernabilidad migratoria de Argentina y Brasil para la inmigración venezolana y la regularidad de dicho flujo migratorio para el período 2015-2019. La metodología utilizada fue de tipo cualitativa, recuperando declaraciones de organismos internacionales, programas especiales de asistencia a migrantes venezolanos, marcos normativos nacionales sobre migraciones, leyes, informes oficiales, comunicados de los órganos encargados en materia migratoria.

Se reconocieron sistemas de gestión y control en el proceso de regularización migratoria que los Estados ejecutan, así como también medidas prácticas con el fin de facilitar el ingreso de la migración venezolana. Además, se expuso la promoción del enfoque de seguridad, orden y regularidad que sostienen los organismos internacionales y el empleo de los propósitos mundiales para la migración que las naciones adoptaron en sus políticas migratorias.

Palabras claves: Gobernabilidad Migratoria; Venezuela; regularidad; Pacto Mundial; Argentina; Brasil.

2. Abstract

The present work seeks to analyze the relationship between the migration governance of Argentina and Brazil and the regularity of said migration flow for the period 2015-2019. The methodology used was qualitative, recovering statements from international organizations, special assistance programs for Venezuelan migrants, national regulatory frameworks on migration, laws, official reports, and statements of migratory entities. From this research, it was possible to recognize systems of management and control in the process of migration regularization that the States execute, as well as practical measures with the purpose of facilitate the entry of Venezuelan migration. In addition, the promotion of the security, order and regularity approach held by international organizations and the use of global migration purposes that nations adopted in their migration policies were discussed.

Keywords: Migration Governance; Venezuela; regulation; Global Pact; Argentina; Brazil.

3. Introducción

Las migraciones se han convertido en uno de los fenómenos esenciales a abordar dado que se encuadran dentro de las nuevas amenazas que enfrenta la arena internacional. Cada Estado se ha esforzado por establecer y llevar a la práctica una política migratoria acorde a los tratados internacionales, acuerdos y procesos de los que forma parte y con los cuales mantiene su compromiso.

El presente trabajo plantea analizar la relación que existe entre la gobernabilidad migratoria de Argentina y Brasil para la inmigración venezolana, es decir, las prácticas, medidas y disposiciones que estos Estados aplican en el marco de su política migratoria, y la regularidad de los extranjeros que afluyen. La migración venezolana representa un reto para los países intervinientes ya que se trata de un movimiento forzado por las circunstancias del Estado emisor y como tal, la respuesta que los Gobiernos formulen determinará los beneficios y oportunidades, así como también las desventajas que se presenten tanto para la comunidad emigratoria como para los ciudadanos de los Estados de destino.

Ambos países se han caracterizado por ser receptores de inmigración de ultramar antes de su constitución como Estados independientes, durante el proceso y luego de su fundación. En las últimas décadas se enfrentaron a olas migratorias extra e intrarregionales, afirmando su estatus de receptores a la vez que se han incorporado a la categoría de expulsores, puesto que ha habido un considerable aumento de emigrantes de ambas nacionalidades hacia países desarrollados a través de convenios bilaterales como es el caso de la emigración brasileña hacia Japón para el trabajo en la industria manufacturera, en vista del crecimiento de la tasa de envejecimiento y disminución de la

natalidad, medida favorecida por el Estado asiático debido a la procedencia de brasileños descendientes de japoneses.

Para los argentinos en cambio, fue España, a causa de los lazos que unen a Argentina como ex colonia del país ibérico, encontrándose entre las ventajas el habla hispana y la similitud con las costumbres de la ex metrópoli. El destino común para ambos países lo constituye Estados Unidos por las oportunidades de crecimiento tanto a nivel económico, social y cultural en épocas de recesión y estancamiento económico.

Al mismo tiempo, se incentivó la emigración hacia Estados fronterizos; Paraguay recibió a miles de brasileños como medida apoyada por ambos Gobiernos con el fin de poblar zonas poco habitadas favorables para el desarrollo de la agricultura comercial y la expansión de la frontera económica brasileña en Paraguay. En el caso de Argentina dada la vecindad geográfica y la proximidad cultural, Chile ha sido el país fronterizo por excelencia que los argentinos han elegido para migrar en búsqueda de mayor estabilidad y superior nivel de vida durante los períodos de retroceso de la economía. Es así como se constituyeron en países de origen, tránsito y destino de las migraciones.

En cuanto al Estado Bolivariano de Venezuela, en adelante nombrado como “Venezuela” enfrenta en los últimos años una profunda crisis de migrantes que se dirigen principalmente a países limítrofes, así como también a Estados Unidos y España en el continente europeo. Entre las principales causas se encuentran el retroceso económico, el colapso de los indicadores sociales, la confrontación y polarización política, la corrosión de las instituciones democráticas y la incapacidad del Estado para brindar soluciones a los problemas centrales de la población venezolana (Serbin, P, 2018).

En este marco, en el Estado de Brasil se presenta un enorme desafío en política migratoria ya que la frontera compartida con Venezuela lo convierte en un país de tránsito hacia otros destinos más sugerentes y a la vez en un Estado de destino propiamente dicho. La política migratoria de Brasil varió de acuerdo a las condiciones de la época y los Gobiernos que se encontraban ostentando el poder. Una de las disposiciones más importantes en esta materia fue el Estatuto del Extranjero, medida cerrada y restrictiva que fue adoptada por la dictadura militar (1964-1985) la cual rigió hasta el 2017, cuando se sancionó la nueva Ley de Migraciones. “La transición de la lógica de la seguridad impuesta por la dictadura militar hacia la apertura a propiciar la libre movilidad y residencia se debió al cambio en los patrones migratorios afrontados por Brasil al comienzo de siglo” (Muñoz, 2017, p.17).

Si bien Brasil aunó esfuerzos en su política migratoria citando como ejemplo las sucesivas amnistías migratorias y el Acuerdo de Residencia del Mercosur del año 2009, es la Ley de Migraciones publicada en el año 2017, la que configuró la nueva normativa de apertura, garantía y cumplimiento de los derechos humanos de los migrantes colocándolos en igualdad de condiciones con los nacionales. Sin embargo, a mediados del corriente año, se sancionó la Portaria N° 666 la cual “establece el impedimento de entrada, repatriación y deportación sumaria de una persona peligrosa o que haya cometido un acto contrario a los principios y objetivos establecidos en la Constitución Federal” (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2019, p.1), por lo que agiliza el plazo de deportación, el cual se llevó a cabo dentro de las 48 hs, vinculando así el acontecimiento de la migración con criminalidad, narcotráfico y terrorismo.

En esta coyuntura, Argentina, tierra cautivadora de migrantes en busca de mejores condiciones de vida, se constituye en un país de destino atractivo para los venezolanos

debido a la facilidad migratoria, la buena actitud y predisposición con la que se recibe a los inmigrantes y la educación pública de calidad que ofrece este país. (The Adecco Group, 2019). El manejo argentino de la política migratoria tiene sus similitudes y diferencias con respecto al brasileño. Tradicionalmente ha sido un Estado receptor de migrantes del continente europeo en su proceso de constitución, en el transcurso de los años ha recibido migrantes de diferentes nacionalidades y puntos del mundo, incluida la migración limítrofe característica. La política migratoria de los últimos treinta años ha tomado un tinte restrictivo en cuanto a la permanencia de extranjeros, basada en la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración (Decreto Ley N° 22.439) sancionada bajo el último gobierno de facto.

Aun habiendo retornado a la democracia, Argentina continuó con la aplicación de la Ley N° 22.439, la cual se fundaba en los lineamientos centrales de la Doctrina de la Seguridad Nacional promulgada por el Gobierno militar y ampliamente aplicada en los países latinoamericanos. Los Gobiernos sucesivos se esforzaron por avanzar en la consecución de la regularización migratoria de los extranjeros sancionando amnistías y firmando convenios migratorios bilaterales. Sin embargo, la Ley N° 25.871 promulgada en el año 2004 es la que sentó el nuevo marco normativo imperante durante los primeros años del presente siglo, en materia de política migratoria tendiente a la regularización e integración de los migrantes en suelo argentino y la creación de una nacionalidad sudamericana. A pesar de ello, conforme paso el tiempo, las prácticas restrictivas y los cambios normativos adoptados por el Gobierno actual validaron nuevamente el esquema securitario, un ejemplo de ello fue la puesta en vigor del Decreto de Necesidad y Urgencia, del año 2017, que establece un vínculo entre migración y criminalidad.

El decreto alude en su fundamentación al impacto que la muy prolongada extensión de los procedimientos administrativos y judiciales tiene en la seguridad pública. Por lo que cualquier incumplimiento, ya sea, presentación de documentación falsa, omisión de informar antecedentes penales, intentar ingresar por paso no habilitado y otros supuestos que involucren gravedad institucional promueven el procedimiento sumarísimo de orden de expulsión en un período express de tres días sin que el Poder Judicial pueda intervenir (Penchaszadeh y García, 2018, p.104)

En coherencia con las políticas migratorias de Brasil y Argentina, al inicio del siglo XXI se introdujo un nuevo paradigma en la cuestión migratoria, llamado enfoque de gestión de la migración, más conocido como gobernabilidad migratoria. El término se le atribuye a Bimal Gosh (Ortiz, 2011).

Este término está vinculado con tres acepciones; primero, es un enfoque promovido por una serie de actores que lo utilizan como una vía para justificar e incrementar sus intervenciones en el terreno de las migraciones. Segundo, la gobernabilidad migratoria refiere a las prácticas que ahora forman parte de las políticas migratorias, y que son desarrolladas por las instituciones que promueven el enfoque; (...) Y tercero, la gobernabilidad migratoria se basa en un conjunto de discursos y de nuevas narrativas acerca de lo que es la migración y cómo debe ser tratada. El segundo argumento clave es que los actores desarrollan discursos para justificar su existencia y legitimar sus prácticas. Sin embargo, sus actividades actuales y sus intervenciones políticas, a

menudo, difieren de la retórica que sustentan (Geiger y Pécoud, 2010, p.8).

En este sentido, en el ámbito regional entró en vigor el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile en el año 2009. El objetivo del acuerdo se basó en la integración del mercado común, por lo que se permitió la libre circulación y residencia de trabajadores migrantes; los cuales sumados a la circulación de factores productivos garantizarían el crecimiento y fortalecimiento del proceso de integración.

A nivel mundial en el año 2016 se celebró la cumbre extraordinaria denominada Declaración de Nueva York, la cual sentó las bases para la aprobación en el año 2018 del Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular.

El propósito de este es fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordarla en solitario y respetar la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional. Es importante destacar que la visión del Pacto consiste en reconocer que la migración genera prosperidad, innovación y desarrollo sostenible en el mundo globalizado y que los efectos positivos pueden optimizarse mejorando la gobernanza de ésta (Naciones Unidas, Asamblea General, 2018, p.4).

Siendo así, es posible afirmar que la gobernabilidad migratoria ha favorecido la incorporación de políticas fundamentadas en el control y la seguridad internacional, que

se corresponden con la doctrina de los derechos humanos para obtener su validez. Éstas reciben el nombre de “políticas de control con rostro humano”. Siguiendo a Domenech:

Utilizo la noción de políticas de control con rostro humano para referirme al universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales (2013, p.3).

Por lo tanto, las políticas de control con rostro humano constituyen el actual régimen global de control de las migraciones, y como tal es de suma importancia la adopción de políticas conciliadoras, la apertura hacia el diálogo conjunto y la cooperación entre los Estados con el fin de alcanzar políticas regionales efectivas (Domenech, 2013).

De acuerdo con esto, el actual éxodo de venezolanos en búsqueda de una mejor calidad de vida ha alertado a los distintos organismos de la sociedad internacional, principalmente los que se encuentran en el continente americano. Es por ello que, un grupo de países de Latinoamérica han creado el Proceso de Quito para dar respuesta al mismo. A la vez, han suscripto a la Declaración de Quito, teniendo como eje fundamental la movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. “El documento incentiva a las naciones a adoptar programas y acciones tendientes a regularizar a los migrantes, entre ellas se encuentran facilidades para la normalización documentaria, asistencia humanitaria, acceso a salud y mercado laboral” (Declaración de Quito, 2018, p.1).

A inicios de este año, conjuntamente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones

(OIM) lanzaron el Plan Regional de Respuesta Humanitaria para Personas Refugiadas y Migrantes venezolanos (RMRP por sus siglas en inglés), “una operación para responder a las necesidades de los venezolanos en movimiento y se enfoca en cuatro áreas: asistencia de emergencia directa, protección e integración socioeconómica y cultural, y fortalecimiento de las capacidades en los países de acogida” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2019, p.5). Cada nación se ha responsabilizado de acuerdo con su legislación, recursos y medios.

Es conveniente destacar que la nación venezolana ha tenido una fuerte impronta inmigratoria, por lo que la emigración causó asombro a los diferentes Estados de la región. Al respecto, se pueden señalar dos fases migratorias. La primera se dio entre 2001 y 2014, constituida por profesionales de clase alta y media. La segunda ocurrió a partir del 2014, tiempo en el que la migración se volvió una necesidad para todos los estratos sociales, sobre todo los más vulnerables. Asimismo, han variado los destinos de esta migración, incluyendo ahora a los países fronterizos como Colombia y Brasil, y a países de la región como Argentina, Chile, Perú y Ecuador (Serbin P, 2018).

A luz de estos acontecimientos, el fenómeno migratorio venezolano resulta un eje de estudio fundamental dado que no se encuadra dentro del marco propio de inmigración limítrofe que Argentina y Brasil reciben anualmente desde hace décadas. A su vez, la exacerbación, diversificación e intensidad de este en los últimos cinco años lo constituyen en un acontecimiento de relativa novedad que no ha sido lo suficientemente indagado. Por otro lado, esta investigación pretende complementar y aportar conocimiento en el ámbito de la gobernabilidad migratoria, noción que está siendo ampliamente abordada por los organismos intergubernamentales, organismos de integración, la sociedad civil, entre otros.

Objetivo general

Analizar la relación entre la gobernabilidad migratoria de Argentina y Brasil para la inmigración venezolana y la regularidad de dicho flujo migratorio para el período 2015-2019.

Objetivos específicos

- Describir el proceso de regularización migratoria para los inmigrantes venezolanos en Argentina y Brasil.
- Especificar los objetivos del Pacto Mundial y Plan Regional de Respuesta Humanitaria para Personas Refugiadas y Migrantes venezolanos (RMRP), incluidos por los Estados pertinentes.
- Evaluar la vinculación de los instrumentos internacionales con el proceso de regularización emprendido en Argentina y Brasil.

En el presente trabajo de investigación se emplea el enfoque reflectivista denominado Constructivismo, en su versión convencional. Uno de los supuestos básicos del Constructivismo que se utiliza es la relación entre actores y estructuras.

Refiriéndose a que, los actores desarrollan sus relaciones y entendimientos con relación a otros a través de normas y prácticas. Sin normas, el ejercicio del poder o las acciones carecerían de significado. Las normas constitutivas definen la identidad de los agentes al especificar las acciones que determinarán que los demás (los Otros) reconozcan esa identidad y respondan a ella apropiadamente (Hopf, 1998, p.188).

El otro supuesto que se emplea es la relación entre intereses e identidad, ya que los intereses de los Estados son la consecuencia de un proceso de construcción de identidad.

Aludiendo que, los Estados quieren determinados intereses dependiendo de lo que creen que son. Y lo que los Estados creen que son, responde a un juego de distribución de conocimiento, no de capacidades materiales. Las identidades se reproducen mediante la práctica social, y su significado último depende de la estructura intersubjetiva predominante (Wendt, 1995, p.79).

Estos postulados del Constructivismo se establecen como base teórica para la observación del concepto de regularización migratoria, la cual es “entendida como un mecanismo de control y vigilancia estatal para regular la inmigración en general y la construida como ilegal en particular” (Domenech, 2013, p.12). También se aborda el de migración regular como aquella “migración que se produce a través de canales regulares y legales” (Organización Internacional para las Migraciones, 2006, p.41) y migración ordenada como aquel “movimiento de personas de su lugar de residencia a otro, respetando la legislación que regula la salida y el viaje del país de origen, el tránsito y el ingreso en el territorio del país de tránsito o receptor” (Organización Internacional para las Migraciones, 2006, p.41).

Es posible deducir que la experiencia que acontece en torno a la irregularidad de la migración favorece la construcción de un nuevo paradigma para dar respuesta a este fenómeno. Tal es así, que sienta las bases de la cooperación y conciliación para la puesta en práctica de políticas efectivas. En este sentido, la identidad de los actores se corresponde con las prácticas, acciones y respuestas que acometen. Es decir, se encuentra estrictamente vinculada a la estructura intersubjetiva predominante, por lo que los intereses de estos últimos conciernen con lo que consideran que son.

4. Métodos

Diseño

En el presente trabajo se aplica un enfoque cualitativo y un alcance de tipo descriptivo ya que se pretende analizar el proceso de gobernabilidad migratoria a la luz de la legislación de los Estados de Argentina y Brasil. Posteriormente, se tiende a especificar los objetivos de los mecanismos internacionales comprendidos en la política migratoria de las naciones. Por último, se evalúa, dentro de las posibilidades, la relación que existe entre los propósitos mundiales y el proceso de regularización migratoria.

Para la consecución de estos objetivos, el diseño de indagación seleccionado es de tipo no experimental – transversal puesto que se analiza la forma en que ocurren y la recolección de datos acontece en un punto en el tiempo.

Participantes

En el caso de estudio, la población la constituye la migración venezolana. Mientras que la muestra se limita a los inmigrantes venezolanos en Argentina y Brasil que acceden por los pasos fronterizos de Aeropuerto Internacional Ministro Pistarini, Aeropuerto Aeroparque Metropolitano Jorge Newbery, Puente Internacional Tancredo Neves, Puente Internacional Horacio Guzmán, Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz, Puerto de Buenos Aires, Puente Internacional San Ignacio de Loyola, Puente Internacional General Artigas, Puente Internacional Salto Grande, Paso Internacional Cristo Redentor, Puente Internacional Paso de los Libres, Puente Internacional Libertador General San Martín, Puente Internacional de la Integración, Paso Fronterizo Internacional Cardenal Antonio Samoré, Paso Internacional Salvador Mazza – Yacuiba, Pasarela Internacional “La Fraternidad”, Paso Dorotea, Paso de

Frontera Bernardo Yrigoyen, Paso de Frontera Integración Austral y Puerto Ushuaia respecto a la República Argentina.

Para el Estado de Brasil, los pasos fronterizos dispuestos son Pacaraima, la ciudad de Boa Vista, la Estación Terminal Internacional de autobuses José Amador de Oliveira Baton, Aeropuerto Internacional de Sao Paulo, Aeropuerto Internacional Antonio Carlos Jobim, Aeropuerto Internacional de Manaus – Eduardo Gomes, Aeropuerto Internacional Presidente Juscelino Kubitschek, Puente Internacional Río Mamoré y Puente de la Integración de Acre, Puente Internacional Uruguayana y Puente Internacional sobre Río Yaguarón.

El muestreo es de tipo no probabilístico – intencional dado que se procura que los datos recolectados cuenten con ciertas características relacionadas con la problemática en cuestión basándose en la posibilidad de acceder a la información requerida en diferentes bibliografías, informes y estudios (Grasso, 1999).

En cuanto a las unidades de análisis están compuestas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Argentina y Brasil, Organización Internacional para las Migraciones, Monitoreo de Flujo de Población Venezolana en Argentina y Brasil, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas; Dirección Nacional de Migraciones en Argentina (DNM), Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF); Sistema Nacional de Cadastramento de Estrangeiros (SINCRE), Ministerio de Justicia, Departamento de Policía Federal, Observatorio de Migraciones Internacionales (OBMigra), Ministerio de la Defensa y las Fuerzas Armadas, Consejo Nacional de Inmigración, en Brasil.

Instrumentos

Los instrumentos utilizados para este análisis son: estudios académicos en torno a la gobernabilidad y el proceso migratorio venezolano en el siglo XXI. En el ámbito internacional, la declaración final del Pacto Mundial sobre la Migración segura, ordenada y regular y el Plan Regional de Respuesta Humanitaria para Refugiados y Migrantes Venezolanos (RMRP). En el entorno regional la Declaración de Quito para la movilidad humana de migrantes venezolanos y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte Mercosur y de Bolivia y Chile. También se emplearon informes de organismos como ACNUR para Argentina y Brasil, documentos vinculados a la legislación de los Estados involucrados, así como también comunicados de los departamentos de Policía Federal y migraciones.

Análisis de datos

La técnica de recolección de datos para esta investigación fue el análisis documental de la bibliografía que consistió en la lectura de los documentos existentes y disponibles, la clasificación de estos de acuerdo con los conceptos de gobernabilidad migratoria y regularización. Posteriormente se seleccionó los más pertinentes para el propósito de la investigación y se retomó la lectura de estos últimos para obtener elementos de análisis y registrar las particularidades, patrones de acción, convergencias y contradicciones que se revelen.

5. Resultados

Para comenzar, resulta importante destacar que la legislación de ambos Estados favoreció el ingreso y residencia de la inmigración venezolana a través de programas específicos, sin embargo, en la práctica se evidenció el refuerzo por el control y la seguridad del territorio de cada nación.

Proceso de regularización migratoria

El Estado argentino estableció un programa especial para facilitar la entrada de ciudadanos venezolanos al país, regular su condición migratoria y favorecer la inserción social. El programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos giró en torno al ingreso, normalización documentaria para la residencia y relocalización de los extranjeros. En lo que concierne al ingreso, se autorizaron documentos de viaje sean estos pasaporte o cédula de identidad cuyo plazo de vencimiento no excediera los dos años contados a partir de la fecha de emisión del programa. En cuanto a la documentación requerida para tramitar la residencia se permitió la eximición de la legalización del certificado de carencia de antecedentes penales del país de origen, así como también la anulación de la declaración jurada en la cual manifieste contar con medios suficientes para su subsistencia en la República Argentina; requisitos inviables para los ciudadanos venezolanos. La relocalización supuso la colaboración de organizaciones como OIM, ACNUR y gobiernos provinciales para favorecer la integración e inserción laboral de los venezolanos en los espacios provinciales en donde fuera requerida la mano de obra de esta inmigración que se caracterizó por ser calificada (Disposición N° 520, 2019).

Dado el incremento del flujo de inmigrantes que eligen como país de destino Argentina, la DNM implementó dos sistemas de control migratorio para extranjeros. El primero consistió en una aplicación informática llamada Sistema de Identificación de Migrantes en Línea (SIMEL). Esta medida permitió a todo agente policial de los distintos estratos, fuerzas de seguridad nacional y/o médicos de hospitales que tuvieran en sus dispositivos la aplicación, conocer de forma inmediata los datos del inmigrante y su situación migratoria actual. Obteniendo así información de su país de origen, tránsitos migratorios por el territorio argentino, ingreso por paso fronterizo autorizado o

por un paso ilegal, aptitud migratoria del mismo y si cuenta o no con algún tipo de residencia otorgada por el ente encargado. En caso de que el extranjero estuviera residiendo de forma irregular, se le brindaría toda la información para regularizar su situación dándole un plazo de treinta días. Vencido este, la DNM se encontraría facultada para ordenar su expulsión. La segunda medida estuvo relacionada a la regularización a distancia, denominada Radicación de Extranjeros a Distancia (Ra.D.Ex). Como su nombre lo indicaba, se trató de una disposición que estableció el inicio del trámite de regularización migratoria de forma online, ingresando sus datos biográficos, escaneando la documentación requerida, argumentando la categoría y criterio de radicación y pagando la tasa que correspondiera. En ese momento el inmigrante recibiría una autorización de radicación precaria, un tipo de residencia autorizada por la DNM que tenía una duración de noventa días renovables hasta el momento en que se resolviera el trámite de admisión del extranjero como residente (en cualquiera de las categorías admitidas). Este permiso brindó la posibilidad de permanecer, salir y volver a ingresar al territorio argentino, así como también trabajar y estudiar (Ley de Migraciones N° 25.871, 2004).

El paso siguiente consistió en asistir a las instalaciones de la DNM para la toma de huellas digitales y fotografía para el documento nacional de identidad, teniendo la oportunidad de presentar toda la documentación escaneada y obteniendo la radicación antes mencionada. Pasado el plazo recibiría en su domicilio el documento de identidad (Dirección Nacional de Migraciones, 2018).

El Estado de Brasil lanzó un proceso de regularización particular para la migración venezolana, denominado Operación Acogida, programa de reasentamiento de inmigrantes y refugiados venezolanos en distintos estados brasileños. Este se desarrolló

en base a tres ejes, ordenamiento de frontera, refugio y relocalización, a este último paso se accedió de forma voluntaria (Policía Federal, 2019).

En el primer eje del proceso, se llevó a cabo la identificación, registro e inspección de los solicitantes a través del Sistema de Registro Nacional Migratorio (SISMIGRA). El registro en este sistema se realizó a partir de la toma de datos biométricos, el llenado de la carta de ingreso al territorio brasileño, la presentación de su documentación de viaje ya sea pasaporte o documento de identidad y la orientación de su estadía, mediante la medida Portaria Interministerial N° 9, que les permitió optar por la residencia temporal por un período de dos años, con posibilidad de conversión en residencia permanente, y exención de tasas para los que no pueden pagarlas o por un permiso de reconocimiento de condición refugiado, por el lapso de un año basado en la Ley 9474/97. A los fines prácticos se otorgaba un permiso de ingreso al país de treinta días de duración hasta que completaran su admisión. La tramitación de cualquiera de estas elecciones habilitó a la Policía Federal a generar un número de identificación único, denominado Registro Nacional Migratorio, que aseguraba el ejercicio completo de los actos de la vida civil. En cuanto al segundo eje, el refugio de los extranjeros consistió en el provisionamiento de alojamiento en los distintos refugios dispuestos en todo el estado de Roraima, el suministro de tres comidas al día y el acceso a asistencia médica en caso de necesitarlo, habiendo sido inmunizados en el momento de su registración (Policía Federal, 2019).

Por último, el tercer eje estuvo orientado a la inserción laboral de los venezolanos permitiéndoles distribuirlos en otros estados. Luego del registro, se procedió a localizar trabajo para los inmigrantes según los intereses del país, estados y empresas contratantes (Policía Federal, 2019). El fin último fue contribuir a la integración de los

extranjeros en la sociedad brasileña y a su vez favorecer el desarrollo del país con la mano de obra cualificada.

Objetivos del Pacto Mundial y RMRP

El Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular proporcionó el primer marco de cooperación internacional y jurídicamente no vinculante en materia de migración. El acuerdo intergubernamental constó de veinte y tres objetivos, de los cuales se destacó los vinculados al proceso de regularización abordado por los Estados. Estos fueron:

- Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación.
- Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración.
- Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada.
- Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada.
- Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos.
- Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas.

(Naciones Unidas, Asamblea General, 2018, p.7).

En cuanto al RMRP, “que aborda las necesidades humanitarias, de protección e integración de los refugiados y migrantes de Venezuela” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2019, p.5). Acogió los siguientes fines:

- Recopilar y llevar un registro de datos desagregados y sistemas de información, incluido el análisis de movimientos y necesidades de los refugiados, migrantes y de la comunidad de acogida.
- Proporcionar acceso a los refugiados y migrantes a información y orientación con respecto a derechos, programas, servicios y redes de apoyo.
- Garantizar que los refugiados y migrantes tengan acceso al territorio, asilo, procesos de regularización migratoria y documentación, tomando en cuenta las necesidades de grupos específicos.
- Fortalecer la integración socioeconómica a través de la reubicación, el acceso a medios de vida, servicios financieros, empleo formal y autoempleo.
- Fortalecer la capacidad del Estado para gestionar sus fronteras mediante un marco de referencia basado en derechos para la regularización de los procedimientos de migración y de asilo.

(Plan Regional de Respuesta Humanitaria para Personas Refugiadas y Migrantes venezolanos, 2019, p.32)

Resultó conveniente destacar que mientras el Pacto Mundial confirió la estructura para el tratamiento de la migración, el RMRP fue la contestación por parte de ACNUR y OIM a la ola de migración venezolana que se desplazó por Argentina y Brasil.

Vinculación de los instrumentos internacionales con el proceso de regularización

En lo que respecta al Pacto Mundial y sus objetivos globales de procedimiento para la migración segura, ordenada y regular, los mismos hicieron eco en las medidas implementadas por los Estados, debido principalmente a los sistemas de control migratorio. Estos favorecieron la gestión y supervisión del proceso de entrada y salida de migrantes, la corroboración de antecedentes, situación migratoria actual y la

posibilidad de direccionar su estado de regularidad. Es decir, que se tuvo conocimiento de cada una de las etapas del proceso de regularización, posibilitando al migrante la obtención de pruebas relacionadas a su condición como también la documentación adecuada, elementos indispensables para el acceso a derechos como son el derecho a trabajar, estudiar, tener cobertura social con las obligaciones que esto representa. Por otro lado, en lo referido a la detención de extranjeros como último recurso, se propiciaron plazos para la regularización como alternativa para no expulsarlos, sin embargo, pasado ese lapso se daría la orden de expulsión.

En cuanto a los fines que persiguió el RMRP, se vieron plasmados en los programas especiales que Argentina y Brasil desarrollaron para el afluente de venezolanos. Tanto el programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos como la Operación Acogida abarcaron las cuatro áreas planteadas por el documento de ACNUR, la asistencia de emergencia y protección mediante las medidas de refugio y normalización documentaria que garantizaron el acceso a recursos básicos e información para su posterior estadía, la integración socioeconómica y cultural por medio de la relocalización de los inmigrantes en zonas del país donde fuera necesaria la mano de obra que ésta población pudiera brindar. Por último, el fortalecimiento de la capacidad de los Estados de acogida se demostró en el ordenamiento de la frontera para el ingreso, con sus consecuentes controles como así también facilidades para la regularización.

6. Discusión

El objetivo del trabajo fue analizar la relación entre la gobernabilidad migratoria de Argentina y Brasil para la inmigración venezolana y la regularidad de dicho flujo migratorio. Cabe destacar que no existen estudios previos que vinculen la gobernanza

mundial sobre materia migratoria con la política interna de los Estados concernientes. La temática más próxima abarcada es el estudio de la política migratoria del actual Gobierno de Argentina, la cual viró hacia la seguridad y control de las migraciones. Sumado a esto, la investigación de la nueva Ley de Migración brasileña sancionada bajo el Gobierno de Michel Temer describe la amplitud de derechos e igualdades para extranjeros con relación a los nacionales. Es por ello, que este es el primer estudio sobre la vinculación de la gobernabilidad migratoria y la regularización de migrantes venezolanos, siendo este suceso de relativo interés para la sociedad internacional por la urgencia que representa.

En una primera instancia, se buscó detallar el proceso de regularización de los inmigrantes venezolanos en los Gobiernos de Argentina y Brasil, entendiendo al mismo como componente fundamental de la gobernabilidad migratoria. Desde el enfoque multilateral de cooperación entre en los Estados, el sistema de gestión y control migratorio de ambas naciones evidencia la similitud en las condiciones y tratamiento que su política establece para los inmigrantes. Esto se debe a la responsabilidad y visión conjunta que han asumido con la firma del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile y el compromiso adoptado en el Pacto para la Migración segura, ordenada y regular. Sin embargo, en la práctica el tratamiento que la inmigración venezolana recibió deja entrever el fortalecimiento de las medidas de control y protección, es decir, que los Estados actúan como garantes de la seguridad nacional ante la puesta en vigor de programas y operaciones tendientes a encauzar el creciente flujo migratorio de venezolanos. Estas normativas específicas se encuadran en el discurso de protección de los derechos y necesidades de los extranjeros, como lo expone la Declaración de Quito al señalar que “El documento incentiva a las

naciones a adoptar programas y acciones tendientes a regularizar a los migrantes, entre ellas se encuentran facilidades para la normalización documentaria, asistencia humanitaria, acceso a salud y mercado laboral” (Declaración de Quito, 2018, p.1).

Estos resultados son coherentes con los hallazgos de otra investigación que expresa medidas de regularización, particularmente procesos ordinarios de regularización migratoria para contrarrestar la vulnerabilidad que implica la irregularidad. Aunque no contempla la descripción ni la práctica específica de estos, los mismos encuentran importantes inconvenientes en el efecto esperado para su aplicación (Acosta y Feline, 2015).

En segunda instancia, los objetivos especificados por el Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular y la RMRP propician una visión favorable al control y gestión de la migración. Es por ello que los propósitos propuestos por el acuerdo intergubernamental no vinculante responden a un avance en la concientización del fenómeno migratorio en auge en la agenda internacional. Al mismo tiempo que representan la concertación de las voluntades de los Estados para el manejo del suceso que está ocurriendo, siendo el fin último la consecución de la migración de acuerdo a los procedimientos establecidos por los países de origen, tránsito y destino; la garantía de los intereses de los migrantes, así como de los Estados y la asistencia y protección de los últimos respecto a los primeros. Lo cual puede verse reflejado en las recomendaciones que estos objetivos suponen para las naciones, reconociendo que las migraciones generan efectos positivos si se mejora la gobernanza de estas (Naciones Unidas, Asamblea General, 2018).

En coherencia con lo esbozado anteriormente, el RMRP es el resultado de un proceso de coordinación destinado a responder a las necesidades de los migrantes venezolanos. Por ello se entiende que es un instrumento de contención activo para el masivo flujo de ciudadanos que se desplazan hacia Argentina y Brasil, aunque también lo hace por otros países. El mismo incorpora los principios del Pacto Mundial atendiendo la seguridad, orden y regularidad del proceso de migración, siendo este cuidadosamente vigilado por ACNUR y OIM en su puesta en práctica al interior de los Estados. Permitiendo así que los fines manifestados por aquel puedan aplicarse de la mejor manera posible en los países de acogida.

En última instancia, se evaluó la posible vinculación entre los instrumentos internacionales y la gobernanza migratoria planteada por los Estados, manifestándose que las naciones se valen de los principios promulgados por los organismos para aplicar sus políticas migratorias. Esto se ve expresado en diversos aspectos, primero debido a que ambos países han implementado un programa especial fundado en el afluente de ciudadanos venezolanos que se dirigen a sus territorios, atendiendo sus necesidades propuestas por ACNUR; rescatando sobre todo la particular normalización documentaria y la relocalización de extranjeros con el fin de integrarlos. Segundo, el desarrollo de sistemas de identificación, registro y regularización de la migración se corresponde con los fundamentos de la gobernanza mundial, ampliamente avalados por ser considerados como mejoras al fenómeno migratorio. Lo cual lleva a un tercer punto, la posibilidad de los Estados de establecer todo tipo de prácticas que consideren necesarias para salvaguardar su soberanía ya que estarán comprendidas en el marco de la gobernabilidad migratoria.

A lo largo de la investigación, se hace notar la importancia del acontecimiento tratado y la vigencia de los mecanismos de gobernabilidad migratoria, “favoreciendo la incorporación de políticas fundamentadas en el control y la seguridad internacional, que se corresponden con la doctrina de los derechos humanos para obtener su validez” (Benetti, I, 2019, p.9).

Dentro de los aportes de este estudio es interesante resaltar que constituye la primera investigación que analiza este fenómeno para los Estados de Argentina y Brasil, de manera que, los resultados obtenidos deben ser mencionados como aporte valioso, aunque representa el puntapié de la observación de este acontecimiento que va en aumento. En cuanto a la ejecución del trabajo, el tercer objetivo fue modificado ya que el mismo era inherente al proceso de investigación. Sin embargo, lo positivo de ello es que permitió la formulación de un nuevo objetivo que articula los lineamientos de la comunidad internacional con los seguidos por los actores de esta. Durante la investigación, se observó además de los instrumentos mencionados, la Declaración de Quito sobre la movilidad humana de ciudadanos venezolanos, documento que pretende dar respuesta a la crisis en el continente americano. Por lo que se invita a ahondar en el mismo.

La gobernabilidad migratoria es el nuevo enfoque para la gestión de la migración que pretende controlarla aludiendo la previsibilidad en el orden y seguridad de los flujos que se movilizan entre los Estados principalmente, aunque también ocurre al interior de estos.

Es así como se resalta que las prácticas y medidas impulsadas por las naciones de Argentina y Brasil se corresponden con el enfoque promulgado en la instancia

multilateral, siendo sumamente valioso la consecución del mismo para la mejora de los efectos que la migración tendrá en el territorio de los Estados. Por otro lado, se han encontrado limitaciones en el desarrollo del análisis como, la falta de acceso a información del trabajo realizado por los organismos encargados de migraciones, la ausencia de estudios académicos previos y la falta de claridad en la página web limitaron la investigación; si bien esto puede tomarse como prueba de las circunstancias que atraviesa la situación y por lo tanto incentiva a continuar trabajando en la materia.

Para concluir, el fenómeno migratorio venezolano es uno de los desafíos más grandes que América Latina enfrenta como espacio regional. La gobernanza migratoria de Argentina y Brasil se encuentra estrictamente vinculada a los postulados que el sistema internacional como estructura intersubjetiva dominante produce en sus interacciones entre actores de acuerdo a determinadas reglas que favorecen la regularidad del flujo migratorio venezolano.

Por lo cual, resulta importante destacar la necesidad de continuar con investigaciones respecto al éxodo venezolano, profundizando en la integración a la vida social, económica y cultural de estos en los Estados de acogida. Así como también, en el seguimiento de los medios que la comunidad internacional proyecta para prosperar en la respuesta a la crisis venezolana. Sumado a ello, se recomienda abordar el debate sobre el costo – beneficio que los inmigrantes venezolanos causan a la sociedad donde se insertan tanto desde la óptica constructivista como neoliberal.

7. Referencias

ACNUR (2019) Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela.

Acosta, D y Feline, L. (2015). Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana núm 44.

Declaración de Quito (2018). Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la región.

Decreto Ley N° 616. Decreto Reglamentario de la Ley 25.871 sobre Política Migratoria Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina, 6 de mayo de 2010.

Decreto Ley N° 9.277. Identificación del solicitando de refugiado y el Documento Provisional para el Registro Nacional de Migración. Diario Oficial de la Presidencia de la República de Brasil, 5 de febrero del 2018.

Decreto Ley N° 22.439. Ley general de migraciones y de fomento de la inmigración. Boletín Oficial de la República Argentina, 17 de septiembre de 1987.

Dirección Nacional de Migraciones (2019). Documentación para ingresar al país como residente precario. Dirección Nacional de Migraciones. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/documentacion-para-ingresar-al-pais-como-residente-precario>.

Dirección Nacional de Migraciones (2018). Radicaciones a Distancia. Recuperado de <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/novedad.php?i=4376>

Disposición N° 520. Programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos. Boletín Oficial de la República Argentina, 29 de enero de 2019.

Domenech, E. (2013). Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’. Recuperado de <https://journals.openedition.org/polis/9280>.

Geiger, M. y Pécoud, A. (Publishing Co). (2010) The politics of international migration management. Hampshire: Palgrave Macmillan

Grasso, L. (1999). Introducción a la Estadística en Ciencias Sociales y Del Comportamiento.

Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory.

Ley de Migraciones N° 25.871. Boletín Oficial de la República Argentina, 21 de enero de 2004.

Ley de Migración N° 13.445. Diario Oficial de la Presidencia de la República de Brasil, 24 de marzo de 2017.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2017). Autorización de Residencia. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Recuperado de <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/autorizacao-de-residencia>.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2019). Portaria N° 666.

Muñoz, B. (2017). El camino hacia la formulación de una nueva política migratoria en Brasil. De la visión militar restrictiva a la apertura.

Naciones Unidas, Asamblea General (2018). Proyecto de documento final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular.

Organización Internacional para las Migraciones (2006). Glosario sobre Migración. Derecho Internacional sobre Migración.

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

Penchaszadeh, A y García L. (2018). Política Migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?.

Policía Federal (2019). Inmigración Venezuela / Brasil. Policía Federal. Recuperado de http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/Apresenta_ate_julho_2019_rev_17_07.pdf.

Serbin Point, A. (2018). La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. Pensamiento Propio núm 47.

The Adecco Group (2019). La realidad invisible: La integración pendiente de los migrantes en Argentina. Recuperado de <https://www.adecco.com.ar/realidad-invisible-integracion-pendiente-migrantes-argentina/>.

Wendt, A. (1995). Constructing International Politics.

ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	Benetti Ivanovich, Katia Antonella
DNI <i>(del autor-tesista)</i>	38.179.627
Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i>	Gobernabilidad Migratoria y regularización de la inmigración venezolana en Argentina y Brasil (2015-2019)
Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i>	katiabivanovich@gmail.com
Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de la Tesis <i>(Marcar SI/NO)^[1]</i>	SI
Publicación parcial <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha: _____

Firma autor-tesista

Aclaración autor-tesista

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:

_____ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma Autoridad

Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

[1]^[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.