

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

Lic. en Relaciones Internacionales



TRABAJO FINAL DE GRADO

Manuscrito Científico

**Políticas migratorias argentinas, cooperación internacional y derechos humanos de
los migrantes venezolanos (2010 – 2018)**

**Argentine migration policies, international cooperation and human rights of
Venezuelan migrants (2010 - 2018)**

Autora: Mariana Silvina Morón

Legajo: VRIN 02615

Tutora: María Inés Sesma

Noviembre 2020

Índice

Resumen	2
Abstract.....	3
Introducción.....	4
Métodos	12
Diseño	12
Participantes.....	12
Instrumentos.....	13
Análisis de datos	13
Resultados.....	14
Características de la Población venezolana en Argentina.....	14
Políticas migratorias	16
Derechos humanos y Seguridad de los migrantes venezolanos en Argentina.....	19
Discusión	21
Referencias	30

Resumen

La presente investigación pretende analizar las políticas migratorias argentinas y su relación, mediante la cooperación internacional, a través de los acuerdos del MERCOSUR, la Declaración de Quito y el Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes para la inmigración venezolana durante el período 2010 - 2018. La metodología empleada fue de tipo cualitativa y de alcance descriptivo, recuperando el marco normativo argentino sobre migraciones, leyes, declaraciones y programas de respuesta a la crisis venezolana de organismos internacionales. Se concluye que, las características sociodemográficas de la población venezolana, residente en Argentina, es equilibrada, joven y calificada. En materia de políticas migratorias, los gobiernos argentinos viraron de un extremo al otro, por un lado, se visualizó a los flujos migratorios como amenaza, y por el otro, como una oportunidad. Asimismo, dichas políticas estuvieron en consonancia con las instituciones internacionales, pasando de una perspectiva basada en los derechos humanos, a otra de regulación, control y seguridad frente al éxodo venezolano. Es por eso, que se observó una tensión entre las políticas migratorias del Estado argentino y las búsquedas de humanización.

Palabras claves: políticas migratorias argentinas; inmigración venezolana; cooperación internacional, derechos humanos.

Abstract

This research aims to analyze Argentine migration policies and their relationship, through international cooperation, through the MERCOSUR agreements, the Declaration of Quito and the Response Plan for Refugees and Migrants for Venezuelan immigration during the period 2010 - 2018. The methodology used was qualitative and descriptive in scope, recovering the Argentine regulatory framework on migration, laws, declarations and response programs to the Venezuelan crisis of international organizations. It is concluded that the sociodemographic characteristics of the Venezuelan population, resident in Argentina, is balanced, young and qualified. Regarding migration policies, Argentine governments veered from one extreme to the other, on the one hand, migratory flows were viewed as a threat, and on the other, as an opportunity. Likewise, these policies were in line with international institutions, moving from a perspective based on human rights, to another of regulation, control and security in the face of the Venezuelan exodus. That is why a tension was observed between the migration policies of the Argentine State and the search for humanization.

Keywords: Argentine migration policies; Venezuelan immigration; international cooperation, human rights.

Introducción

La interdependencia de la economía mundial, junto a los procesos de integración y regionalización generan espacios para los movimientos de las personas, de bienes, servicios, capitales, tecnología e información. Dentro del sistema internacional, contextualizado por la globalización y por un escenario transnacional, las migraciones son un fenómeno complejo y multidimensional que conforman un asunto constitutivo para las sociedades latinoamericanas.

Como señala la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2018), “es importante comprender la migración internacional y sus diversas manifestaciones para abordar de manera eficaz las cambiantes dinámicas migratorias y, al mismo tiempo, responder adecuadamente a las diversas y variadas necesidades de los migrantes” (p. 15). En este sentido, es significativo analizarlas en este contexto cambiante y globalizado.

En América del Sur, el número de migrantes intrarregionales aumentó un 11% entre 2011 y 2015 y aproximadamente el 70% de todos los flujos de inmigración de la región son de carácter intrarregional (OIM, 2018). En este contexto, los bloques subregionales como la Comunidad Andina (CAN), y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), buscan por un lado, fomentar las migraciones por razones laborales y por otra, frenar las migraciones ilegales dentro de la región. Asimismo, la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), ayuda a comprender, analizar, profundizar y aclarar las problemáticas que se generan a partir de las migraciones, en cuanto a la seguridad, los derechos humanos y la gobernanza. La CSM orienta, coordina, promueve programas que desarrollan políticas sobre las migraciones y la relación que existe con la integración regional.

Migrar es desplazarse del lugar de residencia para establecerse de forma permanente o temporal de un país a otro por diversas motivaciones tanto personales como laborales, sociales, políticas, ideológicas, de forma voluntaria o forzosa (Vargas, 2018). El proceso migratorio es un fenómeno demográfico y al mismo tiempo social, cultural, económico que se vuelve cada vez más complejo para los Estados, para las organizaciones regionales-internacionales y por último para las sociedades.

La migración venezolana aumentó considerablemente en los últimos años, se estima que alrededor de 3 millones de venezolanos han emigrado desde el año 2015 (ACNUR, 2019), es un proceso que se extendió en la población de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante Venezuela), ya que no distingue los distintos estratos sociales-económicos - educativos y esto representa un gran reto para los gobiernos, las instituciones regionales como así, para la sociedad de los países que buscan canalizar este fenómeno multidimensional. Como describe El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados:

Los países latinoamericanos que acogen a los migrantes venezolanos, son Colombia que acoge alrededor de 1,3 millones, seguido por Perú, con 768.000, Chile 288.000, Ecuador 263.000, Argentina 130.000 y Brasil 168.000. México y los países de América Central y el Caribe también albergan un gran número de refugiados y migrantes de Venezuela (ACNUR, 2019).

Venezuela fue, durante el siglo XX, un país receptor de inmigrantes con una primera etapa de personas que llegaban desde Europa (huían de los conflictos bélicos de la Segunda Guerra Mundial) y la segunda etapa de migrantes latinoamericanos que buscaron estabilidad económica y social. A finales del siglo XX y en lo que va

transcurriendo del siglo XXI, dicho país se convirtió en emisor de sus habitantes hacia otros destinos. Esta segunda etapa, se puede subdividir en 3 fases: la primera, a partir del año 1983 hasta 1999 “la emigración de científicos y tecnólogos venezolanos, principalmente hacia los países desarrollados, comenzó lenta pero progresivamente a partir de 1983, se hizo más evidente después del estallido social de 1989 y se agudizó en la década de los 90” (De la Vega, 2003, pp. 259-267). La segunda fase, se genera a finales de la década de los 90 hasta 2013, en un contexto de crisis política donde principalmente emigran los profesionales y empresarios para establecer sus empresas o emprendimientos, y los jóvenes que buscan acceder a distintos estudios académicos. Y la última fase, desde el año 2014 hasta 2018, donde la emigración de venezolanos se aceleró por la crisis política - económica interna (falta de empleo, hiperinflación, cierre de empresas, corrupción), las restricciones personales de los ciudadanos y de los medios de comunicación social, como así las distintas violaciones a los derechos humanos (libertad de expresión, de pensamiento, de asociación).

En cuanto al país receptor, Argentina, históricamente ha sido un país el cual alberga a distintos inmigrantes, tanto de ultramar (fines del siglo XIX y parte del siglo XX) como de países limítrofes (últimas décadas del siglo XX), que atrae muchos migrantes de la región, ya sea por la facilidad para ingresar al país o por la educación pública gratuita, entre otros factores.

A lo largo de la historia en el Estado Argentino, surgieron las siguientes leyes y decretos en relación con los inmigrantes: Ley N° 817 del presidente Nicolás Avellanada del año 1876, que consta de 128 artículos y propuso el progreso del Estado por medio de la inmigración. Se instrumentó por la creación del Departamento General de Inmigración, que se encontraba dentro del Ministerio del Interior. Impulsó al exterior a agentes de

inmigración para promover el desplazamiento de extranjeros hacia la Argentina. Creó una Comisión de Inmigración en las capitales provinciales, puertos y en otros centros de ingreso de extranjeros.

La Ley N° 22.439 establecida durante la dictadura militar de Jorge Rafael Videla en el año 1981, consta de 115 artículos y sitúa al Estado en un rol activo para promover corrientes migratorias. Las mismas estaban a cargo del Ministerio del Interior, donde se establecieron los lineamientos, pautas de la política migratoria y determinaron las zonas que se priorizaron para ser pobladas. Se creó el Fondo Nacional de Poblamiento (difusión, selección, traslado y alojamiento de extranjeros). Se nombraron categorías para los inmigrantes: residentes permanentes, temporarios y transitorios. Los extranjeros ilegales no podían trabajar, ni acceder a servicios de salud ni educación.

En el retorno a la democracia, los distintos gobiernos mantuvieron vigente la Ley N° 22.439, basada en la Doctrina de Seguridad Nacional que siguieron muchos de los países latinoamericanos.

La Ley N° 25.871 durante la presidencia de Néstor Kirchner sancionada en el año 2003 y promulgada en el año 2004: consta de 126 artículos, con base en los derechos humanos, la integración regional y la integración de los extranjeros. La misma, garantiza el derecho a la educación sin importar la condición de irregularidad migratoria.

Asimismo, el MERCOSUR para fortalecer el proceso de integración regional, en el año 2002, generó el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que entraron en vigor en el año 2009.

En el año 2018, 11 países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, firmaron la Declaración de Quito sobre movilidad humana de Ciudadanos Venezolanos en la región, la cual busca que dichas naciones tengan una mirada común hacia los migrantes venezolanos para acogerlos adecuadamente, priorizando a las personas más vulnerables. (Declaración de Quito, 2018).

En el plano mundial la ACNUR y la OIM generaron el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela (RMRP), que busca canalizar y generar herramientas ante la crisis migratoria venezolana, basándose en los principios del Pacto Mundial para las migraciones del año 2018.

Este trabajo intenta analizar los efectos socioeconómicos de los migrantes venezolanos que se radican en la Argentina como así también, las políticas migratorias de Argentina, en consonancia con el MERCOSUR, la Declaración de Quito y el RMRP, y su relación con los derechos humanos de los venezolanos que residen en dicho país, y así complementar y aportar nuevos conocimientos en este ámbito de la migración venezolana, que en los últimos años ha sido significativa y compleja.

Las políticas migratorias son políticas públicas, es decir, son ciertas reglamentaciones que efectúan los gobiernos, por sí mismos o mediante organismos de cooperación, a las personas que desean ingresar en un país, quedarse a trabajar y vivir. Estas políticas están condicionadas por el contexto histórico, económico, geográfico, por la coerción de grupos de presión que contienen una carga ideológica, pero particularmente están ajustadas por la decisión política de los Estados. Estas pueden ser más rigurosas y restrictivas o flexibles y permisivas por parte de los Estados.

Las políticas generadas a partir de las migraciones muestran diversas maneras de responder a estas problemáticas: ¿Cuál es el perfil sociodemográfico de la emigración de venezolanos hacia la Argentina? ¿Qué enfoque poseen las políticas migratorias de Argentina y su relación con organismos internacionales? En un mundo contextualizado por la globalización, la interdependencia, la transnacionalización y por ciertas crisis de cooperación multilateral ¿se contraponen la seguridad nacional de la Argentina y los derechos humanos de los migrantes venezolanos?

Para responder a estas preguntas de investigación es conveniente el uso de la teoría neoinstitucionalista o institucionalismo neoliberal, ya que por un lado, analiza, desde la cooperación, a las instituciones–organizaciones internacionales y a los Estados, los conflictos que se generan en el sistema internacional, como también el poder y la política. Por otro lado, es multidisciplinaria y se concentra en la contribución de las Instituciones Internacionales y los Estados, que siguen siendo actores importantes en el sistema global, y así superar la anarquía existente en el sistema internacional mediante la reciprocidad, el respeto a las normas y valores, y el aumento de los procesos de integración regional. Según uno de sus máximos exponentes, Robert Keohane, lo define como:

La perspectiva de las relaciones internacionales, que llamo "institucionalismo neoliberal", no afirma que los Estados estén siempre altamente constreñidos por las instituciones internacionales. Tampoco proclama que los Estados ignoren los efectos de sus acciones sobre la riqueza o el poder de otros Estados. Lo que aduzco es que las acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales preexistentes, los cuales afectan: • el flujo de información y las oportunidades de negociar; • la capacidad de los gobiernos para controlar

la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de allí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles; y • las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales” (Keohane, 1988, pp. 14-15).

Para este autor los Estados son actores centrales del sistema internacional; pero al mismo tiempo, las organizaciones regionales – internacionales, mediante la cooperación influyen en las decisiones–acciones de los Estados.

El neoinstitucionalismo, es una teoría enfocada en el estudio de las instituciones y sus estructuras, como así también en las normas y procedimientos que integran los sistemas políticos e influyen en el comportamiento de los gobiernos y en las sociedades, y explican, de esta manera, la estabilidad o inestabilidad política en un determinado momento. Contiene perspectivas históricas, sociológicas y de la elección racional, que comienza a generarse a principios de 1970 como la unión de reglas, que buscan comprobar los procesos institucionales, que se dan a partir de las restricciones e incentivos establecidas a las conductas de los distintos agentes y actores del sistema internacional y de esta manera, poder formular e implementar políticas públicas que tienen un impacto en términos de crecimiento y desarrollo (Vargas, 2008).

Se encuentran variadas investigaciones académicas que toman como tema de estudio la inmigración y las políticas de Estado en América del Sur (Domenech, 2013; Mármora, 2003; García, 2011). Las mismas, analizan de manera sistemática, las políticas migratorias desarrolladas por los Estados en diferentes períodos y desarrolladas en Latinoamérica mediante los procesos de integración regional y las leyes migratorias que generaron los distintos Estados, focalizándose en el caso argentino, en un escenario de continuas transformaciones internacionales.

Particularmente, en el estudio realizado por Acosta, Bloin y Freier (2019) se vislumbran respuestas a la emigración venezolana, desde una mirada latinoamericana en cuanto a las legislaciones de distintos países de la región. El mismo, analiza los motivos de la salida de los venezolanos y luego se centra en las respuestas de las reglamentaciones latinoamericanas y sus instrumentos jurídicos migratorios.

De esta forma, se recurre al informe de investigación realizado por Pacecca y Liguori (2019), el cual muestra el flujo dinámico de venezolanos que llegan a Argentina, enmarcados desde 2014 hasta 2018, mostrando cifras, motivos, trámites y las distintas instituciones que intervienen a nivel nacional.

Objetivo general:

-Analizar las políticas migratorias argentinas su vinculación con los derechos humanos de los migrantes venezolanos durante 2010 – 2018 en el marco del MERCOSUR, la Declaración de Quito, y el RMRP.

Objetivos específicos:

- Describir las características sociodemográficas de la emigración de venezolanos hacia la Argentina durante 2010 - 2018.
- Examinar la legislación de las políticas migratorias argentinas y su relación con el MERCOSUR, la Declaración de Quito y el RMRP.
- Caracterizar la relación entre la seguridad y los derechos humanos de los venezolanos que emigran hacia la Argentina en el periodo de 2010 – 2018.

Métodos

Diseño

Se propone una metodología cualitativa y de alcance descriptivo, que posee su fundamento en la construcción de las características del fenómeno social a estudiar, el cual postula que hay múltiples realidades y que éstas son socialmente fundadas a través de la interacción social. Esto procura una descripción específica y delimitada, e intenta analizar en profundidad el fenómeno de los emigrantes venezolanos que ingresan y residen en Argentina.

Por su parte, la investigación es de carácter no experimental, es decir que se observan los fenómenos sin manipular las variables para después analizar. También es transversal, dado que conlleva a analizar los cambios que se generan en determinadas variables y relaciones (migración, derechos humanos y seguridad) a través del tiempo.

Participantes

No hay participantes directos en la investigación. La población, la compone los venezolanos que salen de su país, para establecerse temporal o definitivamente en otro Estado. La muestra se restringe a los emigrantes venezolanos que ingresan a Argentina por los distintos pasos fronterizos. Se abordan a los inmigrantes venezolanos en el marco del sistema interregional, como fenómeno complejo y multidimensional, para luego profundizar las políticas públicas del Estado Argentino.

El muestreo es no probabilístico (intencional), según Hernández (2003) “Las muestras no probabilísticas, también llamadas dirigidas, suponen un procedimiento de selección informal. Se utilizan en muchas investigaciones, y a partir de ellas se hacen inferencias sobre la población”. Esta selección informal busca recoger la información

que contenga elementos de la problemática que está siendo estudiada por medio de documentos bibliográficos, informes, y diversos estudios.

Instrumentos

Los instrumentos utilizados para esta investigación, fueron los documentos y registros oficiales que se produjeron sobre las políticas migratorias de Argentina. Documentos de especialistas en la temática del éxodo de venezolanos que se radican en Argentina, papers, tesis, ponencias y revistas especializadas. Desde el ámbito internacional se emplea los informes de la ACNUR, el Plan Regional de Respuesta Humanitaria para Refugiados y Migrantes Venezolanos (RMRP). A nivel regional El Acuerdo en el marco del MERCOSUR y la Declaración de Quito.

Análisis de datos

Mediante el análisis documental de la bibliografía, se realiza una lectura profunda de los documentos y registros seleccionados para así extraer elementos de estudio y consignarlos en notas que registren patrones, tenencias, convergencias y contradicciones que salgan a la luz. Es por eso, que previamente se busca y se compila los documentos, informes y registros existentes y disponibles, para luego especificar cuáles son los más pertinentes para los propósitos de este trabajo.

Las referencias bibliográficas se organizan por la fecha de publicación, el espacio internacional – regional al que hacen referencia y el tipo de trabajo (descriptivo). En cuanto a los documentos oficiales, se hallan clasificados por orden cronológico y eje temático: se profundizan en los párrafos donde se refiere a los efectos socioeconómicos de los migrantes venezolanos que se instalan en Argentina, como así también aquellos que se refieran a los derechos humanos de los mismos.

Resultados

Para una mayor comprensión de este apartado se describieron primero, las características de la emigración de venezolanos hacia la Argentina, en segundo lugar, las políticas migratorias de Argentina durante 2010–2018 y su vinculación con el MERCOSUR, la Declaración de Quito y el RMRP, y por último la relación de la seguridad con los derechos humanos que es percibida a través del acceso a derechos, como la educación, la vivienda, la salud y la seguridad.

Características de la Población venezolana en Argentina

En la Argentina, según la OIM un 4,9% de la población es migrante, siendo un 80% personas que provienen de Sudamérica. El total de radicaciones (temporarias y permanentes) de venezolanos en el país es de 129.828, esto se generó en distintos momentos migratorios:

- 2010 - 2015: un dólar barato que favorecía el flujo constante de desplazamientos de venezolanos hacia Argentina por turismo o radicación temporaria.
- 2015: incremento del movimiento migratorio y permanencia prolongada, por múltiples causas generadas en Venezuela (inflación, crisis política, falta de empleo, restricciones personales y de libertad de prensa).
- 2016: aumento de los trámites de radicación de venezolanos que desean permanecer en Argentina.
- 2017 -2018: incremento significativo (el doble que la suma de radicaciones generadas entre 2010-2016) de pedidos de asilo de personas con nacionalidad venezolana, por el agravamiento de situación política, económica y social bajo el régimen de Nicolás Maduro.

La población venezolana residente en Argentina, en cuanto a cantidad de mujeres y varones es equilibrada (44% y 46% respectivamente), se caracteriza por tener edades jóvenes (un 25% tiene entre 18 y 25 años, un 42% de los residentes tienen entre 26 y 35 años, un 23% entre 36 y 44 años y sólo un 8% es mayor de 45 años), en su mayoría con un alto nivel de instrucción. Según los datos de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) el 70% de los venezolanos llegados al país están radicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 20% se localiza en el conurbano de la provincia de Buenos Aires y el 10% restante en las diversas provincias del territorio nacional.

Un 35% de los venezolanos que llega al país tardan entre 1 y 3 meses conseguir empleo; un 30% lo consigue en 3 y 6 meses; un 19% entre 6 meses y 1 año, y más de 1 año sólo el 16%. En cuanto a la ocupación/oficio el 39,02% realiza tareas de comercio, retail y servicios (repositor/a, cajero/a, vendedor/a, encargado, mozo/a); el 35,55% se encuentra desempleado; el 13,08% es independiente (consultor, cuidado de personas, trabajo en casa particulares, chofer de Uber y cadetería); y el 12,14% en la industria (ingeniería, control de producción, construcción, jefe de depósito). Por otra parte, el dinero con el que cuentan mensualmente (expresados en pesos argentinos), es decir, el resultado de su facturación menos el pago de sus obligaciones/impuestos se distribuye de la siguiente forma: aproximadamente el 48,06% viven con \$15000; el 35,12% entre \$15001 y \$30000; el 12,38% cuenta con un ingreso entre \$30001 y \$50000; y por último el 4,44% gana entre \$50001 y \$100000 (Adecco Group Argentina, 2019).

Todavía no existe un conocimiento preciso acerca de las pérdidas en la Balanza de Pagos, que generan las remesas de los venezolanos que viven en el país, pero se estima que el 70% enviaba dinero con frecuencia, que osciló entre U\$\$30 a U\$\$100, y el 10% además remitió medicamentos, ropa, calzado, productos de higiene y alimentos (Pacecca, Liguori, 2019).

Políticas migratorias

Durante la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se reglamentó la Ley N°25.871 mediante el decreto 616/2010, el cual describe que la migración es un derecho inalienable de toda persona y garantiza, que un inmigrante en situación irregular no puede ser privado de accesos a la salud o educación, como así también, facilita la incorporación de extranjeros en el sistema laboral. Detalla cómo es el proceso de admisión (residentes precarios, temporarios, transitorios y permanentes) y cuyo órgano de aplicación es la DNM.

En el año 2017, el presidente Mauricio Macri modificó la ley 25.871 por medio del decreto 70/2017, el cual señala que el Estado tiene la soberanía de decidir la admisión o expulsión de un extranjero. Es por eso, que impone controles que buscan evitar que extranjeros que cometieron algún delito permanezcan en el país y acorta los tiempos de expulsión del país de extranjeros que presenten documentación falsa o con antecedentes penales, quienes se vieran involucrados en actos de terrorismo, crímenes de guerra, de lesa humanidad o que promovieran la prostitución.

El Decreto 253/2018 establecido por el presidente Mauricio Macri en el año 2018, nombrado como Zona de Seguridad de Fronteras, por el cual se determinó una franja de 100 a 150 kilómetros desde el límite externo hacia el interior del país que cambió la legislación fronteriza. La misma, es considerada una herramienta de control para combatir el crimen transnacional, participan el Ministerio de Seguridad, con las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior, la DNM, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC). En la misma dirección, se promulgó el Decreto 703/2018 por el presidente Mauricio Macri en el año 2018, llamado Directiva de Política de Defensa Nacional. Esta medida estableció el

despliegue de unidades militares a la frontera norte del país, con el objetivo de combatir el narcotráfico, el ingreso de eventuales grupos terroristas, el contrabando y la trata de personas. La DNM concretó un Fuero Migratorio, encargado de atender a los inmigrantes de cometer un ilícito y agilizar la expulsión del país, una Policía Migratoria, que persiga a las mafias de inmigrantes ilegales e investigue los casos de tráfico de personas; una App que detecta la situación migratoria de los extranjeros; y un mayor control en las fronteras mediante un sistema de localización biométrica en los 15 pasos fronterizos para cruzar datos con Interpol, la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) y la DNM.

En el plano regional, en septiembre de 2018, se reunieron 11 delegados de distintas naciones americanas (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), para realizar una Declaración conjunta sobre la movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. La Declaración de Quito, manifiesta la preocupación por la crisis política, económica y social en la que se encuentra Venezuela y busca que el presidente Nicolás Maduro acepte la ayuda humanitaria. Asimismo, se comprometen a acoger a los inmigrantes venezolanos, especialmente a aquellos en condición de vulnerabilidad (niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y personas con enfermedades graves).

A nivel mundial, se celebró la Declaración de Nueva York sobre refugiados y migrantes en el año 2016, por la cual se adoptaron una serie de compromisos para la protección de los migrantes y refugiados. Dicha declaración sentó los cimientos del Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular en el año 2018, que es jurídicamente no vinculante y se basa en los valores de la responsabilidad compartida, la soberanía de los Estados, los derechos humanos y la cooperación internacional en materia de migración. En el año 2019, ACNUR y OIM conjuntamente, publicaron el Plan

Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela (RMRP), que intenta dar una respuesta integral a los migrantes y refugiados venezolanos y así garantizar un trato humanitario.

Objetivos del Plan de Respuesta Subregional para los refugiados y migrantes en el Cono Sur, divididos en 4 áreas:

- Asistencia de emergencia directa:
 - Asistir a las personas refugiadas y migrantes en situación de vulnerabilidad a cubrir sus necesidades básicas.
 - Promover la disponibilidad de datos desagregados, información sistematizada y análisis sobre los movimientos y necesidades inmediatas de las personas refugiadas y migrantes.
 - Promover el acceso a la información y orientación para la población migrante y refugiada.
- Protección:
 - Promover el acceso al territorio, asilo y a una regularización de la situación.
 - Apoyar la identificación, referencia de casos y asistencia de personas refugiadas y migrantes con necesidades específicas de protección, especialmente víctimas de trata y otros tipos de explotación, los niños y las niñas y las personas sobrevivientes de violencia basada en género (VBG).
- Integración socioeconómica y cultural:
 - Facilitar la inclusión económica de las personas refugiadas y migrantes, incluido el acceso a empleos formales o independientes, así como a servicios financieros.
 - Promover el acceso a la educación, la salud y otros derechos para las personas refugiadas y migrantes.

- Promover el diálogo y la integración social de las personas refugiadas y migrantes con las comunidades de acogida.
 - Fortalecimiento de capacidades:
- Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión para el registro, regularización, documentación e identificación de necesidades de protección a nivel nacional y regional de las autoridades que trabajen en la protección de las personas refugiadas y en el área de migración.
- Fortalecer las capacidades del gobierno para identificar, referir casos y proveer asistencia a las personas con necesidades de protección especiales.
- Fortalecer las capacidades de coordinación, gestión, análisis e intercambio de información (Plan Regional de Respuesta Humanitaria para refugiados y migrantes venezolanos, 2019, pp. 101 – 102).

Derechos humanos y Seguridad de los migrantes venezolanos en Argentina

Según el criterio de nacionalidad del MERCOSUR y bajo la Ley de Migraciones (N°25871 art. 4), la migración es un derecho inalienable de toda persona, y por el cual se le garantiza el acceso a todo migrante a la salud, educación, justicia, asistencia sanitaria cualquiera sea su situación migratoria (art. 6, 7 y 8).

Las estadísticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (donde se concentra el 80% de venezolanos), muestran cómo se ha incrementado el acceso a la educación, tanto en escuelas primarias como secundarias de gestión pública o privada.

- Escuela Primaria 2014: 7,5% de los estudiantes habían nacido en otro país (280000 niños/as), el 0,04% provenían de Venezuela (120 niños/as).
- Escuela Primaria 2017: 6,1% eran niños migrantes (285000 niños/as), el 0,3% habían nacido en Venezuela (959 niños/as).

- Escuela Secundaria 2014: 9% de los estudiantes habían nacido en el extranjero (180000 adolescentes), el 0,1% venían de Venezuela (145 adolescentes).
- Escuela Secundaria 2017: 8,5% de los adolescentes migrantes (188000 adolescentes), el 0,2% nacieron en Venezuela (311 adolescentes).

Tanto para la escuela primaria y secundaria, en el año 2018 a través de la Resolución 232-E/2018 del Ministerio de Educación se dispuso, que queda exceptuado el requisito de legalización de la documentación educativa para los estudiantes de Venezuela que quieran ingresar al sistema educativo argentino.

Según el último registro oficial disponible del Ministerio de Educación de la Nación, en el año 2015 había un total de 53.101 matriculados extranjeros en las universidades argentinas, sólo 2,8% de la población universitaria de todo el país. Entre los primeros países de procedencia estaban Perú, Brasil y Colombia, en tanto Venezuela se encontraba en el noveno lugar. Respecto a la validación de los títulos universitarios la Resolución 230-E/2018 aprobó el procedimiento unificado para la convalidación de títulos universitarios generándose un sistema simplificado para el otorgamiento de la validez de las titulaciones del nivel superior.

En cuanto a la cuestión habitacional, los migrantes venezolanos lo resolvieron de la siguiente manera: Casas o departamento de parientes o amistades que ya residían en Argentina; Alquileres temporarios contratados a través de páginas web; Alquiler de una habitación en residencias colectivas (la más frecuente); Alquiler de una habitación en una vivienda familiar (lo menos habitual). Los obstáculos para acceder a una vivienda es la garantía, que se les requiere, para conseguir un alquiler; el no tener un trabajo formal (con recibo de sueldo) y a veces, el tener hijos menores, ya que en caso de desalojo interviene el área gubernamental de protección a la niñez (Pacecca, Liguori, 2019).

Respecto a la salud, conforma un derecho básico de toda persona y está garantizado en diversas normativas vigentes en la Argentina, es gratuito el ingreso al sistema sanitario público, en los diversos hospitales nacionales, provinciales y municipales. Según datos recolectados del Hospital Posadas (Provincia de Bs. As.), durante el año 2018 se atendieron un total de 638.702 personas, de las cuales el 96,53% eran argentinas y el 3,47% eran extranjeras. De este último porcentaje fueron 459 inmigrantes venezolanos que se atendieron en dicho hospital, lo que representa un 0,07%.

En relación a la seguridad, dado el incremento de flujo migratorio la DNM estableció un sistema de control migratorio, es una App llamada SIMEL (Sistema de Identificación de Migrantes en Línea) que permite a todo agente de las fuerzas de seguridad acceder a los datos del inmigrante y a su situación migratoria. Asimismo, se formalizó el trámite de regulación migratorio por la web, a través del RADEX (Radicación de extranjeros a distancia) mediante el cual se acortan las distancias y los tiempos, especialmente para aquellos extranjeros que residen en el interior del país. Según las cifras oficiales, de la DNM, durante estos años se expulsó a 1200 extranjeros que tenían causas penales o fueron detenidos por cometer algún delito, en comparación con el último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en el cual solo 2 extranjeros fueron deportados.

Discusión

El objetivo de este trabajo fue analizar las políticas migratorias argentinas en relación con los derechos humanos de los migrantes venezolanos que se establecieron en dicho país durante 2010–2018, y su vinculación, mediante la cooperación internacional,

a través de los acuerdos del MERCOSUR, la Declaración de Quito, y el RMRP. Cabe destacar que existen estudios previos que abordan la migración venezolana, siendo el más cercano, el informe de investigación realizado por Pacecca y Liguori (2019), en el cual se examina el flujo de venezolanos que ingresan a Argentina, enunciando los motivos, la situación económica, el tipo de vivienda, el nivel educativo y el trámite migratorio en el cual se encuentran. Es por ello, que este estudio coincide y al mismo tiempo lo complementa, dado que proporciona una mirada sobre la cooperación - vinculación entre instituciones regionales (MERCOSUR, Declaración de Quito, ACNUR y OIM), y las políticas migratorias de Argentina desde la perspectiva del neoinstitucionalismo. Asimismo, cobra un relativo interés para la sociedad internacional, en un contexto de urgencia frente a las demandas de los migrantes y de los Estados.

En respuesta a los objetivos planteados, en primer lugar es posible considerar que los migrantes venezolanos que se encuentran en Argentina han pasado de 10.000 en 2010 a cerca de 130.000 en 2018. Esto no fue de forma gradual, sino que existió un fuerte incremento durante 2017 y 2018 para una sola nacionalidad en un corto período de tiempo, desplazando a las nacionalidades paraguaya y boliviana que venían liderando el ranking anual de radicaciones. La migración venezolana es joven, calificada, de un nivel educativo alto y que tiende a regularizar su situación migratoria, es por esto que, ingresan al mercado laboral argentino más rápido y con una mejor posición que los jóvenes argentinos, que no cuentan con la experiencia ni con un nivel educativo medio o superior. El 71% de los venezolanos acceden al trabajo informal, es decir, que sus ingresos no se enmarcan legalmente, mientras que el 29% ingresa a la economía formal. Esto provoca, por una parte, un aumento de la fuerza laboral, mayor desempleo y pérdidas en la Balanza de Pagos por el envío de remesas, y, por la otra, al no estar bancarizados no abonan impuestos fiscales. En cuanto a la distribución geográfica de los migrantes, podemos

decir que, es desproporcionada, debido a que, el 90% se hospeda en la Ciudad de Buenos Aires y en el Conurbano Bonaerense. Esto sucede, porque tienen más probabilidad de conseguir trabajo, de acceder a mayores ofertas educativas y por la cercanía para realizar los trámites migratorios.

A partir de la percepción que poseen los Estados sobre los migrantes, se conforman las políticas migratorias que impactan en lo económico-social, y que buscan la inclusión o la exclusión de los mismos. Se visualiza una relación asimétrica entre el Estado argentino y el migrante, es decir, se enfrenta el derecho a la libre movilidad y la soberanía estatal (Mármora, 2013), es por esto, que el gobierno, bajo el discurso de soberanía y según sus intereses, impone obligaciones y derechos a los inmigrantes. El perfil de la migración venezolana en Argentina, en el corto plazo y sin una adecuada regulación, genera consecuencias socioeconómicas negativas, pero no significativas, dado que el porcentaje de venezolanos sigue siendo menor en proporción del total de extranjeros que se encuentran en el país. Sin embargo, en el largo plazo, mediante un ordenamiento tanto territorial, como laboral y fiscal pueden generar beneficios.

En segundo lugar, las corrientes migratorias argentinas conforman los distintos proyectos políticos del Estado. Los diferentes gobiernos consideran a la inmigración como un beneficio o como un problema, generando políticas permisivas o restrictivas respectivamente.

Mediante la sanción y la reglamentación de la Ley 25.871, los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, buscaron recuperar la imagen del Estado Argentino como un país abierto y plural frente a los movimientos migratorios, con una visión más amplia y realista sobre las migraciones, teniendo como base los derechos humanos, y de esta manera reconociendo a los migrantes como sujetos de derecho. Dichas políticas migratorias,

basadas en la humanización, están en consonancia con los Acuerdos del MERCOSUR, que regularizaron la situación de muchos inmigrantes que se encontraban en el país, pero no consiguieron poner en marcha instrumentos que sustenten las condiciones apropiadas para los mismos y para que puedan obtener niveles de vida saludables y dignos. Asimismo, y de acuerdo con el estudio de Domenech (2013), las acciones y prácticas del Estado tienen como objetivo normalizar la situación legal de los migrantes, mientras que, el discurso y la política se basan en los derechos humanos, el pluralismo cultural y la ciudadanía comunitaria.

Con la llegada al Poder Ejecutivo de Mauricio Macri se modificó la Ley 25.871 mediante el Decreto 70/2017, por el que se creó un proceso migratorio especial sumarísimo que permitió negar el ingreso y expulsar, con mayor agilidad, a aquellas personas que presenten documentación falsa u oculten antecedentes penales, quienes se vieran involucrados en actos de terrorismo, crímenes de guerra, de lesa humanidad o que promovieran la prostitución. En el año 2018 el presidente Mauricio Macri, mediante el Decreto 253/2018, creó una Zona de Seguridad de Fronteras con la intención de combatir el crimen transnacional. Es por esto, que se modificó la legislación fronteriza del año 1944 al establecer una nueva franja desde el límite externo hacia el interno en el cual puso a cargo a las Fuerzas de Seguridad. La llamada Directiva de Política de Defensa Nacional fue determinada por el Decreto 703/2018 por el presidente Mauricio Macri la cual fijó los lineamientos y las estrategias centrales de defensa frente al crimen transnacional.

El gobierno de Mauricio Macri da un giro en materia migratoria, dado que presta mayor atención a la irregularidad de los migrantes y a la seguridad del Estado Nacional, con un procedimiento más rígido de vigilancia en las fronteras y un sistema de visados

electrónicos que busca erradicar el delito de venta de visas falsas para el tráfico de personas ilegales. Se observan más deportaciones en comparación con los gobiernos de su antecesora, debido a la organización y a mayores controles. Dichas políticas, basadas en la regulación y el control, se encuentran la misma sintonía que la Declaración de Quito y el RMPM que buscan atender las necesidades de los venezolanos que emigran y al mismo tiempo regularizan su situación migratoria, documentación y relocalización en el territorio nacional para poder integrarlos.

A través de los distintos gobiernos, la política migratoria argentina se desplazó de un extremo al otro, por un lado, se ve a los flujos migratorios como amenaza a la seguridad nacional y por el otro, como una oportunidad de crecimiento. Los gobiernos comprendidos entre los años 2010 y 2018 son muy diferentes en materia migratoria, con la llegada de Mauricio Macri, se da un corte en cuanto al ingreso de extranjeros sin restricciones que tenía el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y que garantizaba ciertos derechos (salud, trabajo, educación), más allá de la condición migratoria. Sin embargo, se destaca la organización institucional, en torno a los inmigrantes, llevada a cabo por el gobierno de Mauricio Macri con reglas claras y precisas para los extranjeros y con mayor seguridad en las fronteras nacionales para combatir ilícitos transnacionales.

De acuerdo con lo que propone Keohane (1988), los Estados establecen influencia recíproca en las instituciones, y por consiguiente, los gobiernos argentinos estuvieron en la misma sintonía que las organizaciones regionales, en lo que respecta a las políticas migratorias, en especial, a los migrantes venezolanos, como los acuerdos generados por el MERCOSUR, luego la Declaración de Quito enmarcada en el Proceso de Lima y el RMRP generado por la ACNUR y la OIM. Por consiguiente, el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y el Acuerdo

sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, coloca en el centro a los derechos humanos y al migrante como sujeto de derecho de las políticas migratorias. Es un instrumento de diplomacia regional con carácter obligatorio, debido a que las decisiones tomadas dentro del MERCOSUR se generan por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes. Por otro lado, la Declaración de Quito, pretende canalizar el flujo migratorio venezolano bajo medidas que se encuadran en un discurso de protección de los derechos humanos, pero que al mismo tiempo despliega medidas de control y protección del Estado Nacional. Dicha declaración se enmarca en el Proceso de Lima, que es un mecanismo diplomático multilateral informal, que posee reconocimiento de actores internacionales con alcance temporal y una agenda enfocada en la crisis de Venezuela, en el cual las decisiones se toman en consenso y tienen status de compromisos voluntarios. El RMRP es un instrumento no vinculante que intenta regularizar la migración venezolana, incorpora los objetivos del Pacto Mundial para la migración y contiene una respuesta propicia, integral y positiva hacia los inmigrantes venezolanos en concordancia con los Estados de la región y con la comunidad internacional, que conlleva un plan operativo de control, un esquema de ordenamiento-gestión y una declaración conjunta de los gobiernos sobre la crisis venezolana, por la cual la ACNUR y la OIM se constituyen como garantes del mismo en el interior del Estado argentino. Es de destacar, que las instituciones como el MERCOSUR, la ACNUR y la OIM publican y alientan a los distintos gobiernos a enlazar a las políticas migratorias con el desarrollo social, económico y humano.

El neoinstitucionalismo pone el acento en las instituciones, que son las reglas, procedimientos y estructuras que regulan la conducta de los actores en el escenario internacional y destaca que la cooperación multilateral en materia migratoria por un lado, consolida a las organizaciones regionales-internacionales, debido a que, generan

lineamientos y diversos proyectos, y por el otro; ante las crisis migratorias, fortalece a los Estados mediante el control de frontera y la estandarización de trámites y procesos migratorios. Argentina, atendiendo a las propuestas del RMRP, implementó un programa de registro, ordenación e identificación de los venezolanos, lo que le permite establecer prácticas, derivadas de la gobernabilidad migratoria, que preservan la soberanía del Estado. Es decir que, estos instrumentos diplomáticos tienen una influencia indirecta en el Estado argentino, debido a que el mismo, por un lado, tiene la capacidad de diseñar y crear instituciones de diversa índole, y por otro lado, algunos compromisos no requieren carácter de obligatoriedad.

Por último, se examinó la relación entre los derechos humanos y la seguridad, y de acuerdo con Mármona (2013), existe una crisis de gobernabilidad, una tensión entre las políticas restrictivas de los Estados y la búsqueda de alternativas de humanización ante las crisis migratorias. En tal sentido, esta tracción migratoria entre seguridad y derechos humanos se puede expresar nominalmente (García, 2011). El lenguaje y la praxis que utilizan los gobiernos y las instituciones internacionales, mediante programas, declaraciones, discursos, toma a la ilegalidad como una matriz para recrear políticas más restrictivas y criminalizar a los inmigrantes.

Se puede observar, que en cuanto a la educación y la salud se garantiza el acceso gratuito, tanto en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner como en el de Mauricio Macri, más allá de la situación migratoria y de la documentación necesaria (títulos, certificados educativos). El porcentaje de venezolanos que ingresan al sistema público sanitario es muy bajo y no ocasiona un gasto importante para el Estado. Del mismo modo, se visualiza en el sistema educativo, debido a que los venezolanos representan un 0,5% entre el nivel primario y secundario y un 0,06% del universitario, sin diferenciar entre

instituciones públicas o privadas. Respecto a la vivienda existen los mismos inconvenientes que para los argentinos (requisitos de garantía y trabajo formal), pero se le suma la situación – trámite migratorio en el cual se encuentran. Esto ocasiona, que en un primer momento la mayoría de los venezolanos vivan en condiciones de precariedad o hacinamiento. En materia de seguridad, durante el gobierno de Mauricio Macri aumentaron considerablemente las deportaciones, y se puede notar medidas de control y de fortalecimiento del Estado, a través de la App SIMEL, la web RADEX y la vigilancia de los puestos fronterizos por parte de las Fuerzas de Seguridad, que busca conducir el flujo migratorio venezolano y al mismo tiempo son prácticas que salvaguardan la soberanía nacional. Esto se refleja en la Declaración de Quito, que alienta a los estados a normalizar la situación de los migrantes ilegales mediante diversos programas y acciones de atención a los más vulnerables.

Este trabajo constituye un aporte a la disciplina, en el marco de la cooperación internacional y de las políticas migratorias frente a la crisis venezolana, y por consiguiente, ante la masiva salida de venezolanos a distintas regiones de América Latina, focalizándose en Argentina. Los resultados obtenidos muestran la observación y el estudio de este fenómeno que va en aumento, y que tiene una continuidad con los distintos aportes de otras investigaciones.

Se han encontrado limitaciones en cuanto al análisis de datos por la falta de acceso a la información de organismos oficiales, como por ejemplo, los recursos económicos que aporta el Estado argentino en cuanto al acceso a la salud y educación de los migrantes venezolanos.

La migración venezolana resulta un desafío, tanto para los organismos regionales como para los Estados, ya que constituye una materia de estudio y de articulación en las

agendas a nivel internacional, regional y nacional. Se recomienda continuar con el estudio del éxodo venezolano, ahondando en la relación de los derechos humanos, la seguridad y los efectos socioeconómicos de estos en los distintos Estados de América Latina que los acogen, para así, comparar las políticas y acciones de los gobiernos y su discurso—mirada sobre la migración.

Referencias

Acosta, D., Blouin, C., Freier, L. (2019) La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. *Fundación Carolina*. Madrid.

ACNUR [Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados] Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela. 2019

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°70. Decreto Modificación de la Ley 25871 sobre Migraciones. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 30 de enero de 2017.

Decreto Ley N°253. Decreto sobre Zonas de Seguridad de Fronteras. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 28 de marzo de 2018.

Decreto Ley N°703. Decreto sobre la Directiva de Política de Defensa Nacional. *Boletín oficial de la República Argentina*, 31 de julio de 2018.

De la Vega, Iván (2003) Emigración intelectual en Venezuela: El caso de la ciencia y la Tecnología. *Interciencia*, 28, pp. 259 – 267.

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

Domenech, E. (2007) La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 13(1), pp.71-94. doi: 10.35537/10915/32697.

Keohane, R. (1993) *Institucionalismo Neoliberal: Una perspectiva de la Política Mundial*. En C. Piña (Trad.), *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

García, Mariana (2011) *Pensando las migraciones desde el Sur. Reflexiones, detalles y estrategia sobre la experiencia migratoria reciente en la región de América del Sur*. CLACSO. Buenos Aires.

Horvat, A. (2019) *Atención a extranjeros en hospitales públicos: en 2018 el 3,47% de las consultas en el Posadas fueron de inmigrantes*. La Nación, Argentina. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/atencion-extranjeros-hospitales-publicos-2018-347-consultas-nid2216342>

Ley 25.871 (2003). *Ley de Migraciones*. Sancionada en 2003, promulgada en 2004 y reglamentada en 2010 por el decreto 616/2010. Argentina.

Mármora, L. (2013). *Piecemeal regional integration in the post – neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosu*. *Review of International Political Economy*, 20(3), pp. 541-575.

MERCOSUR [Mercado Común del Sur] *Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*. (2002).

Ministerio de Educación (2018). *Resolución 230-E/2018 sobre Convalidación de Títulos Diplomas o Grados Académicos Universitarios*. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 9 de febrero de 2018.

Ministerio de Educación (2018). Resolución 232-E/2018 sobre Reconocimiento de Estudios de la Educación Obligatoria – República de Venezuela. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 9 de febrero de 2018.

OIM [Organización Internacional para las migraciones] Informe sobre las migraciones en el mundo 2018. Ginebra 2019. Recuperado de <http://www.iom.int/es>.

Pacecca, M., Liguori, A. (2019) Venezolanos/as en Argentina, un panorama dinámico (2014 – 2018). *CAREF*. Buenos Aires.

The Adecco Grupo (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/>

Vargas Ribas, C. (2018) La migración en Venezuela como dimensión de la crisis. *Pensamiento Propio*, 47, pp. 91-128.

Vargas Hernández, José G. (2008) Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa 2008-1*. México.