

Tipo de documento: Tesis de Maestría

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Maestría en Estudios Internacionales

¿Efectividad o apatía de las autoridades argentinas frente a la regularización migratoria de personas venezolanas?

Autoría: Valenzuela, María de los Milagros

Año: 2024

¿Cómo citar este trabajo?

Valenzuela, M. (2024) "*¿Efectividad o apatía de las autoridades argentinas frente a la regularización migratoria de personas venezolanas?*". [Tesis de Maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13326>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Argentina (CC BY-NC-SA 4.0 AR)
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales
Maestría en Estudios Internacionales (MEI)

Gobernanza Migratoria Internacional y
Política Migratoria en Argentina (2019-2021):
¿Efectividad o apatía de las autoridades argentinas
frente a la regularización migratoria de personas venezolanas?

Alumna: María de los Milagros Valenzuela
Tutora: María Paula Cicogna

María Paula A. Cicogna

Agosto, 2024

En ocasión del vigésimo aniversario de la Ley de Migraciones

Resumen

Esta investigación examina las problemáticas a las que se enfrentaron las personas de nacionalidad venezolana al intentar cumplimentar las formalidades y requisitos exigidos por la Dirección Nacional de Migraciones para regularizarse migratoriamente en la República Argentina entre los años 2019 y 2021. Todo ello, enmarcado en un contexto internacional en el cual se emitieron una serie de recomendaciones internacionales acerca del tratamiento del masivo desplazamiento venezolano.

De esta forma, explora la brecha entre las declaraciones y normativa internacional relativas a la regularización migratoria de personas de nacionalidad venezolana y la prevista en Argentina, así como la implementación de dichas medidas en la política migratoria argentina, con foco únicamente en los procedimientos para la obtención de la residencia legal en el país por la vía exclusivamente migratoria.

Con esa finalidad, el estudio contrasta documentos oficiales y estadísticas en contraposición con la percepción de personas entrevistadas y encuestadas, para así evaluar la efectividad de las medidas adoptadas por el gobierno argentino y el grado de implementación doméstica de las referidas recomendaciones internacionales en la materia.

Así, este trabajo devela una adhesión normativa a tales recomendaciones internacionales en el plano local en lo atinente al otorgamiento de radicación temporaria a personas de nacionalidad venezolana, -no sin inconvenientes en su implementación práctica y con limitaciones temporales-. Ello, sumado a una cierta apatía frente a las problemáticas encontradas al momento de solicitar la radicación permanente, más especialmente, por parte de personas de nacionalidad venezolana en situación de vulnerabilidad.

Palabras clave: *movilidad humana; personas de nacionalidad venezolana; regularización migratoria; implementación doméstica de recomendaciones internacionales; Argentina.*

En cumplimiento de las reglas de ética universitaria de la Universidad Torcuato Di Tella establecidas en el Reglamento de Estudios de Posgrado, certifico que esta tesis es mi propio trabajo original, basado en mi estudio y/o investigación personal y que he reconocido todo el material y las fuentes utilizadas en su preparación citándolos correctamente. Certifico, además, que toda idea tomada de libro, artículo, tesis, ponencia, documento de trabajo o cualquier otra fuente, en forma impresa o electrónica, se menciona específicamente haciendo referencia a su origen, que me he asegurado de que sea absolutamente claro qué ideas son propias y cuáles se toman de esas fuentes, y que las citas textuales se indican entre comillas. También certifico que este trabajo/tesis (o partes significativas del mismo) no se ha presentado previamente para su evaluación en ninguna otra unidad académica de la Universidad o en otra institución, excepto cuando se haya otorgado un permiso específico, y que no he copiado ni plagiado, ni en parte ni en su totalidad, el trabajo de otras personas. Declaro conocer que, de conformidad con el Reglamento de Estudios de Posgrado de la UTDT, el incumplimiento de las reglas de ética universitaria podrá llevar a la instrucción de un procedimiento disciplinario en mi contra.

Agradecimientos

Primero, a mi familia. A mi mamá, por ser la docente académica más curiosa, innovadora y pasional, fruta noble de inspiración y empuje. A mi papá, por ser fuente de apoyo férrea e incondicional, un imparable de cariño; y a ambos, por ser un ejemplo de esfuerzo que me impulsa siempre a creer en mí. Y, por supuesto, a mi tío y a mi abuela que me recibieron cada noche después de la maestría con admiración y con un plato de amor sobre la mesa para sobrellevar las largas jornadas de trabajo y estudio.

Segundo, a todas las amistades que fueron aliento y sostén durante este camino, y a mis compañeras y compañeros de oficina. También a mis colegas y musas de la movilidad humana, Analía Cascone y Rosario Muñoz, que tanto me enseñaron, y a todas mis cómplices de tardes en la Biblioteca Nacional, en cafés y en videollamadas de estudio.

Tercero, a los venezolanos y venezolanas en Argentina con quienes tuve oportunidad de compartir espacios, incluyendo a quien fuera mi compañero durante parte del proceso; cuya experiencia y la de sus afectos encarnó el propósito de mi interés y la necesidad de escribir del impacto de la situación en su tierra. Que sepan que les damos la bienvenida.

Y a mi primer trabajo que me permitió darme esta oportunidad, a di Tella por capturar mi atención, y a mis compañeras devenidas en amigas que conocí sentada en sus aulas.

En especial, a mi hermano, para que nunca se rinda y, a mi hermana, que me impulsó a culminar este trabajo y a ser cada día una versión más plena de mí.

La gratitud es total y el camino es compartido.

Asimismo, reconozco y agradezco especialmente la compañía, sapiencia y entrega de mi supervisora, María Paula.

Sin sus palabras, guía y paciencia, difícilmente este trabajo hubiese sido entregado a mi tiempo justo con las palabras más justas posibles. Y gracias, Hailey, por ponerla en mi camino.

Glosario de siglas

ACNUR – Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

Acuerdo de Residencia del MERCOSUR - Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile

CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH – Corte Interamericana de Derechos Humanos

Declaración de Quito - Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región

DNM – Dirección Nacional de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior de la República Argentina

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

PAIP – Pedido de Acceso a la Información Pública

OEА – Organización de los Estados Americanos

OIM – Organización Internacional de las Migraciones

ONU - Organización de las Naciones Unidas

OSC – Organización de la Sociedad Civil

Plataforma R4V - Plataforma Regional de Coordinación Interagencial

RADEX – Radicación a Distancia de Extranjeros

Red Interamericana de la AIDEF - Red Interamericana de Defensa de Personas en Contexto de Movilidad Humana de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas

República Bolivariana de Venezuela – Venezuela

SMVM - Salario Mínimo, Vital y Móvil

Índice

Capítulo 1: Antecedentes y propuesta de trabajo. ¿Una política de regularización migratoria efectiva en Argentina en línea con las recomendaciones internacionales?

La crisis humanitaria en Venezuela y la respuesta internacional5

Justificación 10

Objetivos e hipótesis 11

Marco teórico 13

Propuesta metodológica 16

Capítulo 2: Lo que actualmente sabemos: estado de la cuestión 16

Capítulo 3: Las reglas del juego: directrices y normativas locales e internacionales sobre la regularización migratoria de personas de nacionalidad venezolana en Argentina

La regularización migratoria y el derecho internacional 20

La normativa de regularización migratoria en el derecho argentino26

El Proceso de Quito 31

Capítulo 4: Breve panorama estadístico de los ingresos y radicaciones de personas de nacionalidad venezolana entre 2019-2021 33

Capítulo 5: Análisis de la implementación de la política de regularización migratoria de personas venezolanas en Argentina

1. La implementación de las recomendaciones internacionales dirigidas a facilitar la obtención de la regularización migratoria de personas venezolanas en Argentina 36

2. Pormenorización de las políticas de regularización migratoria de personas venezolanas en Argentina entre 2019-2021 41

3. Obstáculos en la regularización migratoria de personas de nacionalidad venezolana en Argentina entre 2019-2021 46

Conclusiones y perspectivas futuras 54

Bibliografía 58

Capítulo 1

Antecedentes y propuesta de trabajo

¿Una política de regularización migratoria efectiva en Argentina en línea con las recomendaciones internacionales?

Diversos movimientos migratorios han interpelado a los gobiernos del mundo con respecto a cómo lidiar con el ingreso masivo de flujos mixtos en frontera. Casos como, por ejemplo, el del desplazamiento hacia la Unión Europea encarnado por las personas que se vieron forzadas a huir debido al conflicto armado en República Árabe Siria, o la situación humanitaria en la República Bolivariana de Venezuela, que aquí nos compete, han estimulado el debate sobre las políticas públicas a adoptar frente a la regularización de esta situación.

En este capítulo se presenta la propuesta de trabajo relacionada con el análisis de la gobernanza migratoria internacional con foco en la política migratoria argentina que tiene como fin la regularización migratoria de las personas de nacionalidad venezolana.

Con tal propósito, a continuación, se brinda un contexto sociopolítico y económico y una cronología de los hechos más relevantes que acontecieron en Venezuela, los cuales buscan explicar el desplazamiento masivo de personas de nacionalidad venezolana hacia diversos destinos de América y el resto del mundo, entre ellos, la República Argentina.

La crisis humanitaria en Venezuela y la respuesta internacional

Hugo Rafael Chávez Frías gobernó Venezuela bajo el discurso del socialismo del siglo XXI desde 1999 hasta su muerte en el año 2013 (Chumaceiro y Gallucci,

2008). Luego de la muerte de Chávez, cuestionados comicios declararon presidente de Venezuela al heredero del chavismo y su vicepresidente, Nicolás Maduro (2013-actualidad), en un proceso que no fue inocuo ante la comunidad internacional.

A nivel interno, no había solo un deterioro de la situación política de Venezuela¹ a causa del enfrentamiento entre el gobierno chavista y la oposición durante dos décadas, sino también fruto de la situación socioeconómica del país (Bull y Rosales, 2020). Ante la súbita caída del precio del petróleo en el año 2017 (Brito, 2018) y la falta de planificación y de consideración de variables tales como la falta de fuentes de empleo, la ausencia de desarrollo sostenible local y la extrema dependencia a la exportación petrolera, los principales proyectos de Gobierno alineados con un modelo de Estado benefactor se tornaron imposibles de mantener. Como consecuencia, Venezuela atraviesa, a la fecha, una grave crisis socioeconómica con alarmantes niveles de inflación, asimismo a causa del desabastecimiento de productos de primera necesidad, como alimentos, medicamentos, vestimenta y elementos de cuidado personal, entre otros (Cangero, 2017, Tomas, 2020, Puente Camba y Rodríguez, 2020 y Amnistía Internacional, 2023).

En términos de la respuesta de las organizaciones internacionales, para comenzar, en el seno de la OEA, el 26 de febrero de 2017, su Consejo Permanente convocó a

¹ A partir de la muerte de Chávez en 2013, se intensificó la lucha de la oposición, la que adquirió poder a través de la victoria en las elecciones legislativas de diciembre de 2015 para ejercer un mayor control sobre el gobierno de Nicolás Maduro (Vargas, 2016). Éste, en cambio, recurrió a las distintas ramas del Estado para obstaculizar a la Asamblea Nacional (Mena, 2017), lo cual desembocó en un frustrado intento de la oposición en 2016 de establecer un referéndum para revocar su mandato. En marzo de 2017 el Tribunal Supremo de Justicia se atribuyó a sí mismo las funciones de la Asamblea Nacional – órgano parlamentario (Pino, 2018). A partir de las funciones arrogadas, se adoptaron decisiones significativas tales como el allanamiento de la inmunidad parlamentaria de diputados, la destitución de la fiscal general, el nombramiento de los rectores del Consejo Nacional Electoral y el requisito de la revalidación de los partidos que no participaron en elecciones anteriores ante dicho Consejo Nacional Electoral. Dichos acontecimientos, fueron potenciando exponencialmente las protestas sociales en curso ante la situación política, el deterioro crítico de las condiciones socioeconómicas en Venezuela, y el colapso de los servicios públicos básicos y el servicio de salud (Rodríguez, 2019).

los ministros de Relaciones Exteriores para desconocer los resultados de las elecciones². Ello provocó que, en misma fecha, el gobierno de Maduro informara su retiro de la OEA. Meses después, el 5 de agosto de 2017, el MERCOSUR suspendió la membresía de Venezuela, atendiendo a las mismas razones que la OEA³.

Con el objetivo de dar seguimiento y buscar alternativas frente a la grave situación en Venezuela, el 8 de agosto de 2017, representantes de doce países latinoamericanos suscribieron la Declaración de Lima⁴, que afirmó que dicho país atravesaba una crisis de carácter humanitario, y dio lugar a la instauración del mecanismo multilateral denominado Grupo de Lima⁵. Criticado por alegaciones de ser un frente anti-Venezuela conservador en favor de las posiciones europeas y estadounidenses, el Grupo Lima no alcanzó grandes logros en la dimensión política (Chaves García, 2016), aunque su accionar sí tuvo repercusiones en la adopción de políticas migratorias de recepción de personas de nacionalidad venezolana; particularmente, con incidencia en el denominado Proceso de Quito, el cual se analizará en el capítulo 3.

² Organización de Estados Americanos (OEA). (2018). Resolución sobre la Situación en Venezuela de la Asamblea General (AG/RES. 2929, XLVIII-O/18). <https://www.oas.org/es/council/ag/resdec/>

³ Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (2017). Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, San Pablo, 5 de agosto de 2017. <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>

⁴ Declaración de Lima. (8 de agosto de 2017). <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/declaracion-de-lima>

⁵ Conformado por 14 ministros de Relaciones Exteriores, este foro de diálogo se ideó para formular acciones conjuntas en el plano internacional y regional, generar resonancia y denunciar la profunda crisis venezolana; todo ello, bajo los principios del orden democrático y fomentando la liberación de presos políticos, las elecciones libres y la ayuda humanitaria. Así, por ejemplo, el 4 de enero de 2019, el Grupo de Lima emitió un comunicado manifestando preocupación con respecto a la inusual oleada migratoria provocada por el régimen de Maduro. Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (2019). Declaración del Grupo de Lima del 4 de enero de 2019. Información para la Prensa N°: 002/19.

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-del-grupo-de-lima>

Por su parte, en 2018, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) se manifestó en reconocimiento de la crisis sanitaria y alimentaria en Venezuela⁶. El mismo año, el Secretario General de la ONU solicitó al ACNUR y a la OIM coordinar y dirigir la respuesta operativa para refugiados y migrantes venezolanos; a partir de ello, en septiembre de 2018 tuvo lugar la creación de la Plataforma R4V⁷, propuesta que se basó en la conformación de un espacio de coordinación de acciones entre agencias y fondos de la ONU, otras organizaciones internacionales y regionales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, y otros organismos de cooperación, así como de los actores locales de cada Estado involucrados. Con la finalidad de complementar el accionar de los Estados latinoamericanos, dicha Plataforma se propuso brindar apoyo estratégico, regional y específico en cada país, así como gestionar la información, comunicación y movilización de recursos. A su vez, desde la misma se elaboró el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela (RMRP) 2019.

A inicios de 2019, ante el recrudecimiento de la crisis política, económica y humanitaria ⁸ , la situación venezolana adquirió aún mayor visibilidad. Puntualmente, el punto de quiebre a nivel internacional se percibió a través del desconocimiento del segundo periodo presidencial de Nicolás Maduro y el reconocimiento, por parte de más de 50 países, de la nueva dirigencia política de

⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2018). *Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin Informe de ACNUDH*, junio de 2018. https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_SP.pdf

⁷ Plataforma Regional de Coordinación Interagencial. (2018). *Primer informe de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela – septiembre de 2018*. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/67013>

⁸ CIDH. (2019). *Informe Anual 2019, IV. B Venezuela*. CIDH, párr. 189. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap4BVE-es.pdf>

Juan Guaidó y de su asunción al poder como Presidente interino (período enero 2019 a enero 2023). En efecto, el Consejo Permanente de la OEA resolvió no reconocer la legitimidad del período del régimen de Maduro a partir del 10 de enero de 2019⁹.

La gravedad del contexto fue luego cristalizada por el primer informe de la Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos de las Naciones Unidas sobre la República Bolivariana de Venezuela de septiembre de 2020 que determinó que habría “motivos razonables para creer que [...] se cometieron crímenes de lesa humanidad¹⁰” en Venezuela y recordó la importancia de la obligación del Estado venezolano de investigar para exigir cuentas a los responsables de dichos crímenes (ONU, 2020, p. 22).

Con todo, frente a la situación de inestabilidad política, la dificultad en el acceso a derechos y el grave deterioro de las condiciones de vida en Venezuela, la comunidad internacional ha sido interpelada en búsqueda de respuestas ante el desplazamiento masivo de su población hacia países de la región¹¹.

Así, desde Argentina, durante esta investigación se estudió el desplazamiento de la población venezolana generado por la crisis humanitaria descripta. En particular, la regularización migratoria de aquellas personas de nacionalidad venezolana que solicitaron su radicación en Argentina entre 2019 y 2021, considerando el

⁹ OEA. (10 de enero de 2019). *Consejo Permanente de la OEA acuerda "no reconocer la legitimidad del período del régimen de Nicolás Maduro"*. Comunicado de Prensa, 10 de enero de 2019. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-001/19

¹⁰ Es decir, violaciones sistemáticas de los derechos humanos de las personas.

¹¹ Ver el impacto aún ahora en: Plataforma R4V. (2024). *Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región - Mayo 2024*. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-mayo-2024>

agravamiento de la situación en su país de origen y los obstáculos generados en la circulación de personas a partir de la declaración de la pandemia del COVID-19.

Justificación

La elección del tema de tesis respondió a la importancia de la emergencia humanitaria en Venezuela y a la consecuente magnitud del desplazamiento de su población, un inusitado volumen que representa aún un desafío regional que merece la atención y preocupación de la mayoría de los Estados americanos¹². A fines de 2019, éste se erigió como el mayor desplazamiento regional, y Venezuela resultó el país con mayor número de personas desplazadas a nivel mundial (4 millones de personas), - luego de la población afectada por el conflicto armado en República Árabe Siria (6.7 millones de personas)-, con una cantidad récord de solicitudes de residencia en el extranjero¹³.

El período de estudio seleccionado fue de los años 2019 a 2021, inclusive, tomando como referencia las alarmantes estadísticas del año 2019, señaladas anteriormente. A través de este recorte, se previó que el análisis no se cierna exclusivamente a las decisiones tomadas por los Estados respecto a la circulación de personas durante la pandemia, ni refleje la política migratoria de un gobierno en particular, sino que aborde dos gestiones gubernamentales nacionales distintas. Por limitaciones de extensión de la presente, lamentablemente, se recortaron enteramente las medidas específicas adoptadas en relación con la niñez venezolana desplazada y las restricciones propias de la pandemia. En mismo sentido, tanto las particularidades

¹² Ídem nota anterior.

¹³ ACNUR (2020). Global Trends. <https://www.unhcr.org/media/global-trends-forced-displacement-2020>. En el plano local, la Dirección Nacional de Migraciones de la Argentina (DNM) informó a la OIM alrededor de 150.000 radicaciones de personas venezolanas en el país desde el año 2018 (ver OIM. Portal Migratorio de la OIM. <https://argentina.iom.int/es/portal-de-datos-migratorios-en-la-argentina>

de los lineamientos políticos imperantes, como las solicitudes de asilo de las personas desplazadas¹⁴ y las condiciones de acceso a derechos del colectivo venezolano en Argentina, no fueron analizados. Por ende, se hizo foco en el acceso a la regularización migratoria de los adultos de nacionalidad venezolana que solicitaron la radicación temporaria o permanente en Argentina entre 2019 y 2021.

A nivel personal, la elección del tema partió, principalmente, de la empatía hacia la emergencia humanitaria en Venezuela y en base a mi formación en derecho internacional público (primordialmente, en derecho internacional de los refugiados, derecho internacional humanitario, y derecho internacional de los derechos humanos). Dada mi vehemencia en trabajar en la temática de movilidad humana desde la academia y el ámbito profesional, me decidí a estudiar la respuesta del Estado argentino frente a la necesidad de millones de personas de dejar atrás a su país, Venezuela, proponiéndome, así, entrelazar el análisis de los esfuerzos en materia de derecho, *soft law* y cooperación internacional, a contraluz de la implementación de políticas de regularización migratoria para la recepción de las personas desplazadas de Venezuela en Argentina.

Objetivos e hipótesis

El objetivo general del presente trabajo fue analizar el diseño de las políticas migratorias argentinas en el período 2019-2021, particularmente respecto de la

¹⁴ Cabe aclarar, por un lado, que el otorgamiento del estatuto de refugiado, más allá de la prohibición de la devolución al país de origen contenida en el artículo 22.8 de la CADH, desde ya apareja la aprobación para la tramitación de una residencia en los términos del inc. k del artículo 23 de la Ley de Migraciones y, por el otro, que la vía de la solicitud de asilo es, en sí misma, una forma de acceder a la regularización migratoria para personas venezolanas que no cuenten con toda la documentación requerida, siempre que la CONARE convalide la necesidad de protección internacional.

regularización migratoria, ya sea permanente o temporaria, de personas de nacionalidad venezolana en el territorio argentino, a la luz de los lineamientos propuestos por las instituciones que asumen la gobernanza migratoria internacional.

La pregunta de investigación generada fue, por un lado, en qué medida Argentina adoptó internamente las recomendaciones internacionales sobre el tratamiento de las personas de nacionalidad venezolana desplazadas de dicho país en materia de regularización migratoria y, por otro, hasta qué punto esas políticas de regularización migratoria fueron efectivas. En consonancia con la misma, los objetivos específicos planteados fueron:

- 1) Analizar el grado de implementación doméstica de las recomendaciones internacionales dirigidas a facilitar la regularización migratoria de las personas de nacionalidad venezolana en Argentina entre los años 2019 y 2021.
- 2) Detectar acciones u omisiones de las instituciones del Estado argentino para la resolución de los obstáculos identificados y la facilitación de la obtención de la regularización migratoria de personas venezolanas en dicho país en el período bajo análisis.
- 3) Identificar obstáculos enfrentados por personas de nacionalidad venezolana que hayan causado retraso o imposibilidad de regularizarse migratoriamente en Argentina en el período 2019-2021.

La hipótesis aquí propuesta fue que la política migratoria argentina que gestionó la regularización migratoria de las personas de nacionalidad venezolana en el período 2019-2021 ha implementado las recomendaciones internacionales de forma parcial ya que ha sido omisiva en términos de brindar soluciones duraderas.

A efectos de definir las variables de la hipótesis, vale aclarar que se entiende por:

(i) *política migratoria* al conjunto de leyes, regulaciones y prácticas administrativas mediante las que los gobiernos regulan la entrada y residencia de extranjeros y la movilidad de sus propios ciudadanos fuera del país (Massey et al., 2001) que “se dirigen a generar efectos en patrones migratorios existentes o a desarrollarlos intencionalmente” (Mármora, 2002, p. 88)

(ii) *residencia (permanente o transitoria)* es una acción gubernamental tiene como fin legalizar una migración irregular, en la que se hallan involucrado los países y sociedades de origen, por un lado, y diferentes sectores de la sociedad receptora, por el otro (Mármora, 2002)

(iii) la *receptividad de las normas internacionales* se produce cuando las autoridades estatales tienen como fin incrementar su reputación internacional o cuando las normas en juego están relacionadas con la protección de grupos vulnerables y/o su acceso a derechos (Finnemore y Sikkink, 1998)

(iv) *omisión gubernamental* a lo que se produce cuando el gobierno, pese a tener la capacidad y la autoridad para actuar, no lo hace de forma efectiva, dejando sin resolver problemas importantes o ignorando necesidades cruciales de la población como resultado de diversas razones, a saber, la falta de voluntad política, la burocracia excesiva o la ineficiencia administrativa (Bevir, 2013)

Marco teórico

El carácter multidimensional de las migraciones hace que diversas disciplinas aporten numerosas explicaciones a sus lineamientos, dinámica, causas y consecuencias. Por ello, por un lado, se tomó principalmente en cuenta el marco teórico del trabajo de Lelio Mármora (2002), considerando que el mismo constituye

“el primer abordaje integral de las políticas migratorias que se hace en la literatura de las ciencias políticas y sociales” (Calcagno en Mármora, 2002, p. 13) y, por otro lado, se tomó como referencia la labor de Sikkink y Finnemore (1998) para el análisis de la adhesión a las recomendaciones internacionales, en este caso, de regularización migratoria de personas de nacionalidad venezolana.

Entendemos que una política de regularización migratoria es una política pública, a los fines del presente trabajo, se adoptó la definición de *política pública* que la describe como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (O’Donnell y Oszlak, 1982, p. 565).

Dicho ello, la noción de *política migratoria* adoptada se complementa con aquella de Hogwood y Gunn (1984, en Bjerre et al., 2015) que la caracteriza como los esfuerzos de un gobierno para resolver problemas y alcanzar un estado de cosas deseado en relación con la migración a través de intervenciones integrales y coherentes, ancladas en la regulación, incluidos los marcos jurídicos, y ejecutadas a través de programas de actividad.

Asimismo, se tomó en deferencia que Mármora (2002) considera que las políticas regularización migratoria

[...] tienen como objeto principal legalizar una migración irregular, [y] deben partir del hecho que en esa migración irregular están involucrados también los países y sociedades de origen, por un lado, y diferentes sectores de la sociedad receptora, por el otro.

Estos elementos tan simples en la comprensión del problema muchas veces no son tenidos en cuenta, y terminan no sólo afectando los efectos esperados de la medida, sino también la ejecución misma de las regularizaciones (p. 339).

En esta línea, resalta que “la gobernabilidad depende en gran parte de la eficacia con que se actúa. Y esa eficacia se debilita cuando las normas que se intentan aplicar carecen de realismo. Es decir que, en lugar de solucionar una situación, generan nuevos y peores problemas al ser aplicadas” (Mármora, 2022, p. 48). Asimismo, el autor define eficacia como un proceso basado en [...] “tres herramientas fundamentales para la ejecución de las políticas: el conocimiento del hecho migratorio, el realismo en el establecimiento de objetivos y estrategias y la eficiencia de la gestión administrativa” (Mármora, 2002: 394)

Luego, en relación con los tipos de permanencia en el territorio que otorga el Estado:

El estatus migratorio puede ser provisorio o bien de residencia definitiva del migrante¹⁵. El primero tiene la ventaja de poder evaluar al inmigrante durante un período, antes de otorgarle su radicación definitiva. El segundo, provoca una mayor confianza en el inmigrante y favorece las posibilidades de éxito de la medida, simplificando por otro lado el trámite administrativo (Mármora, 2002, p. 345).

Finalmente, y en lo que hace al aporte desde la disciplina de las relaciones internacionales, se analizó la implementación local de las recomendaciones

¹⁵ Cuando refiere a residencia definitiva, equivale a residencia permanente. Un residente permanente es quien goza de ese derecho en el país de destino (OIM, 2019, p. 203).

internacionales en materia de regularización migratoria venezolana a la luz de los factores que facilitan la recepción de nuevas normas internacionales por parte de los Estados que proponen Sikkink y Finnemore (1998) ¹⁶. Particularmente, se analizaron las siguientes condiciones que las autoras afirman facilitan la receptividad doméstica de normas internacionales: la búsqueda de legitimación internacional de los Estados, la relación causal estrecha de la norma con la prevención de un posible daño a la integridad física de personas en situación de vulnerabilidad y con la proporción jurídica de igualdad de oportunidades y la existencia de normas preexistentes afines en el ámbito interno. En resumen, Finnemore y Sikkink (1998), proponen que habrá mayor receptividad de las normas internacionales cuando las autoridades estatales se encuentren procurando incrementar su reputación internacional, o cuando las normas en juego versen sobre la protección de la integridad física de grupos vulnerables y/o posibiliten igualar oportunidades, desde una perspectiva jurídica, así como estiman más probable la adopción de normas internacionales de haber normas internas afines en vigor.

Propuesta metodológica

A fines de abordar el cumplimiento de los objetivos planteados, se desarrollaron diversas actividades metodológicas organizadas en tres líneas de trabajo: revisión de información documental y discursiva, análisis de información estadística y realización de entrevistas en profundidad.

¹⁶ La elección se fundamentó tanto en la óptica de las autoras sobre la incidencia de las recomendaciones internacionales en el ámbito doméstico, como en el hecho de que Sikkink es una exponente del estudio de la interrelación entre derechos humanos, normativa internacional y relaciones internacionales (luego desarrollando una línea de investigación relativa a la región sudamericana), mientras que Finnemore es una renombrada académica de las relaciones internacionales focalizada en la temática de gobernanza global.

OBJETIVO 1. Revisión documental de normativa nacional e internacional vigente a la fecha del período de estudio y atinente a la regularización migratoria en comparación con directrices internacionales sobre la temática en relación con las personas desplazadas de Venezuela

OBJETIVO 1 y 2. Revisión de información discursiva de los presidentes de la Nación, los Cancilleres a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (“Cancillería argentina”), los ministros de Interior y los/as Directores/as de la DNM relacionadas a la política migratoria interna y a la regularización migratoria de la población venezolana en el país en el período 2019-2021

OBJETIVO 2. Análisis bibliográfico de informes de organizaciones internacionales y de ien referencia al período de estudio, relevados con el propósito de identificar las barreras al acceso a la regularización migratoria, dando revisión incluso a la totalidad de los informes de situación del Cono Sur de la Plataforma R4V,

OBJETIVOS 2 y 3. Entrevistas en profundidad a funcionarias que brindaron soporte al proceso de regularización migratoria de personas de nacionalidad venezolana, puntualmente de la Dirección de Migraciones Internacionales de la Cancillería argentina, de la oficina nacional de la OIM, de la OSC “Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes” (CAREF) y del Ministerio Público de Defensa de la Nación. Las mismas se realizaron entre agosto y septiembre de 2023 de forma virtual y presencial. El cuestionario consistió en 8 preguntas realizadas por igual a todas las personas entrevistadas. Asimismo, en reiteradas oportunidades y a través de diversas interlocutoras se intentó contactar sin éxito a la DNM y a la Dirección de Migrantes del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires.

OBJETIVO 3. Análisis de datos de una encuesta virtual de elaboración propia realizada a personas de nacionalidad venezolana en Argentina que solicitaron su residencia temporaria o permanente ante la DNM en el período 2019-2021. La encuesta se hizo disponible a través de un formulario de Google desde mediados de julio a mediados de diciembre de 2023 mediante redes sociales y a través de OSC de comunidades y de amistades de nacionalidad venezolana en Argentina. A partir de 6 preguntas de respuesta múltiple obligatorias y 2 de respuesta opcional, una de ellas de respuesta múltiple y otra de libre desarrollo, se obtuvo respuesta de 79 personas. Entre ellas, el 67,1% había ingresado al país antes de 2019, el 24,1% en 2019, el 3,8% en 2020 y el 5,1% en 2021, y habían ingresado la solicitud de residencia temporaria o permanente en 2019 el 67,1%, el 24,1% en 2020 y el 8,9% en 2021. Entre las principales limitaciones advertidas fue que personas no informatizadas/alfabetizadas digitalmente no hubiesen podido accederla y que, más allá de la valiosa información provista, la cantidad de respuestas no fue representativa de la cantidad de personas que solicitaron su radicación temporaria o permanente entre 2019-2021; y

OBJETIVO 3. Análisis de datos estadísticos recibidos de la DNM a través de un pedido de información pública realizado el 30 de marzo de 2022, la que abarcó los siguientes aspectos para personas de nacionalidad venezolana en el período desglosado de 2018 a 2021: (i) la aplicación de las disposiciones de flexibilización de requisitos documentales para radicarse en Argentina, (ii) el volumen de residencias en trámite, (iii) la cantidad de radicaciones otorgadas y denegadas y (iv) los ingresos al país.

Como antesala a lo realizado, en el siguiente capítulo comenzaremos con el abordaje al estado de cuestión; punto de partida del presente trabajo.

Capítulo 2

Lo que actualmente sabemos: el estado de la cuestión

Las teorías de las migraciones internacionales estudian la movilidad de las personas. Para la década de 1990, Massey et al. (1993) ya habían realizado una compilación de teorías acerca de las migraciones voluntarias, entendiendo que, si bien tienen un origen multicausal, puede atribuírsele que sucede con mayor frecuencia por motivos económicos. No obstante, la proliferación del desarrollo de la teorización de las migraciones forzadas se da principalmente a partir del siglo XXI, de la mano de estudios tales como los de Castles (2003) y Betts (2009) y de investigaciones sobre la migración en contexto de crisis humanitarias, como aquellas estudiadas por Martin et al. (2013).

En aquello que la literatura concuerda es en que la comprensión del fenómeno migratorio bajo la adopción de una teoría universal no resulta plausible (Castles, De Haas y Miller, 2009; Salt 1987; y Arango 2000). Asimismo, varios autores han señalado tanto el bajo grado de teorización sobre las migraciones internacionales (Hollifield 2000; Zolberg 1999), como el hecho de que la elaboración de una sistematización teórica se encuentra en un impasse hace muchos años (Skeldon, 2012 y de Haas, 2021). En particular, Durand y Massey (2003) señalaban el vacío de hipótesis sobre el papel, los intereses y el comportamiento del Estado en el marco de estas teorías, más podemos destacar que Zolberg (1989) trae al eje de discusión en el plano internacional la importancia de los lineamientos de admisión de las personas migrantes, es decir, las políticas migratorias.

Con respecto a las políticas migratorias internacionales, Mármora (2002) distinguió el impacto puntual que éstas pueden tener sobre alguna tendencia migratoria de

población en particular, en contraposición a importantes movimientos de población que obedecen a causas estructurales muy difíciles de moldear. Asimismo, enfatizó, por un lado, que la apertura migratoria mutó de ser la regla a ser la excepción en las políticas migratorias internacionales actuales y, por otro, que la razón de que las migraciones internacionales representen un grave problema no es tanto por su incremento cuantitativo, sino en gran parte por el enfrentamiento de las políticas migratorias con mecanismos de conflicto social y de exclusión a la persona migrante. Así, definió el problema como una crisis de gobernabilidad migratoria frente al desencuentro entre políticas restrictivas y un flujo migratorio constante más allá de dichas políticas, sumado al consenso sobre los derechos humanos de las personas migrantes, el que, traducido en una multiplicidad de declaraciones internacionales, implica una red de compromisos de avances en su protección a través de una gran variedad de foros.

Por su parte, Sassone (2021) hizo hincapié en que “las tramas de la gobernabilidad migratoria [...] obedecen tanto a las reformas en las políticas migratorias, en el plano interno, como a las lógicas internacionales en el espacio regional del Mercosur” (p.44). En este sentido, Acosta (2019) afirmó que se ha proliferado el libre movimiento de personas primordialmente a partir de los procesos de integración regional que han permitido la regularización migratoria de millones de personas.

Más allá del impacto de la creación de un espacio de integración regional, la literatura sostiene que las iniciativas de cooperación internacional para la gobernanza migratoria se definen como políticas fragmentadas (Gamlen, 2011; Gammeltoft-Hansen, 2011; Geddes, 2003; Lavenex, 2003; Pécoud, 2013; Triandafyllidou, 2017). Gandini, Lozano y Prieto (2019), explican que, más allá de

la predominante intención de consenso, corresponsabilidad y colaboración regional, existe una distancia entre las intenciones y la puesta en práctica administrativa.

En cuanto a la irregularidad migratoria, Apap, de Bruycker y Schmitter (2000) analizaron los programas de regularización migratoria en la Unión Europea, concluyendo que la tipología implementada usualmente es de carácter combinado, sin adoptar un único modelo ni atenerse a un estándar de temporalidad, requisitos o cantidad de individuos afectados. Por su parte, la OCDE (2000) exploró las razones por las que los países tienden a estar en contra de su implementación, entre las que señala la posibilidad de fomentar más migración indocumentada, la opinión pública, el hecho de que los programas no suelen ser aprovechados por la totalidad de los migrantes irregulares por lo que resuelven el problema por completo, así como el reconocimiento implícito de que el control migratorio ha sido ineficiente.

En nuestra región, Mármora (2002), esbozó cuatro razones para la implementación de programas de regularización. De hecho, relacionó las mismas con fortalecer el conocimiento del estado de situación y del control sobre la irregularidad migratoria, con mejorar la situación social de las personas migrantes, con incrementar la transparencia para regular el mercado laboral y con la tributación de los migrantes, o como respuesta a objetivos de política exterior.

En el específico caso de las políticas de regularización migratoria de personas de nacionalidad venezolana, Acosta, Blouin y Freier (2019) afirmaron que éstas han sido una herramienta de política exterior, caracterizada por una acogida simplificada por parte de los países más conservadores enfrentados al gobierno de Nicolás Maduro.

Por su parte, sabemos que la gestión migratoria argentina ha utilizado normas, prácticas y discursos como instrumentos de expresión de su política migratoria,

mediante los cuales el Estado ordena y clasifica a la población, tanto como nacionales y no nacionales, como en categorías entre los no nacionales también. Dependiendo de acuerdos bilaterales, procedimientos de admisión y requisitos y restricciones, resulta más simple o complejo ingresar o radicarse en el país, creando nuevas y profundizando establecidas formas de desigualdad (Allega, 2021).

A su vez, Cicogna y Kerz (2013) hallaron que ello obedece a que el poder coercitivo que el Estado ejerce sobre la población que habita su territorio le confiere facultades para producir situaciones de regularidad e irregularidad con respecto a las personas en contexto de movilidad humana, siendo la normativa migratoria una de las formas a través de la cual y en la cual se “vehiculizan” los alcances y límites de la pertenencia e integración de la persona migrante.

En estrecha relación con los temas de esta tesis, Cerrutti y Penchaszadeh (2023) analizaron la inclusión socioeconómica y política de las personas de nacionalidad venezolana desde la perspectiva del impacto que tiene la regularización migratoria sobre ésta, mientras que Benetti Ivanovich (2020) cotejó los mecanismos de regularización migratoria de personas de nacionalidad venezolana y las diferencias entre la gobernabilidad migratoria en Argentina y Brasil, así como su inclusión social y el impacto de dichas políticas sobre el flujo migratorio.

Capítulo 3

Las Reglas del Juego

Normativa y directrices locales e internacionales que rigen la regularización migratoria de la población venezolana en Argentina

La regularización migratoria y el derecho internacional

De forma previa a incursionar en la normativa vinculante relevante a los efectos de la presente investigación, vale la pena enunciar los antecedentes que sentaron las bases de la universalidad e inherencia de los derechos humanos: estos son la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁷ y la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre¹⁸. En el año 1948, dichos instrumentos¹⁹ en sus artículos 2.1) y 8), respectivamente, establecieron la garantía a la libre circulación, luego reforzada en 1966 por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁰, el que norma el derecho a salir libremente de cualquier país y entrar al país de su nacionalidad a toda persona, sin discriminación.

Más allá de tales antecedentes, el instrumento que reguló con mayor grado de detalle los derechos de las personas migrantes en la región es la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, la que, en su artículo 22, plasmó el

¹⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948. Adoptada por Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1003

¹⁸ Declaración Americana de los Deberes y de los Derechos del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá, Colombia, 1948. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>.

¹⁹ Cabe aclarar que ninguno de ellos es un tratado internacional con efecto vinculante, sin perjuicio de ello, la práctica de los Estados y su adopción con consciencia de obligatoriedad, los han convertido en fuente de derecho por costumbre internacional, con fuerza legal. Argentina incluso les ha otorgado rango constitucional al igual que a otros tratados de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la CADH.

²⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 19 de diciembre de 1966, ratificado por la Argentina en 1986, artículo 12. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>

derecho a la circulación y a la residencia en cualquier país en el que una persona se “halle legalmente” y de acuerdo a las “disposiciones legales” (acorde al texto original del art.22) así como el derecho de salir de cualquier país²¹, por lo que los Estados parte se ven obligados a respetar y garantizar sin discriminación alguna,²² conforme sus artículos 1.1 y 2²³.

Más de veinte años después, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. de 1990²⁴. delimitó la relación entre la regularización migratoria y la regularización laboral, estableciendo estándares de no discriminación entre nacionales y personas extranjeras y de protección de las familias de los trabajadores migrantes²⁵.

Por su parte, los últimos compromisos adoptados a nivel global con respecto a la movilidad humana emanaron de la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y

²¹ Convención Americana de Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

²² Asimismo, estableció la prohibición de la expulsión de nacionales y de la privación del derecho de ingresar al territorio del que se es nacional. Con respecto a personas extranjeras, su redacción admite que puedan ser expulsadas del territorio en el que se hallen legalmente únicamente mediante una decisión emanada conforme a la ley, y siempre y cuando no esté en riesgo su derecho a la vida o la libertad personal a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas - lo que se conoce como el principio de no devolución (non-refoulement)-, al igual que impone una prohibición absoluta de expulsiones colectivas de extranjeros.

²³ Independientemente de estas disposiciones relacionadas con el derecho a migrar, los Estados Miembros de la OEA han adoptado 11 instrumentos que conforman la base normativa del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y que establecen derechos y obligaciones que éstos están obligados a respetar y garantizar a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción y en contexto de movilidad.

²⁴ Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada por la Resolución 45/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, ratificada por la Argentina el 23 de febrero de 2007. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124232/norma.htm>

²⁵ En materia de “soft-law” (o normativa no vinculante), vale la pena mencionar que, en 2008, la Cumbre Judicial Iberoamericana elaboró las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, actualizadas en 2018, las que señalan específicamente la situación de vulnerabilidad que una persona fuera del territorio del Estado del que es nacional puede atravesar. Allí se esgrimen singulares circunstancias de vulnerabilidad que las personas en condición migratoria irregular padecen en relación a prevenir, soportar o superar el impacto de una situación de riesgo, y plantea la necesidad de adecuar los servicios públicos para su protección. Ver: Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Adoptadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en marzo de 2008 y actualizadas en la XIX Cumbre Judicial Iberoamericana en abril de 2018. <https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/reglas-de-brasil-sobre-acceso-a-la-justicia-de-las-personas-en-condicion-de-vulnerabilidad/>

Migrantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016²⁶, y la que dio lugar al Pacto Mundial para la Movilidad Segura, Ordenada y Regular (en adelante, “el PMM”)²⁷ en diciembre de 2018, provocó la generación de mecanismos, no solo para la implementación de sus objetivos²⁸, sino también para establecer un sistema de apoyo eficaz, oportuno y coherente a los Estados en materia migratoria acorde a sus lineamientos²⁹.

La normativa de regularización migratoria en el derecho argentino

La Ley de Migraciones y su reglamentación

La Ley 25.871³⁰, de aquí en adelante Ley de Migraciones, que regula la política migratoria en Argentina, fue promulgada en el año 2004, saldando una deuda histórica desde 1981, ya que la ley anterior tenía un carácter securitista que no era acorde a un contexto regional en el que imperaban gobiernos con enfoque de derechos. Esta ley cristalizó un cambio de paradigma en el país considerando a la persona migrante como sujeto de derechos, y al hecho de migrar, como un derecho

²⁶ Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes. Adoptada por la Resolución 71/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2016. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf>.

²⁷ Pacto Mundial para la Movilidad Segura, Ordenada y Regular. Adoptado por la mayoría de los Estados miembros de la ONU en el marco de la Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración del 10 y 11 de diciembre de 2018 y por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas RES/73/195 el 19 de diciembre de 2018. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement> Si bien tampoco es un documento legalmente vinculante, fue producto de una negociación entre gobiernos para abarcar diversas dimensiones de la migración internacional desde una óptica que aborde tanto sus desafíos como sus oportunidades, en el intento de homogeneizar políticas a partir de estadísticas comunes. Asimismo, plantea la importancia de garantizar el pleno acceso de los migrantes a la información de sus derechos, obligaciones y opciones de migración “segura, ordenada y regular”, entendiendo los riesgos que apareja la migración irregular.

²⁸ Se trata de 23 objetivos relacionados a la gestión segura y ordenada de fronteras y a la formulación de políticas a partir de datos empíricos exactos tendientes a proteger las vulnerabilidades de las personas migrantes a lo largo de sus trayectos y los procesos de regularización migratoria con impulso de la cooperación internacional.

²⁹ La Red de las Naciones Unidas sobre Migración. Se sugiere ver su primer informe que delimitó su agenda de trabajo para los primeros cuatro años: Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, (2022a). Informe de la Revisión Regional de la implementación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en América Latina y el Caribe. P. 67. https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Informe%20Revisi%C3%B3n%20Regional%20del%20PMM%20%28final%29_0.pdf

³⁰ Ley N° 25.871 del 17 de diciembre de 2003 y publicada en el Boletín Oficial del 21 de enero de 2004. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

humano esencial e inalienable que el Estado debe garantizar, a la par que consagrando la igualdad de trato entre nacionales y personas extranjeros y la universalidad en el acceso a derechos. Para ello, la ley estableció como condición que se cumplimente con los requisitos de ingreso y permanencia en el país, independientemente del acceso al derecho a la salud y a la educación, en cuyo caso, el estatus migratorio es indistinto (Cicogna y Kerz, 2013).

Al respecto de la regularización migratoria, cabe puntualizar que resulta indispensable considerar su reglamentación mediante el Decreto 616/2010 que establece los procedimientos y requerimientos aplicables para el ingreso y la permanencia en el país y la que amplía y precisa las disposiciones de la referida Ley³¹. Puntualmente, los artículos 4 y 17 de la Ley de Migraciones, y el artículo 17 del referido decreto reglamentario, infieren que regularizar migratoriamente a las personas extranjeras que ingresan al territorio nacional es una obligación estatal, considerando que migrar es un derecho y que el Estado debe proveer “... lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros” (Ley de Migraciones, art. 17).

Así las cosas, tal Ley previó tres categorías de residencias migratorias. La primera categoría es, sin embargo, un permiso de “residencia transitoria”: una mera autorización de hasta un año con fines de paso (turísticos, médicos, académicos, laborales, u otros) y sin derecho a la obtención de un Documento Nacional de

³¹ Ver Decreto 616/2010 del 3 de mayo de 2010. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm> Se aclara que no se analiza el Decreto 70/2017 por referirse a los impedimentos para permanecer en el país, las cancelaciones de residencia y los procedimientos de control de permanencia y de expulsión del país (vigente desde el 1 de febrero de 2017 hasta el 4 de marzo de 2021, fecha en la que fuera derogado, tras un extenso debate sobre su inconstitucionalidad ante la justicia).

Identidad argentino (DNI);, categoría que este trabajo no analiza por tratarse de personas sin voluntad de permanecer en el país por un corto período de tiempo.

En cambio, la segunda categoría de “residencia temporaria” permite la permanencia en el país por un período de entre uno y tres años, dependiendo del criterio de radicación. Al respecto, es preciso destacar que en su texto se incorporó el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR,³² estableciendo como criterio de radicación el hecho de ser nacional de los referidos países³³. Con el ingreso de Venezuela como Estado parte del MERCOSUR el 4 de julio de 2006, los nacionales venezolanos incorporaron, así, la posibilidad de radicarse bajo tal “criterio de nacionalidad” - sin necesidad de justificar otro criterio de radicación -, decisión que la Argentina sostuvo a pesar de la suspensión de Venezuela en dicho bloque (resuelta el 5 de agosto de 2017³⁴), y que resalta como buena práctica regional en relación con el desplazamiento masivo de venezolanos.

Finalmente, para el otorgamiento de la tercera categoría de “residencia permanente”, la Ley diferencia a los beneficiados del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, a quienes les impone un plazo previo de dos años continuos de residencia temporaria, a diferencia de los nacionales de otros países a quienes exige

³² Más allá de los Estados Parte, Perú y Ecuador se incorporan en 2011 y, Colombia, en 2012. Ver: MERCOSUR. (2011). Decisión Consejo del Mercado Común 4/2011. Adhesión de la República del Perú al acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. <https://sim.mercosur.int/public/normativas/2448> MERCOSUR. (2011). Decisión Consejo del Mercado Común 21 / 2011. Adhesión de la República del Ecuador al acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n-21-2011-187171> MERCOSUR. (2012). Decisión Consejo del Mercado Común 21 / 2011. Decisión Consejo del Mercado Común 20/2012. Adhesión de la República de Colombia al acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n-20-2012-220031>

³³ Vale aclarar que deben ser ciudadanos nativos, excepto en el caso de ciudadanos nacionalizados en Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile o Bolivia hace más de 5 años.

³⁴ Ello no quita que, si la persona solicita protección internacional y es reconocida como refugiada, el Estado argentino le otorga una residencia temporaria en dicho carácter (cfr. Art. 23 inc. k) de la Ley 25.871), supuesto que no será abordado atento a la extensión de su análisis como se ha aclarado.

un plazo de tres años, excepto si la persona solicitante fuese cónyuge, progenitor o hijo de ciudadano argentino (independientemente del modo de adquisición de la nacionalidad), a quien directamente le concede la radicación permanente en el país, una vez cumplidos los requisitos documentales exigidos.

Disposiciones de la DNM sobre la regularización migratoria de población venezolana en Argentina³⁵

Dada la inestabilidad producida por la situación socioeconómica y política venezolana en el marco de su emergencia humanitaria y, en atención a las limitaciones del país de origen para emitir documentación oficial, la DNM sancionó una serie de disposiciones para flexibilizar algunos requisitos documentales de las solicitudes de residencia temporaria de personas de nacionalidad venezolana. Así, la DNM emitió las Disposiciones N° 594/2018 y 520/2019³⁶, considerando el supuesto del artículo 34 de la Ley de Migraciones que permite autorizar la entrada al país de personas extranjeras que no reúnan los requisitos exigidos por razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos internacionales. Por ende, la República Argentina reconoció expresamente la particular situación de la población venezolana y su país de procedencia.

En febrero de 2018, en base a las declaraciones de preocupación por el agravamiento de la crisis en Venezuela, la duplicación sostenida de las solicitudes de radicación de personas de nacionalidad venezolana, así como fundados en el hecho de que conformaran la tercera nacionalidad con mayor cantidad de

³⁵ En el presente meramente se esbozó el marco normativo, más el análisis y desarrollo de las medidas en concreto se realizó en el capítulo 4 por motivos de espacio y para evitar repeticiones.

³⁶ Como se aclaró en la propuesta metodológica, se recortó el análisis de la disposición DNM N°1891/2021 referida a la niñez migrante venezolana.

solicitudes de radicación en Argentina en 2017, la DNM autorizó a su Dirección General de Inmigración mediante Disposición N° 594/2018 a

arbitrar medidas operativas y administrativas, previa evaluación y consideración de cada caso en particular, que permitan dar continuidad a los trámites migratorios de residencia iniciados por nacionales venezolanos cuando razones ajenas a su voluntad impidan o dificulten la obtención o el cumplimiento de presentación de recaudos documentales exigibles para la adquisición de la radicación, en la medida en que ello no redunde en un riesgo a la seguridad pública³⁷.

No obstante, dado que tal norma no indicó qué condiciones resultarían eximentes de qué requisitos y con qué alcance³⁸, el siguiente año, la DNM dictó la Disposición N°520/2019³⁹ que brindó las especificaciones concretas de lo que se denominó como “Programa Especial de Asistencia a Migrantes Venezolanos”. La misma, a su vez, ordenó a diversas direcciones bajo su órbita⁴⁰ a conformar una mesa de trabajo con los organismos gubernamentales o internacionales pertinentes para dar seguimiento al flujo de venezolanos dirigidos, ingresados y/o residiendo en Argentina, con el propósito de prever el volumen de su población en Argentina e identificar necesidades para articular respuestas acordes a las mismas.

³⁷ Disposición de la DNM N°594/2018 del 14 de febrero de 2018, publicada en el Boletín Oficial el 16 de febrero de 2018. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-594-2018-306895/texto>

³⁸ La medida de flexibilización será abordada en términos concretos al comienzo del capítulo 4 del presente, de forma previa a identificar los obstáculos enfrentados por la población venezolana al solicitar su radicación temporaria o permanente ante la DNM.

³⁹ Disposición de la DNM N° 520/2019 del 29 de enero de 2019, publicada en el Boletín Oficial el 31 de enero de 2019. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-520-2019-319449/texto>

⁴⁰ La Dirección de Asuntos Internacionales, la Dirección General de Movimiento Migratorio, la Dirección General de Inmigración, la Dirección General Técnica - Jurídica y la Dirección General de Información, Análisis y Control Migratorio.

Directrices internacionales y regionales para la regularización migratoria⁴¹

Para comenzar, es dable mencionar que la CIDH ha sido la principal emisora de directrices sobre regularización migratoria particularmente, dado su carácter de órgano de la OEA a cargo de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas.

Preliminarmente, vale aclarar que la CIDH (2015) sostiene la importancia de la complementariedad en la interpretación del derecho internacional de los derechos humanos y los diversos regímenes específicos, utilizando el principio *pro persona* como criterio rector (CIDH, 2015, p. 40). Ante la falta de coherencia regional y global en cuanto a la multiplicidad de términos y regímenes aplicables a aquellas personas que se desplazan para establecerse temporaria o permanentemente en un lugar distinto al de su origen o residencia, la CIDH ha intentado reforzar el concepto común de “movilidad humana”. Sea que se trate de una migración voluntaria o forzada, la CIDH (2015) enfatiza la necesidad de fortalecer la gobernanza regional y global para abordar las diversas situaciones con un marco normativo que resguarde los derechos humanos en todas ellas en el entendimiento del carácter multicausal de este fenómeno (CIDH, 2015, p. 11 y 12). Así, en dos documentos centrales, la CIDH propuso lineamientos para la respuesta de los Estados miembro de la OEA a los ingresos masivos de personas de nacionalidad venezolana.

Por un lado, en marzo de 2018, emitió su Resolución 2/2018 “Migración forzada de personas venezolanas” en la que recomendó la expansión de los “canales regulares, seguros, accesibles y asequibles de la migración” bajo la premisa de que

⁴¹ No se hace referencia a la Conferencia Suramericana de Migraciones, único foro regional en la materia con participación de representantes del Estado venezolano, ya que las sesiones pertinentes (octubre 2022, agosto 2021 y noviembre 2018) no trataron cuestiones vinculadas a la migración venezolana.

sean “accesibles en términos económicos y jurídicos, lo cual incluye asegurar que sean accesibles también para personas venezolanas que por razones ajenas a su voluntad no cuenten con la documentación usualmente requerida para estos trámites” (CIDH, 2018, punto 6).

Por otro, en diciembre de 2019 publicó los “Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas” (Resolución 04/19). Con la salvedad que su aplicación podría verse plasmada únicamente en los dos últimos años del período de estudio (2020-2021), este documento se torna particularmente relevante toda vez que “(sirven) de guía a las autoridades estatales en el desarrollo de legislación, reglamentación, decisiones administrativas, políticas públicas, prácticas, programas y jurisprudencia pertinente” (CIDH, 2019b, p. 3).

Más adelante, en colaboración con ACNUR, la CIDH publicó en junio de 2021 la “Guía Práctica sobre ¿Cómo hacer más efectiva la protección a la unidad familiar y la reunificación familiar en situaciones de movilidad humana y movimientos mixtos, y en contexto de pandemia?” (CIDH y ACNUR, 2021), en la que agrega la importancia de la implementación de soluciones duraderas para las personas en contexto de movilidad humana por parte de los países de destino.

Por su parte, es importante resaltar que el Representante Especial Conjunto de ACNUR y OIM para los refugiados y migrantes venezolanos, se refirió al Proceso de Quito como un camino de esperanza para aliviar la situación de dicha población⁴².

⁴² ACNUR. (26 de enero de 2019). *Venezuela: Ante los actuales desafíos humanitarios y políticos, América Latina debe ser fiel a su tradición de solidaridad*. Declaraciones del Dr. Eduardo Stein,

El Proceso de Quito

El Proceso de Quito fue constituido como una instancia multilateral para instar a los Estados de la región a diseñar e implementar acciones para hacer frente a la crisis migratoria venezolana, a través de la Declaración de Quito⁴³. Esta declaración introdujo la posibilidad de que los países firmantes, de acuerdo con su legislación nacional, admitieran documentación vencida de nacionales venezolanos para trabajar en el acceso a mecanismos de regularización migratoria y de estancia permanente, independientemente de exhortar al gobierno venezolano a que resuelva de forma prioritaria los problemas documentales de sus ciudadanos. Por su parte, su Plan de Acción⁴⁴, promovió la reducción de tasas migratorias, la evaluación de estrategias y comparación de políticas de regularización migratoria y el impulso de medidas para coadyuvar en el incremento de dicha regularización.

Instaurado como una iniciativa distintiva por su liderazgo intergubernamental⁴⁵, el Proceso de Quito se erigió con la misión de funcionar como un mecanismo de intercambio de información y de articulación de políticas regionales que garanticen que la migración de las personas de nacionalidad venezolana cumpla con los principios de gobernanza migratoria, que promueve la Agenda 2030 y el PMM, y de, primordialmente, movilizar recursos para posibilitar la cooperación técnica y financiera para la acogida de nacionales venezolanos.

Representante Especial Conjunto de ACNUR y OIM para los refugiados y migrantes venezolanos.
<https://www.refworld.org/es/docid/5c4f889d4.html>

⁴³ Declaración de Quito del 4 de septiembre de 2018.
<https://www.procesodequito.org/es/declaraciones>

⁴⁴ Adoptado mediante la Segunda Declaración de Quito del 23 de noviembre de 2018.

⁴⁵ Establecido por representantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Declaración de Quito del 4 de septiembre de 2018.
<https://www.procesodequito.org/es/declaraciones>

Capítulo 4

Breve panorama estadístico de los ingresos y radicaciones de personas de nacionalidad venezolana entre 2019 y 2021

De forma previa a analizar las encuestas, entrevistas y bibliografía consultada, se relevaron los datos estadísticos provenientes de la DNM; éstos fueron solicitados mediante el mecanismo de pedido de información pública, disponible a través del portal “Trámites a Distancia”, gestionado por el gobierno argentino⁴⁶. Si bien la DNM brindó información acotada que permitió un análisis con limitaciones, fue posible elaborar las inferencias a continuación.

En primer lugar, es dable deducir que la diferencia de más de 11.000 personas entre las residencias temporarias y permanentes otorgadas (201.749) y los ingresos (212.031) en el período 2019-2021, puede deberse a la existencia de un número de personas que: a) ya contaban con residencia al momento de ingresar al país (mera salida temporaria), b) tenían su residencia en trámite, ya sea por un inicio reciente o con demora o por algún impedimento para su aprobación, c) entraron y salieron al país en esos años más de una vez, o d) nunca iniciaron la solicitud de radicación.

Tabla 1. Ingresos y radicaciones iniciadas y otorgadas a personas de nacionalidad venezolana según DNM en el período 2019-2021

Categoría	TOTAL DEL PERÍODO 2019-2021		
	INGRESOS ACEPTADOS	RADICACIONES INICIADAS	RADICACIONES OTORGADAS
PERMANENTE	N/A	14.489	116.055
TEMPORARIA	N/A	76.144	85.694
TOTAL	212.031	90.633	201.749

Fuente: Elaboración propia en base al pedido de información a DNM del 30 de marzo de 2022

⁴⁶ Recibido el 30/3/2023 con la información detallada en la propuesta metodológica (ver capítulo 1) desglosada por año en relación con el período 2018-2021.

En segundo lugar, resulta llamativo que, conforme las estadísticas provistas por DNM, en el período 2019-2021 se iniciaron 90.663 solicitudes de radicación⁴⁷, mientras que, como se ha visto, se otorgaron más del doble de radicaciones (201.749). En este sentido, estas cifras evidenciarían una demora en los procesamiento de las solicitudes de radicación toda vez que, más de la mitad de las solicitudes de radicación, habrían sido iniciadas con anterioridad al período de estudio. Con la finalidad de comprender si las demoras pudieran ser atribuibles a cuestiones ocurridas en el mismo período 2019-2021 o a años anteriores y de, luego, identificar posibles causas que expliquen ello, se analizó la información año por año. Así, se advirtió que en 2019 se registró un 30,7% de solicitudes de radicación iniciadas en relación con los ingresos al país registrados por DNM. En consecuencia, más allá de los ingresos irregulares, las cifras parecerían reflejar el ingreso de personas de nacionalidad venezolana con residencia ya otorgada e inconvenientes en el inicio de la solicitud de radicación. Por otra parte, se identificó una diferencia de casi 20.000 radicaciones otorgadas en relación a la cantidad de solicitudes iniciadas (47.037 iniciadas y 65.074 otorgadas)⁴⁸ que da cuenta de que parte significativa de las radicaciones resueltas responden a solicitudes iniciadas con antelación al año 2019.

Tabla 2. Ingresos y radicaciones iniciadas y otorgadas a personas de nacionalidad venezolana según DNM en 2019

Categoría	2019		
	INGRESOS ACEPTADOS	RADICACIONES INICIADAS	RADICACIONES OTORGADAS
PERMANENTE	N/A	3.998	18.180
TEMPORARIA	N/A	43.039	46.894
TOTAL	153.171	47.037	65.074

Fuente: Elaboración propia en base al pedido de información a DNM del 30 de marzo de 2022

⁴⁷ Todas las estadísticas aquí presentadas excluyen las referencias a las residencias transitorias a causa de que no son objeto de estudio del presente.

⁴⁸ Ver Tabla 2 sobre las estadísticas provistas por DNM en el Anexo III del presente.

A estos efectos, se requirió a DNM la información pertinente al año 2018, la que refleja que, en dicho año, se solicitaron 68.072 radicaciones temporarias y permanentes y se otorgaron 70.531. Por su parte, si bien en 2020 no hubo una gran diferencia entre la cantidad de ingresos al país (35.803), solicitudes de radicación iniciadas (29.589) y otorgadas (34.017), en 2021 hubo una gran tasa de otorgamiento de radicaciones que superó ampliamente la cantidad de ingresos y de solicitudes de radicación iniciadas ese año⁴⁹.

Tabla 3. Ingresos y radicaciones iniciadas y otorgadas a personas de nacionalidad venezolana según DNM en 2020

	2020		
Categoría	INGRESOS ACEPTADOS	RADICACIONES INICIADAS	RADICACIONES OTORGADAS
PERMANENTE	N/A	4.747	14.000
TEMPORARIA	N/A	24.842	20.617
TOTAL	35.803	29.589	34.617

Fuente: Elaboración propia en base al pedido de información a DNM del 30 de marzo de 2022

En este sentido, se resolvieron 88.021 radicaciones que, con seguridad, no se iniciaron en el período 2021. En miras de lo expuesto, todo indicaría que en el año 2021 se intentaron resolver solicitudes de radicación pendientes.

Tabla 4. Ingresos y radicaciones iniciadas y otorgadas a personas de nacionalidad venezolana según DNM en 2021

	2021		
Categoría	INGRESOS ACEPTADOS	RADICACIONES INICIADAS	RADICACIONES OTORGADAS
PERMANENTE	N/A	5.744	83.875
TEMPORARIA	N/A	8.263	18.183
TOTAL	23.057	14.007	102.058

Fuente: Elaboración propia en base al pedido de información a DNM del 30 de marzo de 2022

⁴⁹ En efecto, se otorgaron 102.058 radicaciones temporarias y permanentes, mientras que el número de ingresos fue de 23.057 personas y la cantidad de solicitudes de radicación ascendió a la suma de 14.037).

Capítulo 5

Análisis de la política de regularización migratoria de personas de nacionalidad venezolana en el período 2019-2021 en Argentina

1. La implementación de las recomendaciones internacionales dirigidas a facilitar la obtención de la regularización migratoria de personas venezolanas en Argentina

En términos generales, Argentina tiene una reputación consolidada en cuanto a altos estándares en materia de derechos humanos (entrevista a funcionaria de la Dirección de Migraciones Internacionales de la cancillería argentina, 2023). En efecto, la aplicación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR a personas de nacionalidad venezolana ya es, de por sí, una muy buena práctica hacia su regularización migratoria. Sin embargo, evidentemente las particularidades de la situación en Venezuela repercutieron en que, incluso a través de esta buena práctica, la regularización migratoria se tornase, en ocasiones, de difícil cumplimiento.

Ahora bien, en los términos del marco teórico provisto por Finnemore y Sikkink (1998), se puede argüir que la falta de necesidad de elevar la reputación internacional de Argentina en materia de derechos humanos no hizo presión sobre la receptividad doméstica de las recomendaciones internacionales dirigidas a resolver los obstáculos de regularización migratoria de personas desplazadas de nacionalidad venezolana en su país⁵⁰. En este sentido, y siguiendo el postulado de las referidas autoras, esto pudo haber afectado la predisposición argentina hacia

⁵⁰ Las autoras exponen que “...una condición importante para la receptividad doméstica de normas internacionales es la necesidad de legitimación internacional (...) Esperaríamos que los Estados que estén inseguros de su estatus internacional o reputación adopten (*embrace*) nuevas normas internacionales de forma más completa y entusiasta (*eagerly and thoroughly*)”. (La traducción me pertenece). Finnemore, M y Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics. International Organization, 52 (4), *International Organization en Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, p. 906. <https://www.jstor.org/stable/2601361>

realizar esfuerzos para garantizar soluciones duraderas a las personas con inconvenientes en cumplir con los requisitos para su radicación permanente.

Como fuese mencionado en el apartado de marco teórico, otra condición que facilita la receptividad doméstica de normas internacionales según Finnemore y Sikkink (1998) es su estrecha relación causal con (i) la prevención al daño a la integridad física de personas en situación de vulnerabilidad y (ii) con la proporción jurídica de igualdad de oportunidades (p. 907). Por ende, al analizar el grado de implementación de las directrices internacionales, se evaluó su relación con los supuestos (i) y (ii) y si, ante dicha vinculación, las recomendaciones fueron más fácilmente adoptadas en el ámbito interno, como proponen las autoras.

Por último, dado que Finnemore y Sikkink (1998) arguyen que, cuando hay normas internas afines a las internacionales en vigor, más probable es la adopción de dichas normas internacionales (p. 908), se compararon las alternativas que éstas últimas ofrecen en relación con la regularización migratoria de personas de nacionalidad venezolana con la normativa semejante existente en el ámbito doméstico, para así comprender el impacto de este factor propuesto por Finnemore y Sikkink (1998).

Considerando estos lineamientos teóricos, a continuación, se analiza el grado de implementación doméstica de cada directriz internacional relevante en la materia, todas ellas mencionadas ya en el capítulo 3 de este trabajo.

Atendiendo a un orden cronológico, primero corresponde evaluar la implementación de la Resolución “Migración forzada de personas venezolanas” N°2/2018 emitida en marzo de 2018 por la CIDH (en adelante, Resolución 2/18 de la CIDH), la que recomendó “implementar mecanismos que permitan identificar a personas que requieren protección internacional y a personas que se encuentren en

situación de vulnerabilidad o con necesidades especiales de protección” (CIDH, 2018, punto 5) y la expansión de los “canales regulares, seguros, accesibles y asequibles de la migración” bajo la premisa de que sean “accesibles en términos económicos y jurídicos, lo cual incluye asegurar que sean accesibles también para personas venezolanas que por razones ajenas a su voluntad no cuenten con la documentación usualmente requerida para estos trámites” (punto 6). A tales fines, se estima que Argentina debió considerar el arbitrio de las vías para regularizarse migratoriamente en relación con su accesibilidad. Las dificultades reportadas en la última sección de este capítulo vinculadas con la falta de exenciones del pago de la tasa migratoria y del requisito de presentación del sello de ingreso (regular), así como el costo del traslado de las personas para realizar los trámites en delegaciones de la DNM⁵¹ y el que implica el retraso documental, son factores influyentes al momento de analizar la accesibilidad. Por otro lado, no hay registro de que la DNM haya establecido mecanismo alguno para identificar y tratar separadamente casos que requieran protección internacional. Visto ello y, en concordancia con Mármora (2002), cabe señalar que las normas que carecen de realismo “generan nuevos y peores problemas al ser aplicadas” (p. 48) y que, a pesar de la posibilidad de implementar medidas que contemplen estas problemáticas, en los términos de Bevir (2013) el gobierno no lo hizo de manera efectiva dejando sin resolver problemas importantes o ignorando necesidades cruciales de la población y, configurando esta situación, una omisión gubernamental.

En relación a los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de

⁵¹ Como se puede advertir en el mapa de delegaciones disponible en el sitio web de DNM, hay muchas provincias con una única delegación (ver: <https://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexdnm.php?delegaciones>).

Personas, publicados por la CIDH en diciembre de 2019 (en adelante, “Principios Interamericanos”), resulta importante distinguir que, el hecho de que los países de la región no se pusieran de acuerdo en un esquema de otorgamiento de soluciones duraderas ni en el marco del Proceso de Quito ni en los esfuerzos de la Plataforma R4V, conlleva una falta de voluntad política de proveer una alternativa definitiva a contraluz de la directiva en materia de cooperación técnica planteada en la segunda parte del noveno Principio interamericano. En efecto, más allá de las declaraciones emanadas a causa de dicho Proceso, no hubo una estrategia regional para brindar tales soluciones duraderas, toda vez que éstas referían a cuestiones de flexibilización en el proceso de admisión en cuanto a la aceptación de documentación vencida, reducción de tasas migratorias y demás medidas (Declaración de Quito, 2018 y Segunda Declaración de Quito, 2018) que coadyuvaron a incrementar la regularización *temporaria*. El mencionado Plan de Acción del Proceso de Quito⁵², enfatizó la importancia de la reducción de las tasas migratorias, el estudio comparado de políticas de regularización migratoria para evaluar estrategias posibles de impulso y la facilitación de dicha regularización, acciones que Argentina plasmó solamente en cuanto a su última parte en las Disposiciones DNM mencionadas en el capítulo 3. Aquí, es dable considerar que, atento a los altos estándares argentinos en materia de derecho internacional de los derechos humanos, de acuerdo a Finnemore y Sikkink (1998) pudo haber menor predisposición hacia la cooperación internacional que promueva una regularización migratoria más efectiva del colectivo venezolano dada la falta de necesidad de legitimación.

⁵² Segunda Declaración de Quito (2018). Plan de Acción del 23 de noviembre de 2018. Disponible en: https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2020-11/quito_ii.pdf

Por otra parte, como se describiera en el Capítulo 3, ACNUR, mediante sus Notas de orientación del flujo de venezolanos, instó a los Estados a que se basen en buenas prácticas regionales que brinden protección a las personas de forma adecuada y pragmática y orientada a regularizar su estancia y a considerar el otorgamiento de protección internacional (sin que sea necesariamente la protección por medio del otorgamiento del estatuto de refugiado). En su Nota de 2019, dicho organismo hace hincapié en la procedencia de su otorgamiento en la mayoría de los casos dado el escenario de grave perturbación del orden público en Venezuela (ACNUR, 2018, 2019). Si bien más adelante se analizarán las medidas normativas adoptadas por Argentina en términos de soluciones duraderas, al respecto cabe señalar que, más allá de que las Disposiciones 594/2018 y 520/2019 facilitaron el ingreso al país y la regularización migratoria de las personas venezolanas de forma temporaria, no adoptaron medidas para evitar su devolución a su país de origen. Por ende, si bien la recomendación de la “regularización de su estancia” podría considerarse cumplida, pensada en conjunto con aquella de brindar protección internacional de no devolución a su país de origen, no alcanza con dicho estándar de otorgamiento de protección internacional sugerido por el ACNUR, siendo que, una vez vencidas las disposiciones DNM de flexibilización documental, ya las personas no tuvieron oportunidad de presentar su documentación de identidad vencida para solicitar una nueva residencia temporaria y tuvieron que someterse a renovar su pasaporte abonando el monto excesivo requerido para su obtención. Así las cosas, quizá ante la falta de mecanismos de otorgamiento de protección complementaria en el país, las directrices de la ACNUR no tuvieron mayor asidero en cuanto a recepción doméstica. Una inferencia posible a partir de los factores que condicionan la implementación doméstica de recomendaciones internacionales según Finnemore y

Sikkink (1998) es la falta de un claro nexo causal estrecho con un posible daño a la integridad física, en tanto sí existía la posibilidad de ingresar al país, de esta forma, reduciendo la presión en el gobierno argentino para considerar el otorgamiento de protección internacional.

En resumen, luego de analizar las distintas directrices internacionales dirigidas a facilitar la regularización migratoria de personas de nacionalidad venezolana, se advierte que la posición internacional es poco vehemente en su pedido a los Estados de brindar soluciones duraderas. Con respecto a ello, Argentina toma elementos de las diversas recomendaciones en las referidas Disposiciones de la DNM, aparentemente implementando dichas directrices, más bajo un corto período de vigencia y sin profundizar en las implicancias de observar el principio de unidad familiar. Así, considerando que los instrumentos internacionales no se atrevieron, o a predecir la persistencia de la situación de crisis humanitaria en Venezuela, o a buscar el compromiso de los Estados para integrar de forma definitiva a las personas venezolanas desplazadas, y que Argentina, parcialmente, adopta las recomendaciones, sus políticas quedan posicionadas como buenas prácticas. Como consecuencia, en los términos de efectividad de Linz (1987), Argentina no termina de poner en práctica las medidas con el resultado deseado, o bien, verdaderamente no había un resultado deseado a largo plazo – en línea con la tendencia regional –, y, por ende, la parcialidad y limitación temporal se configuran como una omisión gubernamental, -entendida como Bevir (2013)-, a causa de una falta de voluntad política.

2. Pormenorización de las políticas de regularización migratoria de personas venezolanas en Argentina entre 2019-2021

(i) Institucionalidad

La principal política de Estado en relación con la regularización migratoria de las personas venezolanas en el país en el período 2019-2021 fue la aprobación de las Disposiciones de la DNM N° 594/2018 y 520/2019. Todas estas son parte de la política migratoria adoptada por Argentina que, según Hogwood y Gunn en Bjerre et Al. (2015) es ejecutada, asimismo, a través de programas de actividad.

Luego de analizar estas acciones, estudios académicos y las entrevistas realizadas, no surgen proyectos adicionales impulsados por la DNM en conexión con el objetivo de regularización migratoria de este colectivo, sin perjuicio del establecimiento de algunos operativos en territorio, reanudados a partir de octubre de 2020. Los mismos tendieron a brindar información a la población migrante sobre el procedimiento de tramitación de radicaciones mediante RADEX (mismo iniciar y finalizarlos en algunas localidades), así como sobre otros trámites y derechos, y a entregar los DNI (Red de Naciones Unidas sobre la Migración, 2022a). Si bien la DNM creó dos Centros de Integración para Personas Migrantes y Refugiadas (Rosario y Ciudad de Buenos Aires, 2021), para asesoramiento y orientación, actividad que suelen desarrollar usualmente las OSC tanto en zonas urbanas como fronterizas, no hay información disponible con respecto al alcance de la asistencia brindada a personas venezolanas pues no se distingue entre nacionalidades asistidas, y trámites resueltos (entrevista a funcionaria del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, 2023).

Por fuera del accionar de la DNM, la única iniciativa estatal identificada fue la Coordinación de la Dirección de Migraciones de la Cancillería argentina con el

Consulado venezolano en Argentina para la obtención de la documentación del país de origen necesaria para completar la solicitud de residencia. Desde 2020 y durante todo el año 2021 (con cierta continuidad en 2022), dicha Dirección, impulsada por su participación en el Proceso de Quito y a raíz del foco en el flujo de personas en contexto de movilidad humana egresando de Venezuela, se involucró en casos, particularmente concerniendo familias y niñez, llevando a cabo buenos oficios con las autoridades diplomáticas venezolanas para el otorgamiento de documentación de identificación (primordialmente, certificados de nacionalidad). Ello fue realizado con respecto a personas ya arribadas en Argentina, así como con personas en el exterior queriendo ingresar al país (Entrevista con funcionaria de la Dirección de Migraciones Internacionales de la cancillería argentina, 2023).

De allí se concluye que, si bien difícilmente se puede referir a una política migratoria de “intervenciones integrales y coherentes, ancladas en la regulación (Hogwood y Gunn, 1984, en Bjerre et al., 2015) y efectiva en cuanto a su capacidad para poner en práctica los resultados deseados (Linz, 1987) más, sí es dable considerar que esto sucedió principalmente en contexto de pandemia y que cabe tener en cuenta, -y se tuvo en cuenta-, que “están involucrados también los países y sociedades de origen, por un lado, y diferentes sectores de la sociedad receptora, por el otro” (Mármora, 2022, p. 339).

(ii) Implementación Normativa del Programa de Regularización Migratorio

Como ya se mencionó, DNM normó flexibilizaciones documentales para la regularización migratoria de las personas de nacionalidad venezolana a través de su

Disposición N° 520/2019⁵³. Dicho ello, primeramente, se evaluará la falta de uniformidad en la aplicación y las cuestiones atinentes a la transitoriedad de las medidas y el alcance de las mismas.

Como antesala, cabe advertir que la mencionada normativa fue efectiva para lograr el ingreso al territorio, pero no así para obtener la aprobación de la residencia por parte de la DNM (Entrevista a la funcionaria de la Dirección de Migraciones Internacionales de la cancillería argentina, 2023). A su vez, el relevamiento bibliográfico también refiere a que la principal problemática en Latinoamérica no radica en la posibilidad de ingreso, sino en la permanencia (Gandini, Lozano y Prieto, 2019), no obstante la existencia de medidas comunes en el plano regional que se han utilizado para mejorar los procedimientos y resolver trabas que perjudican ambos a personas migrantes y administraciones públicas (CELS/CAREF, 2020).

En primer lugar, desde la sociedad civil se remarcó la falta de uniformidad en la aplicación de la Disposición 520/2019 en las distintas oficinas a lo largo del país (Entrevista con la representante de la OSC, 2023). El hecho de que la letra de la norma disponga excepciones a la aplicación de la flexibilización a criterio de las autoridades receptoras de la documental, así como que la Disposición refiera a “habilitar” a “iniciar” la solicitud de residencia temporaria y no a “radicarse” o a “otorgar” dicha residencia, son cuestiones de técnica legislativa que dan amplio margen de interpretación a las autoridades de aplicación en los casos concretos con respecto a la obligación de culminar el trámite contemplando las flexibilizaciones

⁵³ Se aclara que la Disposición DNM N° 594/2018 no se analizará porque, en sí, no implementa flexibilizaciones concretas, sino que es la que da pie a los programas de regularización que las disposiciones que se analizarán establecen, y que la Disposición DNM N° 1891/2021 fue recortada por la limitación de extensión del presente.

dispuestas. Es interesante, asimismo, cómo en la Disposición 1891/2021 el lenguaje cambia y refiere a la aplicación de la eximición documental “al momento de la formalización o **resolución** de la solicitud de regularización migratoria” (la negrita me pertenece). En este sentido, por un lado, hay una intencionalidad en afectar el patrón migratorio beneficiando únicamente a niños, niñas y adolescentes, para quienes se emite un programa especial que cubre las falencias de la Disposición 520/2019 (que ya contemplaba la mera presentación de partida de nacimiento), no teniendo presente en su redacción que la disposición sería implementada por otros/as agentes estatales, por lo que el margen de discrecionalidad afecta los efectos esperados de la medida y la ejecución misma de las regularizaciones, en los términos que Mármora plantea como parte del problema de las políticas de regularización migratoria (Mármora, 2002); este criterio podría haberse implementado también para población joven y adulta. De igual manera, considerando que la política migratoria se concibe como esfuerzos que se realizan “a través de intervenciones integrales y coherentes, ancladas en la regulación” (Hogwood y Gunn en Bjerre et al, 2015), la falta de uniformidad en la implementación práctica de dicha regulación resulta problemática y genera soluciones disímiles según el operador que la interpreta.

Por otra parte, cabe referirse al carácter transitorio de la respuesta brindada en relación: (a) a su vigencia y (b) a su limitación al otorgamiento de una residencia temporaria. Por ejemplo, en 2020 algunas OSC reportaron que autoridades de la DNM cesaron la aplicación de la Disposición 520/2019 bajo el argumento de que la misma se encontraba vencida (entrevista con la representante de una OSC, 2023), lo cual va en contra del lineamiento de ofrecer soluciones duraderas y en detrimento de “las posibilidades de éxito de la medida” (Mármora, 2002, p. 345) y de ofrecer

flexibilidad documental al ser intimados por DNM a presentar documentos de identidad vigentes y antecedentes penales de Venezuela⁵⁴ en los trámites de solicitud de residencia temporaria (Plataforma R4V, 2020).

En este sentido, resulta importante destacar que se trata de una solución parcial que moldea el patrón migratorio (Mármora, 2002) brindando una integración social definitiva a aquellas personas que cuenten con una situación económica que les permita costear su pasaporte para su radicación permanente. De esta forma, las medidas “filtran” a quienes, a los dos años de vencida la residencia temporaria, con vocación de residencia permanente, no accedan al pasaporte. Finalmente, en los términos de Mármora (2002), el estatus otorgado le permite al Estado observar los registros de la persona migrante con cada solicitud de residencia temporaria, sin posibilitar una radicación definitiva.

Así las cosas, como política pública, la modalidad de intervención manifestada denotó una flexibilidad que acogió a todas aquellas personas de nacionalidad venezolana ingresadas regularmente al país que accedieron al certificado de antecedentes penales favorable y pasaporte, más no consideró a aquellas que, por alguna razón, no pasaron por control fronterizo y/o no pudieron costear el pasaporte. Frente a considerar la realidad del país de origen y la situación económica local, como sugiere Mármora (2002) en su aproximación realista a la formulación de políticas migratorias, y más allá de la capacidad para actuar de forma efectiva, el gobierno argentino omite resolver la situación de estas personas, en los términos de Bevir (2013).

⁵⁴ Plataforma R4V. (2020). Informe de Situación R4V Cono Sur - Septiembre 2020. R4V, 12 de noviembre de 2020. <https://www.r4v.info/es/document/informe-de-situacion-r4v-cono-sur-septiembre-2020-es>

3. Obstáculos en la regularización migratoria de personas de nacionalidad venezolana en Argentina entre 2019-2021

A fines de facilitar la comprensión de los obstáculos a los que se enfrentó la población de nacionalidad venezolana al solicitar la residencia temporaria o permanente en el país, se esbozará un resumen de los requisitos para la aprobación de este tipo de solicitudes.

Primeramente, resulta importante tener en cuenta que las exigencias que la reglamentación general prevé para la obtención de la residencia temporaria son la presentación de un documento que acredite fehacientemente su identidad, un certificado de antecedentes penales emitido en el país, otro de carencia de antecedentes penales emitido por el país o los países donde haya residido por más de un año en los últimos tres años, así como una declaración jurada de carencia de antecedentes penales en otros países, siempre que la persona sea mayor a 16 años de edad, y un documento que acredite su ingreso legal al país, el que, en su momento, era el sello de ingreso al país en su documento de viaje y cuya obligatoriedad de conservarlo surge del artículo 36 de la Ley de Migraciones. A su vez, la documental emanada de autoridad extranjera, se exige legalizada por el consulado o apostillada mediante el Convenio de la Haya de 1961. Por su parte, el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, especifica que el documento de identidad puede ser un pasaporte válido y vigente, cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen acreditado en Argentina. En caso de solicitudes de residencia permanente, si no se trata de una residencia por criterio de arraigo, el requisito distintivo es la acreditación del vínculo familiar mediante partida de matrimonio o de nacimiento.

Asimismo, cabe aclarar que, en relación con el ingreso y egreso del país, la Ley de Migraciones exige que éstos sean por lugares (terrestres, marítimos, fluviales o aéreos) habilitados por la DNM y que se realice control migratorio en dicho momento y lugar, excepto razones humanitarias u otros motivos excepcionales de interés público, o en cumplimiento de compromisos internacionales. Tal ingreso y control fronterizo, es lo que da lugar al otorgamiento de la persona migrante del “sello de ingreso regular”; prueba de su ingreso legal al país.

La mencionada Disposición de la DNM N°520/2019 permite la flexibilización documental: se permite el ingreso y el inicio del trámite de la solicitud de residencia temporaria de nacionales venezolanos con cédula de identidad o pasaporte vencidos hace un plazo menor a dos años desde la fecha del dictado de dicha norma, aunque se reserva la facultad de no admitirlos de acuerdo a lo previsto por la Ley de Migraciones- y, en el caso de la solicitud de radicación, habilita a solicitarles, de ser “necesario”, la tramitación de un documento de identidad o certificado de nacionalidad ante la representación consular de su país; en cuanto a los antecedentes penales, se permite la presentación de un certificado emitido por el gobierno venezolano sin mención a aquellos otros países en los que pudieron haber residido por más de un año en los últimos tres años, y eliminando el requisito de su legalización. De todos modos, esto es permitido hasta que se regularicen el proceso documental. Finalmente, en cuanto a la modalidad de solicitud de la residencia permanente o temporaria, en el período de estudio, la misma se solicitaba en línea a través del Sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros (RADEX), abonando una tasa migratoria y presentando la documentación requerida (a excepción del certificado de antecedentes penales en Argentina que se tramitaba automáticamente

por sistema) mediante dicha plataforma para luego obtener un turno presencial en una sede de la DNM.

Dicho esto, se procederá a identificar los principales obstáculos encontrados en el marco de este proceso de regularización: Imposibilidad de reunir la documentación del país de origen, ausencia de sello de ingreso regular al país, problemas con RADEX, pago de tasa y otras cuestiones a tener en cuenta.

En primer lugar, se identificó la dificultad de reunir la documentación solicitada a autoridades venezolanas; esto surgió tanto de los informes analizados (CIDH, 2019a, Cap. 177, Pacecca y Liguori, 2022, y CIDH, 2023, párr. 42 y 138), como así también de la encuesta realizada: el 10% de los casos afirmaron haber tenido ese inconveniente y el 8% arguyó que ese fue el único obstáculo enfrentado. En las entrevistas realizadas que la obtención de la documentación vigente emitida por el gobierno venezolano constituyó un obstáculo para la radicación (funcionaria de la Dirección de Migraciones de la Cancillería argentina y representante de OSC). Por su parte, la CIDH adjudicó las mismas a los altos precios cobrados por ellos, (en particular, el costo del pasaporte)⁵⁵, la corrupción y las significativas demoras en su procesamiento⁵⁶ (CIDH, 2023, párr. 134). En este sentido, de acuerdo a la noción de efectividad de Linz (1987), se denotó cómo la implementación de las políticas quitó impacto a las disposiciones legales.

⁵⁵ “Tramitar un pasaporte tiene costos muy elevados en Venezuela, lo cual, sumado a la situación económica por la que atraviesa dicho país, hace casi imposible realizar este trámite. La información disponible indica que el costo total de un pasaporte por diez años podría equivaler a siete salarios mínimos. Esto significa que una persona que gana el salario mínimo tendría que ahorrar durante casi un año la totalidad de su salario para obtener este documento.” Ibidem, pp. 42-43, párr. 139.

⁵⁶ “Adicionalmente, obtener un pasaporte puede tardar meses por las trabas administrativas que imponen las autoridades venezolanas. Como lo han documentado varios medios de comunicación, acceder a un pasaporte en Venezuela es una tarea casi imposible dado los tiempos de espera, la falta de respuesta y las constantes fallas del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME). A estas fallas se suman los actos de corrupción que se presentan en el trámite, pues algunas personas denominadas "gestores" reciben pagos adicionales para acelerar los trámites al interior del SAIME.” Op. Cit., p. 34, párr. 140.

En cuanto a la documentación faltante (sello), se detectaron inconvenientes para la regularización migratoria por la falta de sello de ingreso regular al país, especialmente en el marco del cierre de fronteras decretado para controlar la pandemia del COVID-19 entre el 19 de marzo de 2020 y hasta noviembre de 2021, al que se refirió en la sección de marco normativo. Desde 2020, la bibliografía relevada detectó, constantes inconvenientes para cumplir los requisitos de documentación del país de origen ante la suspensión de las disposiciones de la DNM para la flexibilización documental de los trámites de radicación de personas venezolanas, así como la persistencia y agudización de situaciones de subregistro migratorio, devenidas en irregularidad migratoria y documental, ante su forzoso ingreso irregular durante el período de cierre administrativo de fronteras desde marzo de 2020 hasta octubre de 2021 a causa de la emergencia sanitaria de la pandemia de COVID-19 (Pacecca y Liguori, 2022; Penchaszadeh, Nicolao y Debandi, 2021). Pacecca y Liguori (2022) puntualizaron el problema que se dio en las fronteras terrestres en las que “... no (se) impidió el cruce físico de las fronteras por parte de personas particulares. Sí impidió que esas personas registraran su ingreso (...) y que obtuvieran el comprobante administrativo correspondiente” (p.20). Así, la falta de funcionarios en fronteras ante la decisión de su cierre ocasionó la falta de control migratorio de las personas que ingresaron al territorio argentino.

Si bien el 25 de junio de 2021 el Gobierno nacional dispuso de forma excepcional la posibilidad de autorizar ingresos “cuando concurren especiales y acreditadas razones humanitarias que así lo ameriten” (Decisión Administrativa 643/2021), vale la pena resaltar que Pacecca y Liguori (2022) señalan que los corredores seguros se abrieron para todas las categorías de ingresos al país en noviembre de 2021, es decir,

casi cinco meses después de emitida la decisión y, muchos de ellos con cupos diarios de ingresos. Así, resaltan que el derecho a migrar y a solicitar asilo se vio vulnerado por la falta de un mecanismo estable que permita el ingreso al país por razones humanitarias, con motivo de una necesidad de protección internacional o de reunificación familiar. Así, conforme la conceptualización de política migratoria de Hogwood y Gunn (1984, en Bjerre et al., 2015), nos encontramos con intervenciones cuya integralidad y coherencia no permiten brindar soluciones adecuadas a las problemáticas migratorias. En ese mismo contexto, las residencias precarias entregadas durante la pandemia se dejaron registros de "ingreso irregular", lo que resultaba en la realización de un control de permanencia de la DNM y posterior conminación a salir del territorio, y que la solución que informalmente comunicaban para regularizar su situación, era la posibilidad de salir y reingresar al país para hacerlo de forma regular, con las dificultades que ello aparejaba para personas en contexto de pobreza o con familias auestas (entrevista con referente OSC, 2023). Pacecca (2021), en el que se constató que alrededor del 33% de personas que asesoró el Servicio Social de CAREF entre noviembre de 2020 y octubre de 2021 no contaban con sello de ingreso al país, mientras que, de esas 1460 personas, 1.380, es decir, la mayoría, eran venezolanas.

Asimismo, tanto las entrevistas realizadas como los informes de la Plataforma R4V y DNM confirman las entradas irregulares de personas venezolanas al país (entrevistas realizadas, 2023, R4V, 2024 y DNM, 2022). Así, se puede interpretar que el gobierno argentino no resolvió el problema generado por los ingresos en frontera, quizá por falta de voluntad política frente al incumplimiento en el contexto de cierre de fronteras (Bevir, 2013).

En cuanto a los problemas con RADEX, alrededor del 10% de las personas encuestadas manifestó haber tenido inconvenientes. A su vez, se destaca que en 2019 se cancelaron 200.000 turnos presenciales y se iniciaron 196.000 trámites y se otorgaron 161.000 residencias otorgadas, con una diferencia de aproximadamente 60.000 aprobaciones con respecto al año anterior, en el que se otorgaron 221.000 residencias con el sistema presencial, y muy por debajo del promedio histórico de 200.000 residencias anuales (CELS/CAREF, 2020)⁵⁷. A su vez, se resalta que 2019 había fue el año que menor cantidad de residencias fueron otorgadas en esa última década, “en gran medida por el aumento de las tasas y por las dificultades que acarreó la implementación del Sistema RADEX”⁵⁸ (Pacecca y Chiavetta, 2021). Así, frente a los indicadores de inconvenientes con la utilización del RADEX, se deja ver que tal vez no fue contemplada la brecha digital, a pesar de las intenciones de la DNM por facilitar el trámite al ser posible iniciarlo a distancia (García, 2019); en palabras de Mármora (2002) la eficacia de las medidas “se debilita cuando las normas que se intentan aplicar carecen de realismo (y...) en lugar de solucionar una situación, generan nuevos y peores problemas al ser aplicadas” (p. 48).

⁵⁷ Pacecca y Chiavetta (2021) puntualizan la reducción en 2020 de la cantidad de trámites de residencia a casi la mitad, partiendo de 149.000 trámites MERCOSUR a 81.000, al igual que el otorgamiento de las residencias en 2020 representó un 54% de la cantidad que se había aprobado en el 2019. No obstante, la limitación de este indicador es que podría verse afectado ello por una baja en los ingresos al país dado el contexto de cierre de fronteras.

⁵⁸ En lo que es propiamente radicaciones de personas venezolanas, la Dirección Nacional de Población informó que en 2018 se radicaron alrededor de 70.000 personas, en 2019 alrededor de 60.000 y en 2020 no llegaron a las 40.000 radicaciones, representando el 35,3 % del peso porcentual de radicaciones en el período 2018-2019 y el 39,3 % en el año 2020 (Dirección Nacional de Población, 2021, pp. 12-13 y 15). Ojo porque los números hayan bajado puede ser multicausal y no tener que ver con RADEX. Asimismo, se destaca que, en el período 2018-2019, el 79,3 % de las radicaciones otorgadas a personas de nacionalidad venezolana eran temporarias (idem, p. 16).

En cuanto al pago de la tasa retributiva, las personas encuestadas identificaron al pago de la tasa retributiva del servicio de radicación como un ítem problemático⁵⁹, cuando la DNM ordenó un aumento del 200% en las mismas mediante Decreto 475/2018. Así, la solicitud de radicación en el país para nacionales del MERCOSUR tuvo un costo de \$3.000 (tres mil pesos argentinos) durante todo el período bajo estudio⁶⁰, (sumado a los, mucho menos significativos, costos de emisión del DNI); mientras que en enero de 2019 y diciembre de 2021 el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) osciló entre los \$11.300 y los \$32.000⁶¹, el costo de la tasa de radicación por persona representó alrededor de entre un 26,5% y un 9% de ese SMVM. En este sentido, sería posible argüir que los problemas en el pago de la tasa de radicación pueden haber tenido mayor asidero al principio del período bajo estudio, cuando representaba un porcentaje mayor de un sueldo mínimo, así como en los casos de personas con familiares a cargo que se tuvieran que ocupar del pago de otras personas. La encuesta realizada evidenció que un 7,6% de las personas participantes manifestó haberse enfrentado a no tener dinero para el pago de la tasa. Acorde a lo antes expuesto, podría decirse que la eficacia en la gestión migratoria fue alcanzada parcialmente ya que se desconocieron algunas dimensiones del hecho migratorio, el realismo en el establecimiento de objetivos y estrategias y la eficiencia de la gestión administrativa (Mármora, 2002: 394)

⁵⁹ volcado en forma de aporte al Examen Periódico Universal de Argentina (CELS, CAREF, y otros, 2023)⁵⁹

⁶⁰ Ello independientemente del cambio de sistema que estableció DNM mediante el Decreto 285/2021 del 30 de abril de 2021, en el que se facultó al Ministerio del Interior a fijar las tasas migratorias de conformidad a la Unidad de Medida de Servicios Migratorios (UMSM).

⁶¹ Datos.gob.ar.(2024). Índice de salario mínimo vital y móvil año 2021. Pesos corrientes. Valores mensuales. https://datos.gob.ar/series/api/series/?ids=57.1_SMVMM_0_M_34

Para finalizar, otras cuestiones a considerar son las huelgas realizadas por trabajadores de la DMN y la caída del sistema en las oficinas de la DNM, que permite el funcionamiento de RADEX, las dilaciones en las entregas del DNI y la falta de campañas que informen acerca del procedimiento del trámite⁶².

Conclusiones y perspectivas futuras

Luego del camino recorrido, resta reiterar que, entre 2019 y 2021, Argentina ha implementado políticas de regularización migratoria de carácter transitorio especialmente dirigidas a las personas migrantes de nacionalidad venezolana para facilitar su ingreso y la formalización de su solicitud de radicación temporaria, en base a los lineamientos brindados por el Proceso de Quito y en pos de fortalecer la gobernanza migratoria internacional.

No se advirtió flexibilización en relación con la solicitud de residencia permanente, exigiéndose el cumplimiento acabado de los requisitos comunes de su obtención, tampoco se brindaron soluciones con respecto a las personas cuya situación de vulnerabilidad económica no les permitió acceder al pasaporte venezolano y al sello de ingreso regular al país.

Dicha política se entiende en un contexto en el que los factores que facilitan la receptividad doméstica de las directrices internacionales facilitaron el ingreso a territorio, pero no al punto de exigir compromisos del tenor de los contraídos en el período en el que el contexto favoreció los avances en materia de política movilidad

⁶² El 7,6% de las personas encuestadas expresó como inconveniente no haber tenido suficiente información sobre el trámite. De entre las 79 personas que respondieron la encuesta, 20 de ellas, es decir más del 30% de las personas encuestadas, respondieron que la tramitación de su residencia hasta la obtención del DNI demoró más de 6 meses.

humana en la región, y en el que dichos instrumentos hicieron énfasis en la protección de la niñez y otros grupos vulnerables. Se mostraron soluciones que tuvieron como meta contener la situación de emergencia, pero sin el compromiso de implementar soluciones duraderas que permitan que las personas desplazadas de Venezuela pudieran integrarse localmente, en términos de ACNUR.

Una interpretación en la que prevaleciera el criterio pro persona podría haber llevado a la conclusión de que las condiciones de vida en Venezuela en el período de estudio constituían graves transgresiones a los derechos humanos, recordando el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2018 (ACNUDH, 2018), el cual dio cuenta de la necesidad de protección internacional de esta población y de la implementación de medidas más adecuadas en términos de protección complementaria para el cumplimiento del principio de no devolución, o incluso favorecer la aprobación de mayor cantidad de solicitudes que requerían el estatuto de refugiado. Una razón que se puede esbozar, más allá de que no formó parte del objeto de la presente, es el posicionamiento mismo de los Estados de considerar la situación como un hecho extraordinario y transitorio.

Si bien hubo regímenes especiales de regularización migratoria con anterioridad⁶³ (que por razones de extensión no fueron analizados), que podrían haber facilitado la adopción de la normativa internacional, en los términos que proponen Finnemore y Sikkink (1998), no fue así en el caso del régimen creado para las personas de nacionalidad venezolana, en materia de presentación de documentación vencida, y

⁶³ Los regímenes implementados con anterioridad por la DNM fueron aquellos destinados a regularizar a nacionales de la República de Senegal y de República Dominicana en el año 2013, y a los nacionales de la República de Corea en 2014 y de Haití en 2017, a quienes, como resultado, se les aprobaba la residencia temporaria en el país. No se hace referencia al Programa Siria por tener un tenor de integración cultural totalmente distinto y correspondiente a las particularidades de su proveniencia intercontinental.

⁶³ Ver: Disposición DNM N° 1 y 2/2013.

exención del pago de la tasa migratoria. Sí lo fue para los nuevos regímenes especiales de regularización migratoria (adoptados en 2022) para nacionales de los miembros de la Comunidad del Caribe, República Dominicana y Cuba y para nacionales de Senegal, en los que no se exigió el sello de ingreso regular al país⁶⁴. En vista de ello, es dable afirmar que Argentina fue ajustando este tipo de medida a cada situación.

Con más de 7 millones de personas desplazadas de nacionalidad venezolana, la pregunta hoy permanece. A la fecha de escritura de esta tesis, el Gobierno argentino no ha dado respuestas a la problemática de la exigencia de un documento de identidad vigente que no implique un costo por encima de los 250 dólares, el que es, a hoy, un costo incluso mayor a un SMVM. Frente a esta situación, la Defensoría del Pueblo de la Nación emitió, con fecha 9 de abril de 2024, la Resolución N° 00008/24 conminando al gobierno a dar solución a la imposibilidad de personas en situación de vulnerabilidad de alcanzar su regularización migratoria, por lo que, la sistematización de la problemática aquí realizada, lamentablemente, continúa vigente. Por su parte, actualmente, se ha advertido sobre la falta de regularización sostenible de grupos vulnerables, como la niñez migrante (Plataforma R4V, 2023, p.16), y sobre el peligro de generar apatridia *de facto* a causa de la anulación de registros civiles y otros documentos que acreditan la nacionalidad (CIDH, 2023, p. 48). Como señala el documento de referencia de la sesión de mesa redonda 1.1 de la Cumbre del Foro Global sobre Migración y Desarrollo, “...en el marco de la implementación de vías para los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, pueden

⁶⁴ Ver Disposiciones DNM N° 940 y 941/2022, respectivamente.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-940-2022-365265/texto>
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-941-2022-365266/texto>

darse (...) dificultades en la fase de transición que va desde las respuestas puntuales o temporales hasta las vías institucionalizadas y de largo plazo” (FGMD, 2020).

A mediados de 2024, casi a una década del inicio del desplazamiento forzado de personas de nacionalidad y frente a un escenario de cierre de consulados y embajadas de Venezuela, es hora de que la República Argentina cumpla con los lineamientos internacionales y resuelva los casos de radicación cuya situación de vulnerabilidad lo requiera o que repercuta en la imposibilidad de alcanzar la unidad familiar, para no someter a esta población a situaciones de discriminación y, a largo plazo, de exclusión.

Bibliografía

- Acosta Arcarazo, D. (2019). The Expansion of Regional Free Movement Regimes. Towards a Borderless World? (September 1, 2019). En: Minderhoud, P., Mantu, S. Zwaan, K., y Wolf Legal Publishers (Eds.). *Caught In Between Borders: Citizens, Migrants and Humans*. (Liber Amicorum in Honour of Prof. Dr. Elspeth Guild), 9–15. <https://ssrn.com/abstract=3529143>
- Acosta, D., C. A. Blouin y L. F. Freier (2019). *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*. Documentos de trabajo: segunda época, N° 3, Fundación Carolina. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7097487>
- Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, suscrito en Brasilia el 6 de diciembre de 2002. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/96649/norma.htm>
- Allega, L. (2021). La gestión estatal de las migraciones regionales en la Argentina desde el retorno democrático. En: INAP. *Cuadernos del Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP (CUINAP)*. INAP. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/250/219>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2018). ACNUR: Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos. Marzo 2018. <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2019). Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I, 21 de mayo de 2019. <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (26 de enero de 2019). Venezuela: Ante los actuales desafíos humanitarios y políticos, América Latina debe ser fiel a su tradición de solidaridad. Declaraciones del Dr. Eduardo Stein, Representante Especial Conjunto de ACNUR y OIM para los refugiados y migrantes venezolanos. <https://www.refworld.org/es/docid/5c4f889d4.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2020). *Global Trends*. <https://www.unhcr.org/media/global-trends-forced-displacement-2020>.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (15 de junio de 2022). *Tendencias Globales sobre desplazamiento forzado en 2021*. <https://reliefweb.int/report/world/global-trends-forced-displacement-2021-enar>.
- Amnistía Internacional. (2023). Informe 2023/24 de amnistía internacional. <https://www.amnesty.org/es/location/americas/south-america/venezuela/report-venezuela/>
- Apap, J., de Bruycker, P. y Schmitter, C. (2000). Regularisations of Illegal Aliens in the European Union: Summary Report of a Comparative Study. *European Journal of Migration and Law*. Vol.2, (3-4), 263-308. Bruylant Publishers. <https://doi.org/10.1163/15718160020958953>
- Arango, J. (2000). Explaining migration: a critical view. *International social science journal* 52(165), 283-296. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00259>
- Benetti Ivanovich, K. A. (2020). Gobernabilidad Migratoria y regularización de la inmigración venezolana en Argentina y Brasil (2015-2019). *Repositorio Universidad Siglo 21*. <https://repositorio.21.edu.ar/handle/ues21/18458>
- Betts, A. (2009). *Forced Migration and Global Politics*. Oxford. DOI:10.1002/9781444315868
- Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. <https://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>
- Bjerre, L., Helbling, M., Römer, F. y Zobel, M. (2015). *Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective*. *International Migration Review*, vol. 49. <https://doi.org/10.1111/imre.12100> (Hogwood, B. (1984). *Policy analysis for the real world*.)
- Brito, A. (2018). *La crisis económica en Venezuela: Impacto de la caída del precio del petróleo*. *Revista de Economía Mundial*, 49, 65-84. <https://doi.org/10.1016/j.redeem.2018.01.007>
- Bull, B. y Rosales, A. (2020). The crisis in Venezuela: Drivers, transitions, and pathways. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe*, 109, 1–20. <https://www.jstor.org/stable/26936900>
- Cangero, T. (1 de marzo de 2017). *Venezuela: Socialism, hyperinflation, and economic collapse*. American Institute for Economic Research.

https://www.aier.org/research/venezuela-socialism-hyperinflation-and-economic-collapse/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwz7C2BhDkARIsAA_SZKarW5SnUVsWmHs9gwnG3M2PHm4qJOxtOhNBT9PVxx0nPRjZx8qztssaApEoEALw_wcB

Castles, S. (2003), Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, 37(1), 13–34. <https://doi.org/10.1177/0038038503037001384>

Castles, S., De Haas, H. y Miller, M. (2009). *The age of migration: International Population Movements in the Modern World*. (5ª ed.). Macmillan. <https://migrationmatters.me/wp-content/uploads/2016/11/AgeOfMigrationChapter1and.pdf>

CELS, CAREF e Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad de Lanús. (2023). *Informe de aporte de la sociedad civil al Examen Periódico Universal de Argentina (Migrantes)*. <https://www.cels.org.ar/especiales/examenonu/wp-content/uploads/sites/13/2022/11/Migrantes-EPU-2023.pdf>

Centro de Estudios Legales y Sociales/Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CELS/CAREF). (2020). *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/laberintos-de-papel-desigualdad-y-regularizacionmigratoria-en-america-del-sur/>.

Cerrutti, M. S. y Penchaszadeh, A. P. (2023). Regularización migratoria y acceso a derechos de la población venezolana en la Argentina: El caso de la Ciudad de Buenos Aires. *Notas de Población*, 115, 1-27. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48744-regularizacion-migratoria-acceso-derechos-la-poblacion-venezolana-la-argentina>

Chaves García, C.A. (2016). La crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima: Balance y desafíos de su acción diplomática. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(1), 177-193. Universidad Militar Nueva Granada.

Cicogna, M. P. y Kerz, M. (2013). Migración, ciudadanía y democracia. Argentina en estudio. En *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política- Universidad de los Andes de Bogotá. <https://alacip.org/cong13/264-cicognakerz-7c.pdf>

Cicogna, M. P. A. (Ed.). (2020). *Estado, sociedad y políticas públicas*. EUDEBA. <https://www.eudeba.com.ar/E-book/9789502330099/Estado++sociedad+y+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas>

Chumaceiro, I., y Gallucci, M. J. (2008). La noción de democracia en los discursos de toma de posesión de Hugo Chávez y Álvaro Uribe. *Revista Internacional de Lingüística Iberoamericana*, 6(2 (12)), 21–31. <http://www.jstor.org/stable/41678349>

CNN Español. (18 de junio de 2021). Venezuela, entre los países con más desplazados del mundo; Colombia, entre los que más reciben. *CNN Español*.
<https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/18/acnur-desplazados-refugiados-colombia-acnur/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos . OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15.
<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2 de marzo de 2018). *Resolución 2/2018. Migración forzada de personas venezolanas*.
<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019a). *Informe Anual 2019, Capítulo IV. B Venezuela*.
<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap4BVE-es.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2019b). Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Aprobado por Resolución 04/19 del 7 de diciembre de 2019.
<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2023). Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela. Aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 20 de julio de 2023.
<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/informe-migrantesVenezuela.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2021). Guía Práctica sobre ¿Cómo hacer más efectiva la protección a la unidad familiar y la reunificación familiar en situaciones de movilidad humana y movimientos mixtos, y en contexto de pandemia? 21 de junio de 2021.
https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guia_practica_migracion_esp.pdf

Convención Americana de Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada por la Resolución 45/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, ratificada por la Argentina el 23 de febrero de 2007.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124232/norma.htm>

Corte IDH (2003). Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, p.113, párr. 118. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

Corte IDH. Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 115, y Caso Manuel Cepada Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párrs. 138 y 197

Cumbre del Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD). (2020). Documento de referencia de la sesión de mesa redonda 1.1. https://www.gfmd.org/sites/g/files/tmzbd11801/files/documents/final_gfmd_2019_rt_session_1.1_background_paper-es.pdf

Datos.gob.ar Índice de salario mínimo vital y movil. Pesos corrientes. Valores mensuales. https://datos.gob.ar/series/api/series/?ids=57.1_SMVMM_0_M_34

Dauvergne, Peter. (2008). *The Shadows of Consumption: Consequences for the Global Environment*. The MIT Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt5hhg4r>

Debandi, N., Nicolao, J. y Penchaszadeh, A. P. (coord.) (2021). *Anuario Estadístico Migratorio de Argentina 2020*. Buenos Aires: RIOSP DDHH-CONICET.

De Haas, H. (2021). A theory of migration: the aspirations-capabilities framework. *Comparative Migration Studies*, 9 (8). <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00210-4>

Decisión Administrativa 643/2021 del 25 de junio de 2021. República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246100/20210626>

Declaración Americana de los Deberes y de los Derechos del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá, Colombia, 1948. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

Declaración de Lima. (8 de agosto de 2017). <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/declaracion-de-lima>

Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes. Adoptada por la Resolución 71/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2016. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf>

Declaración de Quito del 4 de septiembre de 2018. <https://www.procesodequito.org/es/declaraciones>

Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional. Adoptada por Resolución 76/266 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

el 7 de junio de 2022.
https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/Final-%20IMRF%20Progress%20Declaration-%20Spanish.pdf

Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948. Adoptada por Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1003

Decreto 285/2021 del 30 de abril de 2021.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-285-2021-349432/texto>

Decreto 616/2010 del 3 de mayo de 2010. República Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>

Defensoría del Pueblo de la Nación. (2024). Resolución N° 00008/2024.
https://defensor.gob.ar/documentos/20240410_33201_558859.pdf

Dirección Nacional de Migraciones (DNM). (2020). Ingresos y Egresos de personas al país - 2° trimestre - año 2020. (Movimientos Migratorios - Sumatoria de ingresos y egresos - 2° trimestre - año 2020). 4 de agosto de 2020.
<https://datos.mininterior.gob.ar/dataset/dd032084-b7eb-4317-9151-05fc850c1654/archivo/8bf5d629-c4cf-4cfa-824e-eae3181bdfc7>

Dirección Nacional de Migraciones (DNM). (2022). Respuesta a pedido de acceso a información pública del mes de marzo de 2022.

Disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) N°1-2/2013. Publicadas en el Boletín Oficial el 4 de enero de 2013.
https://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Disposicion_DNM1-2_2013_Regimen.pdf

Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) N° 165 / 2014. “Procedimiento para la determinación del estado de vulnerabilidad”. Publicada en el Boletín Oficial el 6 de febrero de 2014.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-165-2014-226344/texto>

Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) N°979/2014. Publicada en el Boletín Oficial el 24 de abril de 2014.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/linkQR/bzh3dHVnQ25rTmcrdTVReEh2ZkU0dz09>

Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) N° 1143/2017. Publicada en el Boletín Oficial el 15 de marzo de 2017.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11030.pdf?file=fileadm in/Documentos/BDL/2017/11030>

- Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) N°594/2018. Publicada en el Boletín Oficial el 16 de febrero de 2018. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-594-2018-306895/texto>
- Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) N° 520/2019. Publicada en el Boletín Oficial el 31 de enero de 2019. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-520-2019-319449/texto>
- Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) N° 1891/2021. Publicada en el Boletín Oficial el 12 de julio de 2021. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1891-2021-351916/texto>
- Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) N° 940/2022. Publicada en el Boletín Oficial el 23 de mayo de 2022. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-940-2022-365265/texto>
- Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) N° 941/2022. Publicada en el Boletín Oficial el 23 de mayo de 2022. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-941-2022-365266/texto>
- Durand, J. y Massey, D. (2003). Los enfoques teóricos: una síntesis. En: Durand, Jorge et al. [comp.]. *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa. <https://mmp.opr.princeton.edu/databases/pdf/Clandestinos.pdf>
- Finnemore, M y Sikkink. K. (1998). International Norm Dynamics. *International Organization*, 52 (4), International Organization en Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics, 887-917. <https://www.jstor.org/stable/2601361>
- Gamlen, A. (2011). ‘Diasporas’. En: Betts, A. (ed.) *Global Migration Governance*. Oxford University Press, 266–287.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2011). *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalization of Migration Control*. Cambridge University Press.
- Gandini, L., Lozano Ascencio, F. y Prieto Rosas, V. (2019). *Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=775609>
- García, H. (19 de julio de 2019). *Capacitaciones para promover la regularidad migratoria*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/capacitaciones-para-promover-la-regularidad-migratoria>

- Geddes, A. (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Sage Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446280492>
- Gobierno de la República Argentina. (7 de julio de 2021). “Más de 6.000 niños de Venezuela, que ingresaron en la gestión anterior, no tenían un derecho tan fundamental como la identidad”, dijo Wado de Pedro al anunciar la regularización”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/mas-de-6000-ninos-de-venezuela-que-ingresaron-en-la-gestion-anterior-no-tenian-un-derecho-0>
- Guiraudon, V., & Joppke, C. (Eds.). (2001). *Controlling a New Migration World* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203164938>
- Hollifield, J.F. (2000). The Politics of International Migration: How Can We Bring the State in? En: Brettell, C. B., y Hollifield, J. F. (eds.) *Migration Theory. Talking Across Disciplines*. Routledge, pp. 137-186. <https://books.google.com.ar/books?id=zVkKfgVF1YYC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- Lavenex, S. (2003). *Globalization, Trade and Migration: Towards the Dissociation of Immigration Politics?* UCLA Ronal Burke Center for International Relations Working Paper. <http://www.international.ucla.edu/cnes/article/5218>
- Ley N° 25.871. Ley de Migraciones del 17 de diciembre de 2003 y publicada en el Boletín Oficial del 21 de enero de 2004. República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>
- Linares, M. D. (2021). Migración venezolana reciente en Argentina: una política migratoria selectiva en el contexto del giro migratorio restrictivo. *Migraciones internacionales*, 12. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062021000100114
- Linz, J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid, 1987.
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Paidós.
- Martin S., Weerasinghe S., y Taylor A. (2013). Crisis Migration. *The Brown Journal of World Affairs*, 20(1), 123–137. <https://www.jstor.org/stable/24590889>
- Márquez, J. (2020). *Crisis humanitaria y económica en Venezuela: Inflación, desabastecimiento y emergencia social*. *Journal of Latin American Studies*, 52(4), 567-589. <https://doi.org/10.1017/S0022216X2000072X>
- Massey, D., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., y Taylor, JE. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), pp. 431–466. <https://doi.org/10.2307/2938462>
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. y Taylor, J. (2001). *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford University Press.

- McAdam J. (2014). El concepto de migración a causa de las crisis. *Revista Migraciones Forzadas*, (45). Pp. 10-12. <http://hdl.handle.net/10045/36440>
- McAuliffe, M. y A. Triandafyllidou (eds.). (2021). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>
- Mena, A. (2017). La crisis institucional en Venezuela: Maduro contra la Asamblea Nacional. *Revista Venezolana de Política*, 11(2), 45-67. <https://doi.org/10.1234/rev.ven.pol.2017.11.2.45>
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (2017). Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, San Pablo, 5 de agosto de 2017. <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (2019). Declaración del Grupo de Lima del 4 de enero de 2019. Información para la Prensa N°: 002/19. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-del-grupo-de-lima>
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En: Kliksberg, B. y Sulbrandt J., (coords.). (1984). *Para investigar la Administración pública modelos y experiencias latinoamericanas*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/190/2012/04/Oszlak-O-y-ODonnell-G-1984-Estado-y-Polticas-estatales-en-Amrica-Latina-Hacia-una-estrategia-de-investigacin1.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2018). *Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin*. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. ACNUDH, junio de 2018. https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_SP.pdf
- OIM. (2023). Radicaciones otorgadas entre 2018 y 2022. [Dataset]. <https://argentina.iom.int/es/portal-de-datos-migratorios-en-argentina>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2019). *Consejo Permanente de la OEA acuerda "no reconocer la legitimidad del período del régimen de Nicolás Maduro"*. Comunicado de Prensa, 10 de enero de 2019. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-001/19

- Organización de Estados Americanos (OEA). (2018). Resolución sobre la Situación en Venezuela de la Asamblea General (AG/RES. 2929, XLVIII-O/18). <https://www.oas.org/es/council/ag/resdec/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (9 de diciembre de 2021). La ONU solicita 1790 millones de dólares para ayudar a los refugiados y migrantes venezolanos, *ONU Noticias*. <https://news.un.org/es/story/2021/12/1501192>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2020). *Primer informe de la Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos de las Naciones Unidas sobre la República Bolivariana de Venezuela*(A/HRC/45/33). (Presentado el 16 de septiembre de 2020 en el contexto del 45º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos.) <https://undocs.org/es/A/HRC/45/33>
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM). (2013). *La experiencia de los países Suramericanos en materia de regularización migratoria*. OIM. https://www.repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/1405/ROBUE-OIM_011.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM). (2019). *Glosario de la OIM sobre Migración*. OIM. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM). Portal Migratorio de la OIM. <https://argentina.iom.int/es/portal-de-datos-migratorios-en-la-argentina>
- Pacecca, M. I. y Liguori, G. (2019). *Venezolanos/as en Argentina: un panorama dinámico: 2014-2018*. (1ª ed.). CAREF, OIM, ACNUR. <https://caref.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/Venezolanos-as-en-Argentina.-Un-panorama-dinamico-2014-2018.pdf>
- Pacecca, M.I. (2021). Familias entre fronteras: niñez venezolana en Argentina: regularización en suspenso. (Contribuciones de Lucía Wappner). Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF). <https://caref.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/Papeles-de-Migracion-02.pdf>
- Pacecca, M.I. y Chiavetta, V. (2021). Informe N°2, Migrantes en Pandemia: Entre la nueva normalidad y la vieja desigualdad, Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”. <https://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/inicio/wp-content/uploads/2020/11/Informe-2-Migrantes-en-pandemia.pdf>
- Pacecca, M. I. y Liguori, G. (2022). Fronteras cerradas por pandemia: familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina (2020-2021), Buenos Aires, Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF)/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) [en línea]. https://www.acnur.org/publications/pub_prot/629fcf984/fronteras-cerradas-por-pandemiasfamilias-en-movimiento-y-sus-transitos.html.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 19 de diciembre de 1966, ratificado por la Argentina en 1986. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>

Pacto Mundial para la Movilidad Segura, Ordenada y Regular. Adoptada por la Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración del 10 y 11 de diciembre de 2018 y por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas RES/73/195 el 19 de diciembre de 2018, pp. 6-7. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>

Pécoud, A. (2013). *Suddenly, migration was everywhere': The Conception and Future Prospects of the Global Migration Group*. [En línea]. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/article/suddenlymigration-was-everywhere-conception-and-future-prospects-global-migration-group>

Penchaszadeh, A. Nicolao, J. y Debandi, N. (2021). Migración venezolana en la República Argentina: desafíos emergentes de su integración laboral en el marco de la pandemia. *Liberpolis: Revista Das Bibliotecas Públicas*. <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2022-N62-1671>

Pino, C. (2018). *El Tribunal Supremo de Justicia y la crisis política en Venezuela: Entre la legalidad y la arbitrariedad*. *Journal of Latin American Studies*, 50(3), 123-145. <https://doi.org/10.1017/S0022216X18000234>

Plataforma R4V. (2020). Informe de Situación R4V Cono Sur - Septiembre 2020. R4V, 12 de noviembre de 2020. <https://www.r4v.info/es/document/informe-de-situacion-r4v-cono-sur-septiembre-2020-es>

Plataforma R4V. (2021). R4V Southern Cone SitRep - November and December 2020. R4V, 29 de enero de 2021. <https://www.r4v.info/en/document/r4v-southern-cone-sitrep-november-and-december-2020-en>

Plataforma R4V. (2022). SITREP Noviembre 2021 - Cono Sur. R4V, 1 de febrero de 2022. <https://www.r4v.info/es/document/sitrep-noviembre-2021-cono-sur>

Plataforma Regional de Coordinación Interagencial. (2018). *Primer informe de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela* – Septiembre de 2018. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/67013>

Plataforma R4V Cono Sur. (2023). *Evaluación conjunta de necesidades 2023*. R4V. <https://www.r4v.info/sites/default/files/2023-12/R4V%20Cono%20Sur%20-%20Evaluaci%C3%B3n%20Conjunta%20de%20Necesidades%202023.pdf>

Puente Camba, J. M., & Rodríguez, J. A. (2020). Venezuela en etapa de colapso macroeconómico: un análisis histórico y comparativo. *América Latina Hoy*, 85, 55–72. <https://doi.org/10.14201/alh.21992>

- Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, (2022a). *Informe de la Revisión Regional de la implementación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en América Latina y el Caribe*. https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Informe%20Revisi%C3%B3n%20Regional%20del%20PMM%20%28final%29_0.pdf
- Red de Naciones Unidas sobre la Migración (2021). *Nota de orientación. Vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad*. https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/21-217_es_iom_ee_uu_-_guidance_note-regular_pathways.pdf.
- Red de Naciones Unidas sobre la Migración (2022a). *Repositorio de Prácticas. Operativos de regularización migratoria con abordaje territorial*. <https://migrationnetwork.un.org/es/practice/operativos-de-regularizacion-migratoria-con-abordaje-territorial>
- Red de Naciones Unidas sobre la Migración (2022b). *Repositorio de Prácticas. Centros de Integración para Personas Migrantes y Refugiadas en Argentina (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Plata y Rosario)*. <https://migrationnetwork.un.org/es/practice/centros-de-integracion-para-personas-migrantes-y-refugiadas-en-argentina-ciudad-autonoma>
- Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Adoptadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en marzo de 2008 y actualizadas en la XIX Cumbre Judicial Iberoamericana en abril de 2018. <https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/reglas-de-brasil-sobre-acceso-a-la-justicia-de-las-personas-en-condicion-de-vulnerabilidad/>
- Salt, J. (1987). Contemporary trends in international migration study. *International Migration*, 25(3), pp. 241–251. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.1987.tb00586.x>
- Sassone, S. M. (2021). La Argentina y las migraciones internacionales: un cambio de época. En: Sassone, S. M. [Dir.] *Migraciones internacionales en la Argentina: panorama socioterritorial en tiempos del Bicentenario*. (1a ed.). IMHICIHU - Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas.
- Secretaría de la OCDE. (2000). Some Lessons from Recent Regularisation Programmes. En: OCDE. *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*. 53-70. <https://doi.org/10.1787/9789264182394-en>.
- Segunda Declaración de Quito (2018). Plan de Acción del 23 de noviembre de 2018. https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2020-11/quito_ii.pdf
- Skeldon, R. (2012). Migration transitions revisited: Their continued relevance for the development of migration theory. En: *Population, Space and Place*, 18(2), Pp. 154–166. <https://doi.org/10.1002/psp.667>

- Tomas (3 de noviembre de 2020). Nuevo número de la revista América Latina Hoy (Vol. 85): Venezuela ante el conflicto político y el colapso económico. *Redial & Ceisal*. <https://doi.org/10.58079/tfv3>
- Torrado, S. (19 de junio de 2021). Entrevista al Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados. “El éxodo venezolano es el más grande que ha visto América Latina en la época moderna”. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-06-19/en-latinoamerica-hay-un-enfoque-humanitario-y-solidario-mas-fuerte-que-en-otras-regiones.html>,
- Triandafyllidou, A. (2017). ‘Beyond Irregular Migration Governance. Zooming in on Migrants’ Agency’, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 19 (1). Pp. 1-11. 10.1163/15718166-12342112
- Vargas, J. (2016). *La crisis política en Venezuela: La oposición y el gobierno de Maduro* (1ª ed.). Editorial Planeta.
- Vittar, D. (27 de agosto de 2020). Juan Carlos Murillo: “Venezuela es el mayor éxodo de gente en la historia contemporánea de la región”. *Clarín*. https://www.clarin.com/mundo/juan-carlos-murillo-venezuela-mayor-exodo-gente-historia-contemporanea-region-0_xvtP0r1x1.html
- Zolberg, A. R. (1999). The Politics of Immigration Policy: An Externalist Perspective. *American Behavioral Scientist*, 42(9), pp.1276-1279. <https://doi.org/10.1177/00027649921955056>
- Zolberg, A. (1989). The Next Waves: Migration Theory for a Changing World. *The International Migration Review*, vol. 23 (3) (Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's (Autumn, 1989). Sage Publications, Inc, pp. 403-430. <https://doi.org/10.2307/2546422>