

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES - SEDE ACADÉMICA ARGENTINA**

**Diplomacia Migratoria: la gestión de la inmigración
venezolana y sus conexiones con la política exterior en
Argentina durante el gobierno de Cambiemos**



Maestría en Relaciones Internacionales

Tesis presentada para cumplir los requisitos necesarios
para obtener el título de Magíster en Relaciones
Internacionales

Tesista: Bustinza, Ignacio José

Director: Dr. Benedetti, Alejandro Gabriel

Co-Directora: Dra. Deciancio, Melisa

2021

INMIGRANTES SÍ.

Resumen

Esta tesis se ocupa de estudiar las relaciones entre la política exterior y la gobernabilidad de las migraciones a partir del caso de la gestión de la inmigración venezolana en Argentina durante el gobierno de la alianza Cambiemos, entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019. Aquellas relaciones entre ambas políticas públicas serán explicadas bajo el concepto de diplomacia migratoria.

Con el fin de abordar el caso se analizarán diferentes instancias donde se verificó el entrecruzamiento e interrelación entre la política migratoria dirigida a la población venezolana arribada a la Argentina para ese período y las relaciones exteriores con la República Bolivariana de Venezuela. Estas instancias incluyen normativas oficiales de autoridades nacionales argentinas, y también discusiones y decisiones de organismos y nuevos espacios multilaterales que fueron identificados como manifestación de las reconfiguraciones de las relaciones exteriores argentinas en un contexto sudamericano atravesado por la noción de ruptura.

La gestión de la inmigración venezolana en Argentina para el período de estudio se dio a partir de la Ley de Migraciones 25.871/2004, modificada por el Decreto N° 70 de Necesidad y Urgencia firmado por el entonces presidente en enero de 2017, y una serie de disposiciones y resoluciones de ministerios que apuntaron a facilitar el ingreso e integración laboral y económica de las y los inmigrantes venezolanos en específico. La especial atención que recibió la inmigración venezolana durante el período 2015-2019 bajo el gobierno de Cambiemos se diferencia del enfoque adoptado para la política migratoria en general.

Esta tesis sostiene que la política exterior argentina hacia Venezuela durante el período de gobierno de Cambiemos puede ser analizada desde la política migratoria implementada hacia sus nacionales en Argentina durante 2015-2019.

Índice	
Agradecimientos.....	7
Presentación.....	8
Introducción.....	9
Justificación	10
Planteo de la pregunta-problema e hipótesis	11
Objetivo general y objetivos específicos	11
Metodología y estructura de la tesis.....	12
Capítulo I: Política migratoria y política exterior.....	15
1.1 La migración venezolana en Argentina	15
1.1.1. Contexto general de la emigración venezolana en los últimos años.....	16
1.1.2. Motivos para la emigración desde Venezuela e inmigración a la Argentina	18
1.1.3. Caracterización sociodemográfica de la población venezolana emigrada a la Argentina.....	20
1.1.4. Normativa migratoria dirigida a población venezolana en Argentina y Latinoamérica.....	21
Consideraciones finales.....	24
1.2 La política exterior de Cambiemos	24
1.2.1. La relación entre la política interna y la política exterior	25
1.2.2 Los vínculos Argentina - Estados Unidos	29
1.2.3 El vínculo Argentina-Venezuela	32
Consideraciones finales.....	34
Capítulo II: Marco Teórico	36
2.1 Los estudios de las migraciones internacionales	38
2.2. Gobernabilidad de las migraciones y política migratoria	39
2.2.2 Modelos de gobernabilidad migratoria	41
2.3 Diplomacia migratoria	43
2.4 La securitización de las agendas internacionales.....	45
2.4.1 La securitización de las migraciones internacionales	48
Consideraciones finales	49
Capítulo III: La gestión general de la inmigración durante el gobierno de Cambiemos.....	51
3.1 El modelo de gobernabilidad migratoria en la Argentina durante el gobierno de Cambiemos	51
3.1.1 Paradigmas securitarios de las migraciones durante el gobierno de Cambiemos.....	52

3.1.2 La falta de reciprocidad en otros casos de diplomacia migratoria	58
Consideraciones finales	60
Capítulo IV: La migración venezolana y su gestión durante el gobierno de Cambiemos.....	62
4.1 Los datos estadísticos oficiales sobre población venezolana en Argentina.....	62
4.2 El perfil sociodemográfico de los y las inmigrantes venezolanos en Argentina ..	63
4.3 Las normativas que gestionan la inmigración venezolana.....	65
4.3.1 La normativa migratoria general	66
4.3.2 Las medidas específicas dirigidas a la inmigración venezolana	68
Consideraciones finales	70
Capítulo V: Las articulaciones con los niveles regional y global	72
5.1 Diplomacia migratoria: entre la reconfiguración de la integración regional y la gestión de la migración venezolana	72
5.1.1 Las instancias multilaterales en América	74
5.1.2 El reclamo argentino en la Asamblea General de la ONU y en la Corte Penal Internacional de la Haya.....	80
Consideraciones finales	81
Conclusiones.....	83
Conclusiones de la tesis	85
El concepto de Diplomacia Migratoria y su utilidad	85
Los usos internos de la política migratoria.....	86
La reciprocidad.....	87
La identidad de los y las inmigrantes venezolanos	87
Aportes y tareas a futuro	88
Bibliografía:	90
Fuentes consultadas:	90
Corpus empírico.....	94
Documentos.....	94
Notas de Prensa	97
Anexo Documental:	100
Anexo II	101
Decreto de Necesidad y Urgencia N°70 del 27 de enero de 2017	101

Agradecimientos

A mis viejos, Juan y Graciela, que me apoyan en todos mis proyectos y son un nodo fundamental en mi red de afectos.

A mi director Alejandro y co-directora Melisa que con paciencia me guiaron en este proceso.

A todos mis amigos y amigas que me soportaron hablando de la tesis.

A Pablo también le agradezco que me acompañó en varios momentos importantes de mi recorrido académico y alentó en todo momento, además de compartirme su biblioteca.

A mis compañeros de FLACSO, que ya son amigos y amigas, particularmente le agradezco a Sabry, Dami, Mati y Cami que me orientaron cuando la hoja estaba más que en blanco y me transmitieron confianza siempre.

A FLACSO por abrirme sus puertas para la investigación y ser casa de estudios con docentes que fomentaron los enfoques críticos y latinoamericanos.

Por último, quiero agradecer a la Universidad Pública y a todos sus trabajadores que me formaron como geógrafo.

Presentación

Al momento de iniciar la cursada de la Maestría en Relaciones Internacionales llevaba dos meses de haber concluido mis estudios de grado en Geografía en la Universidad de Buenos Aires, con un fuerte interés por la geopolítica y por los fenómenos de las migraciones internacionales.

Desde el 2015, la inmigración desde Venezuela hacia países de Sudamérica y a la Argentina en particular, ocupó lugares cada vez más centrales en discusiones políticas, mediáticas y académicas. Para la Argentina, esta inmigración representó una novedad principalmente por dos motivos. Uno, Venezuela históricamente había sido una nación principalmente receptora de población y dos, la migración tradicional hacia Argentina desde en las últimas décadas ha provenido principalmente de países limítrofes y de Perú.

Relacionado a esto, observaba en los debates políticos y mediáticos divergencias en la caracterización y en las explicaciones, al mismo tiempo que las miradas y prejuicios respecto a los inmigrantes sudamericanos en la sociedad argentina, eran más bien precavidos o más atentos al contexto socioeconómico desde donde las venezolanos y venezolanas provenían. La visibilización de la inmigración venezolana junto a los principales discursos políticos y mediáticos hablaban de un nuevo momento en las relaciones internacionales argentinas y en las migraciones en el país. Estos elementos captaron mi atención, reconociéndome como quien investiga inmerso en un contexto social y político que me permea e interpela, en tanto nacional de un país que ha sido receptor de población extranjera, y me llevan a buscar poner en formato académico ciertos interrogantes.

Posteriormente, mi interés se reforzó al trabajar en un organismo de migraciones, en el área de análisis de información sobre migrantes y refugiados de Venezuela en América del Sur. Esto me llevó a conocer las medidas y regulaciones que afectaron a dicho colectivo, tanto en el resto de la región como en Argentina en particular.

De la combinación de estos elementos surge esta tesis que buscará generar un pequeño aporte a los estudios migratorios y a los de relaciones internacionales.

Introducción

En los últimos años los estudios sobre gestión migratoria y movilidad humana en Latinoamérica se han interesado en el flujo de personas que abandonan la República Bolivariana de Venezuela y emigran principalmente hacia otros países de la región y, en menor medida, hacia otros destinos considerados históricos receptores de población sudamericana (como Europa Occidental y Estados Unidos).

Aquel interés y atención puede atribuirse principalmente a dos factores. El primero es el marcado aumento en el número de venezolanos y venezolanas que dejan su país de origen. El segundo, efecto del primero, es el rápido cambio de perfil migratorio de los países de la región: el de Venezuela, que históricamente fue considerado receptor de población de diversos orígenes (tanto de europeos, sudamericanos, centroamericanos y en menor medida de población proveniente de Medio Oriente) y, el perfil de Colombia, Ecuador y Perú, países caracterizados principalmente como emisores.

Esa redefinición captó la atención de los estudios en migraciones, que investigan además de las condiciones en las que venezolanas y venezolanos se movilizan territorialmente, las respuestas estatales aplicadas por los gobiernos receptores. Entre las mismas se identifican: la implementación de nuevas leyes, la adaptación de las existentes, y la aplicación de medidas y disposiciones que adoptan un rango infralegal (Acosta et al., 2018). Todas éstas constituyen el paquete de políticas dirigidas a regular el ingreso, permanencia, documentación y egreso de los y las nacionales de la República Bolivariana de Venezuela en la región.

Justificación

La victoria electoral de la coalición de Cambiemos en las elecciones de segunda vuelta del 22 de noviembre de 2015, que consagró a Mauricio Macri como presidente de la República Argentina, y que asumiera el 10 de diciembre de ese año, desencadenaron importantes rupturas en la política exterior nacional. Entre los cambios se ubica el reaceramiento a Estados Unidos bajo una lectura optimista del sistema internacional y la búsqueda de respaldo para reconfigurar la reinserción internacional del país (Frenkel y Azzi, 2018). El actualmente expresidente lo expresó en estos términos: “Queremos ser parte del Siglo XXI” (La Nueva, 2016).

Con el nuevo gobierno se reconfiguraron las alianzas y estrategias internacionales argentinas en el espacio sudamericano. Por ejemplo, Argentina se retiró de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y fue uno de los impulsores de la expulsión de Venezuela del Mercosur. Estas modificaciones trastocaron los proyectos políticos de integración regional en un marco de viraje de gobiernos de centro-izquierda a gobiernos de centro-derecha y derecha.

Asimismo, desde el año 2015 se observa un marcado aumento de ciudadanas y ciudadanos venezolanos y venezolanas en los registros oficiales de los países sudamericanos. Tomando las cifras publicadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en base a registros oficiales de los países de la región, se observa que para el año 2015 se registraban en América del Sur un total de 86.964 nacionales de Venezuela fuera de su país de origen, mientras que para diciembre de 2019 indica que eran 3.659.570, lo que representa una variación del 4.108%. Considerando la Argentina, se sabe que para el 2015 se registraron 12.856 venezolanas y venezolanos y 145.000 para diciembre de 2019, lo que implica un aumento aproximado del 1.027%¹ (OIM, 2019).

Por el contexto, factores y condiciones en que la migración de venezolanos y venezolanas se desarrolla, esta tesis de maestría se orientó a estudiar este fenómeno en el caso de la República Argentina entre 2015 y 2019. Se buscó explicar la gestión y la gobernanza migratoria para esa población (dentro de un marco general de gestión de las

¹ Informe de la OIM Tendencias Migratorias en las Américas – República Bolivariana de Venezuela. Ver en https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela_ES_Diciembre_2019_v02_baja.pdf

migraciones) en relación con la política exterior del gobierno de Cambiemos entre en 2015 y 2019².

Planteo de la pregunta-problema e hipótesis

El interrogante que orienta el presente trabajo apunta a responder ¿de qué manera la gestión de la migración venezolana refleja y proyecta la reconfiguración de las relaciones exteriores de la República de Argentina con respecto a la República Bolivariana de Venezuela?

La hipótesis de este trabajo sostiene que la política exterior argentina hacia Venezuela durante el gobierno de Cambiemos puede ser estudiada y comprendida a partir de la política migratoria implementada hacia las y los nacionales de ese país inmigrados en Argentina durante 2015-2019 y, aquella está marcada por determinantes globales, regionales y locales. Entre los determinantes se identifican los cambios de gobiernos en América del Sur y Estados Unidos, el aumento marcado de emigrados desde Venezuela, la derrota electoral de sectores políticos argentinos con una diferente orientación político-ideológica y la implementación de un proyecto político con importantes componentes neoliberales en Argentina.

Objetivo general y objetivos específicos

Se partirá del concepto de diplomacia migratoria que permite entender la utilización de instrumentos, procesos y procedimientos diplomáticos para gestionar la movilidad transfronteriza de la población, incluyendo el empleo estratégico de las corrientes migratorias como medio para lograr otros objetivos diplomáticos (Tsouparas en Ramírez, 2020). En otras palabras, se trata de la articulación de la gestión nacional de las migraciones en la política exterior y, a su vez, la cara externa de la política migratoria nacional. En función de lo anterior, esta tesis persigue como objetivo principal:

- Analizar las vinculaciones, conexiones y retroalimentaciones entre la política migratoria argentina hacia los y las nacionales de Venezuela y, la política

² La alianza de Cambiemos, cuyo líder y candidato presidencial era Mauricio Macri, resultó ganadora en las elecciones generales presidenciales de segunda vuelta de noviembre de 2015. Mauricio Macri asumió sus funciones como Jefe de Estado el 10 de diciembre de 2015.

exterior durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) ligada a la relación con ese país.

Los objetivos específicos son:

- 1) Analizar la política migratoria argentina hacia los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela en el período 2015-2019.
- 2) Estudiar la política exterior en su vínculo con la República Bolivariana de Venezuela durante ese mismo período.
- 3) Explicar las normativas, ámbitos internacionales y discursos que conjugan gestión de la migración venezolana para el período de gobierno de Cambiemos y el despliegue de la política exterior nacional.

Metodología y estructura de la tesis

Para llevar a cabo esta investigación se procedió a la sistematización de documentos de instituciones del gobierno nacional argentino (normativas y declaraciones) y de organismos e instancias internacionales (informes de gestión, de situación y declaraciones) de relevancia para analizar este caso de diplomacia migratoria. Siguiendo a Atkinson y Coffey en Rivera-Aguilera (2017), los documentos son hechos sociales en la forma en que son producidos, compartidos y empleados en las formas de la organización social. Los mismos tienen influencia en las interacciones sociales y además interaccionan entre sí.

Los documentos contienen problematizaciones que definen áreas específicas de la política pública y revisten a su vez un orden prescriptivo. Adicionalmente, reconocen autoridades, comprendidas como aquellas instituciones de carácter global o local que tienen un conocimiento, un saber y una experiencia en relación con las problemáticas definidas (Arribas-Ayllon, & Walkerdine, en: Rivera-Aguilera, 2017). Las autoridades son capaces de validar, definir y justificar políticas públicas y obedecen a un poder experto que tiene la capacidad de diagnosticar, intervenir y resolver problemas. El análisis de los documentos permite ilustrar las formas en que las autoridades ordenan y clasifican personas, grupos sociales, comunidades, modos de pensamiento y sistemas de valores en torno a formas de entender la sociedad (Rivera-Aguilera, 2017).

Asimismo, se realizó un seguimiento y selección de publicaciones en páginas *web* oficiales de Poder Ejecutivo Nacional de la Argentina, en particular en las de

Presidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Comercio Exterior, Ministerio del Interior y Dirección Nacional de Migraciones (órgano dependiente de ese ministerio), que ofrecen información central y actualizada sobre el tema de estudio.

Las dimensiones buscadas en los documentos y sitios *web* a los fines de esta tesis fueron: las dimensiones de movilidad humana, de diplomacia internacional, de gobernabilidad, seguridad global y menciones a los derechos.

Además del análisis de documentos y fuentes oficiales, se incorporaron artículos periodísticos que permitieron hacer un seguimiento de los hechos vinculados a la inmigración bajo estudio y a decisiones y declaraciones por parte del gobierno nacional y provinciales que no son presentadas en sitios oficiales.

El corpus se complementó con trabajos que abordan la inmigración venezolana en Argentina y otros países de América del Sur y describen y analizan aspectos normativos, sociodemográficos y aspectos cualitativos de esta población emigrada. También se incluyó a trabajos académicos de estudios de relaciones internacionales considerando la política exterior de la Argentina bajo distintos períodos históricos y de gobierno.

La tesis se organiza en 5 capítulos. El capítulo I se estructura en dos secciones. En la primera se presenta el estado de la producción académica sobre inmigración venezolana en otros países y en Argentina en particular, junto con las respuestas estatales dirigidas a la gestión de la migración. En la segunda sección se recopila y organiza la producción sobre la política exterior argentina durante el gobierno de Cambiemos, las modificaciones en las relaciones internacionales del país y su reacomodamiento geopolítico marcado por los nuevos gobiernos en gran parte del continente americano.

El capítulo II trata los enfoques empleados para el estudio del tema de investigación, es decir la lente elegida desde donde se desarrollan las lecturas de las fuentes. El marco teórico se nutre de diversos trabajos que estudian la gobernabilidad migratoria y política exterior, dado que en esta tesis se conectarán ambos campos de la política pública y de las relaciones internacionales. Estas conexiones se condensan en la gestión de la inmigración venezolana en el país entre 2015 y 2019 bajo el concepto de diplomacia migratoria.

En el capítulo III se retoman los enfoques presentados en el marco teórico y se estudia la gestión migratoria general durante el gobierno de Cambiemos, considerando múltiples aspectos y decisiones políticas en lo migratorio.

En el capítulo IV se analizan las medidas especialmente dirigidas a la población de Venezuela, analizando las normativas y deteniéndose en aspectos internacionales. A los objetivos general y específicos de esta tesis no interesa realizar un análisis de los impactos que dichas medidas tuvieron en la población extranjera sino, mostrar y explicar cómo se moldeó la política migratoria.

En el capítulo V se dará cuenta de la proyección internacional de la gobernabilidad migratoria nacional hacia la población venezolana plasmada en la política exterior argentina, analizando las conexiones entre los elementos endógenos y exógenos. Para ellos se abordan los ámbitos e instancias internacionales donde el gobierno argentino llevó la cuestión de la migración venezolana, sea en instancias puntualmente creadas al intercambio de asistencia técnica sobre la movilidad territorial de esa población, o bien espacios diplomáticos donde la migración venezolana aparece como parte de la política exterior argentina general. Observar estas instancias permitirá ampliar y profundizar el concepto de diplomacia migratoria, tomando el caso en cuestión, identificando las conexiones entre la política migratoria argentina y su política exterior.

Capítulo I: Política migratoria y política exterior

En este capítulo se presenta la sistematización realizada en torno a la producción bibliográfica que aborda la gestión de la inmigración venezolana en Argentina y la política exterior durante el gobierno de Cambiemos. Los antecedentes, de gran utilidad para lograr una primera aproximación a las interacciones y conexiones entre política exterior y migratoria para el período 2015-2019, han sido organizados de acuerdo a dos ejes. En uno se presenta la migración venezolana, estructurada a su vez en cuatro subejos. Esta revisión bibliográfica permitió reconocer que gran parte de los estudios se enfocaron en los años 2015, 2016, 2017 y 2018, año a partir del cual la producción bibliográfica muestra una merma. El segundo eje se centra en la política exterior organizados en torno a tres dimensiones: la político-diplomática, la comercial y la militar.

A continuación, la revisión bibliográfica realizada en base a los objetivos de la tesis se organiza comenzando con los trabajos en torno a la migración venezolana agrupados en 4 subejos. En un segundo momento, se repite el ejercicio con la bibliografía sobre política exterior, reconociendo 3 subejos que permitirán estudiar la política exterior de Cambiemos.

1.1 La migración venezolana en Argentina

La migración de venezolanos y venezolanas a la República Argentina forma parte de un intercambio de población entre ambos países, que se inició en la década de 1970 con la llegada al país caribeño de personas exiliadas, expulsadas por la última dictadura cívico-militar argentina, entre 1976 y 1983. Esta partida de población argentina fue motivada también por el despegue económico venezolano generado por el sector petrolero que atrajo población argentina calificada (Biderboist y Núñez, 2018). Luego, a partir de mediados de los 2000 la dirección se modificó, siendo Argentina el receptor de población venezolana, movilizada por la situación política y, posteriormente, por el deterioro de la calidad de vida y la situación económica general (Denardi, 2017).

En esta tesis interesa el segundo momento y su contexto, y se estructurará en cuatro subejos de investigación que serán presentados en 4 secciones diferentes. Primero, el que organiza la distribución geográfica de los emigrados y apunta a la definición del contexto general de la emigración venezolana. Este subejo introductorio es importante a los fines de conocer la emigración, ya que para diciembre de 2019 un 16% de la población del país se encontraba radicada en el extranjero principalmente en América del Sur, de acuerdo con datos de la Plataforma para Venezolanos - R4V³ y UNDESA 2019⁴.

El segundo subejo se pregunta por los motivos y razones para la emigración masiva desde el país caribeño. Apunta a definir el aspecto voluntario o forzado de la partida de su país antes de llegar a Argentina y los motivos para elegirla. Para ello, los autores suelen elegir como técnica la realización de entrevistas a venezolanas y venezolanos radicados en el país.

Un tercer subejo es la caracterización sociodemográfica de los inmigrados, que organiza datos e información sobre las edades, géneros, condiciones de salud, estatus migratorios, déficits en las trayectorias migratorias y problemáticas compartidas a la hora de emigrar, modos de transporte y rutas empleados, aspectos laborales y profesionales, entre otros.

El cuarto y último subejo, que ocupará un lugar central en esta tesis a partir del caso argentino, y se corresponde con las respuestas estatales de los gobiernos latinoamericanos, es decir la gestión migratoria de los flujos de venezolanos arribados a sus territorios, en aquellos donde se radican y por los cuales transitan.

1.1.1. Contexto general de la emigración venezolana en los últimos años

Para alcanzar el primer objetivo específico de analizar la política migratoria hacia la población venezolana para el período 2015-2019 en Argentina, una de las tareas requeridas es describir las características de la emigración venezolana en general. Para ello se revisó la literatura dedicada a la definición del contexto de movilidad humana de

³ Plataforma de Coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. Ver en: <https://r4v.info/es/situations/platform>

⁴ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Ver en: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Migration/>

esta población y su dimensión espacial, expresada en la distribución geográfica de las personas emigradas. En esta línea, Eguren y Estrada (2019) proporcionan un análisis comparativo y transversal de la migración venezolana en Latinoamérica⁵ y en España. Según estos autores pueden diferenciarse tres regiones o escenarios de destino, cada uno con sus características propias.

La primera región se conforma por los países que comparten fronteras terrestres con la República Bolivariana de Venezuela, es decir; Colombia y Brasil. El intercambio de población con la primera nación es histórico y ha respondido tanto a factores económicos y de comercio interfronterizo como a factores políticos y los vinculados al conflicto armado colombiano. Por su parte, con Brasil el trasvase migratorio ha sido mucho menor, donde los intercambios comerciales han sido mayores que los de población.

El segundo escenario corresponde a un grupo de naciones latinoamericanas que no comparten fronteras con Venezuela, siendo los principales Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, donde para arribar los venezolanos han empleado distintos modos de transporte y rutas para su desplazamiento.

Finalmente, el tercer escenario lo componen Estados Unidos y España, considerados destinos históricos, que de acuerdo con lo que los autores destacan, se encuentran entre los principales países de acogida de venezolanos fuera del ámbito latinoamericano. Además de los escenarios, la bibliografía refiere a una serie de cuestiones centrales como la dificultad al momento de identificar la cifra total de venezolanos emigrados en general y acogidos en los países mencionados anteriormente. Otro tema desarrollado por los mismos autores es la situación sanitaria de los venezolanos emigrados, considerada una cuestión de relevancia especialmente para Brasil y Colombia por compartir fronteras terrestres. Por último, los autores explican las funciones de las redes sociales de venezolanos tanto dentro de Venezuela como en los diferentes países receptores. Estas redes se convierten en un factor de peso a la hora de la elección del destino para muchos emigrados dado “tanto las redes familiares como asociativas les proporcionan apoyo y ayuda mutua en distintos aspectos, sobre todo en el acceso a vivienda y trabajo” (Eguren y Estrada, 2019:351).

⁵ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

1.1.2. Motivos para la emigración desde Venezuela e inmigración a la Argentina

En un segundo subeje de literatura especializada es posible reconocer los estudios enfocados en las razones o motivaciones de las venezolanas y venezolanos a emigrar en los últimos años. La búsqueda por definir a la inmigración venezolana como forzada o por motivos humanitarios será una de las vías empleadas por parte de las autoridades argentinas, como será explicado en los capítulos III y IV, para el encuadre político del fenómeno. Esas definiciones formarán parte de los argumentos oficiales a la hora de la proyección internacional de la gestión y gobernabilidad de este flujo en el país.

En esta línea, se puede destacar la producción de Linares (2020), quien investiga las motivaciones de esa población emigrada a la Argentina entre el período 2010-2019 con el fin de determinar si se trata de una migración forzada o voluntaria. Para ello realiza entrevistas a venezolanas y venezolanos asentados en el aglomerado urbano Santa Rosa – Toay, en la provincia de La Pampa. El interés de poder establecer esta distinción se explica dentro de los cambios del patrón migratorio “evidenciado en la utilización de distintas categorías para describir, aparentemente, un mismo fenómeno que contaba, en realidad con distintos perfiles migratorios” (pág.10). A diferencia de Benetti Ivanovich (2019), que afirma que la emigración venezolana es forzada, Linares sostiene que, para su caso de estudio se trata de una migración por privación “retomando la categoría de migración por carencia de Cozzani de Palmada” (2020:138). De acuerdo con el trabajo de campo llevado adelante por Linares, se identifican entre 2002 y 2016 cuatro momentos migratorios con origen en Venezuela. La primera partida masiva corresponde al período posterior a la asunción de Hugo Chávez en 1999, y estuvo compuesta por profesionales de clase alta e investigadores con destino a Estados Unidos, España y Francia. La siguiente partida comenzó en 2007 y estuvo compuesta por sectores medios y altos, profesionales y empresarios que decidieron mudar sus empresas a otros países. El tercer momento, iniciado a partir de la asunción de Nicolás Maduro en 2013, se compuso de personas de sectores medios, con estudios universitarios y terciarios mayoritariamente, que partieron hacia los destinos tradicionales (Europa y Estados Unidos) pero también a otros países sudamericanos. El último momento, que data de 2016 y se conforma de sectores medios y bajos que buscaban trabajo o ingresos para sobrevivir. En esta etapa se acentúa la emigración hacia países sudamericanos, especialmente Colombia, pero también Argentina, Brasil,

Chile, Ecuador y Perú, consolidándose la diversificación de los destinos. Ese fenómeno ocurre durante el período considerado para esta investigación. Las condiciones migratorias de este grupo se vinculan con los fundamentos objetivos tenidos en consideración en las medidas puntualmente dirigidas a migrantes venezolanos en lo referido a la documentación de los menores ingresados por fronteras terrestres y la validación de cédulas de identidad y pasaportes vencidos. Estas medidas serán desarrolladas en el capítulo IV.

Denardi (2017), por su parte, realiza un recorrido por las principales corrientes migratorias internacionales hacia Argentina, particularmente de ciudadanos bolivianos, peruanos y paraguayos, por ser las comunidades más grandes, para enfocarse finalmente en la venezolana. Menciona como motivos de la emigración la crisis social, económica, alimentaria y sanitaria como parte de un desenlace de condiciones estructurales de la sociedad venezolana que han ido empeorando a lo largo de las últimas décadas. La principal razón que provoca emigrar es principalmente el deterioro en la calidad de vida del país. Para esta afirmación toma en cuenta testimonios de venezolanas y venezolanos de alto poder adquisitivo o profesionales “que al momento de migrar tenían trabajo pero que por su seguridad, por el declive de los niveles de vida y la conflictividad política deciden buscar nuevos horizontes” (2017:13).

Entre los motivos para elegir a la Argentina como país de destino entre los migrantes venezolanos, siguiendo a la misma autora, se identificó la facilidad para acceder a la regularidad administrativa, situación que se explica por los programas de Normalización Documentaria para ciudadanos de países Mercosur y asociados. A esto se suma la posibilidad de acceso a la salud y a la educación universales en Argentina. Otro posible motivo para la llegada de este colectivo es la afinidad ideológica entre el gobierno de Cambiemos y sectores opositores venezolanos.

En sus reflexiones finales sostiene que los venezolanos:

“gozan de un status superior al del resto de los migrantes en las representaciones locales. Por un lado, se les reconoce que son trabajadores, se comprende que provienen de una situación crítica, pero fundamentalmente, no han sido señalados por los medios de comunicación como una amenaza sino todo lo contrario, como un pueblo al que se debe acoger.” (Denardi 2017: 17)

Este hallazgo demarca la diferenciación hecha sobre extranjeros venezolanos en la Argentina constituyendo parte de la dimensión político-cultural que, junto a la dimensión objetiva, alimenta a la definición de los modelos de gobernabilidad migratoria, conceptos que serán desarrollados en el marco teórico.

1.1.3. Caracterización sociodemográfica de la población venezolana emigrada a la Argentina

El tercer subje de estudios sobre la migración venezolana en Argentina fue armado a partir de investigaciones que se concentraron en la caracterización sociodemográfica. Se suele abordar mediante encuestas y entrevistas a nacionales de Venezuela radicados en el país. Estos trabajos permiten la sistematización de datos e información generales del perfil migratorio de los venezolanos y venezolanas que pueden servir de insumo para la definición de políticas públicas.

En este sentido, la Universidad Nacional de Tres de Febrero implementó una encuesta a 1.200 nacionales venezolanos en julio de 2017 en el marco de la consulta que se realizó a nivel mundial sobre la Asamblea Constituyente venezolana. En Argentina se llevó a cabo en las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Mendoza, Neuquén y Rosario, como parte de una investigación sobre la caracterización socioeconómica de las migraciones desde Venezuela hacia la Argentina. Los resultados permitieron sistematizar información relevante sobre lugares de residencia, actividades laborales, modo de ingreso a la Argentina, edad, sexo, además de otros aspectos sobre su integración social y económica en el país (Aruj, 2018). Entre las conclusiones y hallazgos se destaca el hecho de que la inmigración venezolana en Argentina tiene características socioculturales que permitirían una adaptación e integración muy dinámica y rápida. La investigación concluye que:

“es importante tener en cuenta que esta inmigración se ha ido incrementando, intentando incorporarse al mercado laboral argentino, como consecuencia de las ventajas comparativas que el país ofrece (...) por la posibilidad de incorporarse a un mercado laboral que ofrece en la rama de actividad de servicios, una importante capacidad receptiva para estos migrantes (...). Además, el alto nivel educativo que presentan los venezolanos en general, les permite paulatina y progresivamente incorporarse a otras de actividad afín a sus capacidades y profesiones” (Aruj, 2018:65).

Estas conclusiones donde se destaca las posibilidades de inserción laboral y potenciales aportes a la sociedad argentina se encuentran también en los considerandos de las normativas creadas por el gobierno dirigidas a esta población, por ejemplo, en la facilitación de trámites de validación de títulos académicos de instituciones educativas venezolanas, como requisito para acelerar y favorecer la integración laboral de una población calificada.

Por su parte, Pacecca, desde la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), -con el apoyo de Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y OIM- llevó adelante una investigación socio-antropológica con el propósito de describir y analizar características sociodemográficas, trayectorias de movilidad y el acceso a derechos de venezolanos arribados a Argentina entre 2014 y 2018. El informe presenta los principales resultados de la investigación, donde se entrevista a 90 venezolanas y venezolanos, para aportar a la comprensión “de una dinámica migratoria novedosa y en rápido cambio” (2019:14). Se repasa la información censal y administrativa que aporta una primera mirada sobre las dinámicas de la migración de ese origen durante el siglo XXI. La entrevista indagó sobre aspectos educativos, laborales y familiares previos a la migración, sobre el traslado y sobre la vida en Argentina (trabajo, vivienda, documentación, acceso a la educación y salud) y validación de títulos profesionales. Además, a partir del análisis de las asociaciones de venezolanos y los procesos asociativos se brinda un panorama general de los lazos comunitarios construidos por los venezolanos residentes en el país.

El apoyo de las dos principales organizaciones de Naciones Unidas en materia de movilidad humana habla de la atención generada a nivel global para conocer en profundidad y evaluar las trayectorias migratorias de la población venezolana.

1.1.4. Normativa migratoria dirigida a población venezolana en Argentina y Latinoamérica

En un cuarto y último subeje de la literatura se identificaron los estudios que analizan las normativas aplicadas en distintos países de América Latina para regular la migración de origen venezolano. Estas producciones son un importante aporte a los fines de la tesis, donde se analizará las normativas que regulan la migración de venezolanas y venezolanos en Argentina más precisamente.

Dentro de esta línea de trabajo se puede destacar el aporte de Benetti Ivanovich (2019), quien analiza la relación entre la gobernabilidad migratoria de Argentina y Brasil y la regularidad de los extranjeros en ambos países. La migración venezolana representa un reto para los gobiernos porque se trata, sostiene, de un movimiento forzado debido a las circunstancias internas de Venezuela.

La Ley de Migraciones 25.871 de Argentina aprobada en 2004, principal normativa en la gobernabilidad migratoria local, que, de acuerdo con la investigadora, sentó un nuevo

marco normativo en la materia, favoreció la regularización e integración de los migrantes en suelo argentino. En enero de 2017, destaca, sin embargo, “las prácticas restrictivas y cambios normativos plasmados en el Decreto de Necesidad y Urgencia N°70⁶, establecieron un vínculo entre migración y criminalidad” (Benetti Ivanovich, 2019:6). Esto validó nuevamente el regreso a un esquema securitario, que recuperaba el espíritu de la Ley 22.439 (también conocida como Ley Videla), fundada en los lineamientos centrales de la Doctrina de la Seguridad Nacional promulgada por el último Gobierno militar.

Otro nivel de análisis en su trabajo aborda la introducción de un nuevo paradigma en la cuestión migratoria. Se trata del enfoque de la gestión de la migración o gobernabilidad migratoria, que se reflejó en la región y en Argentina con la entrada en vigor del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR del 2002 y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, al cual luego se incorporaron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. A la escala global de la gobernabilidad de las migraciones, casi 10 años después, en diciembre de 2018 en Marrakech- Marruecos, se aprobó el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular con el propósito de fomentar la cooperación internacional en la materia, en todas las instancias pertinentes. El Pacto Mundial incluye diez principios rectores generales y 23 objetivos y un proceso de aplicación, seguimiento y examen, así como orientación para la prestación de apoyo por parte del sistema de las Naciones Unidas. En América Latina todos los países, a excepción de Brasil⁷, Chile y República Dominicana, han firmado el Pacto.

En relación con la gobernabilidad migratoria en Latinoamérica y la migración venezolana, la autora menciona el Proceso de Quito⁸, ámbito internacional donde los países latinoamericanos adhieren a la búsqueda de soluciones y medidas hacia la movilidad humana de venezolanos. Este trabajo identifica varios momentos donde se refuerza la gobernabilidad migratoria, señalando instancias subregionales, por el Acuerdo de residencia del Mercosur e internacionales, por el Pacto Global, separados por casi 20 años de diferencia y a distintas escalas, lo que permite hablar de una

⁶ El DNU 70/2017 fue definitivamente derogado por medio del Decreto 138/2021 del Presidente Alberto Fernández, del 5 de marzo de 2021. Ver decreto en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241471/20210305>

⁷ El Pacto Mundial fue firmado por el ex presidente Michel Temer, sin embargo, luego de la asunción de Jair Bolsonaro, Brasil se retira del Pacto en 2019.

⁸ Esta iniciativa regional por parte de países latinoamericanos será explicada en el capítulo III.

corriente consolidada que tiene impacto en la región. A los objetivos de este trabajo, se comparte la conexión entre diferentes instancias de la gobernabilidad, que hablan de un origen décadas atrás y que se refuerza periódicamente por medio de distintos instrumentos surgidos a partir de acuerdos intergubernamentales en diferentes ámbitos internacionales. Interesa señalar que los Acuerdos de Residencia del Mercosur son los únicos surgidos como parte de negociaciones en el seno de un bloque regional, y son parte de la política de movilidad territorial que se integra con otras políticas en otras materias.

Al igual que Benetti Ivanovich, Caggiano (2017) destaca el carácter securitario y regresivo en materia de derechos para las personas migrantes del DNU 70/2017. Afirma que se implementó en sintonía con algunas de las políticas migratorias llevadas a cabo por los gobiernos conservadores del resto del mundo, y que el cambio de la ley supuso modificar el marco de la comprensión del fenómeno migratorio, de un paradigma de derechos a uno de seguridad nacional y de control de fronteras. Al respecto, considera que:

“dilata el plazo necesario para acceder a la ciudadanía nacional, amplía las causas de denegación y de cancelación de residencia del país, así como amplía las de expulsión, debilita el derecho de defensa, y extiende o acelera notablemente las posibilidades de detención de migrantes sujetos a un trámite de expulsión” (El País, 2017: sin paginación)

Por su parte, Acosta, Brumat, Espinoza y Vera analizan la evolución del contexto de movilidad humana y los cambios normativos en América del Sur. Sostienen que a lo largo de 2017 y 2018 se ha “presenciado el resurgimiento de un enfoque restrictivo basado en un discurso que privilegia la ‘gestión’ y el ‘control’ de las migraciones” (2019:205). En dicho sentido, su propuesta se aproxima a las de Caggiano y de Benetti Ivanovich en cuanto al giro restrictivo. Estas lecturas sobre el cambio normativo sostienen la noción de ruptura y quiebre en las maneras gestionar lo migratorio, donde se avanzó mediante cambios normativos bruscos hacia un manejo desde perspectivas de seguridad, como será ampliado en los capítulos II y III.

El desarrollo de esta etapa de gestión securitaria y control se explica en relación con cuatro elementos: el aumento en los flujos de migrantes, principalmente de venezolanos, el cambio político-ideológico en la región, el debilitamiento de algunos proyectos de

integración regional, y el posicionamiento de los países suramericanos en la negociación del Pacto Global de Migraciones a nivel mundial. Las respuestas que los gobiernos sudamericanos han dado pueden agruparse en 3 grandes conjuntos: 1. instrumentos específicos que son sólo aplicables a determinadas categorías de venezolanos; 2. medidas adoptadas que excluyeron al tratamiento de los parlamentos nacionales y se aplicaron mediante decretos presidenciales y resoluciones de los departamentos de extranjería y migración de los gobiernos y; 3. permisos de residencia temporales que generan un periódico esfuerzo, tanto en tiempo y como a veces en dinero, para su renovación (Acosta et al., 2018).

Consideraciones finales

Como palabras finales de este apartado, se puede indicar que una línea de producción bibliográfica incorpora trabajo etnográfico a partir de encuestas y entrevistas para conocer el perfil sociodemográfico de esta población y sus motivaciones para emigrar. Otra línea de trabajos busca responder a interrogantes respecto a la regulación normativa y diferentes formas de la gobernabilidad migratoria de nacionales de Venezuela en América Latina. Se comprende a la emigración venezolana en un contexto de cambios sistémicos y de reacomodamientos geopolíticos e incorporan, a su vez, el concepto de gobernabilidad migratoria cuyo origen tiene más de dos décadas en la región. Esto permitirá comprender los cambios en los modelos de gobernabilidad en la región en conexión con los cambios políticos a partir de gobiernos de distintos signos político-ideológicos, lo que abre el panorama para desarrollar el concepto de diplomacia migratoria.

1.2 La política exterior de Cambiemos

Entre los estudios de política exterior argentina para el período 2015-2019, es decir, durante el gobierno de la alianza Cambiemos, se observan tres grandes conjuntos temáticos que sin ser excluyentes entre sí, hacen foco en aspectos específicos de las relaciones internacionales de la Argentina. En primer lugar, el conjunto de investigaciones sobre la política comercial y las rupturas y continuidades respecto a la gestión anterior en cuanto a los intercambios de bienes y servicios con otras naciones. En un segundo orden, se encuentran los trabajos sobre la política militar y geoestrategia

dentro la reconfiguración geopolítica de la Argentina. Finalmente, se identifica como un tercer conjunto la producción bibliográfica acerca de la dimensión político-diplomática, es decir acerca de las fuentes que definen la política exterior argentina y el estudio de los resultados. Esta última línea indaga sobre la inserción mundial del país, las relaciones internacionales -tanto con Estados como con empresas y organismos internacionales- y se preguntan por los márgenes de autonomía vigentes. De este interés surge el interrogante por el origen endógeno y exógeno de la definición de la política exterior argentina y la identificación de los condicionantes.

A continuación, se revisará centralmente la bibliografía que remite a ese tercer grupo, ya que alimentó el marco teórico que sustenta esta tesis. Esto sirve, al desarrollo del segundo objetivo específico de analizar la política exterior argentina dirigida a Venezuela.

1.2.1. La relación entre la política interna y la política exterior

La línea de trabajos que aborda la relación entre la política interna y la política exterior se interroga por el origen de la definición de la política externa de la Argentina. Este tipo de trabajos reconocen las desigualdades estructurales del sistema internacional y el peso desigual que condicionantes globales pueden tener en estados periféricos que periódicamente buscan redefinir su inserción internacional, habiendo pocos márgenes de continuidad entre un gobierno y otro (Frenkel y Azzi, 2018).

En este eje de producción, Salazar Vargas comprende a la política exterior como parte de la política pública en general que entrelaza los sistemas político, administrativo y social para conjugar una respuesta a problemas o necesidades de la sociedad; “que tiene lugar fundamentalmente en el ámbito de lo político y que es ejecutada por los cuadros administrativos” (en Busso, 2019:11).

De acuerdo con la autora, emerge el supuesto sobre la necesidad de entender a la política exterior en el marco de la interacción constante entre el ámbito interno y el internacional y no sólo determinada por las influencias sistémicas.

Estos interrogantes sirven para comprender una fuente de la gestión migratoria sobre la cual esta tesis indaga, dado que se trata de políticas de frontera, radicación de extranjeros y el reconocimiento de sus derechos, e implica el relacionamiento externo con otros estados que gestionan la migración en sus territorios y con organismos internacionales especializados en movilidad humana.

Se comprende por condicionantes internos al peso del sistema político, la política económica o estrategia de desarrollo adoptada por el gobierno de turno, a los actores y características del proceso de toma de decisiones y los recursos (tangibles e intangibles) con los que el Estado cuenta para la formulación y puesta en praxis de la política exterior (Van Klaveren en Busso, 2019).

En el caso de la Argentina las crisis cíclicas han impactado objetivamente sobre la política exterior “pero simultáneamente instalaron el supuesto y la práctica que en un contexto de caos los gobiernos pueden iniciar nuevos ciclos e implementar cambios estructurales” (2019:18). Este razonamiento puede hallarse de manera reiterada en el discurso político de Cambiemos y del entonces presidente Mauricio Macri, abogando por una inserción internacional pro-occidental en línea con las demandas sistémicas y en línea con la idea que la política exterior es moldeada desde el exterior. La autora identifica así, dos enfoques sobre la formulación de la política exterior: el que considera que la construcción se realiza desde adentro hacia afuera y aquel que entiende que se construye de afuera hacia adentro.

“Mauricio Macri planteó que Argentina estaba aislada y debía volver al mundo. Para eso propuso terminar con la confrontación y buscar consensos con los actores centrales en post de una inserción occidental y un modelo económico con fuertes componentes neoliberales.” (Busso, 2019:24).

Por su parte, Azzi y Frenkel analizan de manera comparativa la política exterior de Argentina y de Brasil para el período 2015-2017, bajo los mandatos de Mauricio Macri y Michel Temer respectivamente. Sostienen que los nuevos gobiernos asumieron con discursos refundadores y rupturistas respecto a las políticas populistas de las presidentas predecesoras, buscando “abrazar una agenda basada en el reaceramiento político-comercial con Estados Unidos y Europa” (2018:179). Esta reconfiguración se explica bajo los esquemas de regionalismo abierto donde el Mercosur convergería con otros bloques económicos, como la Alianza del Pacífico y la Unión Europea. Bajo este esquema, la posición del gobierno venezolano era un obstáculo para la apertura del bloque, siendo Venezuela finalmente expulsada en 2017.

En línea con el planteo de Busso, los autores indagan el interés por parte de los estudios de relaciones internacionales en identificar el origen endógeno o exógeno de la política exterior, que se vincula con el concepto de autonomía, reposicionado dentro del imaginario gubernamental luego de la crisis del 2001.

“La existencia de un escenario doméstico complejo y apremiante tuvo su impacto importante en la política exterior, por cuanto ésta fue pensada como un instrumento que debía aportar a la solución de los problemas internos” (Busso en Frenkel y Azzi, 2018:185).

Señalan además, que en las lecturas hechas por el gobierno sobre el escenario internacional primó una mirada optimista de los condicionantes externos donde los gobiernos antecesores habrían perdido oportunidades comerciales por tener una mirada distorsionada producto de sus ideologías (pág. 186). A partir de la mirada optimista, Cambiemos proclamó la necesidad de volver al mundo y desideologizar la política exterior.

Por su parte, Corigliano sostiene que se adoptó un rumbo en la política exterior que pretendía evitar los extremos del alineamiento y la confrontación con Washington, mientras que en política económica interna y externa adoptó un rumbo que “combina un liberalismo gradualista con recetas neodesarrollistas que se emparentan con el desarrollismo frondizista-frigerista” (2018:89). Existiría, según el autor, una fuerte interrelación entre la política interna y externa para el período de Cambiemos, donde el agotamiento del modelo económico de los gobiernos del Frente para la Victoria se explica también en la política exterior alejada de los centros de poder económico occidentales como Estados Unidos y Europa.

La hipótesis central del trabajo de Míguez, en cambio, es que el resultado de las elecciones presidenciales del 2015 dio paso a un nuevo gobierno “que en el ámbito de la política exterior apunta a la reversión de los logros obtenidos en términos de autonomía y una vuelta a los vínculos de dependencia tradicional de la Argentina” (2017:104).

La nueva política internacional habría estado a destiempo de las dinámicas y cambios a nivel internacional y con grandes modificaciones económicas en el plano interno incluyendo también la forma de Estado, hacia lo que la autora denomina el Estado instrumental. En términos del discurso, la necesidad era la reinserción internacional del país y dejar atrás el aislamiento provocado por los gobiernos precedentes, junto al objetivo de que la política exterior no sea reflejo de la política interna. La aplicación de ello a la escala mercosureña se manifestó en las intenciones de firmar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, estrategia que comprende “quedó desfasada en tiempo y espacio” (pág. 110). Esta intención fue compartida y reclamada por empresarios brasileños y algunas empresas monopólicas argentinas.

A nivel regional, los cambios políticos suscitados en América del Sur demuestran que la política exterior de los países de la periferia está profundamente imbricada con la política interna, dándose un cambio en la forma de Estado. Los márgenes de autonomía ganados en épocas previas se redujeron en línea con las exigencias de la apertura internacional y el endeudamiento, empero no se obtuvieron los resultados esperados (Míguez, 2017). Esta reducción de los márgenes de autonomía se refleja en el acercamiento a Estados Unidos, como será abordado en el próximo segmento, y tienen efecto en la relación con Venezuela, donde la gestión de la corriente inmigratoria de venezolanos al país fue uno de los argumentos elaborados por el gobierno argentino para denunciar a Nicolás Maduro en distintas instancias internacionales.

Estableciendo un contrapunto, Tokatlián sostiene que a lo largo de las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner los mandatarios contaron con un “escenario mundial más propenso que en el pasado a tolerar ciertas heterodoxias y con un Sur emergente ávido de productos argentinos, en particular varias naciones de Asia, con China a la cabeza” (2017:217). El autor hace mención al *power-shift* global, a los cambios ideológicos en América del Sur y al crecimiento económico latinoamericano como hechos reales de redistribución de la riqueza, poder y capacidad de influencia que fueron interpretados por aquellos presidentes como indicadores para reubicar las coordenadas externas de la Argentina. En este contexto internacional y aún marcado el país por el colapso económico, político y social del 2001 y 2002, se hicieron grandes esfuerzos para sortear las dificultades económicas y se rescató la idea de autonomía, reconociendo el valor del multilateralismo.

A modo de síntesis para este apartado, se observa una línea transversal en los trabajos de los autores señalados, identifica en la política interna -especialmente en materia económica- gran parte de las fuentes para la política exterior de la Argentina durante el gobierno de Cambiemos. Entre los estudios, los y las autoras señalan al reaceramiento a Estados Unidos como uno de los principales cambios, por lo que a continuación, se abordarán las relaciones con ese país.

1.2.2 Los vínculos Argentina - Estados Unidos

Otro tema recuperado en la bibliografía consultada y de fundamental importancia a los fines de los objetivos planteados para esta tesis, y en particular el de caracterizar y analizar la política exterior con énfasis en la relación con Venezuela, es la relación con la potencia norteamericana. Una de las posturas compartidas por los autores es la necesidad de cambio rotundo que tuvo el gobierno de Mauricio Macri respecto al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner para lograr el respaldo de Estados Unidos en la nueva inserción internacional de la Argentina (Frenkel y Azzi, 2018; Busso, 2018 y 2019; Míguez, 2017). Antes de avanzar sobre este punto de la bibliografía trabajada, vale señalar las rupturas en el escenario global ocurridas durante los primeros años del nuevo gobierno que pusieron en jaque la metanarrativa ideológica de la globalización liberal (García Linera en Frenkel y Azzi, 2018). Dichas rupturas incluyeron el creciente auge de los movimientos nacionalistas de extrema derecha en Europa, la salida del Reino Unido de la Unión Europea y la victoria de Trump, que pueden ser definidos como parte de una tendencia mundial crítica del orden internacional liberal (Frenkel y Azzi, 2018).

La apuesta por parte del gobierno argentino en la relación con Estados Unidos fue según lo expresado por el exembajador argentino en Estados Unidos, Martín Lousteau, alcanzar relaciones maduras. Uno de los componentes fue ampliar la cooperación con Washington en materia de no proliferación nuclear y cooperación satelital además de incorporar nuevos ejes como la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo internacional (Corigliano, 2018). Esta cooperación bilateral en asuntos estratégicos destrabaría restricciones comerciales estadounidenses a productos argentinos como el biodiesel y estimularía, a su vez, la inversión de ese país en la Argentina.

La posibilidad de desbloquear las exportaciones se inscribe dentro de una mirada menos hostil que Mauricio Macri tenía -en comparación con Cristina Fernández de Kirchner- respecto al proceso de globalización liberal. De esta manera, se redefinen las bases de la política exterior apoyándose en los vínculos con Brasil y con Chile apuntando hacia un Mercosur “flexibilizado” para habilitar acuerdos con la Alianza del Pacífico y la Unión Europea (Corigliano, 2018:64). Así, Mauricio Macri concebiría a la política exterior como un instrumento para “promocionar el desarrollo de la economía argentina a través de diversificar el comercio para precaverse de excesivas dependencias” (IDEM: 65).

En marzo de 2016 el entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, visitó la Argentina, ocasión en la que se acordaron proyectos en el área de defensa y la lucha contra el narcotráfico, en particular en la Triple Frontera (Argentina-Brasil-Paraguay). Este último tema ocupó una renovada centralidad en la nueva política exterior, en línea con lo anunciado en la campaña electoral. Se observa una colaboración efectivamente más estrecha en esta área con Estados Unidos: tanto el FBI como la DEA se comprometieron a capacitar a funcionarios argentinos (Míguez, 2019). El presidente “se enfocó en la prevención y protección de las fronteras, al igual que México y Colombia le hicieron -infructíferamente- hace unos años, para profundizar su alianza con los Estados Unidos” (Míguez, 2017, 110).

La incorporación de agendas bilaterales con eje en defensa y seguridad muestran giros y cambios en la relación con la potencia, que tienen a su vez impacto en la comprensión y manejo del fenómeno migratorio en Argentina, por ejemplo, en la protección de las fronteras frente al terrorismo y narcotráfico. La asociación entre narcotráfico y migración es uno de los puntos más fuertes dentro del DNU 70/2017 y, para avanzar en responder tanto la hipótesis de esta tesis como sus objetivos, es preciso identificar a estos acuerdos con Estados Unidos como una de las fuentes que abonan a un giro en la visión y por tanto del manejo de las migraciones. Estas asociaciones entre narcotráfico-inseguridad-migración serán retomadas y desarrolladas en los capítulos II y III bajo la noción de nuevas amenazas y del paradigma de securitización de las migraciones internacionales.

Luego de la victoria de Donald Trump en noviembre de 2016, Macri se reunió en Washington con el nuevo mandatario estadounidense donde se debatieron cuestiones de seguridad e inteligencia, la influencia China en el continente y la situación venezolana, logrando presentarse como un aliado en el continente en un contexto de fragilidad institucional brasileña y de tensiones en materia migratoria entre Estados Unidos y México (Míguez, 2019). Se trataba, de acuerdo con la autora, de una política exterior que apuntaba a profundizar los vínculos de dependencia respecto de las grandes potencias y que, además, fue errada al no encontrar condiciones materiales favorables en el sistema internacional.

Ya desde su rol como opositor al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner⁹, el entonces presidente Mauricio Macri manifestaba la voluntad de acercar el país a Occidente, afirmando que:

“estaba dispuesto a vetar o revisar varios de los acuerdos firmados con China y Rusia, y señaló que Argentina se sumaría a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en una aproximación más cercana a las preferencias de Washington” (Tokatlián, 2017; 218).

En línea con lo señalado por Corigliano, la noción de cambio que tuvo Macri, que se reflejó en la reconfiguración de la política exterior implicó, además, otra visión sobre el mundo y otra identidad internacional para el país, traducidos en la adopción de otros ejes ordenadores de la acción externa. Macri y su gabinete mostraron un singular optimismo respecto del proceso de globalización y sus bondades para el país (Tokatlián, 2017). Para ello era necesario, según Susana Malcorra, primera canciller durante la presidencia de Mauricio Macri, la desideologización de la política exterior y la vinculación inteligente con el mundo para lograr atraer inversiones. Estos dos carriles explicarían el acuerdo de 2016 con los fondos buitres o *holdouts* que bloqueaban la llegada de inversiones y alejaban al país de los mercados globales.

La intención argentina era la búsqueda de inversiones estadounidenses en el país y el acceso a su mercado, mientras que para Washington la relación con Argentina se explicaba más desde un enfoque político que desde el plano del comercio internacional. Dentro del enfoque político emergen dos tipos de asuntos, por un lado, los tradicionales como la no proliferación de armas y la promoción de los derechos humanos y, por el otro, el aumento de la cooperación contra el narcotráfico y el terrorismo (Tokatlián, 2018). Como fue mencionado líneas arriba, esto formaba parte de la agenda de Cambiemos ya desde la campaña electoral, siendo un punto de contacto desde el cual la Argentina se relacionó con la potencia norteamericana.

Otro ámbito donde se observa el acercamiento de la Argentina a los Estados Unidos es las Naciones Unidas, donde en 2017 mientras Brasil y Uruguay redujeron el nivel de coincidencias con el voto estadounidense, la Argentina aumentó su respaldo al 57%, mostrando un valor 9% mayor que en 2016 (Tokatlián, 2018).

⁹ Mauricio Macri ocupó el cargo de Jefe de Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2004 y 2015. Fue líder del partido político Propuesta Republicana – PRO.

Se observa, entonces, el reaceramiento a los Estados Unidos cristalizado en acuerdos y agendas en común que, sin embargo, perseguían objetivos a largo plazo diferentes. Como sugieren las lecturas de esta bibliografía, la potencia norteamericana tenía mayor interés en los vínculos estratégicos y geopolíticos como la presencia china en la región, la cuestión venezolana y agendas en seguridad regional. Para el gobierno argentino, a pesar de coincidir con los intereses estratégicos de Estados Unidos, las razones principales habrían sido la necesidad de apoyo estadounidense en el endeudamiento con el FMI y en el acceso al mercado del norte de productos argentinos.

1.2.3 El vínculo Argentina-Venezuela

La conflictividad en las relaciones con el Estado Plurinacional de Bolivia y, particularmente, con la República Bolivariana de Venezuela, están presentes en gran parte de la producción bibliográfica estudiada en esta tesis y es transversal en muchos de los autores consultados (Corigliano, 2019; Míguez, 2017; Tokatlián y Russel, 2017; Frenkel y Azzi, 2018; Busso, 2019). Este eje de la sistematización de la bibliografía se conecta de forma directa con el segundo objetivo propuesto para esta tesis, de analizar las relaciones con el país caribeño.

Ya desde su campaña para presidente en 2015, Mauricio Macri adoptó una posición crítica respecto a la situación de los derechos humanos en Venezuela, contemplando sanciones contra el gobierno venezolano en caso de que ganara las elecciones, distinguiéndose así de la baja importancia que esta cuestión recibió por parte de los gobiernos antecesores argentinos (Corigliano, 2018).

Dentro del Mercosur, Asunción, Brasilia y Buenos Aires coordinaron apelar a la Carta Democrática del bloque contra Venezuela. En junio de 2016, al fin de la presidencia pro t mpore de Uruguay, los países impidieron de hecho la asunción venezolana, apelando a la calidad moral del gobierno de Nicolás Maduro¹⁰, concretándose la suspensión del bloque en julio de 2017. Míguez (2017) sostiene que esta política parece explicarse

¹⁰ Nicolás Maduro Moros, actual presidente de la República Bolivariana de Venezuela por el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), fue ministro de Relaciones Exteriores 2012 al 2013 y presidente de durante el periodo 2013-2019 y 2019-2025. Ejerciendo su función de vicepresidente asumió el cargo de presidente encargado luego del fallecimiento del entonces presidente Hugo Chávez Frías el 5 de marzo de 2013. El 9 de marzo el Consejo Nacional Electoral convoca a elecciones presidenciales para el 14 de abril, donde Nicolás Maduro es el ganador con el 50, 61% de los votos. El 19 de abril de 2013 inició su mandato formal para culminar el periodo constitucional 2013-2019.

dentro del relanzamiento de un espacio de integración similar al regionalismo abierto, en función de aumentar la rentabilidad de grandes empresas vinculadas con mercados internacionales.

El aumento de la condena a Nicolás Maduro se observa cuando en noviembre de 2017 Macri pidió un “embargo completo” contra ese país¹¹, gesto que fue respondido por el embajador estadounidense afirmando el compromiso del apoyo al gobierno argentino en contra del gobierno venezolano (Míguez, 2019). Esas declaraciones se dieron en el marco de la visita oficial que hizo el expresidente a su par norteamericano cuando en una entrevista con un importante medio de comunicación especializado en finanzas internacionales y economía, el ex mandatario declaró que:

“Creo que deberíamos ir hacia un embargo petrolero total”, alegando que, en caso de aplicarlo, Trump recibiría un “amplio apoyo” en la región reconociendo que se “ha hablado de esto muchas veces, con muchas personas, durante el último mes” (Página 12, sin paginación, 2017).

La reconfiguración de la integración sudamericana se tradujo en agendas de exclusión a la participación de la República Bolivariana de Venezuela en foros del Mercosur y de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), librando “una batalla contra Nicolás Maduro, que terminaría siendo contradictoria con la propuesta de desideologizar la política exterior” (Frenkel y Azzi 2018:194). Este enfrentamiento con Caracas tenía dos motivaciones principales: dar señales claras, particularmente a Estados Unidos y a actores económicos y financieros del nuevo realineamiento internacional de la Argentina, y desplazar del Mercosur a un gobierno que se opondría a la flexibilización del bloque, voluntad no sólo de la Argentina sino también de Brasil y Paraguay (Frenkel y Azzi, 2018). La expulsión de Venezuela de los bloques regionales recortó también las posibilidades de búsqueda de soluciones y medidas en conjunto frente a la emigración venezolana, dejando por fuera al país emisor.

Un hito relevante durante el gobierno de Cambiemos fue la declaración emitida por el Grupo de Lima¹², ámbito multilateral conformado en 2017 para buscar una solución a la crisis que enfrenta Venezuela. En enero de 2018, 14 cancilleres latinoamericanos y

¹¹ Según lo publicado por el Financial Times el 8 de noviembre de 2017. Ver artículo en: <https://www.ft.com/content/286ad07a-c415-11e7-b2bb-322b2cb39656>

¹² Ver Declaración del Grupo de Lima en: <https://www.peruoea.org/iv-declaracion-del-grupo-lima/>

caribeños exhortaron al gobierno venezolano a reconsiderar las elecciones planificadas para abril de 2018, dado que:

“esta decisión imposibilita la realización de elecciones presidenciales democráticas, transparentes y creíbles, conforme a estándares internacionales y contradice los principios democráticos y de buena fe para el diálogo entre el gobierno y la oposición” (Declaración Conjunta de enero de 2018, inciso primero, 2018¹³).

A partir de esta declaración el gobierno argentino reconoce a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela, desconociendo a Nicolás Maduro como presidente del país.

Esta Declaración Conjunta condensa parte de las nuevas relaciones internacionales de la Argentina bajo Cambiemos, porque se trata de un ámbito intergubernamental creado para atender la situación interna de Venezuela, por fuera de los espacios ya existentes como Mercosur (de donde Venezuela fue expulsada) y UNASUR (disuelta por decisión de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú).

En cuanto a la relación bilateral con Bolivia, la cuestión migratoria es un tema de particular importancia sobre el cual han surgido momentos de crisis. En febrero de 2018 el gobierno provincial de Jujuy, liderado por Gerardo Morales, miembro del partido radical que es parte de la coalición de Cambiemos, anunció el cobro de impuestos a los extranjeros no residentes permanentes que se atiendan en el sistema público de salud de la provincia de Jujuy, sumado al rechazo desmentido por Cancillería de Bolivia de denegar el pedido de reciprocidad de atención sanitaria de argentinos en territorio boliviano (Corigliano, 2018). Este punto será incorporado y desarrollado en el capítulo III.

Consideraciones finales

El estado de la cuestión permitió saber que las investigaciones centradas en la política exterior de Cambiemos coinciden en los siguientes 5 puntos:

¹³ Declaración Conjunta 001 – 18. Los Cancilleres y representantes de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía, reunidos en la Ciudad de Santiago de Chile, el 23 de enero de 2018, con el fin de seguir evaluando la situación en Venezuela.

1. El origen y fuentes de la definición de la política exterior argentina durante el período de gobierno de Cambiemos.

2. La relación con Estados Unidos y las nuevas agendas bilaterales como la de seguridad internacional plasmados en el acompañamiento de Argentina a la agenda norteamericana respecto a Venezuela y el gobierno de Nicolás Maduro.

3. El vínculo con el gobierno venezolano, donde puede hablarse de una falta de relación entre ambas naciones, dado las medidas que la Argentina apoyó e impulsó la exclusión de Venezuela del Mercosur. Sumado ello, al reconocimiento argentino de Juan Guaidó como presidente encargado venezolano, desconociendo los resultados de las elecciones presidenciales de mayo del 2018.

4. El análisis comparado con los gobiernos de Néstor Kirchner, pero especialmente con los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, donde se leen fuertes rupturas.

5. El estrechamiento del margen de autonomía de la Argentina bajo la gestión de Cambiemos.

Capítulo II: Marco Teórico

A partir de la elaboración del estado de la cuestión se corrobora la relación entre lo migratorio y la política externa (específicamente la referida a la República Bolivariana de Venezuela) durante el gobierno de Cambiemos por lo que esta investigación se inscribe en dos grandes campos de estudios: los estudios migratorios y los estudios en política exterior. Esto genera la necesidad de encuadres teóricos y epistemológicos en ambos campos, ya que la política migratoria, que es una política pública, tiene parte de su desarrollo en la política exterior. Por lo tanto, la política migratoria acompaña y tiene un correlato con el relacionamiento externo del país y con el contexto coyuntural en el cual el Estado se emplaza.

Las dos políticas públicas (la exterior y la migratoria) y sus mutuas retroalimentaciones se pueden explicar por medio del concepto de diplomacia migratoria que:

“permite entender la utilización de instrumentos, procesos y procedimientos diplomáticos para gestionar la movilidad transfronteriza de la población, lo que incluye tanto la utilización estratégica de las corrientes migratorias como medio para obtener otros objetivos, como el uso de métodos diplomáticos para lograr objetivos relacionados con la migración” (Tsouparas en Ramírez, 2020:2).

Este concepto será empleado en este trabajo ya que permite dar cuenta de la integración de las agendas migratorias dentro las agendas de relaciones exteriores, generando que la política exterior en materia migratoria sea también una expresión de la política migratoria nacional. Ésta a su vez, es parte de la política exterior general que persigue objetivos diplomáticos y de relaciones exteriores más allá de la expresión externa de la política en migraciones. Esto aplica para el caso de la gestión de la inmigración venezolana durante el gobierno de la Alianza de Cambiemos y la redefinición de la política exterior argentina donde las relaciones con Venezuela fueron fuertemente modificadas.

Siguiendo a Adamson y Tsouparas (2019) el concepto de diplomacia migratoria se aplica también a:

- 1) Los acuerdos intergubernamentales que pretenden fomentar -o limitar- los flujos migratorios;
- 2) La concesión de un trato preferente a determinados ciudadanos de extranjeros;
- 3) La creación de esquemas de trabajadores invitados u otros esquemas de migración laboral temporal;

- 4) La expulsión o la amenaza de expulsión de ciudadanos extranjeros (Adamson y Tsouparas, 2019).

Este concepto es ordenador en esta tesis por poder reunir distintas expresiones de la política pública, la exterior y la migratoria, pudiendo aplicarse al caso de estudio y habilitando observar de manera conjunta e integrada los puntos de contacto e interconexiones entre esas dos políticas. El concepto distingue lo exterior y lo migratorio y los explica en función de objetivos que van más allá de lo puntual de la gestión de las migraciones en el territorio nacional o de las relaciones diplomáticas. Permite ver los intercambios entre lo interno y lo externo que a la hora de estudiar gobernabilidad migratoria tiene gran utilidad porque recupera las instancias internacionales (regionales y globales) para la definición de la política migratoria nacional. Esos intercambios se observan también en instancias multilaterales donde la gestión de las migraciones a nivel local es llevado, problematizado y consultado con actores internacionales. Particularmente en la reconfiguración del vínculo argentino-venezolano, la gestión migratoria de población venezolana en territorio argentino es una vía sobre la cual la política exterior toma forma y se desarrolla, es decir que es un vector dentro de las relaciones diplomáticas nacionales.

Otros ejemplos de diplomacia migratoria en relaciones estatales bilaterales y multilaterales son las negociaciones en materia migratoria entre Estados Unidos y México; México y Guatemala; Turquía y la Unión Europea, el asilo político a Julian Assange en la embajada ecuatoriana en Reino Unido. En el caso de la Argentina, ejemplos de esto lo encontramos en el reclamo de reciprocidad en atención en salud por parte del gobernador jujeño, Gerardo Morales, a las autoridades nacionales bolivianas.

A continuación, se desarrollarán los encuadres teóricos y epistemológicos desde los dos campos de estudio en cuestión integrando lo migratorio y la política exterior que permitirán analizar el caso bajo una mirada que los integre, necesaria para el estudio de la diplomacia migratoria.

2.1 Los estudios de las migraciones internacionales

La teoría de los factores expulsión-atracción (*Push-Pull*) explica el movimiento de trabajadores extranjeros según la diferencia de salarios entre los países de origen y de los de destino. Por su parte, la teoría del mercado dual se enfoca en el factor de atracción, por el cual existe una demanda de mano de obra para sectores informales, precarios y peligrosos que no son cubiertos por los trabajadores locales y también en otras actividades como la construcción, hotelería y turismo, y agricultura (Gosh, 2002). La teoría del sistema mundial comprende al fenómeno migratorio como efecto de los desequilibrios provocados por la globalización.

Estas teorías encierran cierto reduccionismo económico que dificulta la comprensión del proceso integral (Modolo, 2013). En cambio, la teoría de las “redes migratorias” incorpora aspectos extra-económicos y colectivos que exceden lo estrictamente” individual de las teorías previamente mencionadas, tanto familiares, amigos o connacionales ofrecen información, y otros recursos cruciales para la migración. (pág. 41).

Independientemente de los motivos laborales o económicos tomados en consideración por el o la migrante a nivel individual, en esta tesis interesa analizar las políticas públicas enfocadas en la gobernabilidad de las migraciones. Sin caer en estatocentrismos que excluyan factores culturales o económicos en la decisión de migrar, es posible dar cuenta del rol que tienen las agencias del Estado. Esto se debe, en primer lugar, a que son los Estados los que determinan quién es nacional y quién extranjero. Como segundo factor, cabe destacar que son los Estados los que regulan los movimientos en sus fronteras. Además, definen las condiciones de la permanencia de extranjeros/as en sus territorios nacionales, que en conjunto con los dos factores previamente mencionados dan forma a la política migratoria.

Por lo tanto, se adoptará el concepto de gobernabilidad tomado de Mármora (2010) y Gosh (2002), dado que pone el foco en la gestión que hacen los Estados de las migraciones internacionales y dan cuenta de otras escalas de donde emanan prácticas, medidas y saberes sobre la movilidad internacional, como la global, habilitando un análisis multiescalar de la gobernabilidad migratoria. Se desarrollará y ejemplificará este concepto a lo largo de la tesis, mostrando la pertinencia de su aplicación para el caso de la gestión de la inmigración venezolana en Argentina bajo el gobierno de Cambiemos.

2.2. Gobernabilidad de las migraciones y política migratoria

Se comprende por gobernabilidad migratoria al ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características y efectos de los movimientos migratorios. También, abarca las posibilidades, capacidades e intencionalidad por parte de los Estados para dar respuestas a esas demandas en el marco de la ley y eficacia (Mármora, 2010), donde la administración efectiva tiene por objetivo una migración que se dé de forma ordenada, predecible y productiva, y por ello, más manejable (Gosh, 2002).

Existen dos dimensiones a considerar para lograr la gobernabilidad migratoria: una objetiva y otra político-cultural. Por un lado, la dimensión objetiva se compone de elementos como las causas o las características de los movimientos migratorios y efectos de los mismos. Esta dimensión responde a las preguntas de ¿quiénes?; ¿desde dónde?; ¿cuántos?; ¿por dónde ingresan? Por ejemplo, en el caso analizado en esta tesis esas preguntas serían ¿cuál es el perfil socioeconómico de las venezolanas y los venezolanos que llegan a la Argentina? ¿cuántas son mujeres? ¿cuántas y cuántos son profesionales de salud? ¿vienen familias con menores y adultos mayores? ¿cuáles son las rutas que emplean para llegar al país? ¿ingresan por fronteras aéreas? Si entran por fronteras terrestres ¿fue a través de la frontera con Brasil o la frontera con Bolivia o la chilena?

Por otro lado, la dimensión político-cultural responde a valores y cuestiones éticos, actitudes y relaciones sociales que se dan entre migrantes y las sociedades de origen y aquellas que los reciben, es decir toma en consideración las interacciones entre las distintas partes de la migración internacional. Esta se asocia a preguntas como ¿las migraciones internacionales son positivas? ¿alguien se favorece? ¿representan una amenaza para este país? ¿qué se les exige? ¿qué se espera de los inmigrantes? Aplicadas al caso de esta tesis podrían ser ¿qué aportes hacen los migrantes venezolanos a la Argentina? ¿qué expectativas tienen ellas y ellos al migrar aquí? ¿cómo ven sus familias y círculos sociales que se quedaron en Venezuela el hecho de migrar a la Argentina?

A partir de estas dos dimensiones, las perspectivas asumidas para comprender el fenómeno migratorio se articulan entre el derecho soberano de los Estados sobre la entrada y residencia de personas en su territorio, y el reconocimiento del “derecho a tener derechos” de los migrantes (Mármora, 2010).

En la gobernabilidad migratoria, en donde se incorporan y evalúan esas dos dimensiones, la objetiva y la político-cultural se plantea una política migratoria. A la misma se la comprende como el conjunto de mecanismos legales y administrativos articulados generalmente desde la institución del Estado y desde otras instituciones supranacionales, que regulan el acceso al territorio, la estancia y el establecimiento, la integración socioeconómica y cívica de los inmigrantes y el disfrute de derechos ciudadanos, así como la incorporación a la comunidad política (López Sala en Canelo et al., 2018). La función y atributo de los Estados en regular sus fronteras y la permanencia de los extranjeros en sus territorios deben ser considerados en el marco del proceso de globalización actual y de la relativa libertad del movimiento de las personas (Mármora, 2010).

La política migratoria puede considerarse parte de la política pública si es comprendida desde una conceptualización amplia que la define

“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. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro del curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Oslak y O’Donell, 1995:112).

La política pública en general yuxtapone el sistema el político, el administrativo y el social en función de problematizaciones de la realidad y necesidades de la sociedad, que ocurre principalmente en el ámbito de lo político siendo implementada por los cuadros administrativos (Busso, 2019).

Bajo esta lectura, la formulación de políticas migratorias implica, por ende, una problematización de la realidad desde enfoques epistemológicos y político-sociales sobre qué es la migración en un espacio y momento en particular. Existen problemáticas como el narcotráfico y la criminalidad, problemas en los sistemas públicos de salud y de educación que a pesar de no estar directamente vinculados con el hecho de migrar internacionalmente pueden asociarse con la inmigración. Esto dependerá del signo político del gobierno y la correlación de fuerzas de organizaciones de la sociedad civil y otros actores, como los medios de comunicación. La asociación entre migración y delitos y déficits en los servicios públicos dan como resultado agendas securitarias y restrictivas.

Por el contrario, incluir en la discusión o definición de la cuestión migratoria la perspectiva de los derechos humanos de las y los extranjeras/os, el desarrollo humano junto con el económico o el cultural y político, el desarrollo de zonas de fronteras y la libre movilidad, entre otros aspectos, moldean en otro sentido el tratamiento que una sociedad pueda hacer de la inmigración. Si bien la política migratoria puede hacer énfasis en derechos o en seguridad, estos elementos suelen estar presentes en todas las políticas migratorias, especialmente considerando los cambios que se han dado en materia de seguridad, reconfiguraciones y redefiniciones que son también epistemológicas, - como se desarrollará más adelante en este capítulo- que incluyen el control de fronteras estatales y de la movilidad de las personas.

Contraria a la gobernabilidad de las migraciones, la desgovernabilidad o la disfuncionalidad del modelo de gobernabilidad migratoria, se da por la falta de respuestas político-sociales adecuadas por parte de los gobiernos frente a esta cuestión, lo que genera una visibilización negativa de la misma (Mármora, 1997). La desgovernabilidad o mal manejo puede favorecer a un uso securitario de las migraciones, representando a los y las inmigrantes como enemigos externos y en tanto chivo expiatorio para explicar problemas internos. A continuación, se desarrolla el término y concepto modelo de gobernabilidad migratoria.

2.2.2 Modelos de gobernabilidad migratoria

En esta tesis se entenderá por modelo de gobernabilidad migratoria a los posibles esquemas de manejo de lo migratorio que los Estados pueden aplicar, se entrelaza con la idea de gobernabilidad migratoria y define a la política migratoria. Aquí se describirán 3 modelos:

- 1) El modelo de gobernabilidad migratoria de los “beneficios compartidos” parte del principio que las migraciones pueden proporcionar beneficios tanto a los países de origen como a los de recepción, en tanto las mismas sean ordenadas y regulares (Mármora, 2010). La migración es segura si es regular, y por lo tanto se fomentan las llamadas migraciones circulares, realizadas dentro de acuerdos entre la demanda y oferta de los mercados laborales de los países. Este modelo encuentra relación con la teoría del mercado dual mencionada previamente, donde se contempla la demanda de

mano de obra extranjera para ciertos sectores económicos. El modelo de beneficios compartidos implicaría medidas por parte de los gobiernos de los países receptores para fomentar la igualdad de oportunidades y trato igualitario para los extranjeros en sus mercados de trabajo.

- 2) El modelo de desarrollo humano para las migraciones parte de una posición ética que considera los derechos de la persona migrante como el centro de toda política migratoria y rechaza la inclusión de la misma dentro de las políticas de seguridad. Defiende el derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia social para los y las migrantes. Este modelo no se reconoce el calificativo de “ilegal” para el migrante en situación irregular, considerando esta última una contravención administrativa y no un delito
- 3) El modelo de la securitización de las migraciones pone el eje en las seguridades nacional, social-cultural y laboral del país receptor. Bajo este modelo el migrante es visto como una amenaza potencial debido a su posible vinculación con el terrorismo internacional, narcotráfico, delincuencia en general, por lo tanto, se restringen los derechos de migrantes en función de su situación de regularidad migratoria o nacionalidad (Campesi, 2012; Mármora, 2010). El modelo securitario se genera cuando se securitiza la migración internacional, separándola de otras tantas movilidades humanas posibles (Alonso Meneses, 2012). La irregularidad migratoria es considerada sinónimo de ilegalidad y el migrante ilegal es comprendido, en muchos países y regiones del mundo, como alguien que comete un delito por el cual debe ser sancionado con la detención y la deportación a su país de origen o donde sea recibido (Mármora, 2010). Las medidas dentro de este modelo pueden traducirse en intentos para reforzar la vigilancia del movimiento de las personas, especialmente en las zonas de frontera, a partir de controles que actúan como represas, o también con medidas represivas (Alonso Meneses, 2012).

Como resultado de la sistematización del estado del arte sobre la inmigración en Argentina del último período y de la política exterior implementada durante el gobierno de la alianza de Cambiemos aquí se sostiene que las políticas migratorias adoptadas se acercaron marcadamente hacia el modelo de securitización de las migraciones (Abal

Melella et al., 2020; Benneti Ivanovich, 2019; Caggiano, 2017, Canelo, 2016; Gil Araujo, 2019).

Si bien se identifican y reconocen medidas puntuales específicas para las y los nacionales de Venezuela que buscaron cubrir déficits en sus trayectorias migratorias, el marco o enfoque para la gobernabilidad de las migraciones de Cambiemos fue securitario conllevando a la vulneración de ciertos derechos de los inmigrantes en la República Argentina. Cabe aclarar que esta tesis no se propone analizar en profundidad y extensión los impactos de esas medidas en sus trayectorias migratorias. Se reconoce el tratamiento diferencial que el gobierno argentino hizo respecto de la inmigración venezolana en relación con el resto de la población migrante y extranjeros en el país, creando un sujeto migrante que explicaba y sobre la cual se fundamentaba parte de la política exterior dirigida hacia la República Bolivariana de Venezuela y su gobierno.

A continuación, se retoma el concepto de diplomacia migratoria para explicar el desarrollo diferencial que Cambiemos hizo de la inmigración venezolana, en un marco de un modelo securitario de la migración en el país a nivel general. El empleo del concepto de diplomacia migratoria identifica la elaboración conjunta de la política migratoria y de la política exterior en relación con Venezuela.

2.3 Diplomacia migratoria

Jacques Ramírez (2020) emplea el concepto de diplomacia migratoria para comprender los cambios en la materia durante el gobierno de Lenin Moreno en Ecuador, entre 2017 a la actualidad, frente a la llegada de inmigrantes venezolanos. Si bien la normativa ecuatoriana contaba ya con vías de regularización para esta población, en 2019 por medio del Decreto Presidencial 826¹⁴ se creó la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias (VERHU) para aquellos que hubieran ingresado de manera regular a través de puntos de control migratorio al territorio de Ecuador o que se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el plazo de permanencia. Esta visa impuesta planteó un giro humanitarista, en línea con las

¹⁴ Decreto Presidencial 826 del 26 de julio de 2019. Ver en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/acuerdo_ministerial_103_medidas_migratorias_a_favor_de_ciudadanos_venezolanos0169571001567716139.pdf

denuncias efectuadas por el gobierno ecuatoriano respecto a la situación interna venezolana y su gobierno.

A diferencia del caso ecuatoriano, en Argentina la principal vía de acceso a la regularidad migratoria para venezolanos es aquella incluida en la Ley de Migraciones, y no se ha creado un instrumento específico o permiso puntual para esta nacionalidad, ya que a pesar de buscar resolver problemáticas en la documentación de menores venezolanos entre otros aspectos, el Programa de Regularización para nacionales de Venezuela de la Disposición 520/2019 de la Dirección Nacional de Migraciones, no crea vías nuevas de regularización, ni tampoco las limita, como sí sucedió en Ecuador de acuerdo a lo que señala Ramírez (2020). Esto denota fortaleza y efectividad de los Acuerdos de Residencia para nacionales del Mercosur, por medio de los cuales las venezolanas y venezolanos adquieren una residencia regular en Argentina aún luego de que Venezuela fuera expulsada del bloque. La Disposición 520/2019 será desarrollada en el capítulo IV.

Tomando la definición de Oslak y O'Donnell de política pública, considerada como un conjunto tanto de acciones como también de omisiones, queda como interrogante abierta a futuras investigaciones y trabajos, ampliar y profundizar las preguntas y respuestas en torno a los motivos y razones por los cuales no se establecieron nuevos mecanismos regularizadores.

La gestión de la inmigración venezolana permitió al gobierno construir un sujeto migrante asociado con un momento histórico en la región en particular, marcado por la migración venezolana en tanto consecuencia del gobierno de Nicolás Maduro. Esta construcción del sujeto migrante permitió la diferenciación de su gobernanza migratoria respecto de la de los gobiernos del Frente para la Victoria mostrándose activo tanto a nivel local, regional y global frente a uno de los flujos más importantes en las últimas décadas en América Latina. Esta construcción en base a la mayor visibilidad adquirida en los últimos años en la vida urbana de Buenos Aires y otras ciudades argentinas y presencia en medios de comunicación en general, instaló la idea de un nuevo momento de la realidad sudamericana, una nueva oleada o fase en la integración regional con nuevos escenarios de movilidades humanas, de nuevos gobiernos y actores con incidencia en lo migratorio. Esta “sudamericanización” expresaba el nuevo escenario regional y a su vez alimentaba líneas para la acción política en materia migratoria y de relaciones internacionales.

Asimismo, cabe mencionar que las medidas dirigidas a venezolanas y venezolanos en el país, ubicaron el origen de los déficits y dificultades en sus trayectorias migrantes en el exterior, en la disfuncionalidad burocrática del Estado venezolano. De esta forma no se reconocían disfuncionalidades y problemas en la propia gestión de la inmigración, por ejemplo, vacíos y lagunas en la política migratoria argentina, probablemente como resultado y efecto del tratamiento diferencial que Cambiemos hizo de la inmigración venezolana respecto del resto del colectivo migrante en el país, dejando en un segundo plano el funcionamiento general.

Esto demuestra que ninguno de los modelos explicados se da en forma pura. Las características de gobernabilidad de cada uno de ellos son presentadas como “tipos ideales” que corresponden a perspectivas predominantes en las políticas migratorias de los Estados. Sin perjuicio, como fuera mencionado, de que el modelo adoptado por Cambiemos haya sido marcadamente securitario.

2.4 La securitización de las agendas internacionales

Tras el fin de la Guerra Fría y el desmembramiento del bloque soviético, la expansión geográfica del capitalismo se dio bajo la doctrina neoliberal redefiniendo del rol del Estado (Sandoval Goes, 2015). Las reconfiguraciones se expresaron en su función social interna como redistribuidor de la riqueza, y también en términos del alcance de su soberanía frente a otros Estados y organismos internacionales. Ello exigió por parte del Estado una redefinir a su población en tanto individuos, y no ya principalmente a través de los sectores de la economía como se daba durante el Estado de Bienestar.

Considerando estas reconfiguraciones a nivel mundial, si se toma a la seguridad internacional como un campo disciplinario dentro de los estudios de relaciones internacionales, se comprende que, como sostiene Orozco:

“el poder y la investigación por la paz han perdido su centralidad como conceptos articuladores del debate en la disciplina, por lo que se ha buscado un nuevo concepto que permita abordar los fenómenos que no estaban previstos, ni tratados por los conceptos anteriores” (2006:163).

Es decir, en el campo de los estudios de relaciones internacionales, se ha desplazado el eje de interés, pasando del poder y de qué maneras las distintas relaciones interestatales

pueden generar paz o guerra, al concepto-idea de seguridad, que tiene como contracara al concepto-idea de amenaza.

En América Latina, estas asociaciones y transformaciones político-epistemológicas responden a la geopolítica global posterior a la caída del bloque socialista, donde las políticas de seguridad promovidas por los Estados Unidos englobaron bajo la noción de nuevas amenazas a nuevos enemigos externos e internos. Las mismas pondrían en riesgo la estabilidad de los gobiernos y Estados, incluyendo

“una gama muy heterogénea de fenómenos criminales (narcotráfico, terrorismo), problemáticas sociales derivadas de la desigualdad (migraciones, conflictos sociales, indigenismo, populismo radical) e, incluso, de fenómenos naturales (inundaciones, terremotos). Para enfrentarlas, se prescribió el uso de las Fuerzas Armadas” (CELS, 2017:86).

Dentro de las concepciones de seguridad internacional surgidas posteriores al fin de la Guerra Fría y en el contexto de globalización neoliberal, se advierten cuatro modelos basados en respectivos conceptos centrales: 1) seguridad global, no sólo por el alcance mundial de la misma sino también por incorporar a la seguridad de los Estados, la de las personas y del planeta; 2) seguridad societal, aquella que advierte la amenaza a la identidad de algunos grupos sociales frente a cambios adversos; 3) seguridad democrática, que hace énfasis en la necesidad de alcanzar consensos de los cuales se desprenden la defensa de los Derechos Humanos y el estado democrático como condición para el desarrollo de dichos acuerdos; y por último, 4) seguridad humana que hace hincapié en el deber del sistema internacional de intervenir humanitariamente en aquellos casos en que los individuos estén amenazados, sea por los propios Estados u otros actores ilegales (Orozco, 2006).

El desplazamiento del Estado como único objeto referente incorporó al individuo, siendo éste la base irreductible de la seguridad (Orozco, 2005). Así, el referente central de la seguridad se remite a la preservación del ser humano y a las condiciones materiales necesarias para el desarrollo libre de sus capacidades (Orozco, 2006). Bajo esta lectura redefinida de la seguridad, la incorporación de potenciales amenazas a una problemática de la realidad se la conoce como la securitización de esa cuestión. Vale decir que el concepto de securitización es empleado “para caracterizar el proceso mediante el que la comprensión de un concreto fenómeno político y social se ve mediada por una óptica securitaria” (Campesi, 2012:5).

La óptica securitaria es un marco teórico-político, mediante el que se tematiza una creciente pluralidad de cuestiones. A su vez, es “producido por actores políticos y burócratas de la seguridad, que logran canalizar miedos y ansiedades hacia determinados argumentos, construyendo una legitimación para su intervención, o la extensión de prerrogativas” (IDEM). Como sugiere Ole Waeber, “cuando un problema es ‘securizado’ produce determinados modos de afrontarlo: amenazas estratégicas, defensa” (1995:65).

En Argentina a partir de la victoria electoral de Cambiemos se verifica esta transición de la noción de seguridad asumida por el Estado, donde la seguridad nacional se vería desestabilizada por las mencionadas nuevas amenazas, formuladas como peligros colectivos para toda la sociedad (CELS, 2017). Así, se observa que algunos aspectos de la realidad social buscan ser capilarizados entre la población en general como peligros reales concretos para la seguridad personal e integridad física de las personas. Esta operación alimenta la noción de escenarios domésticos de alta complejidad que imponen urgencias a resolver, generando un alineamiento de la política exterior como un instrumento para aportar a la solución de los problemas internos (Frenkel y Azzi, 2018).

La política pública expresa estas nociones de nuevas amenazas y escenarios internos de urgencia, por ejemplo, en la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017. La política exterior en particular se va definiendo a partir de un análisis que abarca lo global y lo local, de la interacción constante entre los ámbitos internos y externos (Busso, 2019). La política exterior considera desigualdades de tipo estructural del sistema internacional junto al peso desigual que condicionantes globales tienen en las naciones de la periferia (Frenkel y Azzi, 2018). Si se toma a la idea de condicionantes en tanto límites, restricciones y condicionamientos externamente forzados sobre la política exterior nacional (en materia migratoria), se observa que durante el gobierno de Cambiemos, no representaron fuertes limitaciones ni recortes a la mirada nacional, sino por el contrario la proyección regional de la gestión migratoria de población venezolana se dio en un contexto regional que favorecía y demandaba gobernabilidad de los flujos de refugiados y migrantes de Venezuela. Como será desarrollado en capítulos siguientes, la gobernabilidad de la movilidad humana de venezolanos y venezolanas contó con el respaldo, tanto político como financiero de potencias europeas y de los Estados Unidos.

2.4.1 La securitización de las migraciones internacionales

Camposi (2012) sostiene que el concepto de securitización da cuenta del proceso de construcción (política, social y epistemológica) que impulsa a una cuestión de la política pública a la esfera de la seguridad por medio de una retórica del peligro preordenada a justificar la adopción de medidas especiales que exceden el marco jurídico y los procedimientos ordinarios de decisión política.

La securitización de las migraciones internacionales se explica a partir de las transformaciones en los paradigmas hegemónicos de la seguridad internacional iniciados a partir de los atentados a las Torres Gemelas en septiembre de 2001 que puso el foco en la movilidad humana (Llamas, 2016), pero que encuentran su primera génesis en la post Guerra Fría como previamente fuera señalado. A continuación, se explican los paradigmas securitarios en la gobernanza migratoria.

2.4.1.1 Los tres paradigmas en la securitización de las migraciones

Se distinguen tres paradigmas que explican la securitización del fenómeno migratorio.

1. El primer paradigma describe a las migraciones como un peligro para el orden público y la seguridad del Estado donde “el vínculo entre migraciones e incremento de la inseguridad se consolida de dos formas, uno más vinculado al orden público interno (aumento del desorden urbano y criminalidad común), y otro ligado a la seguridad nacional que define a las migraciones como una amenaza estratégica de carácter transnacional, como la criminalidad organizada y el terrorismo internacional.
2. En cambio, el segundo paradigma apunta a lo político-identitario y “considera que la migración pone en peligro el equilibrio étnico y cultural de la sociedad de destino, estimulando al racismo y el radicalismo político” activando en el debate político y público retóricas securitarias, orientadas a legitimar una aproximación policial al asunto (Camposi, 2012: 7).
3. Por último, se encuentra el tercer paradigma, aquel que define a la migración como una amenaza de naturaleza socioeconómica donde los inmigrantes aparecen como competidores ilegítimos en el mercado de trabajo y beneficiarios espurios de la asistencia ofrecida por el sistema del Estado de Bienestar.

Bajo esta visión de securitización, las políticas migratorias se diseñan como parte de la seguridad nacional y en base a la doctrina que la sustenta, desarrollando tecnologías de control de fronteras y de control de residencia de extranjeros. El vínculo entre control de fronteras y policía (entendida como autoridad represiva) ha acabado por constituir el lugar común según el cual el movimiento de las personas es una actividad sospechosa, potencialmente ligada a la criminalidad organizada y al aumento del desorden. Esto ha situado a determinadas personas caracterizadas por su movilidad, especialmente aquellos que son etiquetados como migrantes, en el centro de una serie de discursos y prácticas securitarios. Esta construcción por la cual habría que asegurar y proteger las zonas de frontera de vectores de (nuevas) amenazas, el inmigrante, lleva a pensar en sujetos que son vistos como “sujetos de frontera” que trasladan sobre sí (aun habiendo ingresado al país de forma regular), un carácter de amenaza y peligrosidad por ser asociado al crimen internacional organizado y narcotráfico, como si arrastrara una condición que lo vuelve sospechoso y susceptible de delinquir (Carrera en Campesi, 2012).

Consideraciones finales

El modelo de gobernabilidad migratoria se definirá a partir de las percepciones y demandas sociales y, las capacidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas al fenómeno, incorporando dimensiones objetivas y dimensiones culturales y políticas, definiendo la política migratoria, con el objetivo de volver a la migración ordenada, predecible y productiva. La formulación de la política migratoria parte de una problematización de la realidad con visiones epistemológicas y político-sociales sobre el fenómeno y se traduce en el conjunto de mecanismos legales y administrativos articulados desde la institución del Estado y otras instituciones supranacionales destinado a regular el acceso, la estancia y la integración socioeconómica y política de los inmigrantes.

Las agendas migratorias securitarias y restrictivas devienen de la asociación que pueda hacer el gobierno y las instituciones entre inmigración y asuntos como narcotráfico, criminalidad y déficit de los sistemas públicos de servicios, entre otras problemáticas. La securitización de las migraciones internacionales, debe ser leída como una posible respuesta de los Estados en el marco del proceso globalización neoliberal y las transformaciones económicas y sociales que ésta ha generado en las últimas tres

décadas. La securitización de las migraciones puede dividirse en tres paradigmas: el primero que las señala en tanto peligro para el orden público y la seguridad del Estado; el segundo apunta al balance étnico y político-cultural de la sociedad de acogida y, por último, el tercer paradigma define a la inmigración como una amenaza socioeconómica y para el funcionamiento de los servicios públicos.

El modelo de gobernabilidad migratoria instalado por Cambiemos fue securitario y se vincula con la idea de las nuevas amenazas producidas en tanto peligros colectivos para toda la sociedad y sus individuos, activando la creación de chivos expiatorios sobre la inmigración en el país. A través de las políticas los individuos son categorizados con ciertos status y roles, definiendo clasificaciones y delineando identidades, legitimando relaciones de poder que promueven una forma de organización de la sociedad (Canelo, 2016).

A su vez, la política exterior expresa aquellas nociones de nuevas amenazas y escenarios internos de urgencia, al mismo tiempo que se define a partir de un análisis de los ámbitos internos y externos. En el caso de la gestión migratoria de población venezolana, se dio en un escenario global que exigía gobernabilidad migratoria en general y particularmente para esa población, contando además con el apoyo de las potencias occidentales. De esta forma se llevó adelante una operación donde la gestión migratoria general y de otras nacionalidades quedaron invisibilizados o visibilizados negativamente. El concepto de diplomacia migratoria en esta tesis es empleado porque sirve a recuperar tanto las instancias internacionales como el fenómeno global de la securitización de las migraciones por un lado, y por el otro por incorporar la gestión de la inmigración venezolana dentro de los objetivos de la política exterior nacional durante el mandato de Cambiemos.

Capítulo III: La gestión general de la inmigración durante el gobierno de Cambiemos

Retomando los enfoques teóricos y epistemológicos desarrollados en el capítulo anterior, en éste interesa estudiar cómo fue el desarrollo de la gestión migratoria en general durante el gobierno de Cambiemos. Se tomarán en consideración múltiples aristas y decisiones de gestión por parte de las autoridades argentinas, a nivel nacional y en jurisdicciones subnacionales. Esta combinación de escalas habla de una mirada general y formas de gestionar lo migratorio por parte de Cambiemos.

En el capítulo IV se analizarán las medidas especialmente dirigidas a la población de Venezuela, para lo cual es necesario previamente comprender el cuadro general de la migración en Argentina regida por un modelo securitario. Bajo este modelo, es que debe comprenderse la gestión de la inmigración de venezolanos y venezolanas.

3.1 El modelo de gobernabilidad migratoria en la Argentina durante el gobierno de Cambiemos

Hacia fines de 2015 se inició en la Argentina un proceso caracterizado por la implementación de políticas de redistribución regresiva del ingreso a favor de las fracciones vinculadas a los agronegocios y al sector financiero, en desmedro de los sectores populares (Abal et al., 2020; Araujo, 2019). En pos de garantizar la gobernabilidad se profundizaron las políticas represivas, regresivas y restrictivas en términos de acceso a derechos, donde el empleo de chivos expiatorios apuntó a legitimar parte de esas políticas. En este sentido, ciertos estudios realizados en el país dan cuenta de las transformaciones normativas que se generaron en torno a la temática migratoria, señalando un cambio de paradigma (Abal et al., 2020).

El DNU 70/2017 firmado por el expresidente Mauricio Macri es uno de los principales instrumentos considerados en la producción bibliográfica para afirmar el cambio de modelo o enfoque hacia uno de carácter securitario (Abal et al., 2019; Benetti Ivanovich, 2019; Caggiano, 2017).

La sección siguiente explicará y desarrollará los elementos tenidos en cuenta a partir de los cuales se comprende al modelo migratorio implementado por Cambiemos como uno de tipo securitario.

3.1.1 Paradigmas securitarios de las migraciones durante el gobierno de Cambiemos

Tomando el modelo de securitización de las migraciones elaborado por Campesi y desarrollado en capítulo II, en este apartado se reflexionará sobre los paradigmas mediante los cuales fue securizado el fenómeno migratorio en la Argentina de Cambiemos. Estos paradigmas se identificaron en la gestión migratoria de Europa en las últimas décadas y tienen pertinencia para explicar el manejo de las migraciones durante el período de estudio. Cabe señalar que el segundo paradigma no fue identificado a lo largo del trabajo de investigación de esta tesis por responder a otro contexto geográfico, social y político diferente. Se presentará cada paradigma en una sección diferente.

3.1.1.1 Primer paradigma: la seguridad amenazada

Según este paradigma se describe a la inmigración como un peligro para el orden público y la seguridad del Estado. En el caso de la Argentina esa asociación se estableció vinculando la inmigración con amenazas estratégicas, desorden urbano y criminalidad, y responden a los posicionamientos adoptados por Cambiemos en los debates regionales y globales sobre narcotráfico y terrorismo y en las respuestas estatales a la protesta social (CELS, 2017). Como informa esta institución, ya desde 2016 los márgenes de tolerancia por parte de las autoridades locales al uso del espacio público como ámbito de reclamos o para el desarrollo de actividades económicas dependieron de la correlación de fuerzas y del poder relativo de los actores involucrados. Un ejemplo lo constituye la comunidad senegalesa, quien denunció un gravísimo incremento –en cantidad e intensidad- de diferentes formas de persecución y violencia por parte de las policías de nivel subnacional desde 2016, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la de La Plata y en diferentes localidades del conurbano bonaerense sur.

Desde el recambio de gobierno nacional en diciembre de 2015 se produjeron grandes operativos policiales para desalojar a los vendedores ambulantes de la calle Avellaneda en el barrio de Flores, en CABA. Al mismo tiempo, se desplegaron operativos y allanamientos contra lo que se denunciaba como mafias, intentando mostrar la persecución a los manteros como parte del combate contra el crimen organizado. Como logró testimoniar el CELS (2017:111): “En la ciudad somos perseguidos como si

fuéramos ladrones (cuando no lo somos, como así tampoco redes, ni mafia ni punteros), con la policía, la Interpol, Migraciones”. En el caso de la ciudad bonaerense de La Plata, el gobierno local tomó medidas semejantes contra vendedores ambulantes de origen senegalés, repetidamente hostigados por la Policía de la provincia de Buenos Aires y por grupos de choque municipales. Cabe mencionar que durante el mandato de Mauricio Macri, la CABA¹⁵, la provincia de Buenos Aires y su capital, la ciudad de La Plata, fueron gobernados por dirigentes de la alianza de Cambiemos.

Uno hecho de gran repercusión en CABA se dio el 5 de junio de 2018 cuando un ciudadano senegalés fue violentamente abordado en la vía pública por la policía local y fue gravemente herido e imputado en dos causas judiciales (Amnistía Internacional, 2018)¹⁶. Dos días después, luego de una importante acción de la comunidad en rechazo al accionar de la fuerza de seguridad del 5 de junio, la policía de la Ciudad realizó un operativo que incluyó más de 20 allanamientos en distintos hoteles y viviendas de ciudadanos senegaleses y en locales comerciales donde trabajaban, deteniendo a 16 de ellos por más de 24 horas¹⁷. Ya en junio de 2017, Mutuma Ruteere, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Discriminación Racial, había expresado su preocupación por la escalada de violencia contra migrantes procedentes de África en Argentina, expuestos al acoso y la extorsión por la policía, sin poder acceder a mecanismos de protección. Otro punto abordado por el Relator Especial fue el

“acceso a la justicia para los grupos vulnerables –desde las poblaciones originarias hasta los migrantes y afrodescendientes (...). Las dificultades en acceder a la justicia se vinculan con las barreras del idioma, los conocimientos limitados sobre las leyes, las dificultades en encontrar una orientación jurídica adecuada.” (PNUD, 2016; sin paginación)

¹⁵ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido gobernada por la alianza Propuesta Republicana - PRO desde 2008 luego de la victoria de Mauricio Macri en las elecciones generales de segunda vuelta del 24 de junio de 2007 donde obtuvo el 60,96% de los votos. El entonces Vicejefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta del mismo partido político que Mauricio Macri, asumió la Jefatura de la ciudad el 10 de diciembre de 2015 luego de haber ganado las elecciones generales en segunda vuelta el 19 de julio con el 51,64% de los votos.

¹⁶ Ocurrió en el barrio de Flores en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las fuerzas de seguridad golpearon brutalmente a uno de los manteros, que terminó internado con una fractura expuesta y pérdida de sangre <https://www.tiempoar.com.ar/nota/brutal-golpiza-de-la-policia-de-la-ciudad-a-un-vendedor-ambulante-senegales>

¹⁷ Ocurrió en la zona de Once en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://www.tiempoar.com.ar/nota/denuncian-persecucion-racista-y-xenofoba-a-los-migrantes-de-senegal>

Puede aseverarse que siempre existió un componente disciplinador y otro racista en las fuerzas de seguridad argentinas, que fue exacerbado durante el período de gobierno de Cambiemos (Tiempo Argentino, 2018 (a)).

Por otra parte, en agosto de 2016 el Ministerio de Seguridad de la Nación y el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires firmaron un acuerdo por el cual la Ciudad le cedió a aquel ministerio instalaciones para la creación de un espacio de detención para inmigrantes que incumplieran la Ley 25.871 de Migraciones. Este centro daría respuesta al futuro aumento en la necesidad de espacios de detención para migrantes provocado por los mayores incumplimientos a dicha ley, que se endurecería a partir del Decreto 70/2017 meses después. La noticia provocó una profunda preocupación y repudio entre las organizaciones de migrantes, asociaciones de defensa de los derechos humanos, ciertos medios de prensa locales y extranjeros, sectores académicos, políticos y organismos internacionales, entre otros (Canelo, 2017). Al mismo tiempo de anunciar el endurecimiento de las sanciones contra migrantes que poco tiempo después se verificarían, el comunicado de la creación del centro de detención daba cuenta de nuevas lecturas e interpretaciones de la Ley Nacional de Migraciones que reorganizaron y rejerarquizaron prioridades, recursos y herramientas. Por ejemplo, en el comunicado de la DNM¹⁸ donde se informaba del centro se señalaban a las detenciones como método para combatir la irregularidad migratoria, sin embargo “en el espíritu de la ley (25.871) la expulsión para sancionar la irregularidad migratoria es el último recurso que puede utilizar el Estado, y ello dando intervención previa al Poder Judicial (Art. 61)” (Canelo, 2017:1). El centro de detención para migrantes no fue abierto finalmente.

La Ley de Migraciones en su artículo 17 comprende que es el Estado quien proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras. Este artículo se desprende de lo planteado por el 4, que considera el derecho a la migración como esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad.

¹⁸ Actualmente la noticia y sus modificaciones directamente desaparecieron del portal de la DNM. Hasta octubre 2016 el comunicado estaba publicado en la sección Noticias de la página de la DNM, exactamente en <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?noticia=3187>

3.1.1.2 Segundo paradigma: la identidad nacional en riesgo

El segundo paradigma dentro de la securitización de las migraciones apunta a la cuestión político-identitaria y étnica. En este caso se considera que la migración pondría en peligro el balance étnico y cultural de la sociedad de acogida, generando ambientes favorables al racismo y el radicalismo político, despertando en el debate político y público retóricas securitarias (Campesi, 2012). Así, emergen los términos identidad, equilibrio y cultura como un bien a proteger frente a las amenazas que implicaría la transformación social de las sociedades occidentales actuales provocadas por la inmigración internacional. Esto implica en un primer momento, la construcción de la etnicidad como un bien nacional y, luego su conversión en un elemento de movilización política (Stavenhagen, 2001).

En el caso de la Argentina durante el gobierno de Cambiemos no se ha podido identificar discursos o medidas por parte del Poder Ejecutivo que presenten a las inmigraciones internacionales en Argentina como un factor de desbalance y ruptura del equilibrio étnico-cultural de la sociedad nacional.

Este paradigma de la securitización de las migraciones expresa preocupaciones o intereses presentes en las agendas de los gobiernos de la Unión Europea y en los estudios migratorios de ese continente, contexto de producción de los paradigmas de securitización de las migraciones. Puede sostenerse que las agendas políticas de la Argentina durante el gobierno de Cambiemos no abrevaron en este paradigma.

3.1.1.3 Tercer paradigma: amenaza socioeconómica

El último paradigma sobre el que se sostiene el modelo de securitización identifica en la inmigración internacional una amenaza de tipo socioeconómico. Así, este fenómeno genera la sensación que los extranjeros son competidores ilegítimos en el mercado de trabajo e ilegítimos beneficiarios de los servicios públicos. Este paradigma, a diferencia del segundo, sí se dio en Argentina durante el gobierno de Cambiemos.

De acuerdo con la OIM, en el caso de la Argentina en “2015 el Gasto Público Social Nacional (GPSN) destinado a migrantes ascendió a la suma de \$40.829 millones (0,7% del PBI) y representa poco más del 4,9% del GPSN en línea con el peso que los migrantes tienen en el total de la población (4,5% según el Censo 2010)” (OIM,

2018(b): 91). En términos de gasto público destinado a migrantes, la institución más relevante fue la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que concentró más del 80% de los recursos que se destinaron a este colectivo, mientras que el 20% restante se distribuyó entre el Ministerio de Desarrollo Social (5,7%), de Educación (3,8%), de Salud (2,9%) y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2,8%) (IDEM).

Estas cifras muestran una correlación entre el peso demográfico de la población extranjera en la Argentina con el gasto público destinado a los migrantes en las cuentas públicas. Sin embargo, el 27 de febrero de 2017, pocas semanas después del Decreto 70/2017, diputados nacionales por Cambiemos presentaron un proyecto de ley para limitar el acceso gratuito a los servicios públicos de salud y educación a extranjeros con residencias permanentes únicamente en base del criterio de reciprocidad entre Estados, excluyendo a otras categorías migratorias como las temporarias. El proyecto no prosperó.

Según el artículo 22 de la Ley de Migraciones N° 25.871¹⁹:

“Se considerará “residente permanente” a todo extranjero que, con el propósito de establecerse definitivamente en el país, obtenga de la Dirección Nacional de Migraciones una admisión en tal carácter. Asimismo, se considerarán residentes permanentes los inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres.”

El expediente del proyecto recién mencionado, presentado por la Unión Cívica Radical que integra la Alianza Cambiemos junto a otros nueve diputados del mismo bloque²⁰, señalaba que respecto de los inmigrantes que revistan la condición de “residentes temporales” (la categoría temporal no existe en la Ley de Migraciones, temporaria es el término legal), “residentes transitorios” y “residentes precarios” gozarían del acceso a tales servicios (de salud) y bienes públicos de manera gratuita a condición de reciprocidad. Según los autores del proyecto, cuando no se registrare reciprocidad de trato, y no existiere convenio suscrito, el Poder Ejecutivo podría fijar tasas retributivas o aranceles para que las personas que los recibieren afronten el costo de los servicios. Esto hubiera desplazado a la salud como derecho humano en incumplimiento a la Ley de Migraciones en su artículo 8 que señala que:

¹⁹ Ley de Migraciones N° 25.871. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

²⁰ Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/02/27/diputados-de-cambiemos-presentaron-el-primer-proyecto-que-busca-cobrarles-a-los-extranjeros-por-educacion-y-salud/>

“No podrá negársele a restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”

El recorte de derechos a extranjeros basándose en criterios como la categoría migratoria o la reciprocidad entre Estados señala los esfuerzos políticos para naturalizar la desigualdad entre argentinos y extranjeros, donde el hecho de ser extranjero plantea una relación espuria y de aprovechamiento y abuso al país, por lo cual son merecedores de menos derechos que los argentinos y argentinas (Melella et al.,2020). Por otro lado, si la lógica o único criterio para la gestión de las migraciones fuera la reciprocidad sería imposible gestionar la residencia de la población extranjera en la Argentina (Pacecca, 2018).

El planteo desconoce además el artículo 6 de la Ley de Migraciones que sostiene que

“el Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”.

Por otro lado, a escala subnacional en la provincia norteña de Jujuy el gobernador Gerardo Morales anunció la implementación de un régimen de reciprocidad en materia de salud con países limítrofes. En rueda de prensa junto al entonces Jefe de Gabinete de Ministros, Marcos Peña, el gobernador sostuvo que:

“mientras esto no ocurra (por el acuerdo de reciprocidad), nosotros le vamos a cobrar la atención de salud a todos los extranjeros (...) Creo que pasa por una cuestión esencial que tiene que ver con la reciprocidad, que es la base para garantizar el principio de la igualdad, y yo creo que no hay reciprocidad” (El Tribuno, 2018).

Este proyecto fue aprobado en febrero de 2019 y se convirtió en la Ley provincial 6.116, con el título “Creación de Sistema Provincial de Seguro de Salud para Personas Extranjeras”²¹. Es de destacar que recibió el apoyo explícito y total por parte de la primera línea de funcionarios del gobierno nacional. Morales argumentó entre los motivos de esta decisión, el uso de los hospitales públicos por parte de la población de nacionalidad boliviana que reside en Jujuy. El principal argumento para el cobro de tasas a nacionales de otros países para el acceso a los servicios de salud fue el de

²¹ Ver en: <https://www.infobae.com/politica/2019/02/07/jujuy-aprobo-una-ley-para-cobrarles-la-atencion-medica-a-los-extranjeros/>

reciprocidad, que fue señalado como un acto de desigualdad e injusticia cometido por parte del Estado boliviano, dado que este país no ofrece acceso universal a la salud para extranjeros. Dentro de la relación con Bolivia, la cuestión migratoria ha sido un tema de particular importancia sobre el cual han surgido momentos de crisis (Corigliano, 2018). El proyecto tomó escala nacional, al tratarse de las relaciones exteriores de la Argentina, donde el entonces canciller Jorge Faurie, brindó total apoyo al gobernador jujeño de la Unión Cívica Radical, integrante de la alianza Cambiemos.

Como fuera mencionado en capítulos anteriores, el ejemplo jujeño constituye un ejemplo de diplomacia migratoria. Sobre la base de elementos migratorios, en este caso, acceso gratuito a la salud de extranjeros, se despliegan los objetivos diplomáticos mayores, como el distanciamiento y confrontación con el gobierno nacional de Bolivia. En julio de 2019 el gobierno argentino y el boliviano firmaron un acuerdo de “cooperación entre ambos países en materia de asistencia médica en establecimientos de salud pública, sistemas de vigilancia epidemiológica y acciones sanitarias en las zonas fronterizas”²². El acuerdo establece la reciprocidad para la asistencia médica en casos de urgencias y emergencias en establecimientos de salud pública para a ciudadanos de una de las naciones que se encuentren en el territorio de la otra, independientemente de su estatus migratorio.

3.1.2 La falta de reciprocidad en otros casos de diplomacia migratoria

En el planteo de la reciprocidad como criterio y fundamento supone el trato equivalente que los Estados hacen de los extranjeros de un país en su territorio nacional en base al trato que sus nacionales reciben en el otro y, al ser construido como el pilar para definir quién goza o no de derechos busca consolidarse como principio.

Se registran diferentes ocasiones donde la diplomacia migratoria no tiene reciprocidad. Ejemplo de ello pueden ser la aplicación de medidas como la limitación del acceso a la salud gratuita a portadores de ciertas categorías migratorias que no afectó únicamente a los inmigrantes temporarios. En la Argentina esta medida perjudica a las personas refugiadas, especialmente a las procedentes de Siria, que ingresaron al país con un

²² Ministerio de Salud de la Nación. Nota de prensa oficial del 19 de julio de 2019. “Convenio de asistencia sanitaria recíproca”. Ver en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-y-bolivia-firmaron-convenio-de-asistencia-sanitaria-reciproca>

visado humanitario especial de residencia temporaria con vigencia por dos años (Pacecca, 2018). Además, también perjudica a los propios migrantes venezolanos que no tengan residencia permanente, lo que demuestra colisiones entre los objetivos humanitarios argumentados en las medidas dirigidas a venezolanos (que serán detalladas en el capítulo siguiente) y la normativa provincial con apoyo nacional.

El planteo del requisito de reciprocidad en materia de atención en salud como condición para el acceso a los servicios públicos es una manera de responsabilizar a las personas por decisiones de los gobiernos y Estados, supeditando el derecho humano a la salud a la diplomacia y relaciones exteriores y “profundiza condiciones de desigualdad y discriminación basadas en el origen nacional y en las siempre fluctuantes relaciones intergubernamentales —que exceden a los migrantes” (Pacecca, 2018: sin paginación).

El alegado principio de reciprocidad no se verifica en la Disposición 589 de la DNM²³ de marzo de 2016 que exceptuó a las y los ciudadanos de los Estados Unidos de América del pago de la tasa de turista, a pesar de que este país exige visa a la ciudadanía argentina. Esta excepción se estableció argumentando:

“Que ante la necesidad de fortalecer con ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA las relaciones bilaterales tendientes a impulsar el comercio y el turismo, coadyuvando a la creación del marco propicio para incentivar actividades culturales, científicas, tecnológicas, y económicas, y a fin de sentar las bases estratégicas migratorias, y dar cumplimiento a los compromisos asumidos por la REPÚBLICA ARGENTINA en materia de integración y movilidad de los migrantes, resulta procedente suspender el cobro de la tasa de reciprocidad referida por el plazo de NOVENTA (90) días o hasta el dictado por parte del Poder Ejecutivo del proyecto de decreto propiciado por esta Dirección Nacional que efectúe su derogación.” (Disposición 589 DNM, 2016)

Lo mismo ocurrió con el caso de Australia. Mediante la Disposición 3908-E/2017²⁴ se suspendió el cobro de la tasa prevista para el ingreso al territorio argentino a ciudadanos de ese país, siendo que los nacionales argentinos y argentinas deben tramitar una visa paga para viajar hacia allí. La argumentación se alinea con aquella de la Disposición sobre el visado a ciudadanos estadounidenses, y uno de sus fundamentos es

“Que resulta necesario fortalecer con AUSTRALIA las relaciones bilaterales tendientes a impulsar el comercio y el turismo, coadyuvando a la creación del marco propicio para incentivar actividades culturales, científicas, tecnológicas y económicas, con el fin de sentar las bases estratégicas

²³ Ver Disposición 589/2016 de la DNM del 31 de marzo de 2016 en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-589-2016-259932/texto>

²⁴ Ver Disposición 3908-E de la DNM del 23 de junio de 2017 en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/276305/norma.htm>

migratorias, y dar cumplimiento a los compromisos asumidos por la REPÚBLICA ARGENTINA en materia de integración y movilidad de los migrantes, por lo que resulta procedente adoptar un temperamento similar al estipulado mediante Disposición DNM N° 589/16 respecto de los nativos de aquel país” (Disposición 3908-E DNM, 2017).

En ambas disposiciones de la DNM el argumento geopolítico es el de mayor peso, dado que no se esgrimen otros argumentos de tipo humanitario o de documentación por ejemplo, que refuerzan la idea de una movilidad internacional con menores requisitos y más accesible económicamente. Por otro lado, la necesidad manifiesta de fortalecer las relaciones bilaterales tanto con Estados Unidos como con Australia, es un patente ejemplo de que en materia migratoria y de movilidad de personas no suele haber coincidencias entre los intereses de los países de origen y los de destino (Pacecca, 2018, sin paginación). Estas disposiciones representan otro caso donde la movilidad territorial de las personas es parte de la argumentación y despliegue de la política exterior de la Argentina, mostrando un correlato entre la normativa migratoria y las relaciones internacionales y constituyen casos de diplomacia migratoria. La falta de reciprocidad en este aspecto con estos dos países occidentales habla de la inserción internacional que Cambiemos llevó adelante, donde debido al peso desigual por ser un país de la periferia del sur no habilitó el trato igualitario de los argentinos en esos países pero no fue tampoco problematizado desde las cúpulas políticas.

Consideraciones finales

La manera de problematizar la cuestión migratoria en la Argentina está marcada por la segmentación a partir de lo cual puede fragmentarse a la totalidad del colectivo de extranjeros residentes. Como parte de las medidas adoptadas y operaciones discursivas desplegadas por Cambiemos aparece la construcción de una otredad que no merece ciertos derechos, marcando una distinción entre aquellos extranjeros legítimos y aquellos que representarían una amenaza social -por diversos motivos-, un peligro para quienes sí son reconocidos como portadores de derechos. Esta división habilita asignarles a dichas partes o segmentos distintos órdenes de peligrosidad y dificultades para su gobernabilidad. Estas operaciones tienen efectos directos en la vida de esas

personas que quedan excluidas, implicando además posibles prácticas cotidianas de autoestigmatización y auto-exclusión.

Por otro lado, el alegado principio o criterio de reciprocidad se verifica no se aplica para todos los casos, donde las facilidades en la movilidad y derechos de los extranjeros están definidas a partir de criterios como el interés o necesidad en las relaciones bilaterales. Esto se integra dentro del marco normativo general que tomó una dirección de securitización de las migraciones, con efectos criminalizadores, estigmatizantes y de recorte de derechos para la globalidad de las y los extranjeros en Argentina teniendo como eje el DNU 70/2017 además de otras medidas en un sentido securitario ya descrito.

A continuación, el capítulo IV se concentrará en describir y explicar las medidas impulsadas para la gestión de la inmigración venezolana por parte del gobierno de Cambiemos.

Capítulo IV: La migración venezolana y su gestión durante el gobierno de Cambiemos

En este capítulo se presentará el estudio de caso de la inmigración venezolana entre 2015 y 2019 en Argentina. Para ello, se iniciará el recorrido analizando la información sobre ingresos regulares de esa población al país y sobre residencias otorgadas por la Dirección Nacional de Migraciones en el período indicado. Luego, se describirán las principales características sociodemográficas de la referida población. Para finalizar, se examinarán las medidas adoptadas por el gobierno de Cambiemos referidas a la gestión de la inmigración durante el período de estudio, centrandó la atención en la normativa migratoria en general y en aquella especialmente direccionada a venezolanas y venezolanos.

4.1 Los datos estadísticos oficiales sobre población venezolana en Argentina

El análisis de las cifras de movimientos, saldos migratorios y residencias otorgadas constituyen parte de la dimensión objetiva registrada por las autoridades y mediante su análisis se pueden dilucidar los mecanismos regulares a los cuales venezolanas y venezolanos pueden acceder.

El total de población venezolana en la Argentina entre 2015 y 2019 mostró un aumento del 1.028%, según cifras de presentadas por la OIM- América del Sur²⁵, pasando de 12.856 en 2015 a 145.000 hacia finales de 2019. Este crecimiento fue resultado de saldos migratorios positivos para los años 2015, 2016, 2017 y 2018.

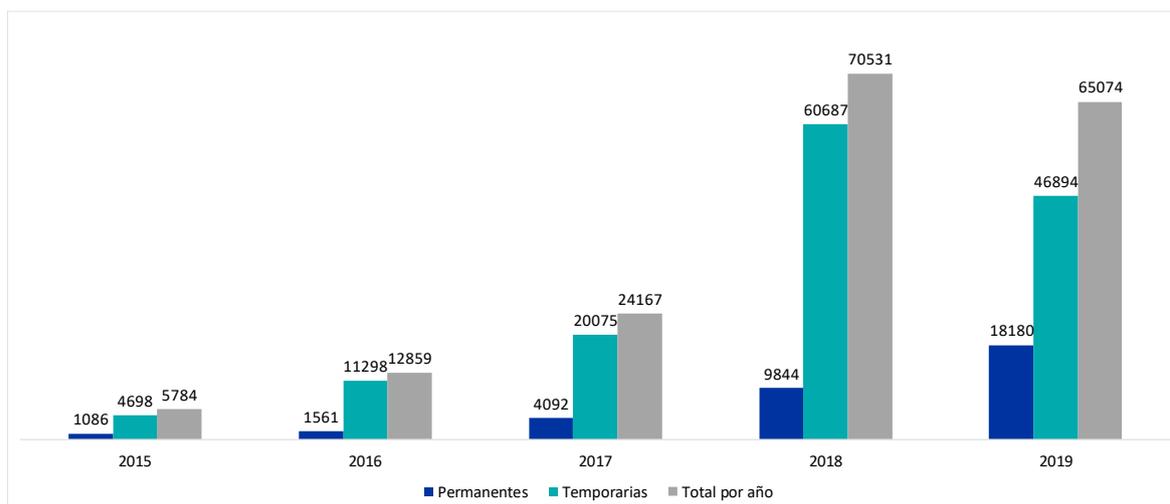
En cuanto a las residencias²⁶, en 2015 se otorgaron cerca de 6.000, mientras que en 2016 rozaron las 13.000 y poco más de 24.000 en 2017. En 2018 creció a aproximadamente 70.000, en 2019, con una leve caída, llegaron a las 65.000. De esta forma, para el período 2015 – 2019 el total acumulado de residencias temporarias y permanentes otorgadas a nacionales de Venezuela fue de 178.415. Cabe mencionar que las y los venezolanos pueden acceder a esta condición en la Argentina de manera regular, gracias al Acuerdo de Residencia para nacionales del MERCOSUR, a pesar de

²⁵ Informe Tendencias Migratorias en América del Sur -República Bolivariana de Venezuela. Diciembre 2019. Disponible en: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela_ES_Diciembre_2019_v02_baja.pdf

²⁶ En todos los casos se contabilizarán las residencias otorgadas temporarias y permanentes.

la expulsión de Venezuela del bloque en 2017. Otra vía para obtener un permiso de estadía regular en el país es a través de la solicitud de asilo, que tuvo una baja representación: hubo solo 1.077 solicitantes para el período 2015-2018 (Pacecca, 2019).

Gráfico 1: Evolución de las residencias temporarias y permanentes otorgadas a nacionales venezolanos entre 2015 y 2019 por la Dirección Nacional de Migraciones



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OIM 2019²⁷

4.2 El perfil sociodemográfico de los y las inmigrantes venezolanos en Argentina

Como parte de las tareas que incluye el primer objetivo específico de esta tesis se desarrollará en este apartado una caracterización sociodemográfica general de la corriente migratoria de nacionales de Venezuela en Argentina.

Las experiencias de las personas que se desplazan internacionalmente deben ser analizadas tomando en consideración diversos niveles que aportan a posicionar las trayectorias individuales en el contexto más amplio de las dinámicas sociales. Conocer ciertas características que hacen al perfil sociodemográfico de quienes migran (género, edad, educación, ocupación, situación conyugal, hijos e hijas, etc.) permite comprender

²⁷ Ver Informe Tendencias Migratorias en las Américas – República Bolivariana de Venezuela, Diciembre 2019 de la Organización Internacional para las Migraciones – Oficina Regional para Sudamérica. Ver en:

https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela_ES_Diciembre_2019_v02_baja.pdf y el Portal de Datos migratorios en la Argentina de OIM. Ver en: <http://argentina.iom.int/co/portal-de-datos-migratorios-en-argentina>

mejor las circunstancias en las que se encuentran en los primeros tiempos en el lugar de destino (Pacecca, 2019).

El análisis de las características sociodemográficas de la población venezolana inmigrada se basará en 2 fuentes recuperadas del estado de la cuestión, que son el Informe de Investigación “Venezolanos/as en Argentina. Un panorama dinámico (2014-2018)” (de ahora en más Informe I), elaborado por María Inés Pacecca, y el Informe “La migración de venezolanos en la Argentina” (a partir de ahora el Informe II), de Roberto Salvador Aruj. Ambos estudios se basan en encuestas a nacionales de Venezuela. El Informe I tomó 100 entrevistas en profundidad a migrantes, refugiados/as, solicitantes de asilo y representantes de asociaciones venezolanas, habiendo todos y todas inmigrado entre 2014 y 2018. El Informe II, por su parte, se basa en una encuesta representativa realizada al azar, en las ciudades de Mendoza, Córdoba, Rosario, Neuquén y La Plata, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a 1.200 venezolanos que participaron del plebiscito sobre la Asamblea Constituyente “El Pueblo Decide”.

A continuación, se presenta de manera sintética datos generales sobre edad, estado civil y educación de las y los migrantes venezolanos en Argentina.

Edades. De acuerdo con el Informe I, se observa que casi la mitad de la población venezolana al arribar a la Argentina tenía entre 25 y 34 años y un quinto entre 35 y 44 años. Una pequeña porción migró luego de los 55, principalmente para reunirse con sus hijos e hijas inmigrados años previos. Así, dos tercios de las personas entrevistadas migraron antes de cumplir los 35 años. De similar manera, el Informe II indica que el 43,1% tenía entre 26 y 35 años y un 17% entre 36 y 45. De esta forma, se observa un predominio de la población joven en el caso de migrantes de Venezuela a la Argentina.

Conyugalidad. Según el Informe I el 29% de los entrevistados y entrevistadas eran solteros, valor que para el Informe II asciende al 63,4%. La proporción de personas unidas (de manera consensual o por matrimonio) asciende al 33,1% en el Informe II, siendo que en el Informe I el valor es de 58%.

Educación. De acuerdo con el Informe I, más del 60% de las personas entrevistadas llegó a la Argentina con un título terciario o universitario, proporción similar a la presentada por el Informe II, que es de 65,1%. Si bien en el primer informe no se

pregunta por educación de posgrado, el Informe II señala que el 12,2% de la población encuestada tenía ese nivel de título académico.

A modo de resumen, en términos generales la inmigración venezolana en Argentina es predominantemente joven y tiene características socioculturales que permiten una dinámica integración socio-económica, donde el alto nivel educativo que presenta les permite incorporarse a otras ramas o actividades laborales acordes a su formación profesional (Aruj, 2018; Pacecca, 2019). Estas características favorecen a ciertas representaciones sociales donde los venezolanos y venezolanas no representarían una “carga” para el Estado argentino, donde la ecuación es favorable en términos de los aportes económicos que esta población puede hacer a la sociedad argentina. En las normativas dirigidas a la migración venezolana durante el gobierno de Cambiemos, como se indicará más adelante, se observa este tipo de lecturas, donde el Estado debe habilitar y alentar el desarrollo de los potenciales de las y los venezolanos en el país.

4.3 Las normativas que gestionan la inmigración venezolana

Considerando el período diciembre de 2015 a diciembre de 2019, se identifican tres instancias de la normativa argentina que afectaron a los ciudadanos venezolanos: 1) la Ley 25.871²⁸ de Migraciones, aprobada en 2003, sancionada en 2004 y reglamentada en 2010, 2) el Decreto 70²⁹ de Necesidad y Urgencia del 2017 que modificó a la ley migratoria y la Ley 346 de Ciudadanía³⁰, y 3) tres medidas dirigidas específicamente a venezolanos: la Resolución 230E/18³¹ del Ministerio de Educación, la Disposición 594/2018³² (DNM) y la Disposición 520/2019 (DNM). A continuación, se analizará esta documentación.

²⁸ Ver Ley 25.871 de 2004 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

²⁹ Ver Decreto de Necesidad y Urgencia 70 de 2017 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271245/norma.htm>

³⁰ El DNU 70/2017 modificó los requisitos para acceder a la nacionalización y no se ajustaba a lo establecido por la Constitución Nacional, que exige dos años de residencia continua. El decreto fijaba el requisito indispensable de dos años con residencia temporaria y permanente.

³¹ Ver Resolución 230/2018 en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=22C74E1DA0A0E09E2E85055559D95EF4?id=306732>

³² Ver Disposición 594/2018 en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/178907/20180216>

4.3.1 La normativa migratoria general

La ley 25.871 fue aprobada por el Congreso de la Nación en 2004³³, durante la presidencia de Néstor Kirchner; fue reglamentada en 2010 durante la de Cristina Fernández de Kirchner por medio del Decreto 616³⁴. Esta normativa supuso un cambio en la mirada sobre el y la migrante internacional, pasando de ser considerados una amenaza a la seguridad nacional a ser comprendidos como sujetos de derecho (Denardi, 2017). Luego de 130 años la Argentina volvió a tener una ley migratoria sancionada por el parlamento nacional por vía regular, a diferencia de la ley vigente hasta entonces, conocida como Ley Videla de 1981, promulgada durante la última dictadura cívico-militar (Pedone et al., 2019).

La Ley de Migraciones incorporó artículos para garantizar el debido proceso judicial frente a procedimientos de expulsión, además de instar a las autoridades migratorias a la regularización de la situación administrativa de extranjeras y extranjeros en el país. A su vez, se incorporó el Acuerdo sobre Residencia para los nacionales de los Estados partes del Mercosur del año 2002 que entró en vigor en 2009, inicialmente firmado por los países miembro del bloque y posteriormente ratificado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Los nacionales de Venezuela pueden acceder a la residencias temporarias y permanentes mediante lo establecido por estos acuerdos a pesar de haber sido expulsada del Mercosur en agosto de 2017.

El Acuerdo sobre residencia del Mercosur representa un instrumento clave hacia la libre circulación de personas en América del Sur, proclamando un conjunto de beneficios para los ciudadanos de los países firmantes, representando una superación frente a alternativas como amnistías o las regularizaciones de inmigrantes sin deber egresar y reingresar al territorio. Sus objetivos se sintetizan en reglas comunes para la tramitación simplificada de residencias por parte de los ciudadanos de los países firmantes a partir del criterio de nacionalidad. Por otro lado, el Acuerdo establece una serie de derechos a la circulación además del acceso a la salud y a la educación, a la reunificación familiar y a transferir de manera libre las remesas, así como del derecho a ejercer una actividad laboral (OIM, 2018).

³³ La Ley 25.871 entró en vigencia en enero de 2004 bajo la presidencia de Néstor Kirchner y se reglamentó en mayo de 2010 por medio del Decreto Reglamentario 616 de dicho año bajo la presidencia de Cristina Fernández.

³⁴ Ver decreto 616/2010 en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>

La Ley de Migraciones fue modificada en enero de 2017 por medio del DNU 70 firmado por el presidente Mauricio Macri. Los principales argumentos presentados por el ejecutivo para su dictado fueron dos: por un lado, se mostraron datos estadísticos de manera tergiversada sobre el porcentaje de población extranjera en el sistema penitenciario federal, y por el otro, se argumentó que la aplicación de la Ley de Migraciones producía trámites administrativos y judiciales que dificultaban el cumplimiento de las funciones de la autoridad migratoria (CELS, 2017).

Existe consenso en el campo de los estudios migratorios respecto al carácter criminalizador y securitario de este decreto, ya que habilitó procedimientos de detención y deportación exprés para los extranjeros sometidos a cualquier tipo de proceso judicial que tuviera como consecuencia posible una pena privativa de la libertad, sin garantizar el derecho a la defensa ni el acceso a la justicia. Se ampliaron, a su vez, los motivos para la cancelación de radicaciones otorgadas y la denegación de las solicitudes de radicaciones o renovaciones. También se vio directamente recortado el derecho a la unidad familiar, derecho humano que había sido incorporado en la Ley de Migraciones. Esto es consecuencia de la discrecionalidad ampliada de la Dirección Nacional de Migraciones, que pasó a poder exigir a la persona extranjera con conflictos con la Ley Penal, que acredite el vínculo económico y afectivo con sus familiares, para lo cual, sin embargo, no se estableció un procedimiento (Gil Araujo, 2019).

El gobierno nacional afirmó en diversas ocasiones que su política migratoria estaba destinada a la regularización de todas aquellas personas que vinieran a “enriquecer” el territorio argentino, como lo hicieron el entonces Secretario de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural y Diversidad, Claudio Avruj, al momento de la presentación argentina ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en diciembre de 2016 o bien durante la presentación del entonces Director de Migraciones, Horacio García, en la audiencia de oficio convocada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en marzo de 2017 (CELS, 2017). Sin embargo, en 2016 la Dirección Nacional de Migraciones suspendió el Programa de Abordaje Territorial que llevaba adelante dicha repartición desde el año 2013. Mediante ese programa se brindaba información y colaboraba en los trámites de regularización. Asimismo, se cerraron delegaciones de la Dirección en la provincia de Buenos Aires (Nejamkis en Villarreal, 2018; CELS, 2017). El Programa de Abordaje Territorial no fue reemplazado

por otra herramienta o medida que favoreciera la regularización e información a la población migrante.

Estas decisiones dan cuenta de una nueva lectura sobre la migración, donde la regularización no es concebida como derecho cuyo pleno goce exige que el Estado la facilite, sino más bien un problema de seguridad. Frente a este problema, deben incrementarse los mecanismos de control y sanción, instrumentalizando los operativos de control de permanencia como herramienta para su intimidación y no para informar y guiar en las vías para regularidad administrativa (Canelo et al, 2017).

Bajo este funcionamiento general de tipo restrictivo y securitario, donde se vio perjudicada la regularización de las extranjeras y extranjeros en el país, se adoptaron medidas dirigidas particularmente a la inmigración venezolana aduciendo se trataba de una corriente migratoria generada por causas humanitarias (Pedone et al. 2019). Esas medidas serán analizadas a continuación a fin de cumplir con el objetivo 1 de esta tesis de describir esa inmigración y las decisiones en torno a su gestión.

4.3.2 Las medidas específicas dirigidas a la inmigración venezolana

Las medidas específicas adoptadas durante el gobierno de Cambiemos dirigidas a los nacionales de Venezuela en la Argentina en el período 2015-2019 fueron: la Resolución 230E/18³⁵ del Ministerio de Educación, la Disposición 594/2018³⁶ (DNM) y la Disposición 520/2019³⁷ (DNM).

La Resolución Ministerial 230E del Ministerio de Educación del 9 de febrero de 2018 faculta a la Dirección Nacional de Gestión Universitaria a la convalidación de títulos, diplomas o grados académicos universitarios expedidos por instituciones universitarias reconocidas por las autoridades competentes de la República Bolivariana de Venezuela, a través de la aplicación del procedimiento unificado para la convalidación de títulos universitarios. Esta resolución hace referencia al volumen significativo de solicitudes de revalidaciones de títulos universitarios de Venezuela, que “ponen en evidencia la

³⁵ Ver Resolución 230E/2018 en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=22C74E1DA0A0E09E2E8505559D95EF4?id=306732>

³⁶ Ver Disposición 594/2018 en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-594-2018-306895/texto>

³⁷ Ver Disposición 520/2019 en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-520-2019-319449>

compleja situación política, económica y social que presenta esta nación en la actualidad” (Considerando N°6 de la Resolución). Asimismo, en relación con la Constitución Nacional y por razones netamente humanitarias corresponde brindarles solución a estos profesionales para ejercer lícitamente su profesión. También, se califica de migración forzada a la emigración venezolana por lo que las instituciones deben “explorar formas concretas y significativas de expresar la solidaridad” (Considerando N°8 de la Resolución).

Por su parte, la Disposición 594 del 14 febrero de 2018 autorizaba a la Dirección Nacional de Migraciones “a arbitrar medidas operativas y administrativas (...) 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” (Artículo N° 1).

Los primeros considerandos se apoyan en decisiones de política exterior por parte del gobierno de Mauricio Macri, como la Declaración Presidencial del Mercosur sobre la situación en Venezuela del 21 de junio de 2017 suscripta en Mendoza³⁸ y la aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático suscripto en San Pablo el 5 de agosto de ese mismo año. También se toma en consideración que “una de las medidas de protección de derechos es la simplificación de los trámites de acceso a la residencia y a la documentación, facilitando así la regularidad del extranjero y los mecanismos de acceso a la justicia para el ejercicio efectivo de sus derechos” (Considerando N°6). Se señala, además, que ante el conocimiento de la existencia de gestores o personas que lucran con el trámite de validación de títulos de ciudadanos venezolanos, la DNM busca implementar medidas para brindar acceso a la residencia que incluye, entre otros, la prórroga de plazos originalmente concedidos para la presentación de la documentación requerida para la prosecución de un trámite, al mismo tiempo de informar a la población venezolana en Argentina de este tipo de prácticas fraudulentas.

La Disposición 520³⁹ del 29 de enero del año 2019 de la DNM crea el Programa de Asistencia a venezolanos que flexibiliza los requisitos de ingreso y radicación alentado

³⁸Ver Acta del Consejo del Mercado Común en: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/65871_CMC_2017_ACTA01_ES.pdf

³⁹ Ver Disposición 520/2019 en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/201028/20190131>

la integración socio-económica para ciudadanos de Venezuela especialmente hacia las provincias argentinas del interior. Se permite a venezolanos el ingreso al territorio nacional con cédula de identidad o pasaporte vencidos por menos de dos años. Para los y las menores de nueve años que ingresen por vías terrestres con uno o ambos progenitores, se podrá aceptar excepcionalmente la partida de nacimiento, si no portase ni cédula ni pasaporte. Esta medida busca atender el hecho que para los niños y niñas venezolanos/as menores de 9 años no es obligatorio otro documento de identidad más que la partida de nacimiento. Si los padres lo desean, se puede tramitar el pasaporte para el cruce de fronteras internacionales.

A partir de 2016 la emisión de pasaportes en Venezuela comenzó a sufrir fuertes demoras, por lo que muchas familias parten del país sin el pasaporte y únicamente con la partida de nacimiento (Pacecca, 2019). La Disposición 520 reconoció ese problema en particular y convalidó a la partida de nacimiento de menores de nueve años como documento válido para el ingreso al territorio argentino.

En los considerandos de la Disposición, se hace referencia a la Resolución de la Organización de Estados Americanos (OEA) del 5 de junio de 2018⁴⁰ que señala que “ha ocurrido una alteración del orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela” y la organización urge al gobierno venezolano a garantizar la separación e independencia de los poderes constitucionales y restaurar la plena autoridad de la Asamblea Nacional. Al mismo tiempo, dicha resolución instruye al consejo permanente de la OEA a identificar medidas para apoyar a los estados miembros que reciben un creciente número de migrantes y refugiados venezolanos. Otro considerando de la disposición señala la crisis humanitaria venezolana por lo que debe brindarse herramientas de excepción que faciliten el acceso al territorio argentino y a la residencia.

Consideraciones finales

Se puede afirmar que las disposiciones y resoluciones adoptadas a favor de población venezolana en la Argentina, atienden dos aspectos puntuales: la integración

⁴⁰ Resolución sobre la situación de Venezuela. 5 de junio de 2018. Resoluciones y declaraciones aprobadas por la Asamblea General. Recuperado en marzo de 2021 en: <http://www.oas.org/es/sla/docs/AG07691S03.pdf>

socio-laboral a partir de la convalidación de títulos universitarios y los requisitos de documentación para la movilidad territorial. Ambas medidas, hacen referencia a procesos locales que requieren de algún tipo de documento externo emitido por las instituciones venezolanas, que no pueden entregar en tiempo y forma a sus nacionales. Se apunta, de esta forma, a una problemática general en el país de origen, la disfuncionalidad burocrática de Venezuela para documentar a sus propios nacionales. Este punto será retomado en el siguiente capítulo.

Por otra parte, el análisis de los documentos oficiales, en este caso normativa migratoria, además de brindar información sobre qué decisiones afectarán y cómo a la población venezolana, permite observar la mención a organismos internacionales. Esto permite visibilizar que los documentos de estos organismos interpelan a las políticas nacionales, expresando sus criterios y prescripciones. Asimismo, permite advertir que las políticas nacionales traducen esos criterios y prescripciones, a partir de normativa migratoria sobre venezolanos en este caso, y los justifican, difunden y utilizan para legitimar acciones, programas e instrumentos para la acción pública local (Rivera-Aguilera, 2017). Parte de sus justificaciones se respaldaron en resoluciones o declaraciones emanadas de organismos internacionales, como la OEA y agencias de Naciones Unidas, recurriendo a la mención a elementos exógenos para explicar y justificar decisiones endógenas. En estos documentos se identifica la estrategia de la diplomacia migratoria donde se observan las escalas que entran en juego y los organismos citados.

A partir del capítulo III y el IV se identifican dos niveles de la gobernabilidad migratoria aplicados por el gobierno de la alianza Cambiemos, uno general donde las asociaciones entre migración e inseguridad son parte del encuadre securitario y, otro específico que atendió problemáticas de la inmigración venezolana. Estos dos niveles dan cuenta del amplio espectro de actores y de escalas conjugados para el cambio de modelo migratorio. Al contraponer esos dos niveles se observa una inversión de la escala, donde el flujo de venezolanos es construido como el reflejo de una política atenta a la gobernanza migratoria sobre la cual el gobierno opera, gestiona y visibiliza fuertemente en diferentes niveles y ámbitos políticos. La hipervisibilización de la migración venezolana y su gobernabilidad regional y local sirvieron de instrumento para la invisibilización y visibilización negativa de otras trayectorias migratorias y a colocar bajo la esfera de seguridad a realidades del resto de los extranjeros en el país.

Capítulo V: Las articulaciones con los niveles regional y global

En este último capítulo se estudiarán las decisiones en política exterior vinculadas particularmente con la República Bolivariana de Venezuela mostrando el contexto regional y las formas en que se articularon dichas decisiones con otros gobiernos y otros actores en la escena política sudamericana para el período 2016 y 2019. La diplomacia migratoria del gobierno argentino abarcó la articulación con otros estados, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil el diseño e implementación de medidas normativas que apuntaron a cubrir problemáticas específicas y déficits en las trayectorias migratorias de la población venezolana migrante en la Argentina.

En un primer lugar se analizarán las nuevas instancias intergubernamentales donde el gobierno argentino participó, por el Proceso de Quito y Grupo de Lima. En un segundo momento, se considerarán los discursos de Mauricio Macri en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2018 y 2019.

5.1 Diplomacia migratoria: entre la reconfiguración de la integración regional y la gestión de la migración venezolana

En el Mercosur, Argentina y Brasil actuaron de forma coordinada para bloquear la asunción de Venezuela como país presidente del bloque. Ya al momento de asumir como presidente, Mauricio Macri expresó su posición de apelar a la Carta Democrática contra aquel país. En mayo del año 2016, Paraguay convocó a una reunión extraordinaria para evaluar la situación venezolana con vistas a justificar su suspensión aplicando el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (Míguez, 2017). En el mes de junio Uruguay finalizó su mandato, y los países miembros impidieron de hecho la asunción de Venezuela, concretándose la expulsión formal en agosto de 2017.

Como se ha explicado anteriormente, el despliegue de la diplomacia migratoria se dio en un contexto tanto nacional como regional de cambios y rupturas, principalmente en los signos políticos de los presidentes que llegaron al poder entre 2016 y 2019 en América del Sur, como Jair Bolsonaro, Lenín Moreno, Sebastián Piñera y, Donald Trump en los Estados Unidos. Además, las rupturas pueden leerse, como se explicó en el párrafo anterior, en la reconfiguración de los espacios de integración regional.

Por otro lado, aquellos cambios facilitaron la emergencia de Juan Guaidó⁴¹ en la escena regional y mundial, quien recogió en su figura y entorno apoyos de países sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay) y de Canadá y Estados Unidos, entre otros. Estos gobiernos lo reconocieron como presidente encargado luego de las elecciones celebradas en mayo de 2018 en Venezuela, donde Nicolás Maduro resultó ganador. Estas elecciones fueron desconocidas por gran parte de la comunidad internacional por considerar que no se garantizaba la transparencia ni condiciones democráticas, a partir de lo cual, aquellos países comenzaron a considerar a Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional, como interlocutor legítimo de las instituciones de la República Bolivariana de Venezuela y presidente interino hasta que se celebraran elecciones democráticas y transparentes.

La visita que Juan Guaidó hizo a la Argentina en marzo de 2019 y la conferencia de prensa ofrecida en la residencia presidencial de Olivos luego de la reunión con el ex presidente Mauricio Macri, fueron oportunidades donde Guaidó agradeció las medidas y decisiones tomadas a favor de los venezolanos en Argentina⁴². En esta visita, Elisa Trotta Gamus fue reconocida como Representante de Juan Guaidó y, meses después, en octubre de 2019, Cancillería Argentina reconoció oficialmente a Trotta Gamus como embajadora venezolana en Argentina, otorgándole las cartas credenciales⁴³.

Esto muestra el lugar que la gestión de la inmigración de origen venezolano ocupó en las agendas de política exterior.

A continuación, se analizarán ciertas instancias internacionales donde el gobierno argentino llevó la cuestión migratoria venezolana elaborándola como argumento y fundamento de su política exterior en contra del gobierno de Nicolás Maduro.

⁴¹ Juan Gerardo Antonio Guaidó Márquez es el presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela y parcialmente reconocido como presidente encargado del país. Es diputado nacional por el estado Vargas y perteneció al partido Voluntad Popular hasta enero de 2020. En enero de 2019 asumió como jefe del parlamento venezolano, y anunció que asumiría las responsabilidades del artículo 233 de la Constitución para convocar a nuevas elecciones nacionales.

⁴² Nota oficial de Prensa: Faurie: “La visita del presidente Juan Guaidó honra a la República Argentina”, sin fecha. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/destacados/faurie-la-visita-del-presidente-juan-guaido-honra-la-republica-argentina>

⁴³ Nota oficial de Prensa: Presentación Cartas Credenciales de embajadora Trotta. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/presentacion-cartas-credenciales-embajadora-trotta>

5.1.1 Las instancias multilaterales en América

En el siguiente apartado se observará la presencia de la cuestión migratoria en instancias internacionales intergubernamentales. A fines de estudiar la reconfiguración de los espacios de integración regional, se hizo énfasis en las nuevas instancias, es decir aquellas creadas durante el período 2015 – 2019 en América Latina como el Grupo de Lima y el Proceso de Quito. Éstas son instancias intergubernamentales fundadas en los últimos años en América Latina para atender a la cuestión de Venezuela, la situación de la emigración y la situación política interna del país y reflejan la reconfiguración de la integración regional, y son parte del contexto general de cambios y rupturas en América del Sur.

No entrarán bajo el análisis otros espacios como la Cumbre Sudamericana sobre Migraciones (CSM) por que es un foro de intercambio en lo migratorio creado en 2000, por fuera del período de análisis. Asimismo, tampoco se observará ni analizará al Grupo de Contacto Internacional sobre Venezuela, porque a pesar de contar con el apoyo de países sudamericanos, es una iniciativa originada en Europa. Se nombrará a la Organización de Estados Americanos (OEA) pero no se hará un análisis en profundidad de las decisiones y declaraciones de dicho organismo, porque su creación no se dio durante el período de estudio.

Por el contrario, sí se analizarán los discursos del entonces presidente Mauricio Macri en la Asamblea General de las Naciones Unidas por ser el principal organismo internacional y por comprender dentro de su estructura a agencias especializadas en movilidad humana como el ACNUR y la OIM.

5.1.1.1: El Proceso de Quito

El Proceso de Quito se originó en la capital ecuatoriana en septiembre de 2018 con miras a generar intercambio técnico, de información y de buenas prácticas en torno a la movilidad humana de los y las emigradas venezolanas en América Latina y el Caribe. Sus declaraciones no son vinculantes y, está integrado por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. A su vez, cuenta con un grupo de países amigos compuesto por Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Reino Unido y Suiza.

Bajo el período de análisis, 2015-2019, se identificaron 4 declaraciones emitidas por el Proceso de Quito que serán explicadas a continuación para poder dar cuenta de la diplomacia migratoria llevada adelante por el gobierno argentino en este espacio.

El 4 de septiembre de 2018 se firmó la Declaración Conjunta de la Primera Reunión Técnica del Proceso de Quito⁴⁴ con la participación de 11 países, donde los firmantes se comprometieron a facilitar la circulación de los venezolanos refugiados y migrantes. En el punto 5 de la declaración se exhorta al gobierno de Venezuela a tomar “de manera urgente y prioritaria las medidas necesarias para la provisión oportuna de documentos de identidad y de viaje de sus nacionales, como cédulas de identidad, pasaportes, partidas de nacimiento, partidas de matrimonio y certificados de antecedentes penales, así como de las apostillas y legalizaciones que fueran requeridas por sus ciudadanos en vista de la carencia de tales documentos” (Primera Declaración del Proceso de Quito). Se tomó esa determinación a partir de las limitaciones a la libre circulación y movilidad de los venezolanos, lo que puede generar inmigración irregular, además de las dificultades provocadas en la inserción socioeconómica en los países de acogida.

Por su parte, en el punto 6 los suscriptores acordaron, en línea con la legislación nacional de cada uno, acoger los documentos de viaje vencidos como válidos para fines migratorios. Para el caso de la Argentina, este punto se refleja en el Programa de Asistencia a venezolanos de la Resolución 520/2019 de la DNM sobre flexibilización de la documentación requerida y reconocimiento de pasaportes y cédulas venezolanos vencidos que se analizara en el capítulo anterior.

Medidas similares fueron incorporadas a lo largo de 2019 por Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Perú. El 21 de mayo de ese año Juan Guaidó, Presidente de la Asamblea Nacional y reconocido como presidente encargado por los países suscriptores al Proceso de Quito, decretó la extensión de los pasaportes venezolanos por cinco años⁴⁵. Esta medida desconoció aquella elaborada por el gobierno de Nicolás Maduro del año 2017 donde por medio del Decreto 3097⁴⁶ del 8 de octubre ya había prorrogado por dos años a partir de la fecha de su respectiva revalidación la vigencia de los pasaportes.

⁴⁴ Declaración Conjunta de la Primera Reunión Técnica del Proceso de Quito. Ver en: <https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/04/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>

⁴⁵ Decreto 6 del 21 de mayo de 2019. Centro de Comunicaciones: https://twitter.com/Presidencia_VE/status/1137094246748643329?ref_src=twsrc%5Etfw

⁴⁶ Decreto 3097⁴⁶ del 8 de octubre. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Ver en:

La Declaración Conjunta de la Segunda Reunión Técnica del Proceso de Quito, realizada los días 22 y 23 de noviembre de 2018, emitió el Plan de Acción ⁴⁷ para la articulación regional “respecto de la crisis migratoria de nacionales venezolanos en la región”. El cónclave apostó al fortalecimiento de los mecanismos de integración económica y social de nacionales venezolanos contemplando procesos de normalización migratoria, de acuerdo con las posibilidades y legislaciones de los países que integran el Proceso. Al mismo tiempo, se exhortó al gobierno venezolano a tomar medidas urgentes para la provisión oportuna de documentos requeridos para migrar. Se llamó a los países a brindar asistencia humanitaria a los venezolanos en la región y a establecer un sistema de información sobre estos migrantes en articulación entre agencias de Naciones Unidas, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur, la OEA, la Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM), la CSM y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La Declaración Conjunta de la Tercera Reunión Técnica⁴⁸ fue emitida luego de las reuniones del 8 y 9 de abril de 2019. En esta ocasión los países acordaron enfatizar la trascendental importancia de la cooperación internacional técnica y financiera, para contribuir a los esfuerzos que realizan los países de acogida, para continuar con la implementación del Plan de Acción. Reiteraron además la importancia de coordinar propuestas y acciones para visibilizar adecuadamente la crisis migratoria y humanitaria venezolana, a fin de gestionar, obtener y canalizar recursos y apoyo técnico y financiero internacionales con particular atención para propuestas para la validación técnica de los documentos de venezolanos y venezolanas. La declaración instaba a la comunidad internacional a destinar fondos no reembolsables para coadyuvar solidariamente a la atención provista por los Estados de tránsito y acogida de ciudadanos venezolanos en la región.

http://historico.tsj.gob.ve/gaceta_ext/octubre/8102017/E-8102017-5047.pdf#page=1

⁴⁷ Plan de Acción de la Segunda Reunión Técnica del Proceso de Quito. Ver en: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/Plan%20de%20Accion%20Quito2_20181123155743.pdf

⁴⁸ Declaración Conjunta de la Tercera Reunión Técnica. Ver en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5cec7e4e4.pdf>

En la Cuarta reunión del Proceso, sostenida el 4 y 5 de julio del 2019 en Buenos Aires, se emitió la IV Declaración Conjunta⁴⁹, donde los países expresaron su preocupación por la grave crisis política que estaba atravesando Venezuela, con efectos negativos sobre el plano migratorio, humanitario, económico y social, lo cual es señalado como una amenaza a la paz y la seguridad regional e internacional. En este sentido, se instan a todos los actores de la comunidad internacional a comprometerse y apoyar un pronto restablecimiento del orden institucional en Venezuela.

Es importante destacar el respaldo otorgado por la Asamblea General de la OEA celebrada en la ciudad de Medellín del 26 al 28 de junio de 2019, donde el organismo resaltó el papel del Proceso de Quito como mecanismo para la búsqueda de soluciones conjuntas y coordinadas para la atención de la crisis migratoria venezolana y sus efectos en la región. Adicionalmente se instó a los países miembros del MERCOSUR, de la CAN, del Sistema de Integración Centroamericano y de la Comunidad del Caribe a impulsar y gestionar al interior de dichas organizaciones el respaldo a la implementación del Plan de Acción de Quito y de la "Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires"⁵⁰, especialmente con el fin de avanzar en el instrumento de información sobre movilidad regional de migrantes venezolanos. Dentro de este punto, destaca la iniciativa de crear una Tarjeta de Movilidad Regional, que permitiría a quienes salen de Venezuela desplazarse por Latinoamérica sin necesidad de otros documentos de identificación.

Un prototipo de esa tarjeta fue presentado en las reuniones del 4 y 5 de julio por Elisa Trotta Gamus⁵¹. Esta propuesta va en línea con la iniciativa presentada por David Smolansky, Coordinador para la Crisis de Migrantes y Refugiados Venezolanos ante la OEA y por el secretario general Luis Almagro, para facilitar la movilización de los migrantes venezolanos en Latinoamérica.

⁴⁹Declaración Conjunta de la Cuarta Reunión Técnica. Ver en https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion_conjunta_1.pdf

⁵⁰ Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires del Proceso de Quito, IV Reunión Técnica. https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/hoja_de_ruta.pdf

⁵¹ El Nacional. Presentan propuesta de Tarjeta de Movilidad Regional para venezolanos. https://www.elnacional.com/mundo/presentan-propuesta-tarjeta-movilidad-regional-para-venezolanos_287491/

Por último, dentro del período comprendido en esta tesis, la Declaración Conjunta de la Quinta Reunión Técnica Internacional⁵² realizada en Bogotá el 12 y 13 de noviembre de 2019 reiteró su preocupación por la grave crisis migratoria y humanitaria venezolana, a la vez que reafirmó el compromiso del Proceso de Quito por coordinar regionalmente las medidas implementadas para garantizar una movilidad segura, ordenada y regular de los migrantes y refugiados venezolanos respetando las políticas migratorias definidas por cada país. Otro de los puntos más relevantes a los fines de este trabajo, fue el urgente llamado al incremento del apoyo técnico y financiero internacional para la contribución en los esfuerzos por partes de los países de acogida de población venezolana y en la implementación del Plan de Acción y la Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires.

A modo de síntesis, las declaraciones y el Plan de Acción emitidos por las Reuniones Técnicas hicieron llamados a la cooperación internacional en materia de protección y asistencia humanitaria, apoyo a la regularización migratoria, a la conformación de sistemas de información sobre migrantes y refugiados venezolanos y, buscaron ampliar el número de países involucrados en el Proceso. Al mismo tiempo se convocó al aumento de la participación e involucramiento de organismos internacionales como agencias de Naciones Unidas (UNFPA, ONU SIDA). El Proceso de Quito fue aprovechado por sectores opositores venezolanos para su proyección internacional, donde las problemáticas en la documentación de venezolanas y venezolanos funcionó como elemento de denuncia al gobierno de Nicolás Maduro y a su vez como posible manera de interpelar a los emigrados en la región.

A continuación, se observará la cuestión migratoria en el Grupo de Lima, donde el gobierno argentino fue uno de los países fundadores.

5.1.1.2 El Grupo de Lima

Es una instancia multilateral creada en la capital peruana en agosto de 2017 bajo el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, con la participación de los gobiernos de 14 países latinoamericanos y caribeños, incluidos el argentino⁵³. El objetivo general es

⁵² Declaración Conjunta de la Quinta Reunión Técnica. Ver en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/quitov.pdf>

⁵³ Primera Reunión del Grupo de Lima del 5 de agosto de 2017. Ver en: <https://andina.pe/agencia/noticia->

atender la situación de Venezuela, incluida la emigración de sus nacionales, constituyendo dentro del grupo un Área de Migración y Refugio.

También el Grupo de Lima junto con Estados Unidos emitieron un comunicado conjunto desconociendo las elecciones generales en Venezuela celebradas en mayo de 2018 que dieron como ganador a Nicolás Maduro con el 67,84% de los votos emitidos⁵⁴.

En junio de 2018, las autoridades migratorias de los países que componen el Área de Migración y Refugio declararon compartir “el objetivo de acoger con solidaridad a la migración venezolana y mejorar la atención a la creciente demanda de servicios públicos, sobre todo en los campos de salud, educación, seguridad y orden público”. Para ello se propusieron “intercambiar información sobre las fortalezas y debilidades de los países de la región” a la vez que acordaron concertar medidas de cooperación entre los países participantes, y definir programas para trabajar con las instituciones y organizaciones internacionales de cooperación involucradas en la materia⁵⁵.

En la declaración del día 23 de septiembre de 2019⁵⁶, los Gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y sectores opositores de Venezuela, reunidos en la ciudad de Nueva York, expresaron su rechazo a “los reiterados y sucesivos bloqueos del régimen ilegítimo y dictatorial de Nicolás Maduro a los procesos de negociación con las fuerzas democráticas y la Asamblea Nacional de Venezuela” (Declaración del Grupo de Lima, 23 de septiembre 2019). Para poder lograr una salida política se llamó a la realización de elecciones generales libres, justas y transparentes, con observación internacional. Renovaron, asimismo, su apoyo a Juan Guaidó y la Asamblea Nacional, como autoridades legítimas y democráticamente electas, y destacan su voluntad por alcanzar una salida pacífica conducida por los propios venezolanos y expresaron la disposición en adoptar nuevas sanciones económicas y políticas “contra el régimen de Maduro”.

En esta declaración se señala al gobierno de Nicolás Maduro como amenaza para la paz, la estabilidad y la seguridad en la región al asociarse con “grupos armados y

[ricardo-luna-14-cancilleres-abordaran-lima-crisis-venezuela-677540.aspx](https://www.peruoea.org/grupo-de-lima-y-eeuu-denuncian-en-oea-la-farsa-de-elecciones-en-venezuela/)

⁵⁴Grupo de Lima y EEUU denuncian en OEA la “farsa” de elecciones en Venezuela

<https://www.peruoea.org/grupo-de-lima-y-eeuu-denuncian-en-oea-la-farsa-de-elecciones-en-venezuela/>

⁵⁵ Nota de prensa de Cancillería de Perú: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/12030-autoridades-del-grupo-de-lima-se-reunen-para-cooperar-ante-creciente-migracion-venezolana>

⁵⁶ Declaración del 23 de septiembre de 2019. Ver en: <http://antigo.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/20893-declaracion-del-grupo-de-lima-nueva-york-23-de-septiembre-de-2019>

organizaciones terroristas” lo que se traduce en corrupción, narcotráfico, delincuencia organizada y violaciones a los derechos humanos.

Todas esas amenazas pueden ser leídas bajo la noción de “nuevas amenazas” desarrolladas en el capítulo II, al igual que el inciso 8 de la declaración donde reiteraron la preocupación por la gravedad de la crisis humanitaria en Venezuela y por la dimensión del éxodo migratorio, alegando un desborde de las capacidades de los países para su atención. Subrayaron la necesidad de incrementar el apoyo internacional (especialmente el financiero) para ayudar a la migración venezolana y a los países de acogida. Sobre este punto se puede leer el riesgo que implicaría la ingobernabilidad migratoria a nivel nacional y regional. De este tipo de lecturas sobre las migraciones internacionales, se desprende la securitización de las mismas que se traduce en mayores pedidos de apoyo tanto técnico como financiero para fortalecer las capacidades de los estados receptores por medio de la cooperación internacional.

5.1.2 El reclamo argentino en la Asamblea General de la ONU y en la Corte Penal Internacional de la Haya

El presidente Mauricio Macri incluyó en dos de sus tres discursos ante la Asamblea General de Naciones Unidas la cuestión de la situación de los derechos humanos en Venezuela y la emigración de sus nacionales hacia los países latinoamericanos. En la Asamblea General del 2016 no hizo mención al país caribeño y en 2017 el expresidente se ausentó por problemas médicos en una de sus rodillas.

En el discurso ante la 73^o Asamblea General de las Naciones Unidas en 2018, el expresidente expresó la preocupación del gobierno argentino por la situación de los derechos humanos en Venezuela, anunciando que “dada su gravedad la Argentina llevaría a la Corte Penal Internacional la situación relativa a los crímenes de lesa humanidad de la dictadura venezolana” (Macri, 2018/09/26). Hizo un llamado a que Venezuela reconozca la crisis humanitaria para así poder habilitar la “cooperación internacional en cuestiones sanitarias y alimentarias de los desplazados (venezolanos)”. En esta oportunidad señaló que para septiembre de 2018, “la Argentina ya ha recibido 130 mil venezolanos” (IDEM)⁵⁷.

⁵⁷ Discurso del Mauricio Macri en la Asamblea General de ONU el 26 de septiembre de 2018. Ver en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/43722-el-presidente-macri-expuso-ante-la-73->

El Ministerio de Justicia presentó en mayo de 2019 ante la Corte Penal Internacional el informe elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos, mencionado en el discurso del presidente, en base a 54 testimonios de venezolanos que residen en el país. En el informe denunciaron asesinatos, torturas, privaciones ilegítimas de la libertad, desapariciones forzadas, violencia sexual y persecución política dentro de Venezuela⁵⁸.

Mauricio Macri denunció por segunda vez la situación de los derechos humanos en Venezuela en la 74° Asamblea General de las Naciones Unidas del 25 de septiembre de 2019⁵⁹. Basándose en la democracia, libertad y los derechos humanos como modo de vida y de convivencia pacífica, denunció “la gravísima situación de violaciones a los derechos humanos en Venezuela” reflejada en el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Macri, 201/09/25). Se nombra al gobierno venezolano como dictadura responsable de una crisis humanitaria sin precedentes “provocando el éxodo masivo de millones de venezolanos (que) está afectando gravemente la estabilidad y la gobernanza” de la región (IDEM). Llamó a la vez a la comunidad internacional para utilizar todas las herramientas diplomáticas y jurídicas disponibles para revertir la situación.

Consideraciones finales

El gobierno argentino desplegó la diplomacia oficial en múltiples instancias internacionales manifestando el rechazo al gobierno de Nicolás Maduro y reconociendo a Juan Guaidó como presidente encargado del país. Se observa el escalamiento en las declaraciones donde en un principio se apuntaba a la situación interna de los derechos humanos mencionando la emigración masiva de venezolanos y venezolanas. Sin embargo, desde mayo de 2018 donde se desconoce el resultado electoral donde Nicolás

[asamblea-general-de-las-naciones-unidas](#)

⁵⁸ Prensa oficial del Ministerio de Justicia. Garavano entregó material histórico del Juicio a las Juntas a la Corte Penal Internacional. 15 de octubre de 2019: Ver en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/garavano-entrego-material-historico-del-juicio-las-juntas-la-corte-penal-internacional>

⁵⁹ Discurso del Mauricio Macri en la Asamblea General de ONU el 25 de septiembre de 2019. Ver en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/46315-mensaje-del-presidente-mauricio-macri-en-la-74-sesion-de-la-asamblea-general-de-la-onu>

Maduro renueva la presidencia, las declaraciones apuntan a Venezuela y su gobierno como amenazas para la paz y la seguridad regional reclamando mayores sanciones contra Maduro y el gabinete.

Se observa, asimismo, el pedido a la comunidad internacional para el fortalecimiento de las ya existentes capacidades estatales en atender los flujos de población venezolana en los países de acogida. Se hace énfasis en la cuestión de la documentación y registro de esas personas, para establecer sistemas de información que permitan la gobernabilidad migratoria en la región.

Conclusiones

Esta tesis se ocupó de las relaciones entre la política exterior y la gobernabilidad de las migraciones que, de manera articulada, conforman lo que aquí se entiende como diplomacia migratoria. A partir de ello se elaboró la hipótesis de que la política exterior argentina hacia Venezuela entre 2015 y 2019 se refleja y puede ser estudiada en la política migratoria implementada hacia las y los nacionales de ese país que migraron hacia la Argentina durante el período.

El objetivo general de este trabajo se propuso analizar las relaciones entre la política migratoria argentina orientada a nacionales venezolanos y la política exterior hacia el gobierno de Venezuela, durante el mandato de Cambiemos.

Para alcanzar el objetivo general se procedió a describir y observar la política migratoria argentina hacia los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela en el período 2015-2019, contemplando la ley migratoria y otras medidas como disposiciones y resoluciones de Ministerios específicamente dirigidas a esta población. Se analizó además el DNU 70/2017 que afectó al funcionamiento general de la política migratoria, generando un encuadre securitario de la cuestión, cuya génesis fue explicada como parte de reconfiguraciones en materia de seguridad internacional en las últimas décadas.

El desarrollo de los conceptos de gobernabilidad migratoria y modelo de gobernabilidad de las migraciones sirvió a comprender los nuevos tratamientos que el fenómeno recibió en la Argentina, generando la securitización de las migraciones. Posteriormente se identificó que dos de los tres paradigmas teóricos que componen la securitización del fenómeno aplicaban para el caso de estudio.

El modelo de gobernabilidad de las migraciones se definió a partir de las lecturas oficiales sobre el fenómeno y la incorporación de aspectos como la seguridad y lucha contra el narcotráfico, que finalizaron siendo incorporados a la nueva política migratoria, condensados en el DNU 70/2017. Estas dimensiones políticas y culturales sirvieron a definir el modelo, al cual se incorporaron también dimensiones objetivas como el aumento de la población venezolana en el país desde de 2015.

De esta forma, aquí se sostiene que la agenda migratoria argentina presentó dos caras: . una de ellas atendió problemáticas específicas de una nacionalidad en particular mientras que la otra, general de tipo securitaria y restrictiva, creó chivos expiatorios sobre los extranjeros en el país. La agenda securitaria podría ser asociada al humanitarismo de las migraciones internacionales, sin embargo, como se señaló

previamente, Cambiemos no creó un nuevo instrumento de permisos humanitarios de permanencia para venezolanos, como sí se verifica en el caso ecuatoriano. Aquella diferenciación y categorización a partir de determinados status y roles, impartiendo clasificaciones y definiendo identidades, apuntaron a legitimar una forma de organización de la sociedad basada en méritos y beneficios, donde la idea de derecho se diluye frente a criterios políticos, sociales y económicos de un modelo neoliberal tardío. A partir de aquellos dos niveles normativos, uno general (la Ley de Migraciones) y otro particular (las regulaciones dirigidas a la inmigración venezolana) se reconocen criterios históricos de fragmentación del fenómeno migratorio en Argentina.

En un segundo momento se estudiaron las relaciones diplomáticas entre la Argentina y el país caribeño, marcadas por la noción de ruptura. Se impulsó la expulsión de Venezuela de bloques regionales y subregionales y se conformaron nuevas instancias multilaterales donde se desconoció al gobierno de Maduro, reconociendo a sectores opositores de aquel país como legítimas autoridades oficiales. La noción de ruptura marcó a su vez el escenario sudamericano a partir de los cambios de gobiernos en varios de los países de la región y a la vez en Estados Unidos, generando un retroceso de procesos políticos liderados por jefes y jefas de Estado de centro-izquierda e izquierda en América del Sur.

A fines de poder integrar las cuestiones arriba expuestas, la migratorio y la diplomática, se avanzó en la explicación de las normativas migratorias hacia venezolanas y venezolanos, rastreando sus génesis a partir del análisis documental. Se observó que estas medidas, que apuntaron a subsanar problemáticas y déficits en las trayectorias de los inmigrantes venezolanos, hallaban gran parte de sus justificaciones en organismos internacionales y en instancias intergubernamentales. Estos ámbitos no reconocen al gobierno de Nicolás Maduro en tanto presidente legítimo. Este trabajo metodológico reforzó la utilidad del concepto de diplomacia migratoria, capaz de aglutinar gobernabilidad de las migraciones y política exterior, pudiendo captar la sincronización de dos partes de la política pública.

A lo largo de la elaboración de la tesis y el desarrollo de los objetivos surgieron reflexiones que se organizarán en dos secciones: en la primera se explican las conclusiones elaboradas con eje en cuatro ideas principales y, en la segunda, se plantean

los posibles aportes que este trabajo podría generar a los estudios de relaciones internacionales y a los estudios migratorios, a la vez que se identifica interrogantes abiertos que pueden constituir temas de futuras investigaciones.

Conclusiones de la tesis

Las conclusiones de esta tesis se agrupan en cuatro enunciados. Primero, se verificó la utilidad del concepto de diplomacia migratoria para el análisis del caso. Segundo, se observó que la política migratoria se constituyó como uno de los ejes de la política interna, siendo empleado por el gobierno de la alianza de Cambiemos como una estrategia para brindar legitimidad al proyecto político oficial y como un mecanismo de distinción frente a sectores políticos opositores, funcionalizándola en el plano político domésticos. Tercero, se identificó, en al menos dos casos, el uso de la idea de reciprocidad como herramienta o instrumento dentro de la diplomacia migratoria. Finalmente, se advirtió como interés fundamental a la identidad de los migrantes de Venezuela por parte de los actores de la gobernanza migratoria, a partir de su documentación y registro.

El concepto de Diplomacia Migratoria y su utilidad

Al momento de la elaboración del marco teórico se observó la dificultad de reproducir la separación entre la política migratoria y la política exterior, tal como se organizó el estado de la cuestión. La forma hallada de sortear dicho obstáculo fue reforzar la idea de diplomacia migratoria, concepto que se entiende, tras haber hecho el recorrido de esta investigación como: los esfuerzos y gestiones por parte de diferentes agencias estatales para el despliegue de las relaciones internacionales en articulación con actores diversos (otros Estados, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil) en materia de gobernabilidad de las migraciones internacionales.

Asimismo, el concepto de diplomacia migratoria permite abordar y explicar la proyección exterior e internacional que puede tener la política migratoria nacional, es decir, su incorporación como parte de las agendas exteriores de los gobiernos. La diplomacia migratoria está presente en la gobernabilidad global de las movilidades humanas y puede consistir en el intercambio de prácticas y políticas aplicadas en

materia de migraciones, en la coordinación conjunta de planes y programas, pero también en la definición de cuáles son los contextos de movilidad vigentes, y sobre todo cuáles son los prioritarios que deben ser atendidos por la comunidad internacional, lo que verifica la incorporación de otros objetivos diplomáticos superiores que van más allá de la gestión de la movilidad de las personas en sí.

Los usos internos de la política migratoria

A pesar de ser fundamental en la política migratoria de Cambiemos, el DNU 70/2017 no fue desplegado ni manifestado por las autoridades argentinas a nivel externo. Por el contrario, sirvió a la explicación de problemáticas con impacto interno como el narcotráfico y la criminalidad. En el caso de la gestión migratoria de población venezolana, la misma se dio en un escenario global que exigía gobernabilidad de esos flujos de población, contando además con el apoyo de las potencias de Occidente. De esta forma Cambiemos llevó adelante una operación donde la gestión migratoria general y de otras nacionalidades quedó invisibilizada en un segundo plano.

A partir del tratamiento diferencial que el gobierno argentino hizo respecto de la inmigración venezolana entre 2015 y 2019 en relación con el resto de la población migrante y extranjeros en el país, creó un sujeto migrante específico que explicaba y sobre el cual se fundamentó parte de la política exterior dirigida hacia la República Bolivariana de Venezuela y su gobierno. Por esta vía, se logró una diferenciación con la gestión migratoria de los dos gobiernos antecesores, marcando un nuevo momento en un campo de gobernanza donde Argentina ha sido referente internacional.

Como se expuso al inicio de la tesis, América del Sur concentra el 75% de los emigrados y emigradas de Venezuela. Este hecho representa una dimensión objetiva aprovechada por Cambiemos para su política exterior en Sudamérica. Esta “sudamericanización” de las agendas tiene efectos también en la dimensión política y cultural de la sociedad argentina, dado el aumento en la visibilización de los inmigrados venezolanos particularmente en la vida urbana de Buenos Aires y del tema en los medios de comunicación.

Aquello fue capitalizado políticamente a nivel interno para diferenciarse de los gobiernos antecesores, como fue arriba señalado. Paradójicamente, la Ley de Migraciones 25.871 que fuera aprobada bajo el gobierno de Néstor Carlos Kirchner e implementada durante el de Cristina Fernández de Kirchner, sirvió como principal

instrumento para dar respuesta a la inmigración venezolana de aumento exponencial, por contar con mecanismos de regularización para ciudadanos/as mercosureños.

La reciprocidad

A partir de las medidas para limitar el acceso de extranjeros a servicios públicos de salud en la provincia de Jujuy que tuvo respaldo por parte del gobierno nacional y un proyecto de ley para limitar el acceso a servicios públicos a extranjeros residentes permanentes que no prosperó, la cuestión de la reciprocidad fue presentada como un principio igualador y equitativo entre los Estados y por transición hacia los nacionales de esos países en territorio argentino. Los casos de exenciones de pagos de visa de turista a nacionales de Australia y Estados Unidos, países que cobran tasas a los argentinos y argentinas, indican que la reciprocidad no es un principio, sino un argumento que reviste -a priori- cierta legitimidad para justificar el recorte del derecho a la salud a través de la arancelización de los servicios públicos para ciertas categorías migratorias de extranjeros.

Asimismo, dado que el alegado principio o criterio de reciprocidad no se aplica para todos los casos, las facilidades en la movilidad de los extranjeros quedan definidos a partir del interés estratégico del gobierno en profundizar esas relaciones bilaterales. Esto representa un caso de diplomacia migratoria, donde las libertades o restricciones para personas extranjeras en el país quedaron supeditadas a objetivos diplomáticos mayores que la propia movilidad y acceso a derechos de esas personas.

La identidad de los y las inmigrantes venezolanos

En el capítulo V se analizó el Proceso de Quito, donde a partir del estudio de sus declaraciones se observó como uno de los principales temas en la gobernanza de la movilidad de nacionales de Venezuela es la cuestión de su documentación, ya que se presentan fuertes dificultades y obstáculos para que la misma sea provista en tiempo y forma por parte de las instituciones de ese país. Es decir, la identificación mediante documentos que tengan validez en toda la región y que permitan a su vez la creación de registros de nacionales venezolanos para poder monitorear su movilidad geográfica. A partir de estos puntos emerge la pregunta por quiénes son para los Estados de acogida y de tránsito las venezolanas y los venezolanos, y qué documentos los respaldan. Esto

pone en el centro de la gobernabilidad migratoria la cuestión de la identidad de las personas.

Una de las propuestas surgidas en el Proceso de Quito fue la creación de la Tarjeta de Movilidad Regional. La documentación de la identidad de los migrantes y refugiados de Venezuela tiene fines preventivos para la lucha contra la trata de personas y tráfico de migrantes, estos delitos internacionales pueden generar una interpretación securitaria de las migraciones internacionales al tratarse de delitos complejos transnacionales que pueden generar otras medidas securitarias y restrictivas, especialmente en fronteras internacionales. Esto tiene conexiones con el objetivo uno, que se propuso analizar la gestión hacia la inmigración venezolana en el país, que se enmarca a su vez en la política migratoria general, que como se demostró y argumentó a lo largo de la tesis, presentó marcados giros securitarios, especialmente si se tienen en consideración las mutaciones en las agendas de seguridad internacional de las últimas décadas y la diversidad de fenómenos incorporados a la construcción de seguridad, en oposición a las denominadas nuevas amenazas.

Aportes y tareas a futuro

En el desarrollo de esta tesis surgieron algunos interrogantes que permiten pensar en futuras investigaciones. Uno de ellos es conocer el impacto de los fondos de la cooperación internacional en las capacidades del Estado argentino para la gobernanza de los flujos migratorios venezolanos, identificando qué áreas fueron fortalecidas y bajo qué funcionamientos.

A pesar no ser un trabajo comparativo entre diferentes políticas migratorias según los gobiernos y sus signos políticos, la contraposición entre diferentes modelos migratorios en Argentina formó parte de las tareas desarrolladas. A partir de esto, una tarea a futuro es el estudio por la territorialidad de los Estados sudamericanos actuales, observando qué tensiones la inmigración genera en la estatalidad en general, donde además de considerar las rupturas que puedan surgir con el recambio de gobiernos, puedan identificarse continuidades y rasgos permanentes y semipermanentes en el manejo de la movilidad humana en los territorios nacionales, puntualmente en relación con el ingreso, permanencia y egreso de personas extranjeras.

Como fuera señalado en párrafos anteriores, Cambiemos se valió de la misma ley migratoria creada por los gobiernos del Frente para la Victoria, y caracterizó y centró su gestión en la población venezolana. Esto abonó a construir su propio manejo de lo migratorio, distinguiéndose de gobiernos antecesores, y proyectándola a escalas externas. Por este motivo, y porque desde hace décadas la Argentina ha sido referente internacional en materia migratoria, queda la tarea de investigar, el lugar de la política migratoria como parte del *soft power* nacional, es decir parte del capital no material e intangible con el cual el país cuenta en su diplomacia internacional.

En relación con los problemas verificados que las instituciones venezolanas tienen a la hora de otorgar documentos internacionalmente válidos a sus propios nacionales, y el lugar central que esta cuestión ha tenido en foros internacionales, queda como posible investigación, explorar posibles asociaciones con el concepto-idea de estado fallido y sus implicancias geopolíticas, militares y humanitarias en Venezuela y en el resto de la región.

Dada la escasa bibliografía que incorpora al concepto de diplomacia migratoria, esta tesis que toma temáticas actuales vigentes pueda tal vez generar su difusión entre los estudios migratorios latinoamericanos. Especialmente entre aquellas investigaciones que estudian la coordinación articulada de forma multiescalar e interagencial para el intercambio, diálogo y definición de políticas de gobernabilidad de las migraciones. A su vez, es posible que represente un aporte para los estudios de política exterior, donde en las relaciones exteriores de los Estados se proyecta la agenda migratoria nacional y donde no sean necesarios la delimitación taxativa entre lo interno y externo, o entre la gestión interna de las migraciones y la gestión intergubernamental e interestatal, sino que se desplieguen las múltiples interconexiones y complejas influencias entre los distintos niveles.

Bibliografía:

Fuentes consultadas:

1. Abal, Yamila Soledad; Matossian, Brenda y Melella, Cecilia Eleonora (2020). Sobre Otreddades Y Derechos: Narrativas Mediáticas Y Normativas Sobre El Acceso De La Población Migrante A La Salud Pública.
2. Acosta, Diego, Brumat Leiza, Vera-Espinoza Marcia (2018). Gobernanza migratoria en América del Sur: ¿Hacia una nueva oleada restrictiva?
3. Adamson, Fiona y Tsouparas, Gerasimos (2019). Migration Diplomacy in World Politics. *International Studies Perspectives* (2019) 20, 113–128.
4. Alonso Meneses (2013). “Las migraciones humanas y su represión en las fronteras de México-Estados Unidos y el Magreb-España/Unión Europea”. En “Fronteras comparadas: desarrollo, trabajo y migración – México-Estados Unidos/Marruecos-Unión Europea” coordinadoras María del Rosio Barajas Escamilla, Marlene Solís Pérez.- Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; México, D.F.: Juan Pablos Editor.
5. Amnistía Internacional (2018). Represión a senegaleses - Comunicado conjunto senegaleses. preocupación ante la escalada de violencia ejercida por el Estado contra vendedores ambulantes senegaleses en la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado en enero 2021 en: <http://amnistia.org.ar/informe2018/represion-a-senegaleses>
6. Aruj, Salvador Roberto (2018). “La migración de venezolanos en Argentina”, 1era edición, Universidad Nacional Tres de Febrero.
7. Benetti Ivanovich, Katia A. (2019). Gobernabilidad Migratoria y regularización de la inmigración venezolana en Argentina y Brasil (2015-2019). Trabajo final de grado, Lic. en Relaciones Internacionales. Universidad empresarial Siglo 21.
8. Bermúdez, Damián (2020). La política exterior de la Alianza Cambiemos: condicionantes internos, vínculos regionales y relaciones económicas comerciales ante Estados Unidos y China (2015- 2019). Trabajo final de Especialización en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - sede Argentina.
9. Biderbost, Pablo y Núñez, María Elisa (2018) en Koechlin, José y Eguren Joaquín, (2018). El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración - Colección OBIMID, volumen N° 4.
10. Canelo, Brenda (2016). “ACERCA DEL CENTRO DE DETENCIÓN PARA

MIGRANTES. DEL PARADIGMA DE LOS DERECHOS AL DE LA SEGURIDAD” Secretaría de Investigación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

11. http://investigacion.filo.uba.ar/sites/investigacion.filo.uba.ar/files/u6/FILO%20Debate_Canelo.pdf
12. Campesi, Giuseppe (2012). “Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea” Revista Crítica Penal y Poder, n° 3 pp-166. Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos. Universidad de Barcelona.
13. Canelo, Brenda, Natalia Gavazzo, Lucía Nejmakis (2017). “Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio”. Disponible en <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ssa/v18n1/0719-0948-ssa-18-01-00150.pdf>
14. Canelo, Brenda (2016). “Acerca del centro de detención para migrantes. Del paradigma de los derechos al de la seguridad” Filo Debate – Secretaría de Investigación.
15. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), (2017). Derechos humanos en la Argentina Informe 2017. Capítulo III: Nuevas amenazas. Consecuencias del realineamiento geopolítico en la seguridad interior y Capítulo VI: Migrantes: de la protección a la criminalización.
16. Corigliano, F. (2018). Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. 40 Eissa, S. G. (2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 3(5), 171-191.
17. Denardi, Luciana Emilia (2017). “Migraciones internacionales hacia Argentina. Breve caracterización de las principales corrientes migratorias con énfasis en la reciente migración venezolana”. Congreso por el 20° Aniversario del Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIAS) “Las implicaciones y perspectivas de la globalización latinoamericana” 1 y 2 de diciembre, 2017. Buzan, Corea del Sur.
18. Gosh, Bimal (2002). “La gestión de las migraciones en el siglo XXI”
19. Eguren, Joaquín y Estrada, Cecilia (2019). “Análisis comparativo y transversal de la migración venezolana en Iberoamérica” en El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración (pp.337). OIM y Konrad Adenauer Stiftung.
20. Frenkel, A., & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). Colombia Internacional (96), 177 -

- 207.
21. Gil Araujo, Sandra (Coordinadora) (2019). Informe de Coyuntura N°6- febrero de 2019. Gobernar por decreto. Antecedentes, contenidos e implicaciones de los cambios en la política migratoria argentina (2016-2017). Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
 22. Llamas, Valeria (2016). Seguridad Humana y Movilidad Humana en Revista IDDH, Vol. 63, año 2016. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35520.pdf>
 23. Linares, María Dolores (2020). Motivaciones de la emigración venezolana reciente hacia Argentina. El caso de Santa Rosa-Toay, La Pampa, Argentina. Rev. Ciencias Sociales 168: 123-143 / 2020 (II).
 24. Mármora, Lelio (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. REMHU - Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana, vol. 18, núm. 35, julio-diciembre, pp. 71-92 Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios Brasília, Brasil. Disponible en: <http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/229/212>
 25. Mármora, Lelio (2010). La inclusión social del migrante en Revista de Migraciones Internacionales, Reflexiones desde la Argentina Número 1, Año I, 2017. Organización Internacional para las Migraciones, Oficina de Argentina. Disponible en: <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/OIM-revistaMI-N01-A01-final.pdf>
 26. Míguez, María Cecilia (2017). La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental de Estado?
 27. Míguez, María Cecilia (2019). La política exterior de la alianza Cambiemos (2017-2018).
 28. Orozco, Gabriel (2005). “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N°72, pp. 161-180.
 29. Orozco, Gabriel (2006). “El aporte de la Escuela de Copenhague a los Estudios de Seguridad”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, N°1.
 30. Guillermo O’Donell, Oscar Oslak, (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.
 31. Pacecca, María Inés. (2018). “Basta la salud. El proyecto del Diputado Petri para reformar la Ley de Migraciones”. Pescado Fresco, 01 de marzo. Recuperado en: <https://pescadofrescoblog.wordpress.com/2018/03/01/basta-la-salud-el-proyecto-del-diputado-petri-para-reformar-la-ley-de-migraciones/>
 32. Pacecca, María Inés (2019). Venezolanos/as en Argentina: un panorama dinámico:

- 2014-2018 / María Inés Pacecca; Adela Gabriela Liguori. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: OIM - Organización Internacional para las Migraciones; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ACNUR - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Informe%20Final%20Venezolanos-as%20en%20Argentina%20-%20Para%20web.PDF>
33. Pedone, Claudia, Mallimaci Ana, Gutiérrez Jessica y Delmonte, Antonella (2019). De la estabilidad económica y la regularidad jurídica al ajuste socioeconómico y la precariedad del trabajo.
 34. Ramírez, Jacques (2020). De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana. Estudios fronterizos, vol. 21, 2020, e061.
 35. River-Aguilera, Guillermo (2017). Los procesos de influencia global/local en políticas públicas: Una propuesta metodológica. Psicoperspectivas. Vol. 16, N°3, 2017.
 36. Sandoval Góes, Guilherme (2015). A Geopolítica Brasileira e a Ordem Mundial Multipolar en Sandoval Góes, Guilherme y Villagra Massera, Héctor “Brasil e Chile: Posição Geopolítica no Contexto Mundial Contemporâneo”, ESG-ANEPE, Ed. ESG, Rio de Janeiro.
 37. Simonoff, Alejandro (2016). Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri. Conjuntura Austral, Journal of the global south.
 38. Simonoff, Alejandro (2010). Los tres modelos históricos de la política exterior argentina. Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional? Área de Relaciones Internacionales – FLACSO 20 y 21 de septiembre de 2010.
 39. Stavenhagen, Rodolfo (2001). “Conflictos étnicos y estado nacional: conclusiones de un análisis comparativo” Estudios Sociológicos, vol. XIX, núm. 1, enero-abril, 2001. México: El Colegio de México (pp. 3-25).
 40. Tokatlián, Juan Gabriel y Russel Roberto (2017). Macri: En busca de una nueva inserción internacional.
 41. Villarreal Villamar, María del Carmen (2018). La política migratoria argentina hoy. Disponible en:

https://www.researchgate.net/profile/Maria_Villarreal_Villamar/publication/328757402_La_politica_migratoria_argentina_hoy_Entrevista_con_Lucila_Nejamkis/links/5be0f0ab4585150b2ba1f5c7/La-politica-migratoria-argentina-hoy-Entrevista-con-Lucila-Nejamkis.pdf

42. Wæver, Ole (1995). *Securitization and Desecuritization*. En: *On security*, New York: Columbia University Press, pp. 46-86.

Corpus empírico

Documentos

43. Mercosur (2017). Acta del Consejo del Mercado Común. Recuperado de https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/65871_CMC_2017_ACTA01_ES.pdf
44. Casa Rosada (2019). Discurso del Mauricio Macri en la Asamblea General de ONU el 25 de septiembre de 2019 Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/46315-mensaje-del-presidente-mauricio-macri-en-la-74-sesion-de-la-asamblea-general-de-la-onu>
45. Despacho de la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2019). Decreto 6 del 21 de mayo de 2019. Disponible en: https://twitter.com/Presidencia_VE/status/1137094246748643329?ref_src=twsrc%5Etfw
46. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (2017). Decreto 3097 del 8 de octubre de 2017. Recuperado en enero 2021 en: http://historico.tsj.gob.ve/gaceta_ext/octubre/8102017/E-8102017-5047.pdf#page=1
47. Grupo de Lima (2018). Declaración Conjunta 001 – 18, enero de 2018. Recuperado en marzo 2021. Recuperado en enero de 2021 en: <https://www.peruoia.org/iv-declaracion-del-grupo-lima/>
48. Grupo de Lima (2018). IV Declaración del Grupo de Lima. Recuperado en marzo 2021 en: <https://www.peruoia.org/grupo-de-lima-y-eeuu-denuncian-en-oea-la-farsa-de-elecciones-en-venezuela/>
49. Grupo de Lima (2019). Declaración Conjunta del 23 de septiembre de 2019. Ver en: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/51277-declaracion-del-grupo-de-lima>

50. Ministerio de Relaciones Exterior del Perú (2018). Nota de Prensa “Autoridades del Grupo de Lima se reúnen para cooperar ante creciente migración venezolana”. Recuperado en marzo de 2021 en: www.gob.pe/institucion/rree/noticias/12030-autoridades-del-grupo-de-lima-se-reunen-para-cooperar-ante-creciente-migracion-venezolana
51. Ministerio de Salud de la República Argentina (2019). Argentina y Bolivia firmaron convenio de asistencia sanitaria recíproca. Recuperado en marzo 2021 en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-y-bolivia-firmaron-convenio-de-asistencia-sanitaria-reciproca>
52. Ministerio de Seguridad de la República Argentina (2017). Sitio oficial, Decreto 68/2017, Comisión Nacional de Fronteras: Recuperado en enero 2021 en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/158309/20170126>
53. Ministerio de Seguridad de la República Argentina, sitio oficial. Recuperado en octubre de 2020 en <http://www.minseg.gob.ar/secretar%C3%ADa-de-fronteras>
54. Ministerio de Seguridad de la República Argentina (2017). Sitio oficial: Recuperado en enero de 2021 en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/acuerdo-con-israel-por-la-seguridad-publica-e-interior>
55. Ministerio de Seguridad de la República Argentina (2017). Sitio oficial. Recuperado en enero de 2021 en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2017-acuerdo-entre-la-republica-argentina-y-el-estado-de-israel-de-cooperacion-en-asuntos-de-seguridad-publica-e-interior-conve-2017-20193546-apn-dncreismsg.pdf>
56. Ministerio de Seguridad de la República Argentina (2016) Sitio oficial. Decreto 18/2016 Designación del Lic. Luis Green como Secretario de Fronteras. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-18-2016-257560/texto>
57. OEA (Organización de Estados Americanos) (2018). Resolución sobre la situación de Venezuela. Resoluciones y declaraciones aprobadas por la Asamblea General. Recuperado en marzo de 2021 en: <http://www.oas.org/es/sla/docs/AG07691S03.pdf>
58. OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2018a). Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. Recuperado en marzo de 2021 en: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/estudio_sobre_la_evaluacion_y_el_impacto_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur.pdf
59. OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2018b). Escenario de base

- para el seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible vinculado a las condiciones de vida de los migrantes a través del gasto público social nacional. Buenos Aires: OIM. Recuperado en febrero de 2020 en: <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Escenario%20base%20DS%20Condiciones%20de%20Vida%20Migrantes%20%20WEB%20FINAL.pdf>
60. OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2019). TENDENCIAS MIGRATORIAS EN LAS AMÉRICAS – República Bolivariana de Venezuela. Diciembre de 2019. Recuperado en marzo 2020 en: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela_ES_Diciembre_2019_v02_baja.pdf
61. Proceso de Quito (2018). Primera Declaración del 4 de septiembre de 2018. Recuperado en marzo 2021 en: <https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/04/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>
62. Proceso de Quito (2018). Segunda Declaración y Plan de Acción: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/Plan%20de%20Accion%20Quito2_20181123155743.pdf
63. Proceso de Quito (2019). Tercera Declaración: Recuperado en marzo de 2021: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5cec7e4e4.pdf>
64. Proceso de Quito (2019). Cuarta Declaración: Recuperado en marzo de 2021 en: https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion_conjunta_1.pdf
65. Proceso de Quito (2019). Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires del Proceso de Quito, IV Reunión Técnica. https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/hoja_de_ruta.pdf
66. PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016). Recuperado en enero 2021 en: <https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/presscenter/pressreleases/2016/05/23/visita-relator-especial-onu-sobre-formas-contempor-neas-de-racismo-discriminaci-n-racial-xenofobia-e-intolerancia.html>
67. Provincia de Jujuy (2016), sitio oficial. Jujuy recibirá refugiados sirios afectados por la guerra. Recuperado en febrero de 2021 en: <https://prensa.jujuy.gob.ar/2016/09/26/jujuy-recibira-refugiados-sirios-afectados-por-la-guerra>
68. Presidencia de la Nación (2017). Declaración conjunta del presidente Mauricio

Macri y el primer ministro de Israel, Benjamin Netanyahu
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/40745-declaracion-conjunta-del-presidente-mauricio-macri-y-el-primer-ministro-de-israel-benjamin-netanyahu>

Notas de Prensa

69. Caggiano, Sergio (2017). “La nueva política migratoria argentina: control y exclusión” (24/7/2017) El País. Recuperado en marzo 2021 en https://elpais.com/elpais/2017/07/24/contrapuntos/1500861895_103072.html
70. Clarín (2019). Ortelli, Ignacio. Polémica entre Jujuy y Bolivia “La Casa Rosada apoya a Gerardo Morales frente al pedido de reciprocidad con Bolivia en la atención médica (1/2/2019). Recuperado en febrero de 2020 en: https://www.clarin.com/politica/gobierno-refuerza-pedido-reciprocidad-gerardo-morales_0_bz15dR-WE.html
71. El Cronista (2015). Declaran la emergencia nacional en seguridad y crean la Secretaría de Fronteras. (17/12/2015). Recuperado en diciembre de 2020 en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Declaran-la-emergencia-nacional-en-seguridad-y-crean-la-Secretaria-de-Fronteras-20151217-0131.html>
72. El Nacional (2019). Presentan propuesta de Tarjeta de Movilidad Regional para venezolanos (4/7/2019). Recuperado en marzo 2021 en: https://www.elnacional.com/mundo/presentan-propuesta-tarjeta-movilidad-regional-para-venezolanos_287491/
73. El Tribuno (2018). Seguro médico para extranjeros - Gerardo Morales: "Mientras no haya reciprocidad vamos a cobrar la atención de salud a los extranjeros" (27/2/2018). Recuperado en febrero de 2020 en: <https://www.tribuno.com/salta/nota/2018-2-27-15-34-19-gerardo-morales-mientras-no-haya-reciprocidad-vamos-a-cobrar-la-atencion-de-salud-a-los-extranjeros>
74. Financial Times (2017) US urged to impose full embargo on Venezuelan oil. Recuperado en febrero de 2021. Disponible en: <https://www.ft.com/content/286ad07a-c415-11e7-b2bb-322b2cb39656>
75. Infobae (2018). Diputados de Cambiemos presentaron el primer proyecto que busca cobrarles a los extranjeros por educación y salud (27/2/2018). Recuperado en

- diciembre de 2020 en: <https://www.infobae.com/politica/2018/02/27/diputados-de-cambiamos-presentaron-el-primer-proyecto-que-busca-cobrarles-a-los-extranjeros-por-educacion-y-salud/>
76. Infobae (2019) Garavano presentará el martes en La Haya el informe sobre torturas y violaciones a los derechos humanos en Venezuela (10/10/2019). Recuperado en marzo de 2021 en: <https://www.infobae.com/politica/2019/10/10/garavano-presentara-el-martes-en-la-haya-el-informe-sobre-torturas-y-violaciones-a-los-derechos-humanos-en-venezuela/>
77. Infobae (2019). Jujuy aprobó una ley para cobrarles la atención médica a los extranjeros (7/2/2019). Recuperado en febrero de 2020 en: <https://www.infobae.com/politica/2019/02/07/jujuy-aprobo-una-ley-para-cobrarles-la-atencion-medica-a-los-extranjeros/>
78. La Nueva (2016). Queremos ser parte del siglo XXI, resaltó Macri (20/2/2016).. Recuperado en marzo de 2021: <https://www.lanueva.com/nota/2016-2-20-1-7-0--queremos-ser-parte-del-siglo-xxi-resalto-macri>
79. Lourdes Navarro (2019). Una ley para trabajar la reciprocidad, Opinión (8/2/2019) Télam. Recuperado en febrero de 2020 en: <https://www.telam.com.ar/notas/201902/330849-bolivia-jujuy-salud-prestaciones-ley-opinion-lourdes-navarro.html>
80. Página12 (2016). Abrevaya, Sebastián (26/8/2016). Una cárcel para extranjeros. Recuperado en enero 2021 en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-307814-2016-08-26.html>
81. Página12 (2017). Con la idea fija en el embargo (8/11/2017). Recuperado en febrero de 2021 en: <https://www.pagina12.com.ar/74599-con-la-idea-fija-del-embargo>
82. Página12 (2017). Los acuerdos firmados. (17/11/2017). Recuperado en diciembre 2020 en: <https://www.pagina12.com.ar/63444-los-acuerdos-firmados>
83. RT (2017). Jackson, Lucas (9/11/2017) ¿Anclado en los años 60?: Macri pide a EE.UU. un "embargo petrolero" contra Venezuela. Recuperado en febrero de 2021 en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/254798-macri-embargo-petrolero-eeuu-venezuela>
84. Télam (2016). El Protocolo de Seguridad generó repercusiones encontradas (18/2/2016). Recuperado en febrero de 2021 en: <https://www.telam.com.ar/notas/201602/136679-protocolo-de-seguridad->

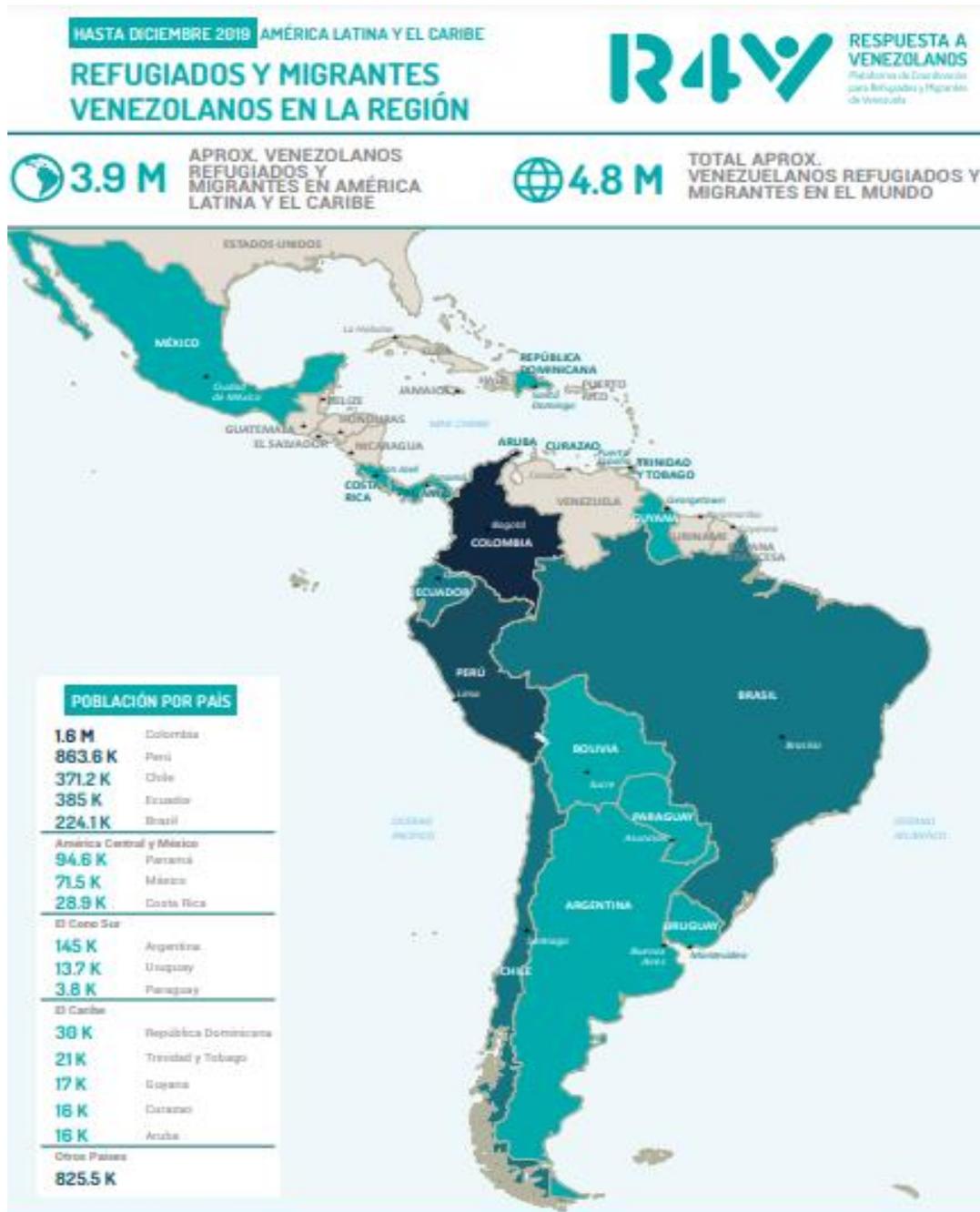
[repercusiones-anuncio-gobierno.html](#)

85. Télam (2017). Macri pidió en Estados Unidos un "embargo completo" a Venezuela (8/11/2017). Recuperado en febrero 2021 en: <https://www.telam.com.ar/notas/201711/220980-macri-pidio-en-estados-unidos-un-embargo-completo-a-venezuela.html>
86. Tiempo Argentino (2018 (a)). Brutal golpiza de la Policía de la Ciudad a un vendedor ambulante senegalés (6/6/2018). Recuperado en enero de 2021 en <https://www.tiempoar.com.ar/nota/brutal-golpiza-de-la-policia-de-la-ciudad-a-un-vendedor-ambulante-senegales>
87. Tiempo Argentino (2018 (b)). Denuncian "persecución racista y xenófoba" a los migrantes de Senegal (8/6/2018).. Recuperado en enero 2021 en <https://www.tiempoar.com.ar/nota/denuncian-persecucion-racista-y-xenofoba-a-los-migrantes-de-senegal>
88. Todo Jujuy (2019). Gerardo Morales: "El acuerdo entre Argentina y Bolivia por la reciprocidad en salud es histórico" (27/2/2019).. Recuperado en febrero de 2020 en: <https://www.todojujuy.com/jujuy/gerardo-morales-el-acuerdo-argentina-y-bolivia-la-reciprocidad-salud-es-historico-n117959>

Anexo Documental:

- **Anexo I**

Mapa de Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V por sus siglas en inglés) a diciembre de 2019. (Ver en: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/72763>)



Anexo II

Decreto de Necesidad y Urgencia N°70 del 27 de enero de 2017 Modificación. Ley N° 25.871.

Buenos Aires, 27/01/2017

VISTO el Expediente N° EX/2017/00714539/APN/DGA#DNM del Registro de la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, organismo descentralizado actuante en la órbita del MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, y CONSIDERANDO:

- Que el artículo 20 de nuestra CONSTITUCIÓN NACIONAL establece que los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano y pueden ejercer su industria, comercio y profesión, poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos, navegar los ríos y costas, ejercer libremente su culto, testar y casarse conforme a las leyes.
- Que con la finalidad de hacer operativos tales derechos constitucionales el Estado Nacional ha dictado sucesivas normas tendientes a regular el sistema migratorio argentino.
- Que con fecha 17 de diciembre de 2003 se sancionó la Ley N° 25.871, la cual instituyó el actual régimen legal en materia de política migratoria argentina.
- Que en ese sentido, mediante el Decreto N° 616 de fecha 3 de mayo de 2010, se aprobó la Reglamentación de la referida Ley de Migraciones N° 25.871.
- Que dicho marco normativo se dictó en pos de reformular los objetivos de la política migratoria nacional, respetando los principios de Derechos Humanos y la movilidad de los migrantes.
- Que la necesidad de trabajar incesantemente en el perfeccionamiento del orden normativo migratorio adquiere especial importancia frente a fenómenos actuales como la globalización, la internacionalización del turismo y el crecimiento del crimen organizado internacional.
- Que, al respecto, la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS definió que la política migratoria de un Estado está constituida por todo acto, o medida institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de

población nacional o extranjera dentro de su territorio. Agregando, que dicha facultad es potestad del Estado Nacional, asintiendo con que éstos cuentan con un ámbito de discrecionalidad para fijar las políticas migratorias (OC-18/03; “Caso Vélez Loor vs. Panamá”, Sentencia de 23 de Noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas y “Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs. República Dominicana” Sentencia de 28 de Agosto de 2014, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

- Que como consecuencia de ello, resulta claro que cada Estado Nacional tiene la prerrogativa soberana de decidir los criterios de admisión y expulsión de los no nacionales.
- Que también es evidente que el ejercicio de dicha potestad debe hacerse con pleno respeto de los derechos de las personas extranjeras y en forma compatible con las normas de protección de los Derechos Humanos.
- Que el adecuado cumplimiento de dicho objetivo se ve seriamente dificultado por la actual duración de los procesos administrativos y judiciales en materia migratoria, los que atentan contra el debido proceso legal y pueden acarrear al Estado Nacional responsabilidad internacional, de conformidad con lo resuelto por la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS en reiterados fallos.
- Que la aplicación de las normas vigentes conduce al desarrollo de procedimientos administrativos y actuaciones judiciales de muy prolongada extensión, los que conforme a los plazos legalmente previstos pueden insumir alrededor de CUATROCIENTOS (400) días hábiles. Esta circunstancia suscita incertidumbre al migrante respecto de su situación y dificulta a la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES el cumplimiento de su misión de garantizar el cumplimiento de la ley, lo que en última instancia repercute en la seguridad pública.
- Que el Estado Nacional debe velar por el orden internacional y la justicia, de conformidad con lo establecido en el artículo 3º, inciso j), de la Ley de Migraciones. En ese orden de ideas, la permanencia de los extranjeros con antecedentes delictivos —durante el extenso proceso recursivo actual— atenta contra dicho objetivo.

- Que ante recientes hechos de criminalidad organizada de público y notorio conocimiento, el Estado Nacional ha enfrentado severas dificultades para concretar órdenes de expulsión dictadas contra personas de nacionalidad extranjera, como consecuencia de un complejo procedimiento recursivo que, en algunos casos, puede llegar a SIETE (7) años de tramitación.
- Que en los últimos años se verifica una proporción sumamente baja en la relación existente entre la cantidad de expulsiones dispuestas por la autoridad migratoria competente, fundadas en la existencia de antecedentes penales, y las efectivamente concretadas.
- Que, a su vez, la población de personas de nacionalidad extranjera bajo custodia del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL se ha incrementado en los últimos años hasta alcanzar en 2016 el VEINTIUNO COMA TREINTA Y CINCO POR CIENTO (21,35%) de la población carcelaria total.
- Que por otro lado, en relación a los delitos vinculados a la narcocriminalidad, se observa que el TREINTA Y TRES POR CIENTO (33%) de las personas bajo custodia del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL son extranjeros. Ello denota que la población extranjera detenida en dependencias del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL por infracción a la Ley N° 23.737 está altamente representada entre los detenidos, teniendo en cuenta que, conforme el último censo nacional, la participación de la población extranjera como porcentaje de la población total es del CUATRO COMA CINCO POR CIENTO (4,5%).
- Que como consecuencia de los controles implementados por la actual gestión de la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES se ha detectado en el último año una nueva modalidad de fraude a la ley migratoria, consistente en un uso abusivo y contrario a los fines de la ley del instituto de la residencia precaria.
- Que lo hasta aquí expuesto configura una situación crítica que amerita la adopción de medidas urgentes.
- Que el análisis efectuado de diversos regímenes vigentes en el Derecho Comparado permite concluir que los procedimientos de expulsión de personas de nacionalidad extranjera se sustancian por regla general de manera expedita, pues la cuestión a resolver en ellos queda circunscripta a determinar si a un

extranjero le asiste o no el derecho de permanecer en el territorio del Estado respectivo.

- Que justamente, como se ha señalado, la razonabilidad del plazo de duración de un proceso reviste gran importancia para el efectivo respeto del derecho al debido proceso legal garantizado en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país.
- Que la situación reseñada precedentemente justifica la regulación inmediata de un procedimiento migratorio especial de carácter sumarísimo, aplicable a aquellos casos en los que personas de nacionalidad extranjera se encontraran involucradas en hechos delictivos y a quienes hubieren ingresado en forma clandestina al territorio nacional, eludiendo el control migratorio.
- Que este procedimiento sumarísimo es respetuoso del artículo 22 inciso tercero de la Convención Americana de Derechos Humanos en cuanto se orienta a la protección de la seguridad y el orden público.
- Que de manera análoga a lo previsto en el artículo 59 de la “Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”, del REINO DE ESPAÑA, se prevé un nuevo supuesto de dispensa —que se añade a los ya existentes de reunificación familiar y razones humanitarias— para el migrante que preste auxilio a la justicia en el esclarecimiento de delitos contra el orden migratorio.
- Que por otro lado, se incorpora la figura del avenimiento a la medida de expulsión, para aquellos extranjeros que no se encuentren sometidos a procesos penales, facilitando su reingreso regular al territorio nacional a través de una reducción del plazo previsto para estos supuestos.
- Que, por otra parte, es importante destacar que la Ley N° 25.871 estableció que el control judicial de la orden de expulsión fuera ejercido por parte del fuero Contencioso Administrativo Federal y de la Justicia Federal con asiento en las provincias, hasta tanto sea creado el Fuero Migratorio.
- Que en dicho sentido, a fin de evitar que diferentes interpretaciones de la Ley N° 25.871 dilaten los procesos, deben adecuarse sus términos a la uniforme jurisprudencia de los fueros intervinientes.
- Que, además, resulta imprescindible establecer pautas claras y objetivas sobre el procedimiento de retención, disponiendo plazos de duración de la medida,

incorporando el anoticiamiento judicial inmediato de la misma, como así también del lugar de retención y fuerza encargada de dicha medida, tal como ha sido exigido por los tribunales supranacionales.

- Que, asimismo, se regula adecuadamente la notificación del derecho de la persona extranjera de contar con asistencia jurídica gratuita e intérprete.
- Que con las modificaciones referidas precedentemente, sumadas a la reducción de plazos de las vías recursivas, se busca imprimir mayor celeridad al procedimiento de actuación administrativa en el orden migratorio y resguardando debidamente la seguridad pública y los derechos de los migrantes.
- Que, también como consecuencia de los controles precedentemente mencionados, se ha advertido otra modalidad de fraude a la Ley Migratoria que hace indispensable modificar la Ley N° 346 de Ciudadanía, a fin de precisar que es requisito tener residencia permanente o temporaria de forma continua en los DOS (2) años anteriores, a los efectos del cómputo del arraigo necesario para acceder a la nacionalidad por naturalización.
- Que el Estado debe regular la política migratoria teniendo en especial consideración el bien común.
- Que tanto ese bien común como el interés general de la sociedad se ven actualmente afectados por las graves consecuencias que provocan los delitos que merecen, según las leyes argentinas, penas privativas de la libertad y en particular los delitos de tráfico de armas, de personas, de órganos o tejidos y de estupefacientes, lavado de dinero, inversiones en actividades ilícitas, trata de personas, genocidio, crímenes de guerra, actos de terrorismo o delitos de lesa humanidad y de todo otro acto susceptible de ser juzgado por la Corte Penal Internacional.
- Que, en virtud de lo expuesto, el dictado del presente resulta consistente con las razones que, en su oportunidad, motivaron el Decreto N° 228 de fecha 21 de enero de 2016 mediante el cual se declaró la emergencia de seguridad pública, prorrogada por el Decreto N° 50 de fecha 19 de enero de 2017.
- Que ante la aparición de las nuevas modalidades de fraude a la ley migratoria precedentemente señaladas y la necesidad de llevar adelante nuevas estrategias contra el delito y la violencia, deviene imprescindible ajustar la legislación

migratoria a la nueva realidad, sin menoscabo de los derechos y garantías de los migrantes y preservando adecuadamente la seguridad pública.

- Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.
- Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el Poder Ejecutivo Nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.
- Que la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto a la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.
- Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.
- Que las DIRECCIONES GENERALES DE ASUNTOS JURÍDICOS de los MINISTERIOS DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA y DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS han tomado la intervención que les compete.
- Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1, 2 y 3, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL y de acuerdo con los artículos 2°, 19 y 20 de la Ley N° 26.122.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS DECRETA:

ARTÍCULO 1° — Sustitúyese la denominación del CAPÍTULO I del TÍTULO II de la Ley N° 25.871 y su modificatoria por la siguiente: “DE LAS CATEGORÍAS, REQUISITOS Y PLAZOS DE ADMISIÓN”.

ARTÍCULO 2° — Sustitúyese el artículo 20 de la Ley N° 25.871 y su modificatoria por el siguiente: “ARTÍCULO 20.- Los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de “residentes permanentes”, “residentes temporarios”, o “residentes transitorios”. Hasta tanto se formalice el trámite correspondiente, la Autoridad de Aplicación podrá conceder una autorización de “residencia precaria”, que será revocable por la misma, cuando se desnaturalicen los motivos que se tuvieron en cuenta para su otorgamiento. Su validez será de hasta NOVENTA (90) días corridos, pudiendo ser renovables hasta la resolución de la admisión solicitada, y habilitará a sus titulares para permanecer, salir y reingresar al territorio nacional, trabajar y estudiar durante su período de vigencia. La extensión y renovación de la residencia precaria no genera derecho a una resolución favorable respecto de la admisión solicitada, ni resulta residencia válida a los efectos del arraigo, necesario para la obtención de la residencia permanente, o para la adquisición de la nacionalidad por naturalización. Podrá otorgarse a pedido del interesado, autorización de residencia precaria, a los extranjeros sobre los cuales, por disposición judicial, recayera un impedimento de hacer abandono del país, o a aquéllos sobre quienes dicha autoridad hubiera manifestado su interés en su permanencia en la República.”

ARTÍCULO 3° — Incorporase como artículo 20 bis de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 20 bis.- En caso de interposición de recursos administrativos o judiciales contra medidas de declaración de irregularidad, la autoridad de aplicación podrá otorgar un “permiso de permanencia transitoria”, que será revocable por la misma cuando se desnaturalicen los motivos que se tuvieron en cuenta para su otorgamiento. Su validez será de hasta NOVENTA (90) días corridos, pudiendo ser renovables hasta la resolución de los recursos interpuestos, y habilitará a su titular para permanecer en el territorio nacional, estudiar y trabajar en los plazos y términos que la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES establezca durante su período de vigencia. El “permiso de permanencia transitoria” en ningún caso habilitará el reingreso de su titular a la REPÚBLICA ARGENTINA.”

ARTÍCULO 4° — Sustitúyese el artículo 29 de la Ley N° 25.871 y su modificatoria por el siguiente: “ARTÍCULO 29.- Serán causas impeditivas del ingreso y permanencia de extranjeros en territorio nacional: a) La presentación ante la autoridad de documentación nacional o extranjera material o ideológicamente falsa o adulterada, o la omisión de informar sobre la existencia de antecedentes penales, condenas y/o

requerimientos judiciales o de fuerzas de seguridad. El hecho será sancionado con una prohibición de reingreso por un lapso mínimo de CINCO (5) años; b) Tener prohibido el ingreso, haber sido objeto de medidas de expulsión o de prohibición de reingreso, hasta tanto las mismas hayan sido revocadas o se hubiese cumplido el plazo impuesto al efecto; c) Haber sido condenado o estar cumpliendo condena, o tener antecedentes o condena no firme en la REPÚBLICA ARGENTINA o en el exterior, por delitos que merezcan según las leyes argentinas penas privativas de libertad; d) Haber sido condenado o estar cumpliendo condena, o tener antecedentes o condena no firme, en la REPÚBLICA ARGENTINA o en el exterior, respecto de delitos de tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, de órganos o tejidos, o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas; e) Haber incurrido o participado en actos de gobierno o de otro tipo, que constituyan genocidio, crímenes de guerra, actos de terrorismo o delitos de lesa humanidad y de todo otro acto susceptible de ser juzgado por la Corte Penal Internacional; f) Tener antecedentes o haber incurrido o haber participado en actividades terroristas o pertenecer a organizaciones nacional o internacionalmente reconocidas como imputadas de acciones susceptibles de ser juzgadas por la Corte Penal Internacional o por la Ley N° 23.077 de Defensa de la Democracia; g) Haber sido condenado en la REPÚBLICA ARGENTINA o haber incurrido o participado en la promoción o facilitación, con fines de lucro, en el ingreso o la permanencia o en el egreso ilegal de extranjeros en el territorio nacional; h) Haber sido condenado en la REPÚBLICA ARGENTINA o tener antecedentes por haber presentado documentación material o ideológicamente falsa, para obtener para sí o para un tercero un beneficio migratorio; i) Promover la prostitución; lucrar con ello; haber sido condenado o haber incurrido o participado, en la REPÚBLICA ARGENTINA o en el exterior en la promoción de la prostitución, por lucrar con ello o por desarrollar actividades relacionadas con el tráfico o la explotación sexual de personas; j) Haber sido condenado o tener antecedentes, en la REPÚBLICA ARGENTINA y/o en el exterior, respecto de delitos de corrupción conforme las conductas descriptas en el Título XI del Libro Segundo, Capítulos IV, VI, VII, VIII, IX, IX bis y X del Código Penal de la Nación Argentina. k) Intentar ingresar o haber ingresado al territorio nacional eludiendo los controles migratorios, o por lugar o en horario no habilitados al efecto; l) La constatación de la existencia de alguno de los impedimentos de radicación establecidos en la presente Ley; m) El incumplimiento de los requisitos exigidos por la presente Ley. En el caso del inciso a) se deberá notificar a la autoridad judicial competente. El

Gobierno Federal se reserva la facultad de juzgar a la persona en la REPÚBLICA ARGENTINA cuando el hecho pueda relacionarse con cuestiones relativas a la seguridad del Estado, a la cooperación internacional o resulte posible vincular a la misma o a los hechos que se le imputen con otras investigaciones sustanciadas en el territorio nacional. A los efectos de los incisos c), d), h) y j), entiéndase por antecedentes a todo auto de procesamiento firme, cierre de la investigación preparatoria o acto procesal equiparable. El PODER JUDICIAL y el MINISTERIO PÚBLICO FISCAL deberán notificar a la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES de todo auto de procesamiento firme, cierre de la investigación preparatoria o acto procesal equiparable y de toda condena por delito penal dictada contra un extranjero en el plazo de CINCO (5) días hábiles de producido. El incumplimiento será considerado falta grave en los términos del artículo 14, inciso “A”, apartado 7), de la Ley N° 24.937 (T.O. 1999) y sus modificatorias. Excepcionalmente, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES podrá admitir en el país, únicamente por razones humanitarias, de reunificación familiar o de auxilio eficaz a la justicia en las condiciones del último párrafo del presente artículo, en las categorías de residentes permanentes o temporarios, a los extranjeros comprendidos en los incisos a), k) y m), y a los comprendidos en el inciso c) en caso de que el delito doloso merezca en la legislación nacional pena privativa de la libertad cuyo monto máximo no exceda de TRES (3) años de prisión, o sea de carácter culposo. Fuera de los supuestos expresamente regulados no podrá hacerse lugar al trámite excepcional de dispensa. Cuando en los términos del párrafo precedente se invoque el derecho a la reunificación familiar, deberá acreditarse la convivencia del grupo familiar. A dichos fines no se considerará al extranjero de quien se comprobare se hubiera desinteresado afectiva o económicamente de la persona cuyo vínculo familiar invoque. La admisión o permanencia excepcional también podrá ser concedida a los extranjeros que brinden en sede judicial información o datos precisos, comprobables y verosímiles vinculados a la comisión de alguno de los delitos contra el orden migratorio de los cuales hubiera tomado conocimiento en calidad de sujeto pasivo. Para la procedencia de esta dispensa será necesario que los datos o información aportada contribuyan a evitar o impedir el comienzo, la ejecución o consumación de un delito; a esclarecer el hecho objeto de investigación u otros conexos; a revelar la identidad o el paradero de autores, coautores, instigadores o partícipes de estos hechos o de otros conexos; a proporcionar datos suficientes que permitan un significativo avance

de la investigación; o a averiguar el destino de los instrumentos, bienes, efectos, productos o ganancias del delito.”

ARTÍCULO 5° — Sustitúyese el artículo 54 de la Ley N° 25.871 y su modificatoria por el siguiente: “ARTÍCULO 54.- Los extranjeros deberán informar domicilio en la REPÚBLICA ARGENTINA. Se considerará domicilio constituido a todos los efectos legales y en el que serán válidas todas las notificaciones, el informado al momento del ingreso al territorio nacional, el constituido en las actas labradas en el marco de inspecciones migratorias o el denunciado en los trámites de residencia o ante el REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS. En toda presentación efectuada ante autoridades migratorias se deberá constituir domicilio. En todos los casos se considerará válida la notificación cursada en el último domicilio constituido. Si no constituyese domicilio alguno, o el constituido no existiere, los actos emitidos por la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES se tendrán por notificados de pleno derecho, en el término de DOS (2) días hábiles, desde el momento de su emisión, quedando los mismos disponibles en la mesa de entradas de la citada Dirección Nacional. Queda autorizado el uso de medios electrónicos para la realización de todo trámite migratorio, así como para las notificaciones, de acuerdo con lo que establezca al efecto la Reglamentación de la presente. Los domicilios constituidos en las respectivas actuaciones administrativas serán válidos en el proceso judicial.”

ARTÍCULO 6° — Sustitúyese el artículo 62 de la Ley N° 25.871 y su modificatoria por el siguiente: “ARTÍCULO 62.- La DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES podrá cancelar la residencia que hubiese otorgado, cualquiera fuese su antigüedad, categoría o causa de la admisión, y dispondrá la posterior expulsión, cuando: a) Con la finalidad de obtener un beneficio migratorio o la ciudadanía argentina se hubiese articulado un hecho o un acto simulado o éste hubiese sido celebrado en fraude a la ley o con vicio del consentimiento o se hubiese presentado documentación material o ideológicamente falsa o adulterada o hubiese omitido informar sobre la existencia de antecedentes penales, condenas y/o requerimientos judiciales o de fuerzas de seguridad; b) El residente hubiese sido condenado, en la REPÚBLICA ARGENTINA o en el exterior, aunque dicha condena no se encuentre firme, respecto de delitos de tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, de órganos y tejidos, o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas; c) El residente hubiese sido condenado, en la REPÚBLICA ARGENTINA o en el exterior, aunque dicha condena no se encuentre

firme, respecto de delitos distintos a los enumerados en el inciso b) y que merezcan para la legislación argentina penas privativas de la libertad; d) El beneficiario de una radicación permanente hubiese permanecido fuera del territorio nacional por un período superior a los DOS (2) años o la mitad del plazo acordado, si se tratara de residencia temporaria, excepto que la ausencia obedeciere al ejercicio de una función pública argentina o se hubiese generado en razón de actividades, estudios o investigaciones que a juicio de la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES pudieran ser de interés o beneficiosa para la REPÚBLICA ARGENTINA o que mediara autorización expresa de la autoridad migratoria la que podrá ser solicitada por intermedio de las autoridades consulares argentinas; e) Se hayan desnaturalizado las razones que motivaron la concesión de una residencia permanente, temporaria o transitoria, o cuando la instalación en el país hubiera sido subvencionada total o parcialmente, directa o indirectamente, por el Estado Argentino y no se cumplieran o se violaren las condiciones expresamente establecidas para la subvención; f) El extranjero, cualquiera sea la situación de residencia, se encontrare incurso en cualquiera de los extremos previstos en los incisos e), f), g), h), i) y j) del artículo 29 de la presente, en la REPÚBLICA ARGENTINA o en el exterior. En los casos en que sobre el extranjero recayere sentencia condenatoria firme en la REPÚBLICA ARGENTINA, la misma operará automáticamente cancelando la residencia cualquiera fuese su antigüedad, categoría o causa de la admisión, y llevará implícita la expulsión. El trámite recursivo se regirá por lo reglado en el Título V, Capítulo I bis —Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo—. Excepcionalmente, en los casos comprendidos en los incisos a) y e), y en los supuestos del inciso c) y de cancelación automática, si el delito doloso mereciera para la legislación nacional pena privativa de la libertad cuyo monto máximo no exceda de TRES (3) años de prisión, o cuando sea de carácter culposo, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES podrá dispensar la cancelación de la residencia si el extranjero invocare reunificación familiar respecto de progenitor, hijo o cónyuge ciudadano argentino. Asimismo, se tendrá especialmente en consideración el tiempo que la persona lleve residiendo legalmente en el territorio nacional. Fuera de los supuestos expresamente enumerados no podrá hacerse lugar al trámite excepcional regulado en el presente párrafo, sin perjuicio de las previsiones de la Ley N° 26.165. Cuando en los términos del párrafo precedente se invoque el derecho a la reunificación familiar, deberá acreditarse la convivencia. A dichos fines no se considerará al extranjero de quien se comprobare que se hubiera desinteresado afectiva o económicamente de la persona cuyo

vínculo familiar invoque. Las cancelaciones de residencia deberán ser inmediatamente comunicadas al REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS, a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, al REGISTRO NACIONAL DE REINCIDENCIA y a los Poderes Judiciales competentes en materia electoral según la jurisdicción. El PODER JUDICIAL y el MINISTERIO PÚBLICO FISCAL deberán notificar a la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES de todo auto de procesamiento firme, cierre de la investigación preparatoria o acto procesal equiparable y de toda condena por delito penal dictada contra un extranjero, en el plazo de CINCO (5) días hábiles de producido. El incumplimiento será considerado falta grave en los términos del artículo 14, inciso “A”, apartado 7), de la Ley N° 24.937 (T.O. 1999) y sus modificatorias.”

ARTÍCULO 7° — Incorpórase como artículo 62 bis de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 62 bis.- El otorgamiento de la dispensa establecida en los artículos 29 y 62 de la presente Ley será una facultad exclusiva de la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, no pudiendo ser otorgada judicialmente.”

ARTÍCULO 8° — Sustitúyese el artículo 63 de la Ley N° 25.871 y su modificatoria por el siguiente: “ARTÍCULO 63.- En todos los supuestos previstos por la presente Ley: a) La cancelación de la residencia conlleva la conminación a hacer abandono del país dentro del plazo que se fije o la expulsión del territorio nacional tomando en consideración las circunstancias fácticas y personales del interesado, según lo establezca la Reglamentación; b) La expulsión lleva implícita, en los casos en que la misma se fundara en la participación o en la comisión de un delito doloso, una prohibición de reingreso permanente o por un término que en ningún caso podrá ser inferior a OCHO (8) años, y se graduará según la importancia de la causa que la motivara. Dicha prohibición sólo podrá ser dispensada por la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. c) La expulsión en los casos no contemplados en el inciso b) lleva implícita la prohibición de reingreso por un mínimo de CINCO (5) años, y se graduará según la importancia de la causa que la motivara. La prohibición de reingreso sólo podrá ser dispensada por la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. d) Si el extranjero se aviene a la medida de expulsión dispuesta dentro de los DIEZ (10) días hábiles de notificada, le dará firmeza al acto administrativo de expulsión y conllevará una prohibición de reingreso al territorio nacional de UN (1) año, debiendo concretarse

la medida dentro del plazo de SIETE (7) días hábiles. Dicho beneficio se otorgará por única vez y procederá exclusivamente respecto de aquellos a quienes se haya dictado medida de expulsión por las previsiones de los artículos 29 incisos k) y m) y 62 incisos d) y e) de la presente.”

ARTÍCULO 9° — Incorpórase, como CAPÍTULO I BIS del TÍTULO V, a continuación del artículo 68 de la Ley N° 25.871 y su modificatoria, el siguiente: “CAPÍTULO I BIS DEL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO ESPECIAL SUMARÍSIMO”.

ARTÍCULO 10. — Sustitúyese el artículo 69 de la Ley N° 25.871 y su modificatoria por el siguiente: “ARTÍCULO 69.- Respecto de los extranjeros que se encuentren comprendidos en alguno de los impedimentos previstos en los artículos 29, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k) y 62, incisos a), b), c) y f), y cancelación automática de la residencia, o en los restantes supuestos de los artículos 29 y 62 de la presente Ley que impliquen gravedad institucional, se aplicará el Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo regulado en el presente Capítulo. Los plazos previstos en el presente Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo son improrrogables.”

ARTÍCULO 11. — Incorpórase como artículo 69 bis de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 69 bis.- El inicio del presente procedimiento podrá ser contemporáneo al pedido de retención preventiva de conformidad al artículo 70 de la presente Ley a efectos de asegurar la medida de expulsión. La retención preventiva podrá ser pedida en todo momento del procedimiento administrativo o del proceso judicial.”

ARTÍCULO 12. — Incorpórase como artículo 69 ter de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 69 ter.- La solicitud de prueba testimonial o pedidos de informes que se realicen a las oficinas públicas, escribanos con registro y entidades privadas, deberán versar sobre hechos concretos y específicos, con relación a la situación migratoria del extranjero y el encuadre legal que se discute. Los pedidos de informes o remisión de expedientes deberán ser satisfechos: a) dentro de los CINCO (5) días hábiles en los casos previstos en el Capítulo I del Título VI de la presente Ley, b) dentro de los TRES (3) días hábiles en los casos del Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo, c) Dentro de los DOS (2) días hábiles en los casos de retención previstos en el artículo 70 de la presente Ley. El atraso injustificado de las oficinas públicas en las contestaciones de informes dará lugar a las sanciones disciplinarias por incumplimiento

de los deberes establecidos en el artículo 23 de la Ley N° 25.164 para quien resulte responsable por no contestar en plazo.”

ARTÍCULO 13. — Incorpórase como artículo 69 quater de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 69 quater.- Tanto en el procedimiento previsto en el Título VI, Capítulo I como en el Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo, el interesado tiene derecho a tomar vista del expediente. Deberá solicitarla de la forma que establezca la autoridad de aplicación. La vista se otorgará por TRES (3) días hábiles y será notificada de pleno derecho. El pedido de vista suspende los plazos para interponer recursos por única vez.”

ARTÍCULO 14. — Incorpórase como artículo 69 quinquies de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 69 quinquies.- En el marco del Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo, dispuesta la expulsión de un extranjero del territorio nacional, el interesado podrá interponer recurso jerárquico en un plazo improrrogable de TRES (3) días hábiles desde su notificación. Dicho recurso será resuelto por el Director Nacional de Migraciones. Resuelto el recurso jerárquico se tendrá por agotada la vía administrativa”.

ARTÍCULO 15. — Incorpórase como artículo 69 sexies de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 69 sexies.- Firme la expulsión del extranjero, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES procederá a la solicitud de retención conforme lo dispuesto en el artículo 70 de la presente.”

ARTÍCULO 16. — Incorpórase como artículo 69 septies de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 69 septies.- Agotada la instancia administrativa conforme lo dispuesto por el artículo 69 quinquies, podrá interponerse el recurso judicial en un plazo de TRES (3) días hábiles desde su notificación. El recurso deberá ser presentado por escrito, fundado y con patrocinio letrado ante la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, la que deberá remitir las actuaciones dentro de los TRES (3) días hábiles subsiguientes al juez federal competente. Junto con dicha elevación, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES deberá presentar un informe circunstanciado sobre la procedencia de la habilitación de instancia y acerca de los antecedentes y fundamentos de la medida impugnada. Presentadas las actuaciones, el juez, previo a todo trámite, dará vista al fiscal por el término de DOS (2) días para que se expida sobre la habilitación de instancia. El juez resolverá en UN (1) día hábil

sobre la misma. Si el recurso no cumpliera los requisitos establecidos en los párrafos anteriores, el juez deberá rechazar “in limine” el recurso. El juez deberá resolver el recurso en el plazo de TRES (3) días hábiles. La sentencia deberá expresamente resolver sobre la expulsión dictada y la procedencia de la retención solicitada. Exceptúase de la comunicación establecida en los artículos 6° y 8° de la Ley N° 25.344 al Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo”.

ARTÍCULO 17. — Incorpórase como artículo 69 octies de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 69 octies.- En caso de que la medida de expulsión sea recurrida en los términos del artículo 69 septies y no se hubiera dictado una retención preventiva, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, juntamente con la presentación del informe circunstanciado, podrá solicitar que a los fines de resolver la medida de expulsión dictada, el juez también se expida accesoriamente sobre la retención prevista en el artículo 70 de la presente Ley. No será necesario iniciar expediente judicial de retención independiente del proceso recursivo judicial que se establece en el presente régimen.”

ARTÍCULO 18. — Incorpórase como artículo 69 nonies de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 69 nonies.- Contra la resolución del juez dictada en los términos del ARTÍCULO 69 septies procederá el recurso de apelación ante la Cámara Federal correspondiente, el cual deberá ser interpuesto y fundado en el plazo improrrogable de TRES (3) días hábiles desde su notificación, ante el juez de primera instancia, quien dará traslado por el mismo plazo. Contestado el traslado, se elevarán las actuaciones en el plazo improrrogable de TRES (3) días hábiles a la Cámara Federal correspondiente, que deberá expedirse en el mismo plazo. Dictada la sentencia por la Cámara Federal correspondiente y habiendo quedado firme o denegado el recurso extraordinario federal, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, en caso de corresponder, ejecutará la medida de expulsión sin más trámite.”

ARTÍCULO 19. — Incorpórase como artículo 69 decies de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 69 decies.- En el Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo no procederán los recursos de reconsideración ni de alzada.”

ARTÍCULO 20. — Incorpórase como artículo 69 undecies de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 69 undecies.- En los casos no previstos en este Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo, serán de aplicación supletoria las

disposiciones del proceso sumarísimo previsto en el artículo 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.”

ARTÍCULO 21. — Sustitúyese el artículo 70 de la Ley N° 25.871 y su modificatoria por el siguiente: “ARTÍCULO 70.- Firme la expulsión de un extranjero, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES solicitará a la autoridad judicial competente que ordene su retención, mediante resolución fundada, al sólo y único efecto de cumplir aquélla. Excepcionalmente cuando las características del caso lo justificaren, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES podrá solicitar a la autoridad judicial la retención preventiva del extranjero aun cuando la orden de expulsión no se encuentre firme, en virtud de las circunstancias particulares de hecho y de derecho en el caso concreto. Ante medidas expulsivas firmes, el plazo de retención para materializar la expulsión será de TREINTA (30) días corridos, prorrogables por disposición judicial por idéntico término. Ante medidas expulsivas no firmes, el plazo de retención será el estrictamente necesario para materializar la expulsión hasta que se encuentren agotadas las vías recursivas. El tiempo de retención no podrá exceder el indispensable para hacer efectiva la expulsión del extranjero, sujeta a las constancias judiciales por recursos u acciones articuladas en su defensa, y/o las medidas operativas necesarias para la reserva de plazas, carga pública, custodios y viáticos pertinentes, cuando corresponda. Las acciones o procesos recursivos suspenderán el cómputo del plazo de retención hasta su resolución definitiva. En el caso en que el extranjero retenido alegara como hecho nuevo ser progenitor de argentino nativo menor de edad o con discapacidad, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES deberá suspender por DOS (2) días hábiles la ejecución de la medida de expulsión a los fines de constatar la veracidad de los hechos y resolver si se otorgará o no dispensa conforme lo dispuesto por los artículos 29 y 62 de la presente. En todos los casos, materializada la retención se dará inmediato conocimiento de la misma al juzgado federal que hubiere dictado la orden y se detallará la ubicación de su alojamiento temporal y la fuerza de seguridad actuante. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 98 de la presente y para el caso de la retención de carácter preventivo o aquella que revista gravedad institucional, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal o las Cámaras Federales con asiento en las provincias, deberán designar un juzgado de turno que resuelva la procedencia y concesión de la misma en un plazo no mayor a SEIS (6) horas. Ello hasta tanto se cree e instrumente el Fuero Migratorio especial al efecto.”

ARTÍCULO 22. — Incorpórase como artículo 74 bis de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 74 bis.- En todos los casos se tendrá por desistida la vía administrativa o judicial cuando se comprobare que el extranjero se encontrare fuera del territorio nacional por un plazo mayor a SESENTA (60) días corridos y continuos.”

ARTÍCULO 23. — Sustitúyese el artículo 82 de la Ley N° 25.871 y su modificatoria por el siguiente: “ARTÍCULO 82.- La interposición de los recursos previstos en los artículos 69 quinquies, 69 septies, 74 y 84, suspenderá la ejecución de la medida dictada hasta tanto la misma quede firme.”

ARTÍCULO 24. — Sustitúyese el artículo 86 de la Ley N° 25.871 y su modificatoria por el siguiente: “ARTÍCULO 86.- Los extranjeros que se encuentren en territorio nacional y que carezcan de medios económicos, tendrán derecho a asistencia jurídica gratuita en aquellos procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su residencia legal o a la expulsión del territorio argentino. Además tendrán derecho a la asistencia de intérprete si no comprendieren o hablaben el idioma oficial. Con la solicitud ante la autoridad administrativa de asistencia jurídica gratuita y acreditada que sea la carencia de medios económicos, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES notificará al defensor público oficial de turno para que en el plazo de TRES (3) días hábiles tome la intervención que le compete. Cuando no haya sido requerida la asistencia jurídica gratuita o no se acreditara de forma fehaciente la falta de medios económicos, se continuará con las actuaciones administrativas sin más trámite. Al momento de notificar al extranjero de alguna decisión de la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, que pudiera afectar alguno de los derechos enunciados en la presente Ley, se deberá transcribir en forma textual este artículo en el cuerpo de la notificación. La reglamentación de la presente deberá resguardar el ejercicio del derecho constitucional de defensa.”

ARTÍCULO 25. — Incorpórase como artículo 89 bis de la Ley N° 25.871 y su modificatoria el siguiente: “ARTÍCULO 89 bis.- El control judicial aplicable al Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo se regirá conforme lo dispuesto por el artículo 89 de la presente Ley. El juez podrá ordenar las medidas de prueba ofrecidas que han sido denegadas en sede administrativa. El plazo para producir toda la prueba ofrecida en sede judicial no podrá exceder VEINTE (20) días hábiles.”

ARTÍCULO 26. — Derógase el artículo 90 de la Ley N° 25.871 y su modificatoria.

ARTÍCULO 27. — Sustitúyese el inciso 1° del artículo 2° de la Ley N° 346 por el siguiente: “1°. Los extranjeros mayores de DIECIOCHO (18) años que acrediten haber residido en la REPÚBLICA ARGENTINA de acuerdo al marco normativo migratorio vigente, como residentes permanentes o temporarios, en forma continua durante los DOS (2) años anteriores a la solicitud y manifestasen ante los jueces federales su voluntad de serlo.”

ARTÍCULO 28. — El presente decreto entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 29. — Dése cuenta a la COMISION BICAMERAL PERMANENTE del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN. ARTÍCULO 30. — Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. — MACRI. — Marcos Peña. — Susana Mabel Malcorra. — Julio Cesar Martinez. — Jose Gustavo Santos. — German Carlos Garavano. — Patricia Bullrich. — Alberto Jorge Triaca. — Carolina Stanley. — Jose Lino Salvador Baraño. — Alejandro Pablo Avelluto. — Rogelio Frigerio. — Francisco Adolfo Cabrera. — Ricardo Buryaile. — Guillermo Javier Dietrich. — Esteban Jose Bullrich. — Sergio Alejandro Bergman. — Andres Horacio Ibarra. — Juan Jose Aranguren. — Oscar Raul Agud. — Jorge Daniel Lemus. — Nicolas Dujovne. — Luis Andres Caputo.