

UNIVERSIDAD CATOLICA DE SALTA



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS DE GRADO

***Refugiados venezolanos en Sudamérica.
Análisis de casos en Argentina y Brasil
(2015-2019)***

Alumno: César Facundo Amado

Director: Lic. Roberto E. Camardelli Carrasco

Salta, Argentina 2022

GRAN CANCELLER

S.E.R. MONS. MARIO ANTONIO CARGNELLO
ARZOBISPO DE SALTA

RECTOR

ING. RODOLFO GALLO CORNEJO

VICERRECTORA ACADÉMICA

MG. CONSTANZA DIEDRICH

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

DR. DARÍO EUGENIO ARIAS

SECRETARÍA GENERAL

MG. LIC. SILVIA M. ÁLVAREZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

DR. EDUARDO JESÚS ROMANI

SECRETARIO ACADÉMICO

DRA. MARÍA PÍA MORENO

SECRETARIO TÉCNICO

PROF. EDUARDO JAVIER CRUZ

**JEFE DE CARRERA - LICENCIATURA EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

LIC. MELISA ROMINA LANGUASCO

*“En primer lugar a Dios, fuente de mi voluntad,
a mis padres por su constante apoyo,
a mis profesores por transmitirme su sabiduría”*

Agradecimientos

Agradezco en primer lugar a mis padres por su apoyo económico y moral a la hora de realizar este trabajo y durante toda la carrera.

Agradezco a mis profesores, principalmente al Lic. Roberto Camardelli por haber sido quien me asesoró en este proceso, y su buena voluntad y disposición a la hora de atenderme.

También al Lic. Víctor Toledo por su orientación y su buena disposición a la hora de guiarme.

A la Lic. Melisa Languasco, ya que sus clases brindadas en el cuarto año de la carrera fueron las que despertaron mi interés por el tema de los migrantes y refugiados, y la base de inspiración al elegir el tema.

Finalmente, al resto de docentes por haberme transmitido sus conocimientos, que fueron los soportes sin los cuales no podría haber realizado este trabajo.

Resumen

La presente investigación propone un análisis comparado del funcionamiento del proceso que otorgó el estatus de refugiado a los inmigrantes venezolanos en los estados de Argentina y Brasil entre 2015-2019. Se tuvo en cuenta la diferenciación de los términos migrante y refugiado de acuerdo a las legislaciones nacionales aplicado al caso de la diáspora venezolana enmarcada en el ámbito de una crisis de refugiados. Y se analizaron las respuestas estatales a este fenómeno.

Palabras claves.

Migrante- refugiado – estatus de refugiados - diáspora venezolana - sistema jurídico migracional – subsistema.

Abreviaturas y Acrónimos

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

CAR: Centro de Apoyo al Refugiado.

CAREF: Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes.

CONARE: Comisión Nacional para los Refugiados.

DNM: Dirección Nacional de Migraciones.

DNU: Decreto de Necesidad y Urgencia.

Encovi: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida.

FAES: Fuerza de Acción Especial.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

ONGs: Organizaciones no Gubernamentales.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.

Plan R4V: Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela

Plataforma R4V: Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela.

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

Índice

Contenido

| | |
|--|-----------|
| Objetivos. | 7 |
| Justificación | 7 |
| Antecedentes. | 8 |
| Marco Teórico. | 11 |
| Metodología. | 16 |
| Capítulo 1: Diferencia entre los términos “Refugiado” y “Migrante” de acuerdo a los instrumentos jurídicos vigentes en los estados de Argentina y Brasil | 23 |
| Capítulo 2: Contexto regional. La diáspora venezolana | 35 |
| 2.2 Causas económicas y políticas de la diáspora | 40 |
| 2.2.1 Dimensiones económicas | 40 |
| 2.2.2 Dimensiones políticas | 46 |
| 2.3 Conclusiones del capítulo | 52 |
| Capítulo 3: la diáspora venezolana en Argentina y Brasil | 55 |
| 3.1 Caracterización de la diáspora venezolana en Argentina | 55 |
| 3.2 Medidas del estado argentino ante la diáspora venezolana | 57 |
| 3.3 Caracterización de la diáspora venezolana en Brasil | 60 |
| 3.4 Medidas del estado Brasileño ante la diáspora | 64 |
| 3.5 Medidas en conjunto de Argentina y Brasil ante la diáspora | 67 |
| Capítulo 4: el acceso al estatus de refugiado: procedimiento, facilidades y obstáculos | 70 |
| 4.1 Procedimiento para acceder al estatus de refugiado en Argentina | 70 |
| 4.2 Facilidades y obstáculos presentados al acceder al estatus de refugiado en Argentina | 72 |
| 4.3 Procedimiento para acceder al estatus de refugiado en Brasil | 75 |
| 4.4 Facilidades y obstáculos presentados al acceder al estatus de refugiado en Brasil | 78 |
| Capítulo 5: Análisis comparativo entre los sistemas de Refugio de Argentina y Brasil | 82 |
| 5.1 Argentina y Brasil en el sistema internacional de refugiados | 82 |
| 5.2 Medidas entorno a la diáspora venezolana | 84 |

| | |
|--------------------------------------|----|
| 5.3 El sistema interno de refugiados | 87 |
| Conclusiones | 93 |
| Bibliografía | 96 |

Introducción

La presente investigación propone un análisis comparado del funcionamiento del proceso que otorgó el estatus de refugiado a los inmigrantes venezolanos en los estados de Argentina y Brasil entre 2015-2019.

En primer lugar es necesario aclarar que los términos “Refugiado” y “Migrante” si bien pueden parecer sinónimos, son conceptos distintos. El análisis se realiza en el capítulo 1, en cuanto al marco del sistema internacional, ya que en este existen numerosas convenciones, tratados y declaraciones que distinguen ambos términos. Básicamente, el primero es un término regulado bajo el marco del derecho internacional y su noción se encuentra perfectamente definida, mientras para “migrante” aún no hay una definición universal, sino diversas nociones respecto al fenómeno migratorio. El primer capítulo centra su análisis en estas diferencias de acuerdo a las nociones de una serie de tratados sobre la temática.

En este sentido, dos países que participaron y ratificaron numerosos tratados internacionales son Brasil y Argentina. La obligación internacional por los mismos fue un hecho voluntario de ambos estados, pero a su vez, reconocieron las nociones hacia el interior de sus sistemas, incorporando por medio de leyes internas los tratados de refugio y migraciones, razón por la cual reconocen la distinción de ambos términos.

Si se habla de refugiados y migrantes, en los últimos años es imposible no tener en cuenta la crisis migratoria venezolana, debido a la gran repercusión que ha generado en el sistema regional latinoamericano y mundial. Ante la situación actual venezolana, desde 2015 han huido más de cinco millones de personas del país a la fecha. La crisis del estado bolivariano puede considerarse producto de un largo proceso de decisiones internas que han ido afectando la situación interna en sus dimensiones tanto económica como política. En este sentido, las medidas económicas y políticas tomadas por el presidente Hugo Chávez, deterioraron los índices en el mediano plazo. En lugar de marcar cambios en relación a su antecesor, Nicolás Maduro prosiguió con el modelo chavista. La consecuencia fue una crisis de enorme magnitud que alteró la calidad de vida de los

venezolanos y el orden democrático en el país. Consecuentemente, se volvió difícil sobrellevar la vida cotidiana en Venezuela debido al malestar general generado, por lo que millones de personas se vieron obligadas a huir. Los destinos principales fueron los países de la región, ya la mayoría de quienes huyen atestiguan el desplome de su poder adquisitivo y cayeron en la pobreza, situación que no brinda más opciones que migrar hacia países cercanos. De esta manera, si bien no se conocen las razones por las que huyeron cada uno de los venezolanos, las características del fenómeno migratorio implican que además de una crisis de migrantes, la diáspora venezolana también puede ser considerada una crisis de refugiados. Estas nociones se argumentan en el capítulo 2.

Por otro lado, la crisis de migrantes y refugiados, se considera una diáspora, término aplicable a la huida masiva de ciudadanos de una colectividad, en este caso venezolana, y su dispersión por todo el mundo. Si bien los migrantes se dispersaron por diversos rincones del mundo, incluyendo países de Europa y Norteamérica, los países latinoamericanos fueron los grandes receptores y continúan siéndolo. En este sentido, la diáspora venezolana constituye un fenómeno de magnitud nunca antes vista en la región, por lo que los estados no se encontraron preparados para hacerle frente. Si bien no fueron los principales destinos, dos de los estados que más inmigrantes y refugiados recibieron fueron Argentina y Brasil, destinos tradicionales en la región. Al momento de tornarse un fenómeno de gran magnitud, sus respectivos gobiernos, estaban llevando a cabo una agenda política, cada una con intereses propios a perseguir. El carácter eventual de la diáspora, obligó a ambos estados a brindar una respuesta al fenómeno, dado que un número de migrantes y refugiados repercutieron en los sistemas estatales de ambos estados. Estas respuestas se analizan en el capítulo 3, argumentando que fueron diversas, por un lado tomaron medidas considerando la situación de los venezolanos, como se verá más adelante, distintas, según los fines e intereses de los gobiernos de turno. Esto último, se manifestó con mayor claridad en las decisiones de política internacional de Argentina y Brasil ante la diáspora. A su vez, es necesario destacar que las respuestas también interpretaron de manera distinta el fenómeno migratorio, si bien constituye una crisis de migrantes y refugiados, el gobierno argentino tuvo en consideración a los migrantes venezolanos, mientras el gobierno de Brasil tuvo en cuenta a los refugiados y tomó medidas a favor de estos, considerando a los migrantes venezolanos como refugiados en conjunto.

Lo último se ve reflejado en el sistema interno de los estados, en lo que hace a los procesos estatales que otorgan el estatus de refugiado. Si bien ambos estados reconocen los tratados y leyes internacionales de refugio, a su vez que definen internamente los términos, los procesos estatales para otorgar el estatus variaron de un país a otro. Estos procesos son analizados en el capítulo 4, en el que se argumenta que Argentina solo otorgó algunos reconocimientos a título individual, mientras Brasil siguió el mismo camino, hasta mediados de 2019, momento a partir del cual comienza a efectuar reconocimientos de los venezolanos en conjunto.

Finalmente, en el último capítulo se realiza un análisis comparativo de los procesos que brindaron el estatus de refugiado en Argentina y Brasil, estableciendo las semejanzas y diferencias entre los sistemas de ambos estados y reflexionando sobre el comportamiento estatal ante el fenómeno.

De esta manera, el presente trabajo pretende generar reflexión sobre los efectos de la diáspora venezolana en los estados analizados, por medio de la descripción y análisis del comportamiento de los estados y sus sistemas en cuanto al fenómeno migratoria, para que de esta manera se pueda lograr llegar a conclusiones sobre lo que representa la diáspora venezolana en los estados y cuáles son las respuestas, y cómo podrían modificarse, de acuerdo a la experiencia de cada uno.

Objetivos.

Objetivo general:

Analizar el funcionamiento del proceso que otorgó el estatus de refugiado a los inmigrantes venezolanos en los estados de Argentina y Brasil entre 2015-2019.

Objetivos específicos:

- a) Analizar las diferencias entre un refugiado y un inmigrante en Sudamérica, teniendo en cuenta los instrumentos jurídicos vigentes en Brasil y Argentina.
- b) Describir las facilidades y problemas que tuvieron los migrantes venezolanos para acceder al estatus de refugiado en ambos estados de acuerdo a la normativa vigente.
- c) Describir la influencia que tuvo la diáspora venezolana en la política exterior de ambos estados.
- d) Analizar las diferencias y semejanzas en los sistemas jurídicos de Argentina y Brasil en el proceso que brinda el estatus de refugiado a inmigrantes venezolanos.

Justificación

Esta investigación académica se sustentará principalmente en: el neorrealismo, teoría de las relaciones internacionales debido a que se analizará la temática bajo el punto de vista estatal a la hora de brindar el estatus de refugiado, donde destacamos a Kenneth Waltz; y además al tratarse de una óptica estatal es necesario recurrir a los aportes de las ciencias políticas donde destaca David Easton con su noción de “sistema político”.

Respecto a la importancia social del trabajo, reviste en que ante la enorme magnitud regional que ha adquirido el fenómeno los últimos años, brindara un panorama general de cómo ha funcionado el proceso de otorgar refugio en dos de los estados que han recibido la mayor cantidad de flujos migratorios venezolanos en la región. Este panorama puede ser útil para las autoridades de ambas naciones al analizar el trabajo que han realizado últimamente, invitándolas a la reflexión. La comparación entre ambas naciones también

reviste gran utilidad ya que comparando las medidas tomadas, tanto las autoridades de Argentina como de Brasil conocerán los aciertos y errores del otro pudiendo establecer cuáles han sido las medidas que podrían ser replicadas, como los desaciertos a ser evitados. A su vez, también podría ser un aporte para actores que intervienen en la política exterior de ambos estados, brindando información de la forma en que influyó este fenómeno migratorio en sus formulaciones, pudiendo ser un soporte a la hora de tomar futuras decisiones.

Por último, el trabajo de investigación que desarrollaremos será útil en nuestro ámbito académico. En primer lugar, teniendo en cuenta la nueva dinámica regional que ha generado la diáspora venezolana, la información que se llegue a generar puede ser de utilidad al trabajo realizado por organizaciones internacionales de migraciones que trabajan la temática ya que el hecho de conocer las acciones desarrolladas por dos de los estados más importantes de la región, podría significar un aporte a las propias. Por otro lado a los investigadores y la comunidad estudiantil que se interesen en la temática, brindando un antecedente a la hora de realizar sus investigaciones. Para ello, será de gran importancia analizar documentos y tratados internacionales sobre migración y refugio que ambos estados han ratificado, además de aquellos otros documentos e informes que describan el trabajo que han realizado respecto al reconocimiento de refugiados venezolanos, ya que de esta forma se podrá comparar las acciones realizadas y con ello llegar a conclusiones y reflexiones que sean un aporte a los destinatarios ya mencionados.

Antecedentes.

- Guerrero Vedano, Martha Guadalupe. “PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS Y DEL DERECHO DE ASILO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS”. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38087.pdf>

“Este trabajo se trata de una tesis doctoral en la que se analiza la protección que se brinda a los refugiados y asilados en el sistema interamericano de derechos humanos, argumentando que los propios procesos históricos de Latinoamérica, enmarcados en persecuciones y dictaduras militares, fueron moldeando un sistema de protección regional. La investigación distingue los conceptos de refugio, asilo, desplazados, apartidas y migrantes. Mientras el último posee como elemento

distintivo el hecho de que el desplazamiento de un lugar a otro es voluntario; en los dos primeros casos el hecho de verse obligado a huir conforma el elemento de distinción. A su vez, argumenta las razones por las cuales dentro de Latinoamérica asilo y refugio son conceptos distintos, para posteriormente brindar las tipologías existentes en ambos conceptos. Por otro lado, se realiza un análisis del sistema interamericano de refugio, realizando una descripción de los instrumentos jurídicos universales existentes en la temática que fueron ratificados por varios estados de la región; y de aquellos de carácter regional; señalando que fueron moldeando un verdadero sistema regional de derecho internacional en el área. Finalmente, se realiza un análisis del caso particular de México y su normativa en la sobre refugio y asilo”.

- BENETTI IVANOVICH, Katia. “Gobernabilidad Migratoria y regularización de la inmigración venezolana en Argentina y Brasil (2015-2019)”. https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/18458/BENETTI_IVANOVICH_%20Trabajo%20Final%20de%20Grado%20-%20Katia%20Benetti%20Ivanovich.pdf?sequence=1&isAllowed=y
“El trabajo realiza un análisis sobre la relación que existe entre la gobernabilidad migratoria de Argentina y Brasil respecto a la inmigración venezolana. En primer lugar, presenta una exposición de las normas existentes y las que se han implementado a partir de la llegada de migrantes en gran magnitud en ambos estados para hacer frente a la situación, así como los programas implementados para asistir a los recién llegados en cuanto a la inserción geográfica y social en los territorios estatales. Posteriormente se expone el empleo de los propósitos mundiales para la migración recogidos en el “El Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular”, y las iniciativas regionales, especialmente el “Plan Regional de Respuesta Humanitaria para Personas Refugiadas y Migrantes venezolanos (RMRP por sus siglas en inglés)”, realizados por parte de ambos gobiernos estatales, como medios que contribuyeron a que sus autoridades migratorias diseñen sus políticas estatales para hacer frente a dicho flujo migratorio”.

- Resuche, Aldana. “Programa Siria en Salta: Funcionamiento, cooperación y perspectivas desde el migrante en el período 2014 a 2019”
http://bibliotecas.ucasal.edu.ar/opac_css/index.php?lvl=cmspage&pageid=24&id_notice=68551

Para detallar cómo funciona el programa Siria en Salta en el periodo de tiempo mencionado, este trabajo de grado realiza en primer lugar una descripción de la evolución de las normas tanto a nivel nacional como local que constituyeron el marco normativo para el funcionamiento del programa que permitió la integración de los inmigrantes sirios. En segundo lugar, detalla la cooperación entre organismos nacionales, internacionales, y organizaciones no gubernamentales y particulares, lo cual fue necesario a medida que avanzaba la implementación del programa como medio para lograr los objetivos propuestos y garantizar su eficiencia. Finalmente, recurre a los aportes de la sociología para describir los procesos de socialización e integración de las personas beneficiarias del programa así como también el rol de los agentes socializadores que intervienen en el proceso facilitando la integración de los sirios llegados a Salta”.

Marco Teórico.

Para el sustento teórico de la investigación es necesaria una conjunción de distintos aportes teóricos provenientes de dos grandes disciplinas, las relaciones internacionales y las ciencias políticas, además de distintos conceptos necesarios para el desarrollo del trabajo como el de “Refugiado” y otros novedosos como “governabilidad migratoria”.

En el campo de las relaciones internacionales se tomará como base el Neorrealismo, una teoría de las relaciones internacionales la cual, a diferencia del realismo clásico que pone énfasis exclusivamente en el estado como actor del sistema internacional, centra su análisis en la estructura del sistema internacional, para comprender los mecanismos de cambio y continuidad dentro del mismo. Uno de los autores más prominentes de esta teoría es Kenneth Waltz, considerado como el padre de la misma, quien acuñó el concepto de “Realismo estructural”, el cual concibe al sistema internacional como un sistema de interacción: allí son relaciones entre estados y otros sistemas de acción de la política internacional en un momento dado/dentro de un período definido de la historia pasada o presente las que lo configuran. Estas relaciones generan modelos de interacción que conforman una estructura. Este último término está definido por el principio según el cual está organizada: en el sistema interno existe una estructura jerárquica donde las unidades mantienen una diferenciación formal entre sí por referencia a su grado de autoridad/función que desempeñan, mientras en el sistema internacional al carecer de una institución gubernamental jerárquica la estructura es horizontal y sus funciones similares. De esta manera, al encontrarse en condiciones de igualdad, los estados persiguen sus propios fines y son el epicentro de la política internacional, más no exclusivos ya que existen otros actores, los cuales constituyen una variable dependiente ya que son los estados quienes modifican las reglas de juego (Waltz, 1988).

Dentro de este análisis, analizaremos el caso de los refugiados venezolanos en Sudamérica centrándonos en los estados de Argentina, Brasil (países de destino) y Venezuela (país de origen) desde el punto de vista estatal que propone el neorrealismo de Waltz, teniendo en cuenta que en el periodo de tiempo definido la situación venezolana modelo un sistema de

interacciones entre los 3 estados donde el Estado fue el actor principal interviniente, sin embargo no el único, ya que en el devenir del fenómeno migratorio existieron otros partícipes, donde destacamos principalmente los organismos internacionales como ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y OIM (Organización Internacional para las Migraciones), pero como se argumenta más adelante siempre adaptándose a las decisiones estatales.

Por otra parte, al poner énfasis en el estado como unidad de análisis, es necesario recurrir a los aportes de las ciencias políticas, donde destaca David Easton con su noción de “sistema político”, el cual es definido por el autor como un conjunto de interacciones políticas que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad. Dentro del límite de un sistema político existen varios subsistemas, cada uno con sus propias funciones, los cuales son necesarios para el funcionamiento del sistema en sí, y en donde un cambio en alguno de sus componentes altera el funcionamiento del de los demás. Es decir, la existencia de un sistema político implica en primer lugar la interdependencia entre sus partes constitutivas, y en segundo lugar y un límite entre él y su entorno. La noción de límite nos remite, a su vez, a la existencia de dos ambientes que se separan y distinguen gracias al mismo (Easton, 1999: 79-80)

-Ambiente intrasocietal: se refiere a los subsistemas que forman parte de la misma sociedad del sistema político.

-Ambiente extrasocietal: alude a todos los sistemas que se encuentran fuera de la sociedad dada. Es decir, este concepto hace referencia a componentes funcionales de una sociedad internacional, los cuales pueden llegar a influir en un sistema determinado obligándolo a dar una respuesta a los cambios generados por dicha influencia externa.

Por otro lado, el sistema político se encuentra también constituido por ingresos (inputs) provenientes del medio del interior del sistema político, por la conversión de estos dentro del sistema y por la producción de resultados (outputs) hacia el exterior. Además, los productos o resultados pueden determinar cambios en el medio exterior, y estos, a su vez, pueden afectar al sistema político (retroalimentación) (Easton, 1999: 81-85).

Remitiéndose al trabajo a realizar los tres estados analizados conforman cada uno de ellos un sistema político, con sus subsistemas particulares, donde aparece un punto de quiebre con la irrupción de la crisis migratoria venezolana, la cual pronto adquiere un carácter

internacional, y dada esta naturaleza involucra a los estados analizados, configurando una influencia del ambiente exterior sobre los sistemas políticos de los estatales, a la cual deben dar una respuesta expresada en forma de un resultado.

Tomando al estado como un sistema y teniendo en cuenta que posee elementos que permiten su funcionamiento, uno de estos es el gobierno, el cual cumple la función de gobernar. Ahora bien, lo que nos interesa dentro de esta función gubernamental, es la que se lleva a cabo en el terreno de las migraciones, por lo cual debemos recurrir al concepto de Gobernabilidad Migratoria desarrollado por Bimal Ghosh, quien lo define como:

“la suma de las diversas formas en que los individuos y las instituciones, lo público y lo privado, resuelven sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual tanto lo conflictivo como los diversos intereses pueden ser ajustados para dar paso a una acción cooperativa. Incluye instituciones formales y regímenes facultados para incentivar el cumplimiento [de metas y objetivos específicos], así como acuerdos informales que la gente y las instituciones han acordado o que percibe como de su interés”.

El autor en su obra: “Gestión de las migraciones en el Siglo XXI” establece que en el siglo actual las políticas migratorias no están respondiendo a la nueva realidad del fenómeno migratorio, en un entorno globalizado, habiéndose enfocado más en temas de control y seguridad, llevando a resultados pésimos. Dada las nuevas circunstancias de las migraciones es necesario un nuevo régimen de migración que sea articulado y coordinado internacionalmente donde se ponga énfasis en la regularización como el método más seguro para una migración eficaz y ordenada (Ghosh, 2002: 192). En este punto, es interesante analizar la gobernabilidad migratoria respecto a los migrantes y refugiados venezolanos llevada a cabo por los estados de Brasil y Argentina, por el hecho de ser una de las más resonadas emigraciones masivas de los últimos y cuyas características necesitan ajustarse a un nuevo sistema de políticas migratorias.

Marco Conceptual

Sistema internacional: es un sistema de interacciones configurado a partir de las relaciones entre estados y otros sistemas de acción en un periodo definido de tiempo, caracterizado por la inexistencia de una estructura jerárquica llevando a relaciones horizontales y anárquicas en la que cada estado lucha por el poder. Si bien existen otros

actores a parte del estado, estos dependen de la voluntad de los estados quienes modifican las reglas del juego.

Sistema político: es un conjunto de interacciones políticas que se orientan a la adjudicación autoritaria de valores, en la que hay interdependencia entre sus elementos constitutivos ya que una alteración en alguno de ellos llevaría a la alteración de los demás y el sistema en sí.

Estructura: son el conjunto de actividades observables que componen el sistema político en las cuales existe cierta regularidad común

Subsistema: son los sistemas existentes dentro del límite del sistema político los cuales son necesarios para el funcionamiento del sistema y en sí, donde la alteración de uno acarrea alteraciones en las funciones de los demás y por lo tanto, del sistema del que forman parte.

Límite: este es el que marca dónde comienza y dónde termina un sistema político. Su función consiste en diferenciar un sistema político del ambiente que lo rodea, cuyas influencias pueden afectar al sistema internamente.

Ambiente intrasocietal: consiste en todos aquellos sistemas que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político; comprendiendo una serie de conductas y actitudes tales como la economía, cultura, estructura social y personas individuales.

Ambiente extrasocietal: comprende todos los sistemas que se encuentran fuera de la sociedad de la que el sistema político forma parte. Sus elementos forman parte de una sociedad internacional, cuya influencia puede alterar el sistema político.

Gobernabilidad migratoria: es la suma en que los individuos y las instituciones, lo público y lo privado resuelven asuntos comunes. Es un proceso continuo en el que los conflictos además de los diversos intereses pueden dar paso a un proceso de cooperación, interviniendo en el mismo tantas instituciones y regímenes formales así como acuerdos informales entre la gente e instituciones.

Migrante: son aquellos individuos que han residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros. No gozan de un marco internacional de protección

internacional tan desarrollado como el de refugiados, por lo que en ocasiones pueden correr peligro al cruzar fronteras nacionales.

Refugiado: Es una Persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. A diferencia del migrante, posee un régimen de protección internacional, mientras según la fuente el alcance del concepto puede ser limitado a ciertos individuos o abarcativo a colectivos de personas.

Marco Referencial

- **Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados de 1951:** fue creada después de la segunda guerra mundial, para responder a las consecuencias de esta. Define quien es un refugiado, sus principios, derechos y obligaciones.
- **Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados de 1966:** este elimina la limitación de tiempo de la Convención de 1951, la que definía como refugiado solo a europeos.
- **Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984:** instrumento regional creado en Latinoamérica que amplía la definición de la convención de Ginebra y su protocolo.
- **Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur:** en el documento se consagra el derecho de los ciudadanos de estados parte del Mercosur a obtener la residencia legal en otro estado parte.
- **Ley N° 26.165:** Ley sancionada en Argentina que define lo que es el refugiado y sus derechos de acuerdo a instrumentos jurídicos ractificados por el estado.
- **Resolución N°800 / 2009:** aprueba un reglamento para el funcionamiento de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) en Argentina.
- **Ley 9.474/97:** es la ley brasileña de refugio, que establece quiénes pueden ser refugiados, sus derechos y obligaciones.

Metodología.**Operacionalización de variables**

| Unidad de Análisis | VARIABLES | Definición conceptual | Definición operacional | Dimensiones | Indicadores |
|------------------------------------|---|--|---|-------------|---|
| Migrantes y refugiados venezolanos | funcionamiento del estatus de refugiado | La Determinación de la Condición de Refugiado es el procedimiento legal o administrativo mediante el cual los gobiernos o ACNUR determinan si una persona que busca protección internacional es considerada un refugiado bajo las normas internacionales, regionales o nacionales. | El estatus de refugiado es el procedimiento legal, institucional que los distintos actores(OI,Estados) del sistema internacional definen y otorgan a los migrantes que cumplen ciertos requisitos que varían según la fuente y periodo de tiempo. | | <p>-definición del estatus de refugiado según pactos/tratados/declaraciones vigentes en ambos estados.</p> <p>-definición del estatus de refugiado según el estado argentino.</p> <p>-definición del estatus de refugiado según el estado brasileño.</p> <p>- requisitos/procedimientos estatales para acceder al estatus de refugiado.</p> <p>-consideraciones a favor de venezolanos para</p> |

| | | | | | |
|--|---------------------|--|---|--------|---|
| | | | | | <p>acceder al estatus.</p> <p>-obstáculos presentados en el proceso de obtener el estatus de refugiado.</p> <p>-similitudes entre los sistemas de refugiado de ambos estados</p> <p>-diferencias entre los sistemas de refugiado de ambos estados</p> |
| | Diaspora venezolana | Es una palabra de origen griego que significa “dispersión” y se usa para designar a la emigración masiva de grupos étnicos o religiosos que han abandonado su lugar de | Es la emigración masiva de ciudadanos venezolanos hacia otros estados, como Argentina y Brasil, la cual genera un impacto sobre sus sistemas. | Social | <p>-Cantidad de migrantes venezolanos en total.</p> <p>-Cantidad de venezolanos que emigraron a Brasil y Argentina .</p> <p>-Modalidad de llegada a destino.</p> <p>-composición familiar de la diáspora</p> |

| | | | | | |
|--|--|--|--|----------|---|
| | | procedencia originaria y que se encuentran repartidos por todo el mundo. | | | -Nivel educativo/formación profesional de los llegados a Argentina y Brasil. |
| | | | | Política | -Medidas unilaterales del gobierno argentino (Macri) ante la diáspora venezolana. -Medidas unilaterales de los sucesivos gobiernos brasileños (Rousseff, Temer y Bolsonaro) ante la diáspora venezolana. -Medidas bilaterales ante la diáspora venezolana. -Causas de índole político de la diáspora venezolana. |

| | | | | | |
|--|--|--|--|-----------|---|
| | | | | Económica | -niveles de inflación -niveles de pobreza -Tasa de desempleo. |
|--|--|--|--|-----------|---|

Tipo de investigación

La investigación será descriptiva-correlacional ya que busca describir y analizar las características de los refugiados en torno a documentos internacionales para luego realizar una comparación del caso concreto de los refugiados venezolanos en los estados de Argentina y Brasil.

Tipo de diseño

El tipo de diseño será no experimental, ya que se analizarán variables sin perturbarse, es decir, se analizan situaciones ya existentes, independientemente del investigador, sin manipularlas ni provocarlas intencionalmente.

A su vez, dentro de la tipología la investigación será transeccional de subtipo descriptiva-correlacional, ya que se analizará dentro de un periodo de tiempo determinado (2015-2019).

Tipo de metodología

Esta investigación será cuanti-cualitativa, es decir mixta, ya que se utilizara una combinación de distintas técnicas. De esta manera, dentro de las técnicas cualitativas se realizará un análisis documental de contenido de fuentes oficiales y especialización académica por categorías temáticas, así como un análisis comparativo de la realidad social de Argentina y Brasil entre 2015 y 2019 frente a la diáspora venezolana y el proceso de

solicitud de refugio. Respecto a los datos cuantitativos, se hará un análisis estadístico de tipo secundario de los datos estadísticos encontrados que sean relevantes a la investigación.

Técnicas

Las técnicas de recolección de la información en esta investigación son:

+Análisis estadístico secundario de datos recopilados en fuentes oficiales que sean relevantes y se encuentren relacionados al fenómeno que estamos estudiando.

+Análisis documental de contenido de fuentes oficiales y especialización académica por categorías temáticas tomando como categorías de análisis el funcionamiento del estatus de refugiado, la diáspora venezolana y las medidas de los gobiernos de Argentina y Brasil ante el fenómeno en el periodo de tiempo 2015-2019.

+Comparación de los sistemas jurídicos de Argentina y Brasil en el análisis de los requisitos formales para solicitud y otorgamiento de estatus, con sus facilidades y obstáculos, y las medidas tomadas por ambos estados ante la diáspora venezolana.

Población y muestra

Análisis documental

El análisis documental se realizará en base a informes de organismos internacionales especializados en migración y refugio, especialmente ACNUR y OIM, normativas internacionales y nacionales referentes al tema en cuestión y artículos académicos que tratan el tópico que se está investigando. Estos mismos, se analizaron en categorías temáticas, las cuales, ya mencionadas anteriormente son: el funcionamiento del estatus de refugiado, la diáspora venezolana, y las medidas de los gobiernos de Argentina y Brasil ante el fenómeno en el periodo de tiempo 2015-2019.

Universo: se tomará como universo las normativas (tratados internacionales y leyes nacionales), informes de organismos internacionales y artículos académicos que brindan

información sobre los migrantes y refugiados venezolanos en los estados de Brasil y Argentina.

Normativa

- Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados de 1951
- Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados de 1966
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984
- Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur
- Ley N° 26.165
- Resolución N°800 / 2009
- Ley 9.474/97

Informes

- Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región. Junio de 2019. OEA
- Venezolanos/as en Argentina. Un panorama dinámico (2014-2018). OIM-ACNUR-CAREF.
- PLAN REGIONAL DE RESPUESTA PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES para las personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela. Enero-Diciembre 2019. ACNUR.
- RMRP 2020 PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE VENEZUELA. Enero-Diciembre 2020. ACNUR.

Artículos

- Acosta, Diego; Sartoretto, Laura. “¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil ". *Fundación Dialnet*, Marzo de 2020. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-9.2020.pdf>. (26 de agosto de 2020).

- Acosta, Diego; Bluin, Cecile; Freier, Luisa Feline. “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”. *Fundación Dilanet*, n° 3, 2019. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7097487>. (28 de agosto de 2020).
- Torres, Veruska; Solis, Jennifer; Pintado, Alejandro. “Alcance de mecanismos de cooperación regional frente a la crisis política en Venezuela”. *Revista de Ciencias Sociales*, 25, N°. Extra 1. (2019). P. 208-223.
- Linares, M. D. (2021).” Migración venezolana reciente en Argentina: una política migratoria selectiva en el contexto del giro migratorio restrictivo”. *Migraciones Internacionales*, 12. <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2300>. (1 de septiembre de 2021).

- Migración venezolana reciente en Argentina: una política migratoria selectiva en el contexto del giro migratorio restrictivo. 2021. *Migraciones internacionales*.

Muestra: se tomará como muestra los documentos que abarcan el universo.

Capítulo 1: Diferencia entre los términos “Refugiado” y “Migrante” de acuerdo a los instrumentos jurídicos vigentes en los estados de Argentina y Brasil

Los términos “Refugiado” y “Migrante” si bien poseen algunas características similares, son distintos. Ante todo, el primero se encuentra delimitado en el marco del derecho internacional, amparado por una serie de documentos internacionales que definen el término y le otorgan una serie de derechos que los estados deben garantizar. Mientras en el caso de “migrante”, no existe consenso sobre una definición jurídicamente consensuada en el sistema internacional, sino que hay múltiples acepciones del término, si bien los últimos años han dado lugar a esfuerzos por codificar la noción.

La existencia de documentos internacionales sobre refugiados implica que, dependiendo del carácter vinculante o no del instrumento internacional, los estados deben ratificarlos y con ello obligarse a cumplir sus disposiciones. De este modo, dos estados que definen el término refugiado al haber ratificado tratados internacionales son Argentina y Brasil, cuyos sistemas jurídicos, a su vez, precisaron la noción mediante la sanción de leyes internas. Es decir, que al momento de definir el término “refugiado”, ateniéndose a los casos de Argentina y Brasil, dos estados con una larga tradición e históricamente abiertos a la recepción de refugiados y migrantes, las fuentes que se deben analizar para precisar el término son los instrumentos internacionales sobre refugio vigentes en ambos estados, por un lado, y por otro la normativa interna de ambos estados en cuanto a la temática.

1.1 Definición de Refugiado de acuerdo a Normativas internacionales

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹ Es el tratado internacional universal de mayor importancia sobre el tópico, ya que define el término “Refugiado” y establece sus derechos, así como las obligaciones que adquieren los estados al ratificar la convención con el fin de asegurar la protección de los refugiados. Este instrumento fue

¹ Para mas información ingrese al texto de la Convención en <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

ratificado tanto por Argentina mediante la sanción de la ley interna N° 15.869 de 1961, como por Brasil por medio del Decreto N° 50.215 de 1961.

El texto define el término refugiado como “aquella persona que como resultado de los acontecimientos sucedidos antes del 1 de enero de 1951, y debido a temores fundados de ser perseguido por cuestiones de raza, nacionalidad, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país y no quiere acogerse a la protección del mismo, debido a dichos temores fundados, o que, careciendo de nacionalidad, no pudiese acogerse bajo la protección de su país de origen por dichos temores” (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951: 1-2). Además, esta convención estableció un principio que se terminó considerando como norma general del derecho internacional: la no devolución. Dicho precepto indica que ninguna persona refugiada podrá ser expulsada o devuelta por parte de un estado contratante a un país donde su vida o libertad enfrente peligro por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política; salvo que el refugiado sea considerado, por razones fundadas, como una amenaza a la seguridad del estado en el que se encuentra.

Adicionalmente, la Convención instituye una serie de disposiciones, entre las que encontramos: derechos para los refugiados, obligaciones para los refugiados, y obligaciones para los estados a fin de garantizar el respeto de las normas de la convención. Estas disposiciones son las siguientes:

Diferenciación entre obligaciones y derechos para los refugiados; y obligaciones para estados parte del Estatuto de los Refugiados 1951

| | | |
|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|
| Derechos para los refugiados | Obligaciones para los refugiados | Obligaciones para los estados |
|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|

| | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> -Practicar su religión. -Adquirir bienes muebles e inmuebles, y arrendarlos. -Acceso a empleo remunerado, y trabajo por cuenta propia. -Acceso a educación. | <ul style="list-style-type: none"> -Cumplir las leyes y reglamentos del estado en el que se encuentra. | <ul style="list-style-type: none"> -Prohibición de discriminación a los refugiados en todos sus aspectos. -Asegurar el cumplimiento de los derechos otorgados por la Convención. - Tomar las medidas necesarias para otorgar auxilio a un refugiado cuando necesite ayuda de alguna autoridad extranjera a la cual no tenga acceso. |
|--|---|--|

Fuente: elaboración propia.

Otro de los instrumentos internacionales sobre el tema en cuestión es el Protocolo de 1967² sobre el Estatuto de los Refugiados que fue celebrado con la intención de eliminar la limitación temporal y geográfica impuesta por el Estatuto de 1951, ya que éste estableció en su primer artículo que se aplicaría a los “acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951”, refiriéndose a las consecuencias de la segunda guerra mundial, específicamente la cantidad de refugiados a causa de dicho conflicto bélico. El avance que supuso el Protocolo de 1957 fue que dispuso omitir la ya mencionada frase “acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951” y “...a consecuencia de tales acontecimientos” (Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1957: 1), por lo cual, a partir de aquel entonces, la Convención de 1951 y su Protocolo serían aplicables ya no solamente a las personas refugiadas a causas de las consecuencias de la segunda guerra mundial, sino a cualquier situación que conlleve una crisis de refugiados, con un ámbito de aplicación global más allá de Europa. Tanto el estado argentino como brasileño se adhirieron al Protocolo, así como lo hicieron con la convención de 1951.

La Convención y su Protocolo constituyeron los dos instrumentos universales rectores en la temática de refugio. Es así, que a sus disposiciones sirvieron de base y fueron una guía para que posteriormente diferentes regiones del mundo sancionaran sus propios

² Para encontrar el texto del Protocolo ingrese a <https://www.refworld.org/es/docid/4c064d922.html>

instrumentos, según las realidades geográficas e históricas de cada una conforme avanzaban diversos acontecimientos. En tal sentido, en la segunda mitad del siglo XX América Latina sufrió una serie de dictaduras y conflictos armados internos que trajeron consigo oleadas de migrantes y desplazados regionales, lo cual derivó en la necesidad de celebrar una conferencia que adapte las normas de la Convención de 1951 y su Protocolo a la realidad latinoamericana.

En este contexto, existían personas que huían en busca de refugio de las dictaduras de los países del cono sur, quienes cumplían con los requisitos exigibles por la Convención de 1951 y su Protocolo. Mientras, la realidad era distinta en los países centroamericanos, que por entonces estaban atravesando guerras civiles, las cuales derivaron en situaciones de caos y violencia generalizada donde individuos huyeron masivamente de los países en conflicto. Esta situación amplió las dimensiones del fenómeno del refugio, haciendo necesaria la adaptación de las Convenciones vigentes en la región de acuerdo a las características propias de los países latinoamericanos. Consecuentemente, se llevó a cabo en la Ciudad de Cartagena, Colombia, en 1984 el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios” la cual tuvo como resultado la sanción de la “Declaración de Cartagena sobre los Refugiados”³. La importancia de esta Declaración radica en que en su texto se amplía la definición de “Refugiado”. Es decir, que el término refugiado además de contener los requisitos de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, también debería incluir a las personas “que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984: 3). Asimismo, la Convención remarca la importancia de promover los usos de los órganos competentes en materia de refugiados existentes en el sistema interamericano, y la necesidad de cooperar con el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). Por otro lado, aunque la Declaración de Cartagena no es vinculante por sí sola, tanto los Estados de Argentina como Brasil agregaron sus principios a sus legislaciones nacionales.

³ Para mayor información ingrese al texto de la Declaración en <https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html>

La definición establecida en la Declaración de 1984 trajo consigo la acepción de la figura del refugiado en doble sentido. En primer lugar, de acuerdo a los principios de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, un refugiado debe reconocerse individualmente de acuerdo a los requisitos exigidos para ser considerado como tal. En segundo lugar, en tanto y cuanto a los dictámenes de la Declaración de Cartagena el reconocimiento del estatus de refugiado debe aplicarse colectivamente o “prima facie”, es decir, que cada miembro de un colectivo se considera un refugiado sin una distinción individual. Esta distinción se debe a que la interpretación de los principios de la Convención de 1951 y su Protocolo nos proporciona una serie de requisitos, por lo cual es necesario analizar individualmente la situación de cada individuo que desee ser considerado un refugiado verificando el cumplimiento de las condiciones; mientras que en la Declaración de Cartagena los términos “... otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” nos brindan una definición genérica del término al no mencionar situaciones concretas que sean necesarias para el reconocimiento.

Además de los anteriores instrumentos jurídicos, existieron en América Latina otros procesos que culminaron en la adopción de documentos que si bien no son vinculantes y no poseen la magnitud de los dos ya mencionados, establecieron una serie de principios a los que tanto el estado argentino como brasileño suscribieron. De esta manera encontramos la instancias subregionales, como la “Declaración de Principios del Mercosur sobre la Protección Internacional de los Refugiados”, suscrito por los estados miembro del Mercosur en aquel entonces (Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela) y dos países asociados (Chile y Bolivia) en Fortaleza, Brasil en 2012. La Declaración establece una serie de principios como el compromiso en la reafirmación del principio de no devolución por parte de los estados parte, la importancia de la cooperación regional en el diálogo sobre la situación de los refugiados y la colaboración de sus organismos nacionales en la materia; y además resalta la importancia de adoptar la definición ampliada de refugiado establecida en la Declaración de Cartagena de 1984 e insta a los estados parte a adoptarla en sus sistemas jurídicos nacionales.

Posteriormente, durante 2014 se reunieron gobiernos de los estados de América Latina y el Caribe en ocasión de la celebración del 30° aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984, en Brasilia, donde se propuso nuevos enfoques que respondieran a las necesidades de las personas refugiadas en la región. Como resultado 28 países, entre ellos Argentina y

Brasil, adoptaron la Declaración y Plan de Acción de Brasilia donde se comprometieron a trabajar en conjunto para mantener los más altos estándares a nivel regional. Entre los principios se destaca que, una vez más, se recuerda la necesidad de que los países de la región adopten los principios de la Declaración de 1984; profundicen la cooperación dentro de los organismos de integración regional; y continúen fortaleciendo los organismos nacionales que se encargan del otorgamiento del estatus de refugiado. Incluso, establece un plan de acción con los pasos a seguir para aplicar los principios de la Declaración.

1.2 Definición de Refugiado de Acuerdo a Normativas internas

Los estados de Argentina y Brasil aparte de haber adoptado las Convenciones, protocolos y declaraciones donde se define la figura del refugiado, han sancionado su propia normativa interna. Estas son vinculantes para los individuos del estado, a diferencia de los tratados internacionales que dependen de la voluntad estatal para obligarse por el mismo.

En el caso de la República Argentina, durante el año 2006 se sancionó la Ley 26.165 “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado”, en la que su artículo 4° brinda dos definiciones de refugiado°:

- a) En primer lugar, se establece que un refugiado “es una persona que debido a temores fundados de perseguida por cuestiones de raza, nacionalidad, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no quiera o pueda acogerse a su protección...”
- b) Por otro lado, también define el concepto como “una persona que ha huido del país de su nacionalidad o residencia habitual en el caso que no contara con nacionalidad, debido a que su vida, libertad o seguridad han sido amenazadas por la violencia generalizada o cualquier situación que altere el orden público.” (Ley 26.165, 2006: 2).

De tal artículo se desprende que el estado argentino adopta tanto la definición de la Convención de 1951 y su Protocolo como la de la Declaración de Cartagena, por lo que define el concepto tanto de manera individual como en forma colectiva o prima facie.

La ley continúa reafirmando el principio de no devolución, claramente inspirada en la Convención de 1951, mientras en su artículo 11 describe las condiciones por las que el estatus de refugiado cesa. Estas son; cuando el refugiado se acogió nueva y voluntariamente a la protección de su país de origen, si tras haber perdido su nacionalidad

la recobro voluntariamente, si decidió adquirir por voluntad propia una nueva nacionalidad y se acoge a la protección de la misma, si se ha establecido voluntariamente en el país que había abandonado por temor de ser perseguido, o si en su país de origen desaparecieron las condiciones por las cuales fue reconocido como refugiado, no habiendo razones para negarse a regresar (Ley 26.165, 2006: 4). La existencia de condiciones para perder el estatus de refugiado determina que no es permanente, sino que se dispone del mismo mientras se cumple con los requisitos.

Adicionalmente, la legislación crea bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), el órgano principal en materia de refugiados que encargaría principalmente de velar por los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo que se hallen bajo jurisdicción Argentina, resolver sobre el reconocimiento y cese de la condición de refugiado, y cooperar con las autoridades nacionales en sus funciones. La ley establecía que la CONARE debía dictar su propio reglamento interno de funcionamiento, lo cual se logró con la Resolución N°800/2009 del Ministerio del Interior, mediante la aprobación del reglamento sobre el funcionamiento interno del órgano rector en materia de refugio.

Con respecto a la República Federativa del Brasil, durante el año 1997 se sancionó la Ley 9.474/97 con el objetivo de implementar la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Al igual que la norma sancionada en Argentina, la ley brasileña define el concepto de refugiado en doble sentido, en su artículo 1°:

- a) En primer lugar, “aquel individuo que debido a temores fundados de ser perseguido por cuestiones de raza, nacionalidad, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no quiera o pueda acogerse a su protección”.
- b) “aquel individuo que careciendo de nacionalidad o estando fuera de su país de residencia habitual no pueda o quiera regresar a él por las circunstancias ya mencionadas.
- c) Por otra parte, también lo define como “aquel individuo que debido a una grave y generalizada violación de derechos humanos es obligado a dejar su país de nacionalidad para buscar refugio en otro país” (Ley 9.474, 1997:1).

Este artículo también se encuentra inspirado por las definiciones tanto individual de la Convención de 1951 y su Protocolo como la noción grupal o colectiva de la Declaración de

Cartagena de 1984, por lo cual el estado brasileño aplica en su legislación nacional ambas definiciones. La ley también crea un órgano sobresaliente encargado de la situación de los refugiados, el CONARE (Comité Nacional para los Refugiados) dependiente del Ministerio de Justicia. Al igual que en Argentina, su competencia principal es analizar las solicitudes de refugio, decidiendo su otorgamiento, rechazo, así como cesación. Adicionalmente el texto establece que la CONARE se encargaría de coordinar y supervisar las acciones necesarias para la protección, asistencia y apoyo jurídico a los refugiados. Luego, se establece que se debería sancionar un reglamento interno (sancionado posteriormente en 1998), y brinda una estructura para el órgano.

1.3 Definición de migrante de acuerdo a normativas internacionales.

A diferencia del término refugiado, que goza de una definición y marco emanante de tratados, actualmente no existe un instrumento internacional universalmente aceptado que defina el término migrante y regule sus condiciones jurídicas. Los estados de Brasil y Argentina ratificaron documentos internacionales que brindan ideas sobre la migración, pero ninguno de ellos establece una definición precisa de migrante ni un marco sobre el cual debe regularse como lo establecen los tratados, protocolos y declaraciones sobre el refugio.

En este sentido, existen dos documentos internacionales que consignan nociones sobre el migrante, ratificados tanto por Argentina y Brasil (en el caso del estado argentino cuentan con jerarquía constitucional). En primer lugar, la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 13 establece que “toda persona tiene derecho a circular libremente y elegir su residencia en el territorio de otro estado” (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948: 4), con lo que al estipular tal derecho está reconociendo la migración, y con ello la figura del migrante en el sistema internacional. En segundo lugar, encontramos el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” celebrado por iniciativa de Naciones Unidas, en 1966. Si bien al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos la finalidad de este pacto es consignar el reconocimiento y protección por parte de los estados de una serie de derechos humanos, también hace referencia a la figura del migrante. De este modo, el artículo 12 reitera el derecho a la libre circulación por otros estados y establece la prohibición de que los estados no podrán privar a los individuos de tal derecho, salvo en casos en que la seguridad nacional se encuentre en riesgo.

Por otro lado, existe una Convención internacional que fue ratificada por el estado argentino pero no así por el brasileño, durante el año 2019, la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares”, un tratado también celebrado por iniciativa de Naciones Unidas en 1990, cuya finalidad es establecer una serie de derechos para los trabajadores migrantes y sus familias; y si bien tampoco define lo que es un migrante en sí, la importancia de esta convención es el hecho de que brinda la definición de “trabajador migrante” entendiendo como tal a “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un estado del cual no sea nacional”(Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, 1990: 2). Posteriormente, el tratado realiza una clasificación del trabajador migratorio según las características y tiempos del trabajo que realice, con lo cual deja establecido que el fenómeno migratorio es multidimensional y no existe una tipología única de “migrante”.

En el caso del ámbito subregional, es importante mencionar que el acuerdo más sobresaliente sobre migrantes que adoptaron Argentina y Brasil es el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile”, celebrado durante 2002 en el marco del Mercosur, que plantea en su artículo 2 que “los nacionales de un estado parte que deseen residir en el territorio de otro estado parte podrán hacerlo mediante la obtención de una residencia legal en este último, de acuerdo a las disposiciones de este acuerdo” (Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile, 2002: 2). Esta disposición implica reglas comunes para los migrantes en los estados del Mercosur con respecto a los trámites de residencia.

Por último, también es importante mencionar que en los últimos años han existido intenciones por parte del sistema internacional por delimitar el concepto del término “migrante”, que dieron como resultado el “Pacto Mundial para la Migración Ordenada, Segura y Regular”, firmado en una conferencia de Naciones Unidas durante 2018. Este instrumento no vinculante jurídicamente, fue adoptado por Argentina, mientras Brasil se retiró del mismo en 2019⁴. El pacto reconoce que la migración internacional es un fenómeno multidimensional, y que dada la globalización del mundo el fenómeno migratorio no puede ser enfrentado por un estado por sí solo, sino que es un asunto de

⁴ Véase la noticia en <https://www.elmundo.es/internacional/2019/01/09/5c35c928fdddf0c4e8b4737.html>.

responsabilidad compartida que requiere de cooperación internacional. Posteriormente, el acuerdo brinda 23 objetivos y principios necesarios para gestionar de una manera más eficaz la migración. Lo interesante del pacto es que si bien brinda una serie de principios que buscan regular el tema migratorio, no establece una definición del término “migrante”, además de que en su preámbulo aclara que los refugiados y migrantes constituyen dos grupos distintos y que solo el primero tiene derecho a una protección internacional específica (Pacto Mundial para la Migración Ordenada, Segura y Regular, 2018).

1.4 Diferencias entre los términos “refugiado” y “migrante”

La Convención sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo de 1967 han brindado una definición del término “refugiado”, junto con las características y requisitos que debe tener un individuo para ser considerado tal, con lo cual, al ser ratificados por una gran cantidad de estados en el sistema internacional, existe un consenso general sobre el término. Posteriormente, debido a las características de las diferentes regiones globales, los estados comenzaron a delimitar la amplitud del término conforme la realidad del entorno en el que se encuentran, tal como sucedió en América Latina, con la Declaración de Cartagena de 1984, que amplió el alcance del término refugiado a partir de que las dimensiones que se iban implicando mientras la problemática de los refugiados fue tomando mayor magnitud. En este punto, la voluntad de los estados de ampliar el término “refugiado” indica que el sistema internacional es anárquico y carece de estructuras jerárquicas.

Existiendo un doble alcance del término, los estados de Argentina y Brasil optaron por incorporar a sus sistemas internos ambas definiciones, conforme a la realidad regional. Entonces, ateniéndonos a los tratados internacionales suscritos y las leyes internas sobre el refugio es menester conocer que un refugiado es una persona que debido a temores de fundados de ser perseguido no se encuentre en su país de nacionalidad o residencia habitual, y no quiera acogerse a su protección debido a los mencionados temores. Lo que varía es el alcance, ya que mientras la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 establece como temores fundados “cuestiones de cuestiones de raza, nacionalidad, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”; la Declaración de Cartagena lo amplía al establecer como temores fundado la “violencia generalizada o cualquier otra situación que haya alterado el orden público”.

Por otro lado, de acuerdo a los instrumentos internacionales suscritos por ambos estados el término migración se diferencia en el carácter voluntario del migrante, ya que la Declaración Universal de Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos disponen el derecho de los individuos a circular libremente por el territorio de otro estado, mientras para la persona refugiada no existe dicho carácter voluntario, ya que se ve obligada a huir a causa de los temores fundados o la situación de violencia generalizada u otras circunstancias que la obliguen a hacerlo.

Otra diferencia es en cuanto al marco de protección internacional del que goza la figura del refugiado, principalmente, el derecho a ser aceptado que le brinda el principio de no devolución, además de otros enumerados por las convenciones sobre refugio, mientras la figura del migrante no goza de una protección tan desarrollada como la del refugiado. Esto conlleva a una serie de desventajas, como el hecho de que el migrante puede ser devuelto a su país de origen u otro, exponiéndose a una serie de peligros que la expulsión de un estado puede acarrear (aunque el Pacto Mundial de 2018 intenta brindar una solución a esta problemática), mientras el estado receptor tiene la obligación de recibir al solicitante de refugio y garantizar el acceso de los derechos mencionados por las convenciones y declaraciones.

Finalmente, el carácter voluntario de la migración y la globalización internacional implican que el fenómeno migracional adquiera múltiples dimensiones, lo que conlleva a que existan distintas tipologías de migrantes, tal y como describe la Convención internacional sobre los trabajadores migrantes y sus familias, hecho que complica llevar a cabo la celebración de un tratado internacional que defina el término “migrante” debido a las diversas acepciones del fenómeno. En consecuencia, al no existir una definición que emane de un documento internacional adoptado por la mayoría de los estados del sistema internacional, son los diferentes actores internacionales quienes brindan su propia acepción del término migrante, por lo que los estados tratan a los migrantes según su legislación interna sobre migración. Los refugiados, por otro lado, al estar regulados por tratados y declaraciones internacionales son tratados por los estados conforme a estos, ateniéndose a las disposiciones que de allí emanan.

Sin embargo, existe la excepción del alcance en el que se abarcaran a los solicitantes de refugio, ya que estos pueden ser reconocidos individualmente, o colectivamente o prima facie. Los estados de Brasil y Argentina se encuentran ante esta disyuntiva al haber

ratificado la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y al adoptar en sus derechos internos las disposiciones de la Declaración de Cartagena. Cabe aclarar, que si bien la última declaración mencionada no es vinculante, el hecho de que ambos estados han sancionado leyes internas sobre refugio donde incorporan sus disposiciones la hacen vinculantes para los individuos del estado.

En este último sentido es necesario mencionar dos conceptos que solventarán los capítulos posteriores: sistema internacional y sistema interno. El primero es un sistema de interacciones configurado a partir de las relaciones entre estados y otros sistemas de acción en un periodo definido de tiempo, caracterizado por la inexistencia de una estructura jerárquica llevando a relaciones horizontales. Mientras en el sistema interno existe una estructura jerárquica donde las unidades mantienen una diferenciación formal dependiendo su grado de autoridad o función que desempeñan, cosa de la que carece el sistema internacional (Waltz, 1988). La distinción entre ambos sistemas implica el hecho de que la Declaración de Cartagena sea vinculante para los estados de Argentina y Brasil, pues al no ser obligatoria estos debían optar entre adoptar sus normas o no hacerlo, y al adoptarlas mediante sanción de leyes internas, las disposiciones se convierten en vinculantes, ya que en el sistema interno de los estados existe una estructura jerárquica que obliga a acatar las normas. Consecuentemente surge el problema respecto al alcance de la definición de refugiado.

Capítulo 2: Contexto regional. La diáspora venezolana

Desde la segunda mitad del siglo XX América Latina se caracterizó por una serie de dictaduras que obligaron a varios individuos a refugiarse en otros países de la región; y por otro lado, guerras civiles que desencadenaron situaciones de violencia generalizada en varios estados centroamericanos, cuyas consecuencias ampliaron las dimensiones del fenómeno de migración y refugio, y terminaron desencadenando oleadas migratorias regionales.

Con la entrada del nuevo milenio el panorama regional ha continuado con los mismos patrones, ya que a la persistencia de viejos conflictos se sumó la irrupción de nuevos problemas. En este sentido, durante la segunda década del milenio, América Latina debió enfrentarse a una situación de tal magnitud que causó repercusiones en toda la región: la diáspora venezolana. Un estado antes próspero, que nunca se enfrentó a una situación de emigración masiva, sino que históricamente fue un país receptor de inmigrantes y refugiados de todas partes del mundo, actualmente se enfrenta a una crisis migratoria sin precedentes. Venezuela colapsó económica, social y políticamente, cuestión por la cual más de 4 millones de individuos han huido desde comienzos de la crisis que con los años se ha transformado en la segunda crisis migratoria más grande del mundo, solo superada por Siria, que a diferencia del estado sudamericano ha sufrido las consecuencias de una guerra civil (Informe del Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región, 2019: 7).

Esta nueva situación regional ha obligado a los estados sudamericanos a modificar sus agendas para hacer frente al contexto actual y reflexionar en cuanto a la naturaleza de quienes huyen de Venezuela, es decir, si analizando las características de la diáspora venezolana los individuos que abarca deben ser considerados migrantes o refugiados.

2.1 Caracterización de la diáspora venezolana

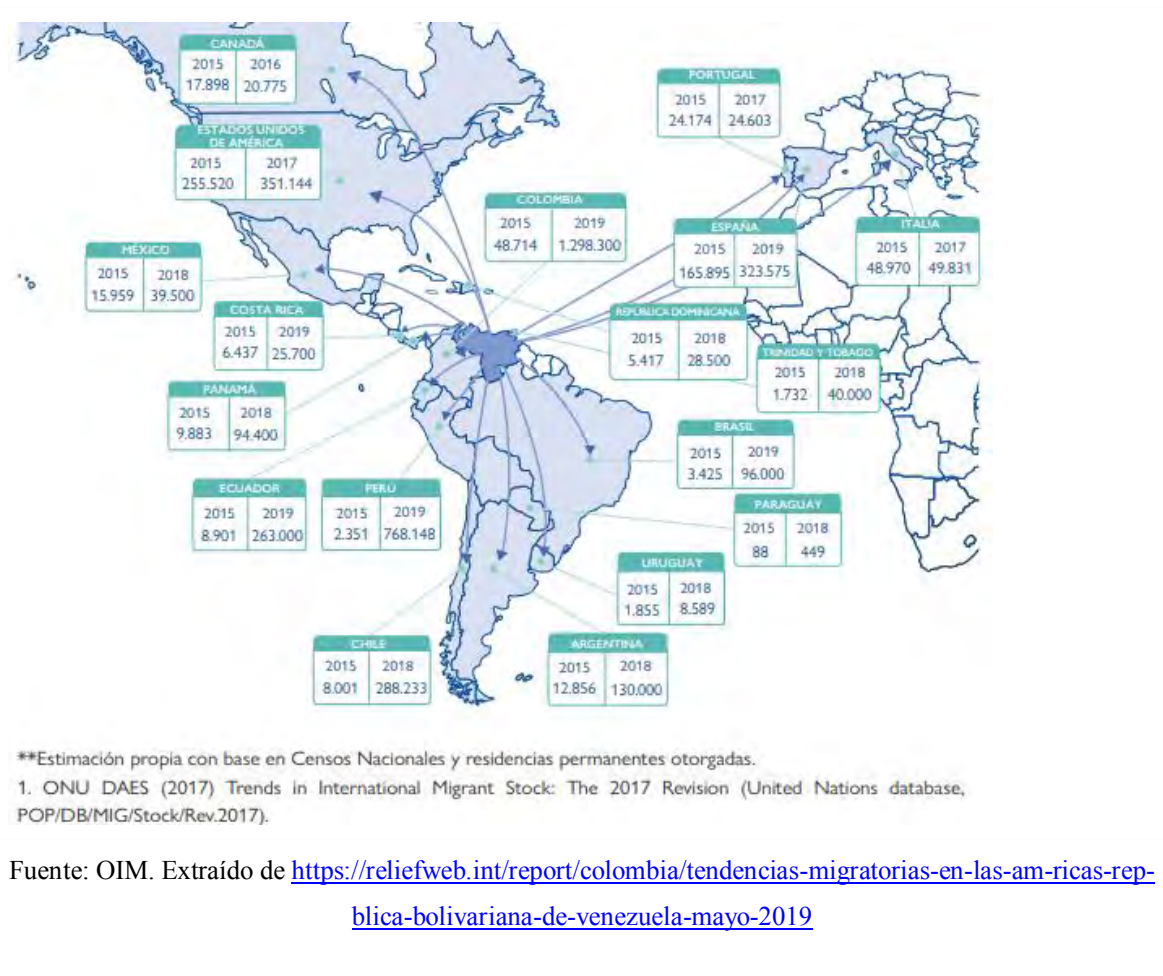
La crisis migratoria venezolana ha recibido varios nombres, entre el que destacamos el de “diáspora venezolana”, entendiendo el concepto como la emigración masiva o éxodo de los integrantes de una comunidad que han abandonado su lugar de origen y se han dispersado por todo el mundo (Alsina, 2020). En este caso, millones de nacionales venezolanos han abandonado su país de origen y se han esparcido por todo el mundo constituyendo una diáspora.

Para comprender la magnitud del fenómeno, se debe conocer la cantidad de personas que han huido de Venezuela. Para ello, se recurrió a distintas fuentes que brindaron datos sobre el número de migrantes. Entre las que se destacaron las siguientes:

Informe de OIM (Organización internacional para las Migraciones) “Tendencias Migratorias Nacionales en las Américas”:⁵ en primer lugar este informe concluyó que hasta noviembre de 2019 un total de 4.769.498 de individuos han salido de la frontera de Venezuela. Entre los destinos escogidos los principales son los siguientes, en orden de cantidad de nacionales recibidos: Colombia (1.630.903), Perú (863.613), Ecuador (385.042), Estados Unidos (351.144), Chile (371.163), España (323.575), Brasil (224.102), y Argentina (145.000) (Tendencias Migratorias Nacionales en las Américas, 2019: 1). En menor medida, escogieron otros destinos de la región y del Caribe (figura 1).

Figura 1: principales destinos de la diáspora venezolana

⁵ El informe de la OIM es el más completo en cuanto a cifras sobre migrantes venezolanos. Para mas infomacion ingrese a https://robuenosaires.iom.int/sites/robuenosaires/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela_ES_Diciembre_2019_v02_baja.pdf



Del total de migrantes un 77% se concentró en los países de Sudamérica, siendo la región el principal lugar de asentamiento, mientras el resto emigró a otras partes del mundo. De esta manera, hubo un crecimiento de destinos tradicionales tales como Colombia, Perú, Estados Unidos y España. Mientras, un proceso de diversificación hacia otros destinos menos frecuentados históricamente como Panamá, Argentina, Chile, Perú, entre otros, demuestra que la mayoría optó por países de la región. Este hecho nos indica que a diferencia de la migración anterior a la crisis venezolana quienes emigraban eran en su mayoría profesionales y personas altamente cualificadas, mientras que a raíz del estallido el origen social se diversificó producto de la difícil situación interna que atraviesan las clases medias y bajas.

Respecto a las rutas migratorias (figura 2), a las vías aéreas tradicionales se le sumaron terrestres y marítimas, debido a diversos factores, como el hecho de la cercanía con los países de la región que facilita el uso de vías terrestres, o marítimas en el caso de las islas del Caribe. Los corredores terrestres frecuentados fueron en primer lugar el Corredor

Andino que como su nombre lo indica, atraviesa 5 pasos internacionales de la cordillera de los Andes. El principal paso internacional y más frecuentado es el puente Internacional Transfronterizo Simón Bolívar, que une las fronteras de Colombia y Venezuela. Una gran parte de los venezolanos decidió establecerse en territorio colombiano, los que optaron por otros destinos continuaron rumbo al sur. Desde allí y a partir de diversas rutas y medios de transporte atraviesan el puente Internacional Rumichaca que une la frontera de Colombia con Ecuador. Posteriormente, para posteriormente quienes no deseaban radicarse en Ecuador atravesaron el Paso Internacional Huaquillas-Tumbes, frontera internacional entre Ecuador y el Perú. El siguiente paso lo constituyó el Cruce Internacional Santa Rosa-Chacalluta, por donde los venezolanos que no deseaban radicarse en Perú ingresaron a Chile. Finalmente, para quienes deseaban ingresar a la Argentina, lo hicieron principalmente a través del Paso Internacional Cristo Redentor, el último tramo de este corredor, que lleva a la provincia de Mendoza (2019: 4-6).

Por otra parte, en el caso de Brasil la ruta utilizada fue a través del estado brasileño de Roraima, principal punto de entrada hacia el país. Desde allí, hacen uso de diversas rutas para establecerse por todo el país.

Figura 2: Rutas migratorias venezolanas en América

Las rutas de la migración venezolana



Fuente: imagen extraída de BBC Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45262411>

Informe del Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región: este informe fue publicado en julio de 2019, al momento del cual se registraron 4 millones de migrantes y refugiados venezolanos, lo que indica un número menor al registrado por la OIM, mientras el 80% se estableció en América Latina y el Caribe (Informe del Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región, 2019: 17-18). Por otro lado, establece que la cantidad de venezolanos que emigraron representan más del 13% de la población del país, dato con el que fehacientemente se comprueba que estamos ante una crisis de refugiados de gran magnitud.

Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Migrantes y Refugiados de Venezuela (Plataforma R4V): constituye una plataforma web en la que la OIM y ACNUR en coordinación con otros países de la región llevan a cabo diversos programas que buscan dar respuesta a la crisis de los migrantes venezolanos. Si bien su función principal es dar

una respuesta regional al fenómeno migratorio, en una de sus pestañas ofrece estadísticas sobre el número de migrantes y refugiados que han huido del país. Así, la plataforma registró hasta diciembre de 2019⁶ la huida de 3.937.561 venezolanos, de los cuales los principales destinos en América Latina son: Colombia (1.630.903), Perú (863.613), Ecuador (385.042), Chile (371.163), Brasil (224.102), y Argentina (145.000) (Plataforma R4V, 2019).

El hecho de que las fuentes consultadas indicaron diferentes cifras expresa la dificultad para obtener datos exactos cuando se realizan investigaciones sobre migración, debido a la variedad de fuentes a las que se accede, tanto internas de los estados como externas; o sucesos que escapan a la medición, como el caso de los migrantes irregulares que no son registrados. De todos modos, todas las fuentes establecieron que los migrantes y refugiados venezolanos rondaron los 4 millones, lo que representa una significativa parte de la población venezolana y a su vez es un número considerable para la región. A su vez, si bien la inmensa mayoría se estableció en estados de Sudamérica, existieron otros destinos de Norteamérica y Europa, con lo cual el fenómeno también tiene alcance mundial. Por lo tanto, es factible considerar a la crisis migratoria venezolana una diáspora.

2.2 Causas económicas y políticas de la diáspora

Diversos son los factores que han contribuido a la gran diáspora venezolana. Para su análisis, fue necesario distinguirlos en dimensiones políticas y económicas.

2.2.1 Dimensiones económicas

Los antecedentes inmediatos de la crisis venezolana datan del gobierno de Hugo Chávez, quien aumentó exorbitantemente el gasto público estatal con la finalidad de implementar un modelo conocido como el socialismo del Siglo XXI. En su afán por reducir la pobreza y desigualdad existentes en el país ejecutó una serie de medidas tales como la creación de puestos en el empleo público y administrativo; y la implementación de “misiones sociales”, que fueron programas de inclusión social orientados a ofrecer alimentos subsidiados a la población, subsidiar el sistema de salud a favor de los sectores más vulnerables, y a mejorar la educación y superar el analfabetismo. En sus primeros años, las medidas dieron buenos resultados y los índices socio económicos mejoraron. Esto se debió

⁶ Las estadísticas se actualizan periódicamente. Si deseas averiguar datos estadísticos en otros periodos de tiempo consulte en <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

a que el modelo era financiado principalmente por la renta petrolera, proveniente de las exportaciones de crudo al exterior. El sector estaba controlado por el gobierno nacional y constituía la fuente principal de ingresos estatales, lo que sumado a un aumento constante de los precios internacionales del crudo durante la primera década del Siglo XXI permitía obtener las divisas necesarias para solventar el gasto público estatal.

Dentro de este panorama, a finales del mandato de Hugo Chávez la economía venezolana ya comenzaba a mostrar signos de estancamiento, déficit e inflación. No obstante, fue durante el gobierno de Nicolás Maduro que los precios del petróleo comenzaron a disminuir, a partir de 2014, por lo que consecuentemente el ingreso de divisas al estado se redujo paulatinamente, y aun así el estado debía solventar el gasto estatal, lo que derivó en una situación de déficit fiscal. Consecuentemente, el gobierno recurrió a la impresión monetaria como medida para hacer frente al contexto, originando un proceso inflacionario disparado a partir de 2015. Desde entonces, ante la subida en el nivel de precios el gobierno se encontraba obligado a aumentar los salarios mínimos periódicamente, lo que acentuaba aún más la inflación.

Otro factor constituye la deuda externa, ya que durante el gobierno de Chávez los altos precios del petróleo permitieron a Venezuela el acceso a los mercados financieros internacionales, lo que permitió la obtención de préstamos financieros internacionales, y el consecuente aumento de sus compromisos externos. A finales de 2012 el estado ya se encontraba con enormes deudas, debido al agotamiento de sus reservas internacionales que fueron volcadas al sector público⁷. Ante la escasez de reservas, el estado perdió acceso a los mercados internacionales. A esta situación se le sumó la ya mencionada caída de los precios del petróleo, que cortó la entrada de divisas al país e impedía refinanciar la deuda externa. Como medida, Maduro decidió recortar las importaciones para disminuir los gastos estatales que comenzaron en 2012 y continuaron en los siguientes años. Estas decisiones contribuyeron a un dramático cuadro de escasez de bienes de primera necesidad, insumos médicos y alimentos (Vera, 2018: 1).

Por otro lado, el gobierno chavista se caracterizó por su oposición al sector privado, al que consideraba una “oligarquía”. Durante el mandato de Hugo Chávez aumentó la carga impositiva y los controles a las empresas privadas, medidas que desalentaron la iniciativa

⁷ las reservas internacionales se traspasaron principalmente a los programas sociales implementadas por el gobierno

privada. Además, durante el periodo 2007-2009 se impuso el “Plan de Desarrollo económico y Social de la Nación”, donde se plasmó la idea de nacionalizar los recursos considerados estratégicos en la economía nacional. A consecuencia de dicha medida el estado tomó control de los sectores de electricidad y telecomunicaciones, de las grandes industrias del hierro y la minería, por medio de nacionalizaciones y expropiaciones de empresas privadas. El proceso, de acuerdo al artículo 115 de la constitución venezolana, requería de un justo pago de indemnizaciones. Sin embargo, a fin de facilitar el proceso el gobierno aprobó una serie de leyes que permitían expropiar bienes sin el debido pago correspondiente y sin necesidad de obtener autorización de la Asamblea Nacional venezolana, organismo judicial del país. Estas medidas han llevado a que varias empresas privadas demanden al estado venezolano por no cumplir con los procesos constitucionales de expropiación, originando litigios judiciales.

Continuando con las medidas para controlar el sector privado, el estado impuso precios de venta máximos al público. A respecto, en 2014 como medida para frenar la inflación el poder ejecutivo dispuso la “Ley Orgánica de Precios Justos y la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos” lo que implicaba que las empresas no podrían vender determinados productos a un precio mayor fijado por el gobierno. El problema consistía en que al ser un estado dependientemente casi exclusivamente del petróleo, muchos insumos para la producción debían ser importados del exterior, cuyos precios se fijaban en dólares y ante un bolívar devaluado, la producción involucraba grandes costos, que muchas veces superaban al precio de venta máximo impuesto por el gobierno, por lo que para un gran número de empresas sus actividades ya no les serían rentables. Esta situación ha contribuido, consecuentemente, a un proceso de escasez de productos. Cabe destacar que a partir de la caída del precio del petróleo y comienzo del proceso inflacionario, el gobierno de Maduro ha impuesto sistemas y controles de precios en varias oportunidades, acentuando aún más la escasez de productos.

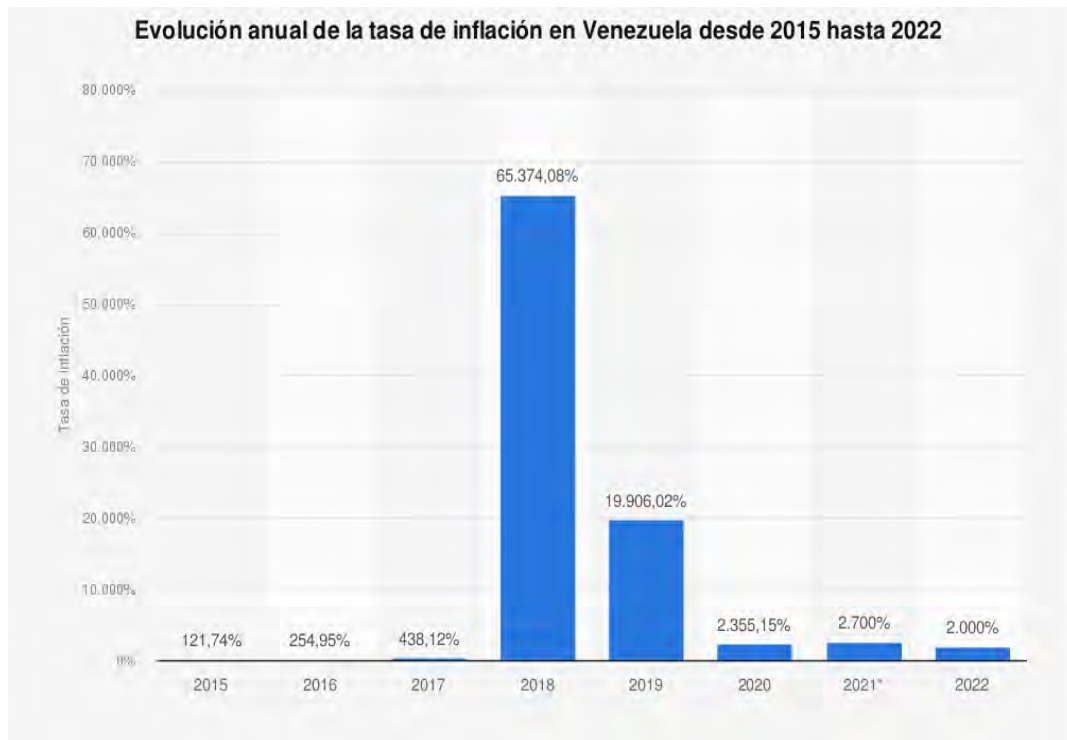
En este contexto, una crisis económica sin precedentes afectó a Venezuela. En tal sentido, se recurrió a una serie de indicadores económicos que permiten brindar un panorama general de algunos factores que contribuyeron a la crisis venezolana. Las fuentes de los datos son principalmente organismos internacionales, debido a la dificultad que hubo para obtener datos del estado bolivariano, salvo algunas encuestas nacionales.

Los indicadores analizados fueron los siguientes:

Inflación: en el cuadro estadístico realizado a partir de datos del FMI (figura 3) se observó que a partir de 2015 ya hubo una tasa anual elevada de inflación (121,74%) producto de la impresión monetaria llevada a cabo por el gobierno de Maduro para solventar los gastos estatales provenientes de deudas y programas sociales propios del modelo estatal chavista. La tendencia a continuar con la impresión monetaria se refleja en los aumentos de los niveles de inflación en los años 2016 y 2017. En 2018 hubo un salto abrupto hacia el 65.347,08% de inflación anual, lo que indica un proceso hiperinflacionario en dicho año. Una hiperinflación implica subidas descontroladas de precios, lo que genera una situación de caos impactando negativamente en la vida cotidiana de los individuos, factor que justifica la migración hacia otros lados.

Si bien a partir de 2019 los índices comenzaron a bajar, los números aún continúan siendo bastante altos en comparación a los valores de 2015, sin tener en cuenta que los valores de 2022 son estimativos.



Figura 3: evolución de la tasa anual de inflación en Venezuela entre 2015-2022.

Fuente: gráfico extraído de Statista. <https://es.statista.com/estadisticas/1190213/tasa-de-inflacion-venezuela/>.

Desempleo: el siguiente gráfico (figura 4) muestra la evolución de la tasa de desempleo en Venezuela de acuerdo a datos proporcionados por la página oficial del FMI. En ellos, podemos apreciar la tasa de desempleo que no presenta una gran variación entre los años 2010 y 2014 (8,5 % en 2010 y 7,4% en 2014). Es a partir del 2015, cuando luego de varias devaluaciones de la moneda, los recortes a las importaciones y la fijación de precios máximos que la crisis económica se acentúa, entre sus efectos la gráfica permite apreciar cómo entre sus consecuencias encontramos un aumento notable de la tasa de desempleo, tal es así que en 2016, luego de un año, la tasa de desempleo salto de 7,4% a 20,9%. Este aumento considerable en la curva continuó al menos hasta el año 2018 donde la tasa se ubicó en 35,5%. A partir de 2019 no hubo datos disponibles⁸.

⁸ Para ampliar información respecto a las cifras de desempleo ingrese al siguiente link <https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/VEN>

Figura 4: Gráfico de la evolución de la tasa de desempleo en la economía venezolana entre 2010-2018

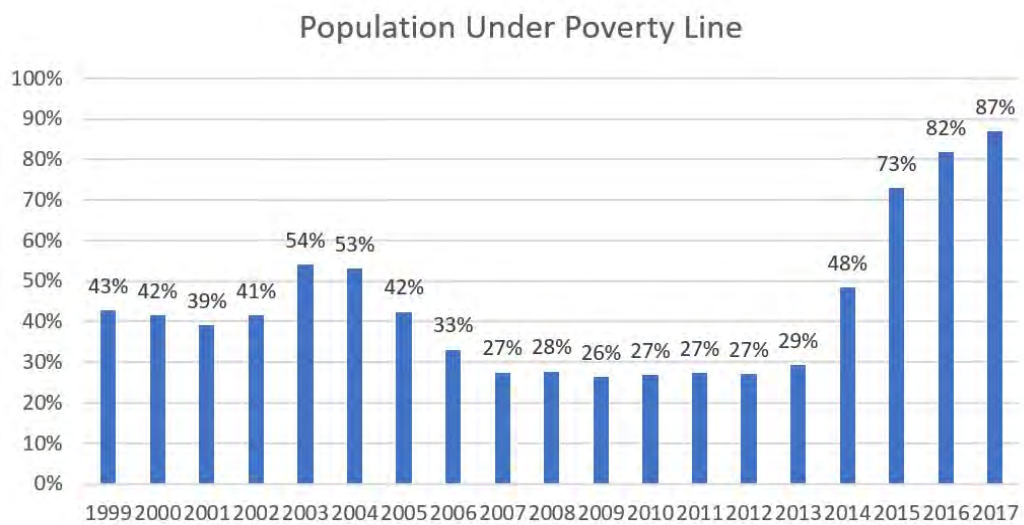


Fuente: elaboración propia a partir de datos del FMI.

Pobreza: la crisis económica también ha afectado la calidad de vida de la población venezolana. Esto se manifiesta en la tasa de población debajo de la línea de pobreza, es decir, quienes no pueden satisfacer sus necesidades básicas. Las cifras provienen de Encovi, una encuesta sobre condiciones de vida en Venezuela encargada de recopilar datos socioeconómicos, surgida a partir de la falta de transparencia de la información pública oficial en el estado (Encovi, 2021:1). De acuerdo a los parámetros de Encovi, la tasa de pobreza se disparó a partir del año 2014, donde hubo un salto desde el 29 % del año anterior hasta el 48%, lo que representa un porcentaje de aumento significativo en comparación a las estadísticas que se registraron en años anteriores. Hacia 2017 se ha registrado una cifra del 87% de la población bajo el nivel de pobreza, lo que comparado con 2015 representa un aumento de casi el doble. Sin dudas las condiciones de vida en el país bolivariano se han desplomado colosalmente, cuyas cifras se han alejado del promedio de los países latinoamericanos acercándose a niveles elevadísimos que solo se encuentran

en naciones pobres de África y Asia. Los datos analizados (figura 5) nos indican que en Venezuela ha sucedido un acontecimiento extraordinario que dada la magnitud de las cifras efectivamente ha perturbado el orden público interno y obligan a los individuos a huir del país, debido a situaciones provocadas por la mala gestión gubernamental y no por la simple voluntad de los individuos de migrar.

Figura 4: evolución de la tasa de población debajo de la línea de pobreza en Venezuela entre 1999-2017



Fuente: grafico elaborado por CIS (Center for Strategic and International Studies) a partir de datos de Encovi. Imagen extraída de: <https://www.csis.org/analysis/venezuelan-drama-14-charts>

2.2.2 Dimensiones políticas

Mientras se deterioraban los índices económicos y con ello la calidad de vida de los venezolanos, el régimen de Maduro tomó una serie de medidas que tornaron el estado de derecho en lo que estados no afines ideológicamente consideran una dictadura⁹. Al analizar

⁹ La dictadura es una forma autoritaria de gobierno en la que el poder se concentra en una persona o un grupo de personas que no están sometidas a la separación de poderes y control característicos de una democracia. Además, el pluralismo político y la libertad de prensa son nulos o escasos.

las medidas de gobierno, consideramos al estado venezolano desde la perspectiva sistémica. Es decir, que en Venezuela existen varios sistemas que hacen al funcionamiento, uno de ellos es el sistema político. Este último, es un conjunto de interacciones políticas que se orientan a la adjudicación autoritaria de valores; y dentro del cual a su vez hay subsistemas, cada uno con sus propias funciones que son necesarias para el funcionamiento de todo el sistema (Easton, 1999: 79-80). En este sentido, el sistema político venezolano, al ser un sistema interno estatal, se caracteriza por el hecho de que las medidas son vinculantes para los ciudadanos, por lo que todas las que se tomaron bajo el régimen de Nicolás Maduro fueron de acatamiento obligatorio para los individuos.

Además, en el sistema político venezolano existen subsistemas; en este caso destacan las normas y los partidos políticos; cuyo funcionamiento se vio afectado debido a una serie de sucesos ocurridos en la nación que alteraron el normal funcionamiento del sistema en sí, terminando en una situación de crisis política.

Los indicadores que nos permitieron brindar un panorama general de la crisis política fueron los siguientes:

Control de las instituciones gubernamentales: una de las dimensiones consiste en que una vez fue electo como presidente Nicolás Maduro, sus opositores políticos comenzaron a denunciar que el gobierno estaba tomando medidas internas para controlar las instituciones gubernamentales, y con ello el sistema político en sí. A su vez, argumentaban el palpable estancamiento y caída que comenzaban a indicar los índices económicos, y que cuya información era censurada por el gobierno. Ante un malestar interno creciente, se llevaron a cabo elecciones parlamentarias en la Asamblea Nacional, órgano legislativo del país, en diciembre de 2015 en las que resultó vencedora la coalición de partidos políticos opositores, denominada Mesa de Unidad Democrática, partido político que a partir de 2016 controló el órgano legislativo. Una vez ocuparon sus lugares, líderes de dicha oposición comenzaron un proceso para solicitar un Referéndum Revocatorio contra el presidente, mientras organizaban manifestaciones públicas contra el gobierno solicitando el respeto al estado de derecho y una mayor transparencia de los índices socio económicos (Lorenzini, 2019: 95).

Maduro respondió obstaculizando el avance del proceso revocatorio, postergando plazos en múltiples ocasiones, entre tanto endurece la represión contra las manifestaciones públicas por medio del uso de la violencia contra ciudadanos participantes y

encarcelaciones arbitrarias. Además de las medidas en contra de la población civil, iniciaron un proceso de eliminación de los opositores del sistema político; por medio de amenazas, presiones para que dejaran sus cargos, persecuciones y encarcelaciones por meros motivos ideológicos y sin el debido proceso judicial. Uno de los casos más resonantes fue el de Leopoldo López, quien fue líder de las manifestaciones producidas durante 2014, y encarcelado ese mismo año bajo cargos de “instigación pública y asociación para delinquir”.

La consolidación del autoritarismo dentro del sistema político se produjo en 2017 cuando el oficialismo controlaba el Tribunal Supremo de Justicia, su presidente Maikel Moreno sancionó la “Sentencia 156” que suprimió las facultades de la Asamblea Nacional traspasando sus funciones y poderes al Tribunal Supremo de Justicia. De esta manera, se anuló uno de los tres poderes del estado, mientras el oficialismo controló todos los poderes de la nación produciéndose así un autogolpe de estado. El presidente de aquel entonces de la Asamblea Nacional, el opositor Julio Borges, declaró inconstitucional la medida y continuó sesionando paralelamente. Consecuentemente, las protestas se intensificaron y con ello la represión estatal.

En 2018 se celebraron elecciones presidenciales, de las cuales resultó ganador Nicolás Maduro con un 67% de los votos. Sin embargo, la oposición consideró a las elecciones como fraudulentas ya que muchos líderes opositores fueron inhabilitados para participar, y una parte decidió no presentarse a elecciones debido al carácter anticonstitucional. Además, solo participó el 54% de la población habilitada a votar (2019: 97). Luego de las elecciones la crisis política continuó acentuándose, cuando en enero de 2019 el presidente de la Asamblea Nacional, opositor al gobierno de Maduro, Juan Guaidó, se autoproclamó presidente interino de Venezuela. Su medida consistió en desconocer a Maduro como presidente del país, argumentando que las elecciones de 2018 fueron fraudulentas al ser convocadas por un órgano ilegítimo, y se autoproclamó como presidente interino del país hasta que se convoquen elecciones libres y transparentes. Posteriormente, una serie de gobiernos internacionales reconocieron a Juan Guaidó como presidente legítimo de Venezuela, mientras otros continuaron reconociendo la presidencia de Nicolás Maduro, generando que la situación venezolana repercutiera en el sistema internacional e intensificando aún más los problemas políticos internos del estado. En tal sentido, el sistema político interno venezolano quedó fraccionado, por lo cual al haber dos figuras

presidenciales, se dificulta la asignación autoritaria de valores a nivel estatal, generando una situación de caos interno, lo cual sumado a la represión y crisis económica conforman algunos de los factores que han obligado a los venezolanos a huir de su país.

Represión y control social: el deterioro económico de Venezuela y las medidas consideradas autoritarias provocaron que la oposición convoque múltiples manifestaciones en contra del gobierno de Maduro, las cuales con el avanzar de la crisis se fueron tornando más intensas. Como respuesta, el régimen gobernante materializó una serie de mecanismos a fin de controlar las protestas, considerados por sus detractores como métodos represivos. El sistema cuenta con un aparato conformado por distintos grupos militares, paramilitares y policiales. En primer lugar, encontramos la “Fuerza de Acción Especial” (FAES), una rama de la Policía Nacional Bolivariana, es un escuadrón policial creado por Nicolás Maduro en 2017 con la finalidad de “combatir el crimen”. No hay bastante información pública sobre el cuerpo, debido a la falta de transparencia que hay en Venezuela, se las conoce por su modo de operar. Sus operaciones son de tipo militar, ya que toman militarmente una zona concreta como si fuese un objetivo y realizan sus operaciones, por medio del uso de armamento militar. Generalmente son realizadas en barrios marginales, donde existe una mayor concentración de crímenes. Sus funciones son distintas a las de un cuerpo policial común, ya que no se encarga de reprimir manifestaciones, sino de realizar operaciones violentas contra individuos acusados de criminales. Si bien a pesar de que su objetivo es combatir el crimen, existen sospechas de que se encargan de perseguir y torturar a personas que colaboran con la oposición. En este sentido, sus operaciones han incrementado desde que Juan Guaidó asumió la presidencia interina del estado. De esta manera, según datos del informe de Michelle Bachelet en 2018 se registraron 208 muertes atribuidas a las FAES (Figura 6) y otras 37 en enero de 2019, y todos los asesinatos se llevaron a cabo por medio de allanamientos ilegales en domicilio y luego se notificó a los familiares que murieron en enfrentamientos armados, hecho que no se logró comprobar (Informe del Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región, 2019: 34). Dicha información revela los abusos de poder y los métodos violentos por medio de los cuales el régimen realiza sus operaciones.

Figura 6: operación de las FAES en un barrio venezolano

Fuente: Imagen extraída de Infobae. Extraída de:

<https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/06/11/colectivos-gnb-pnb-sebin-o-faes-quienes-son-y-como-actuan-las-temibles-fuerzas-represivas-del-regimen-de-maduro/>

En cuanto a los disturbios y manifestaciones existen la Guardia Nacional Bolivariana y la Policía Nacional Bolivariana (figura 7), que se encargan de reprimir a los manifestantes por medio de métodos de contención, principalmente balas de goma y gas lacrimógeno, aunque también cuentan con vehículos blindados antidisturbios. Por otro lado, el Servicio Bolivariano de Inteligencia (Sebin) es un órgano de inteligencia que fue creado con el fin de realizar operaciones de dicha naturaleza, hasta que Chávez modificó su propósito utilizándolos para vigilar a ciudadanos acusados de servir a la oposición y líderes opositores.

Figura 7 : Policía Nacional Bolivariana se lleva un manifestante

Fuente: imagen extraída de Infobae. Disponible en:

<https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/06/11/colectivos-gnb-pnb-sebin-o-faes-quienes-son-y-como-actuan-las-temibles-fuerzas-represivas-del-regimen-de-maduro/>

Respecto a los grupos paramilitares encontramos a los colectivos chavistas (Figura 8), que son un grupo de civiles entrenados por la policía para reprimir las manifestaciones, y para tal motivo han sido armados por las autoridades. Estos grupos, a diferencia de las ramas policiales bolivarianas, no proceden de órganos del estado, por lo cual no son fuerzas oficiales. Se financian principalmente a partir de planes sociales que el gobierno de Maduro les otorga directamente para sus actividades. También hay un financiamiento no visible, a partir de actividades ilícitas (Infobae, 2017). Estas son primordialmente la extorsión, el contrabando de alimentos escasos en el mercado negro, y el narcotráfico. Debido a la lealtad que muestran hacia el gobierno, sus actividades ilícitas son toleradas. Su función principal es infundir temor en la población e incitar la desmovilización de masas, puesto que suelen recorrer las calles armados cumpliendo una función simbólica de control social por medio del temor.

Además de métodos de terror, existe el “Carnet de la Patria” que consiste en un sistema automatizado de pagos que permite acceder a programas sociales tales como subsidios a

alimentos, medicina, combustible, vivienda, empleos y pensiones. Si bien este método no implica el uso de violencia sobre los individuos, el hecho de condicionar el acceso a servicios básicos al uso de un carnet otorgado por las autoridades genera una estructura de incentivos donde los beneficiarios se ven obligados a apoyar al régimen para su poder gozar de los beneficios. Así, por ejemplo, se ha negado el acceso a medicamentos a ciudadanos que no cuentan con el carnet. (Informe del Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región, 2019: 30-32).

Figura 8: Colectivos chavistas



Fuente: imagen extraída de Infobae. Disponible en:

<https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/06/11/colectivos-gnb-pnb-sebin-o-faes-quienes-son-y-como-actuan-las-temibles-fuerzas-represivas-del-regimen-de-maduro/>

2.3 Conclusiones del capítulo

La crisis venezolana es un fenómeno multidimensional, tanto político como económico. En el ámbito político, hubo una alteración en las funciones de los subsistemas dentro del sistema venezolano, ya que uno de ellos, el partido político gobernante alteró el funcionamiento del sistema político venezolano al tomar medidas contrarias a las leyes internas del país. Consecuentemente, el desempeño de los demás subsistemas fue alterado,

tal y como sucedió con la colación de partidos políticos opositores al controlar la Asamblea Nacional y continuar sesionando paralelamente al Tribunal Supremo de Justicia, sin reconocer sus competencias. Esta situación, en la que los subsistemas no realizan sus actividades en coordinación armónica, nos indica la existencia de un sistema político en crisis, en el que la alteración de una de sus partes afecta el funcionamiento de las demás. Incluso, esta situación se refleja en el sistema internacional, ya que al no haber consenso interno y existir dos personas que se autoreconocen como presidentes, depende de la voluntad de los estados reconocer a uno u otro gobernante.

Además de la ruptura del orden interno en términos políticos; también existe malestar general en su dimensión económica, ya que las medidas tomadas llevaron a un deterioro de los índices, que a su vez derivó en problemas humanitarios, tales como la escasez de insumos y productos básicos para la vida cotidiana en un país. Es el caso del sistema de salud, en donde el recorte de importaciones produjo falta de elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades, como medicamentos, material quirúrgico y equipo para realizar diagnósticos. Consecuentemente ha aumentado la mortalidad en pacientes con enfermedades crónicas como cáncer, insuficiencia renal o diabetes; al igual que la muerte infantil y materna (Informe del Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región, 2019: 23-24). La falta de alimentos también es palpable, lo que obligó al estado a establecer programas de racionalización, cuyos componentes no son nutricionalmente balanceados y de calidad baja. Esto se reflejó en el aumento de los índices de desnutrición entre la población venezolana, ya que según estadísticas del informe de la OEA, más de la mitad de los habitantes registró pérdida de peso.

Dichas características constituyen una amenaza para la seguridad y la vida de los venezolanos, razón por la cual se ven obligados a huir a otros estados, no voluntariamente, sino por el peligro que significa quedarse en su país. Tal es así, que el hecho de que las estadísticas indiquen que tras la irrupción de la crisis en 2015, los individuos que han dejado Venezuela ya no sean mayormente personas de alta cualificación y actualmente se hayan sumado personas de bajos recursos, se traduzca en la necesidad de los individuos por huir de su nación. Si bien es imposible conocer las razones por las que salieron todas y cada una de las personas que han escapado, además de ser una crisis migratoria, es correcto calificar a la diáspora venezolana como una crisis de refugiados.

Respecto al alcance; la existencia de un sistema político resquebrajado e ineficiente; el aparato represivo de escuadrones policiales, militares y paramilitares, cuyas operaciones son realizadas arbitrariamente y ejerciendo actos de abusos de fuerza, indica una situación de violación de derechos humanos y violencia generalizada en el país. Mientras, las condiciones económicas que afectaron la calidad de vida de los habitantes son otras circunstancias que agravaron el orden público. La conjunción de todas estas situaciones afectan a la población venezolana en general, por lo cual el caso de la diáspora venezolana es enmarcable como una crisis de refugiados de acuerdo a las disposiciones de la Declaración de Cartagena. En este sentido, en los casos de Brasil y Argentina, dos de los estados que han incorporado a sus leyes nacionales la definición ampliada de 1984, es correcto reconocer como refugiados a quienes huyen de Venezuela bajo las condiciones de dicha declaración, de acuerdo a las normas vigentes en ambos países.

Capítulo 3: la diáspora venezolana en Argentina y Brasil

Si bien la mayor parte de los migrantes y refugiados venezolanos se concentraron en Colombia y Perú, Argentina y Brasil no fueron ajenos a la diáspora, recibiendo un gran número de individuos. El fenómeno migratorio irrumpió en ambos estados en un momento en el que las agendas políticas de sus gobernantes no contemplaban la magnitud del evento, por lo que debieron adaptarse al impacto que causó en los sistemas de los dos países tomando medidas para hacer frente a la diáspora. Por un lado cada uno tomó sus propias decisiones internas, manifestando un trato especial hacia los venezolanos a través de la sanción de distintas normas. Mientras, en lo referido a la política exterior hacia la diáspora, las acciones se caracterizaron por la afinidad ideológica de los gobiernos de turno en el periodo de tiempo analizado, por lo que ambos estados mostraron posiciones en común, manifestada en diversas instancias multilaterales. De esta manera, todas las decisiones y acciones de política exterior hacia la cuestión venezolana siempre se mantuvieron al margen de la ideología que los gobiernos de turno de Argentina y Brasil profesaron.

3.1 Caracterización de la diáspora venezolana en Argentina

De acuerdo al informe “Venezolanos/as en Argentina. Un Panorama Dinámico. (2014-2018)” realizado en conjunto por ACNUR, OIM y CAREF (Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes) entre 2010 y 2014 los ingresos y egresos de venezolanos a Argentina fueron constantes y no hubo grandes variaciones en dicho periodo de tiempo. Es a partir de 2015 que se encontró un aumento significativo en la cantidad de ingresos de personas de dicha nacionalidad, mientras los egresos comenzaron a disminuir; por lo cual el saldo migratorio venezolano comenzó a ser positivo. El aumento coincidió con el deterioro de las condiciones de vida interna en Venezuela y la transformación de su sistema político en dictadura. Consecuentemente, hasta 2018 se registró que 130.000 venezolanos entraron a la Argentina (Venezolanos/as en Argentina. Un Panorama Dinámico, 2018: 29-31). Para conocer datos del año 2019 se recurrió al informe de OIM sobre Tendencias Migratorias en las Américas, y a la Plataforma R4V, las cuales arrojaron

que hasta tal año ingresaron 145.000, lo que supuso un gran aumento en comparación al año anterior.

Respecto a los medios de transporte, la lógica fue similar al aumento migratorio, ya que durante los años 2010 a 2014 la gran mayoría de las entradas al país se realizaron por vía aérea, alrededor del 80% del total, a través del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, y en menor medida por el Aeropuerto Jorge Newbery. A partir de 2015 hay una disminución de los ingresos por vía terrestre y un aumento de las llegadas por medios terrestres. De esta manera, en 2017 el total de llegadas por medios aéreos descendió a un porcentaje del 72% sobre el total y las vías terrestres aumentaron al 22%, mientras solo un 6% de los venezolanos ingresó por medios marítimos. Posteriormente, en 2018, las tendencias continuaron en las mismas líneas ya que las entradas por medios aéreos continuaron disminuyendo, en esta ocasión a un 67% y las entradas áreas aumentan a un 27%, continuando los ingresos marítimos en los mismos valores porcentuales del año anterior. El incremento de los viajes por tierra a partir de 2017 se debió a las dificultades para salir de Venezuela por vías aéreas, como los controles migratorios que exigían pasajes de vuelta, reducción de frecuencias de vuelos por las aerolíneas, y la dificultad para obtener pasajes. Lo último se vincula al encarecimiento de los mismos debido al proceso hiperinflacionario en aquellos años, que impactando en los ingresos de los ciudadanos hacía inviable un viaje hacia Argentina por medios aéreos. Estas cuestiones sumadas a la inclusión de personas de bajos recursos en el proceso migratorio hacía más conveniente el viaje al país por medios terrestres. Incluso muchas personas combinaron diversas estrategias de transporte, tanto por tierra y aire, con el fin de reducir costos en pasajes.

En cuanto a datos del perfil socio-demográfico de los migrantes se recurrió a datos de la investigación “Venezolanos/as en Argentina. Un Panorama Dinámico. (2014-2018)”, recopilados a través de entrevistas que el informe realizó a personas venezolanas, la mitad de ellos hombres y la otra mujeres. Así, el perfil socio-demográfico del informe destaca que la gran mayoría de los entrevistados eran jóvenes, ya que casi la mitad llegó al país entre los 25 y 34 años, mientras una proporción menor lo hizo entre 35 y 44 años, y a su vez, un 18% migró antes de los 25 años. En cuanto a adultos mayores sólo constituyeron una pequeña minoría, y casi todos partieron para reunirse con sus hijos que ya estaban asentados en el país. En cuanto a la situación afectiva el 58% estaba unida, ya sea en unión matrimonial o convivencia, cuyas parejas en su mayoría eran connacionales de Venezuela,

mientras solo un 29% estaba soltero. Del total de entrevistados, la mitad tenía hijos, por lo general se trataba de personas jóvenes con niños pequeños. Es destacable dentro del perfil del migrante joven, que casi todos los que tenían hijos migraron con ellos, mientras los padres permanecieron en Venezuela, pero contribuyeron con el envío de remesas.

En cuanto a la formación profesional más el 60% contaba con un título terciario o universitario, de diversas ramas, con proporción pareja entre hombres y mujeres. Casi todos contaban con empleo antes de partir de Venezuela, pero era la enorme brecha entre los salarios que recibían y los precios de los productos de primera necesidad lo que les quitaba rentabilidad a sus empleos, por lo que debieron renunciar a sus trabajos antes, y en algunos casos luego, de emprender viaje hacia Argentina. Sin embargo, una vez en el país e independientemente de su formación profesional, el 70% ejerció en su primer empleo labores ligadas tradicionalmente al trabajo migrante, principalmente en los rubros de comercio (tanto ambulante como en locales), cuidado, limpieza, gastronomía, mantenimiento y construcción. Solo el 30% consiguió empleo en áreas relacionadas a su formación académica y técnica previa. Posteriormente, la mayoría había cambiado de empleo. Algunos continuaron con trabajos no calificados mientras otros, aproximadamente el 40% obtuvo puestos relacionados a su título. Sin embargo y a pesar de haber mejorado su situación, algunos mencionaron cómo el solo hecho de la condición de migrante devalúa la formación profesional previa de las personas, y como reciben menor remuneración ante el mismo trabajo que un argentino (Venezolanos/as en Argentina. Un Panorama Dinámico, 2018: 64-69). Cabe destacar que tuvo un papel fundamental la formación de asociaciones y centros de profesionales venezolanos que tuvieron como finalidad la inserción del migrante en el mercado laboral argentino, principalmente mediante el uso de redes sociales.

3.2 Medidas del estado argentino ante la diáspora venezolana

Al analizar las medidas del estado argentino ante la diáspora venezolana fue nuevamente necesario recurrir a la teoría sistémica de Easton. El sistema político implica la existencia de un límite, que separa el ambiente interno o intrasocietal del sistema, del ambiente externo o extrasocietal. Mientras el primero es lo que sucede por dentro de la sociedad del sistema, el segundo son todos los sistemas que existen fuera del sistema analizado, es decir, dentro de una sociedad internacional. A su vez, el ambiente extrasocietal puede

influir en el ambiente intra societal obligando al sistema político a dar una respuesta a los cambios generados por la influencia del medio externo. (Easton, 199: 81-85).

En el caso de Venezuela, según el análisis de la diáspora, este fenómeno comenzó a tomar magnitud en nuestro país a partir de 2015, año en el que fue electo presidente Mauricio Macri. Dentro de su agenda política el gobernante pretendía regular la política migratoria abierta de los anteriores gobiernos kirchneristas, por lo que sancionó decretos presidenciales donde buscaba controlar la migración. En 2016 se produjeron las primeras acciones que modificaban la política migratoria: aumentaron los mecanismos de control de permanencia respecto al 2015, incrementaron disposiciones de expulsión y se creó un Área de Prevención de Delitos Migratorios en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), y a su vez se duplicó el costo de las tasas migratorias. El instrumento más importante de la gestión fue desarrollado en 2017, con la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017. Entre otras medidas, la más significativa fue que el DNU establecía un trámite sumarisimo de 3 días para la expulsión de inmigrantes que hayan cometido delitos fuera y dentro del país, sin necesidad de intervención del poder judicial (Linares, 2021: 7). A pesar de estas medidas, irrumpió en el país un fenómeno que obligó al gobierno a modificar su agenda migratoria para darle respuesta: la crisis migratoria venezolana. La diáspora se había tornado una cuestión de gran magnitud regional que impactó en los sistemas sociopolíticos de los estados sudamericanos, entre estos el de Argentina, por lo que el gobierno de Mauricio Macri debió dar una respuesta.

La diáspora venezolana supuso la toma de una serie de medidas que contrastaban con las dirigidas a migrantes de otras nacionalidades. El gobierno manifestó en varias ocasiones que dada la crisis migratoria venezolana era un suceso extraordinario de enorme magnitud para el cual latinoamericana nunca estuvo preparada, por lo tanto el país debía hacer frente acogiendo con solidaridad a los migrantes venezolanos. Entre las respuestas que dio el gobierno argentino, en primer lugar encontramos que al llegar los venezolanos contaban con las facilidades otorgadas por el Acuerdo de Residencia sobre Nacionales del Mercosur (2004), que permitía obtener la residencia temporal en el país a nacionales de los estados parte del Mercosur. Sin embargo, desde que Venezuela fue suspendida del organismo en 2017, el gobierno argentino ideó otros mecanismos para dar continuidad a los trámites migratorios de venezolanos que quieran radicarse en Argentina. La disposición 594/18 de la DNM tuvo tal finalidad, autorizando a ciudadanos venezolanos a continuar con trámites

de residencia cuando razones ajenas a su voluntad impidan cumplir con las exigencias para obtenerla. Avanzando en el tema, el estado argentino también otorgó consideraciones hacia los venezolanos en cuanto a títulos universitarios, por medio de la Resolución 230-E/18 del Ministerio de Educación, que autorizaba a la Dirección Nacional de Gestión Universitaria a convalidar los títulos, diplomas o grados académicos expedidos por cualquier institución superior reconocida las autoridades competentes de la República Bolivariana de Venezuela en el país mediante la aplicación del Procedimiento Unificado para la Convalidación de Títulos universitarios (Resolución 230-E/18: 2018).

Por otro lado, organizaciones internacionales de refugiados y migrantes se han pronunciado a favor de la recepción de ciudadanos venezolanos a medida que la diáspora regional se iba intensificando. La OIM, en sus informes sobre Tendencias Migratorias en las Américas de 2018 y 2019 hizo hincapié en la enorme cantidad de venezolanos que se movilizaban por la región; y ACNUR lanzó en 2018 la “Nota de Orientación sobre Flujos de Venezolanos”, donde instaba a los estados a adoptar las medidas necesarias para la protección de los venezolanos que se movilizaban regionalmente. En este sentido, las disposiciones de ambos organismos impactaron en el ambiente interno del sistema político argentino, como resultado se sancionó la Resolución 520 / 2019, que ateniéndose a los llamados externos, creó el “Programa Especial de Asistencia a Migrantes Venezolanos”, cuya finalidad era “facilitar el ingreso al territorio nacional, la regularización de su condición migratoria y la inserción social de los migrantes y refugiados venezolanos” (Resolución 520/2019: 2019).

De esta manera, el caso de los venezolanos se sumó al de los refugiados sirios¹⁰ en cuanto a los colectivos migrantes que recibieron trato preferencial por parte del estado argentino, en detrimento de otros colectivos migrantes. Si bien se podría concluir que tales medidas fueron de carácter humanitario, la realidad es que existió una condena al régimen de Maduro por parte de la administración de Macri, lo que derivó en las consideraciones hacia las personas de tal nacionalidad. Tal es así que en diferentes discursos del gobierno macrista se condenó al mandatario venezolano como dictador, o autoritario, mientras se intentaba promover los valores de la democracia y el republicanismo que Venezuela había

¹⁰ El “Programa Siria”, implementado por el gobierno argentino en 2013 ofrecía visas de ingreso al país a ciudadanos sirios que escapaban de la guerra, permitiendo la residencia temporaria y tramitar la residencia permanente. Fue reemplazado en 2015 por el “Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros Afectados por el Conflicto de la República Árabe Siria”.

perdido. Por ejemplo, el canciller Jorge Faurie declaró durante la “IV Reunión Técnica Internacional sobre la Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región”, que la crisis que ha producido la dictadura del régimen Maduro es la base de todo el caos que ha causado la diáspora. Además han existido discursos de carácter similar en diversas instancias, como en el marco del Mercosur durante el proceso de suspensión de Venezuela. El caso de la Resolución 511/2019 del Ministerio de Justicia y derechos humanos que habilita la recolección de información y testimonios sobre violaciones de derechos humanos que hubiesen ocurrido en Venezuela y que puedan aportar a la situación de ciudadanos de esa nacionalidad residentes en Argentina, y que también fuesen útiles a las investigaciones de organismos internacionales (Resolución 511/19, 2019: 1); es otro de los instrumentos que claramente se refería a la situación de violencia interna ocurrida en Venezuela, y por lo tanto, condenaba al régimen como dictatorial.

3.3 Caracterización de la diáspora venezolana en Brasil

La migración venezolana en Brasil se caracterizó por haber sido moderada hasta el 2016, año a partir del cual las cifras de migrantes comenzaron a aumentar significativamente. Según datos del informe de Tendencias Migratorias en las Américas de 2019 de la OIM, hasta diciembre de ese año ingresaron a Brasil 224.102 venezolanos, cifra que es respaldada por información de la “Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela” o “Plataforma Response for Venezuela”, en inglés (plataforma R4V). Para reflejar el aumento de los migrantes y refugiados podemos tomar en cuenta datos del 2015, cuando habían 3.425 venezolanos en Brasil, mientras en 2018 la población registrada fue de 85.000 personas (Zapata y Cuervo, 2019: 98). Si comparamos estas cifras con las del 2019, es posible observar el colosal aumento en el número de llegadas.

Otra característica es la referida a los cambios en las rutas de ingreso. Antes de 2016 la mayoría de los venezolanos ingresaban a Brasil por vía aérea, destacándose como los principales puntos de entrada São Paulo y Rio de Janeiro, a partir del periodo de migración de crisis el principal punto de entrada lo constituyó Roraima (Figura 9), estado ubicado en el norte del país, limítrofe con Venezuela. El estado norteño pasó a recibir el 84,6% del total de los migrantes venezolanos en 2017, quienes ingresaron por medio del paso terrestre entre las ciudades de Santa Elena de Uairén (Venezuela) y Paracaima (Roraima), lo cual implica que a medida que la crisis se intensificó la principal vía de entrada al país

comenzó a ser terrestre. Los venezolanos a su vez, tendieron a establecerse en Roraima, ya que en 2017 el 72,1% se encontraba residiendo allí, mientras solo el 9.3% residía en São Paulo y el 2,4% en Río de Janeiro, y el resto en otros estados. Esto se debe principalmente a que el hecho de que el estado norteno se encuentre en la frontera con Venezuela implica que los individuos puedan cruzarla cuando quisieran llevando productos escasos a sus familiares y amigos. A su vez, cabe destacar que Roraima es uno de los estados más pobres de Brasil, con el PBI per cápita más bajo del país, una economía menos desarrollada que la de los demás estados y dependiente en gran parte de la ayuda gubernamental. Su suministro de electricidad es el único que no es impartido por el gobierno federal brasileño sino que proviene de Venezuela. Estos datos indican lo desesperante de la situación que atraviesa el país bolivariano, ya que solo una crisis de enorme magnitud podría obligar a individuos a huir a un estado con las características socioeconómicas de Roraima.

Figura 9: Ubicación del estado de Roraima en Brasil



Fuente: imagen extraída de es-Academic. Disponible en: <https://es-academic.com/dic.nsf/eswiki/456519>

Por otro lado, hubo una gran cantidad de solicitudes de refugio, las cuales se dispararon a partir de 2016. En este sentido, mientras en 2015 se registraron solo 822 solicitudes, en 2018 fueron 17.865 (2019: 101). A su vez, el porcentaje de solicitudes de refugio fue mayor en comparación a otros países de la región. Por ejemplo, entre enero de 2015 y julio de 2019 se registraron 111.234, mientras las de residencia fueron 62.563 (de Oliveira, Simões y Cavalcanti: 2021: 226). De esta manera, en cuanto a algunos datos sociodemográficos se recurrió a la división de los mismos entre solicitantes de refugio y de residencia temporada. En el caso de la distribución por sexo, entre los años 2015-2019 la mayoría de los migrantes y refugiados fueron hombres, un 54,8%. La asimetría fue mayor en el caso de los solicitantes de refugio, donde los hombres representaron el 55,9% de las solicitudes, mientras entre los solicitantes de residencia fue del 52,8%. Con respecto al rango etario, se caracterizó por una mayor presencia de personas jóvenes, entre 25 a 39 años, tanto en los solicitantes de refugio como de residencia. No obstante, el segundo grupo mostró un perfil ligeramente mayor de edad, con una proporción más amplia de adultos mayores de 40, mientras la cantidad de niños fue mayor en el primero. En cuanto al estado civil, la diáspora se compuso mayoritariamente por personas solteras (84%), seguido por casadas, sin distinción entre solicitantes de refugio y residencia (2021:230-233).

Respecto a la ocupación existió un predominio del sector informal, en actividades consideradas propias de la mano de obra migrante, independientemente del nivel educativo

de los individuos. Así, el 85% de los venezolanos en Brasil se encontró trabajando en el mercado informal, mientras solo una minoría pudo acceder a un empleo formal. En cuanto al nivel educativo de quienes se encontraban integrados en el mercado laboral formal, el 52,5% había completado la escuela secundaria, mientras un 32% contaba con educación superior. Sin embargo, la cualificación de los trabajadores no se refleja en los empleos a los cuales accedieron, ya que la mayoría se concentró en trabajos de servicio, mientras solo una minoría lo hizo en empleos que requieren mayor cualificación, como gerentes. Por otro lado, la mayoría de quienes lograron acceder a dicho mercado se encontraban en los ricos estados del sur, mientras aquellos que residían en Roraima presentaron mayores dificultades para insertarse laboralmente.

No se encontraron datos en cuanto al nivel de educación de quienes se empleaban en el mercado informal, sin embargo se estima que los porcentajes de escolaridad son menores debido al carácter de las actividades que desarrollan, por lo que la cantidad de individuos escolarizados sobre el total de migrantes sería mucho menor al porcentaje indicado en el mercado formal.

Por último, otra característica que distingue a la diáspora venezolana en Brasil en comparación a otros países de la región es la presencia de comunidades indígenas entre los migrantes y refugiados. Según datos del plan R4V de 2020¹¹, a junio de 2019 había 4654 comunidades indígenas venezolanas en Brasil, concentrándose principalmente en los estados limítrofes del norte; es decir, Roraima, Amazonas y Pará (Plan R4V, 2020: 50). Específicamente, se indagó en el grupo étnico Warao, originario del norte de Venezuela, que es el principal de los grupos nativos que huyeron a Venezuela, conformando en 81% del total de los indígenas venezolanos en Brasil. Se los clasificó distintivamente de otros migrantes debido a sus características particulares, como ser el hecho de que poseen su propio idioma nativo, lo cual impide su integración con el resto de la sociedad. Además, su cultura nómada hace que el grupo migre por todo Brasil, lo cual dificulta realizar estudios sobre sus perfiles sociodemográficos y conocer sus necesidades.

¹¹ El Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela (Plan R4V por sus siglas en inglés “Plan Response for Venezuela”) es elaborado anualmente por la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (Plataforma R4V) para conocer los resultados de los esfuerzos nacionales ante la crisis de refugiados y migrantes venezolanos.

3.4 Medidas del estado Brasileño ante la diáspora

El incremento de la migración venezolana en Brasil coincidió con un periodo en el que el país atravesaba por una crisis política-institucional, ya que durante 2015 y la primera mitad de 2016 se estaba realizando un proceso de impeachment a la presidente Dilma Rousseff por los escándalos de corrupción en los que su gobierno fue acusado. Debido a los vaivenes internos, el gobierno no se implicó bastante en la diáspora venezolana, salvo acusaciones hacia el régimen de Maduro y algunas críticas hacia su calidad democrática. Entre estas, en mayo de 2015, el canciller del gobierno de Rousseff, Mauro Viera instó al gobierno venezolano a que estableciera fecha para elecciones legislativas lo más antes posible, imponiendo presión sobre el país vecino a fin de buscar una solución a la crisis política. En adición, en enero de 2016 el canciller expresó su preocupación por la legalidad en Venezuela, refiriéndose a que el país bolivariano se estaba convirtiendo en dictadura. (Actis, 2017).

En cuanto al flujo migratorio, la respuesta desde el sistema político brasileño fue el envío de apoyo financiero y técnico a Roraima en febrero de 2016 como medida para hacer frente a la situación, en colaboración con diversos organismos como ACNUR y OIM.

Luego de la destitución de Dilma el gobierno de Michel Temer, de posición de centro derecha, se caracterizó por la continuidad de la política migratoria de control que regía en Brasil hasta entonces. La ley 6.815 de 1980, sancionada durante una dictadura militar, establece una migración selectiva, permitiendo ingresar al país solo a migrantes compatibles con los intereses nacionales, siempre y cuando fueran calificados. Por presión de la sociedad civil, en 2017 se sancionó la Ley de Migración 13.445, que coloca al migrante en igualdad con los nacionales, le reconoce una serie de derechos y reconoce la contribución histórica y actual de los migrantes a la cultura e historia de Brasil. No obstante, el presidente impidió el funcionamiento de ley, vetándola en 18 ocasiones; y sancionando el Decreto 9.199 de 2017, que dificulta y en algunos casos elimina las facilidades para obtener visados de trabajo, de estudios y académicos, así como para realizar inversiones. Además, dicha nueva ley de migración continúa delegando la política migratoria a la Policía Federal, lo que refuerza una lógica de seguridad nacional en cuanto al tema migratorio, indicando que el sistema político brasileño del presidente Temer pretendía continuar con la política migratoria restrictiva de gobiernos anteriores.

Frente al fenómeno exterior que estaba impactando en el ambiente interno del país, el gobierno se vio obligado, nuevamente, a modificar sus políticas iniciales para dar una respuesta institucional al impacto de la crisis migratoria. Consecuentemente, el Consejo Nacional de Inmigración sancionó la Resolución Normativa 126 en marzo de 2017. Esta normativa permite el acceso a residencias temporarias a migrantes de países fronterizos en lo que no esté en vigor el Acuerdo de Residencia para Nacionales del Mercosur, medida que claramente procuraba incluir a personas de nacionalidad venezolana. De esta manera, se brindaba un trato preferencial a migrantes de tal país en detrimento a otras colectividades.

Por otro lado el sistema político también debió hacerse cargo de la situación en el estado de Roraima, cuya geografía densamente selvática dificulta las comunicaciones con el resto del país, generando una situación de aislamiento. Dichos factores sumados al hecho de que es un estado pobre y con pocas oportunidades laborales obligaron al estado federal a diseñar un plan que permita desconcentrar la gran cantidad de migrantes venezolanos en el Roraima, distribuyéndolos hacia otras zonas del país. Esta idea se materializó con la “Operación Acogida”, que agrupó una serie de medidas tendientes a tal fin. En primer lugar, se promulgó el Decreto 9.285 de 2018, que reconoció la crisis migratoria en Roraima como una crisis humanitaria, considerando el gran aumento de la población en el estado y su impacto en los deficientes sistemas de salud y saneamiento (Decreto 9.285, 2018: 1). A su vez, el decreto reconoce que en Venezuela hubo una ruptura del orden democrático, lo cual implica la condena de Temer al régimen de Maduro y responsabiliza a este de la crisis humanitaria. Posteriormente, el Decreto 9.286 del mismo año crea un “Comité Especial de Asistencia Emergencial”, órgano encargado de coordinar las acciones de asistencia y acogimiento de los inmigrantes en situación de vulnerabilidad provocada por la crisis humanitaria¹². Además, realizaría sus acciones en coordinación con ACNUR, OIM, el gobierno federal, estatal y municipal (Decreto 9.286, 2018: 1-2). Además, la Operación Acogida se puso en marcha mediante la política de interiorización, en abril de 2018, cuyo objetivo era disminuir la presión poblacional sobre Roraima, distribuyendo venezolanos por otros estados brasileños, con los únicos requisitos de poseer documentación como refugiados o solicitantes de residencia. Las operaciones se realizaban, y continúan haciéndolo, por medio de la Fuerza Aérea Brasileña, que transporta

¹² Si bien el decreto no menciona a Venezuela, la crisis humanitaria que se nombra claramente hace referencia a la crisis de refugiados y migrantes proveniente de dicho país.

a migrantes hacia otros estados en sus aviones, donde son recibidos por comunidades de acogidas, administradas por distintas ONGs locales, OIM, y ACNUR, encargados de capacitarlos en el aprendizaje del idioma portugués y búsqueda de empleo (Zapata y Cuervo, 2019:120).

En este contexto, el 1 de enero de 2019 asume la presidencia Jair Bolsonaro quien ya durante su campaña mostró una retórica anti migración, expresada en reiteradas ocasiones a través de redes sociales en cuanto al peligro que representaban los migrantes para la seguridad interna de Brasil. En este contexto, el sistema político del gobierno implantó su agenda con diversas medidas como la Portaria 666, de junio de 2019, que expresaba la posibilidad de deportar e impedir entrar a Brasil a una persona considerada una amenaza para la nación, o que haya cometido actos de atenten contra los principios del estado brasileño. Esta normativa permite la deportación solo por casos de sospechas, sin necesidad de un proceso sumario. Otro accionar lo constituyó la salida del Pacto Global de Migraciones de la ONU, alegando la soberanía de Brasil para decidir qué migrante podría entrar o no.

A pesar de su perfil de derecha conservadora, el gobierno tomó una serie de medidas a favor de los migrantes y refugiados venezolanos debido al antagonismo ideológico con el sistema político venezolano. De esta manera, y respondiendo a un pedido de la delegación que representa a Juan Guaido en Brasilia, el gobierno decidió aceptar pasaportes vencidos de venezolanos, hasta por el plazo de 5 años. Por su parte el CONARE, en junio de 2019 dictó la Nota Técnica N°3, donde luego de un análisis de la situación venezolana recomendaba al estado federal aplicar los preceptos de la Declaración de Cartagena adoptando un procedimiento simplificado para otorgar el estatus de refugiado. Tal finalidad se logró con la Nota técnica N°12 de diciembre de 2019, donde adoptó el procedimiento simplificado, eliminando la entrevista necesaria para obtener el estatus cuando los individuos poseen documento de identidad venezolano, sean mayores de 18 años y no tengan permiso de residencia (la Nota técnica N°12 del CONARE, 2019). En consecuencia, posterior a la ley el CONARE reconoció como refugiados a unos 20 mil venezolanos en un solo día¹³.

¹³ Este hecho ocurrió el 5 de diciembre de 2019, durante una reunión del CONARE.

3.5 Medidas en conjunto de Argentina y Brasil ante la diáspora

El gobierno de Mauricio Macri en Argentina y los sucesivos gobiernos brasileños (Temer y Bolsonaro) se caracterizaron por afinidad ideológica, a excepción del gobierno de Dilma Rousseff, razón por la cual en sus políticas exteriores para abordar la diáspora venezolana se detectó que ambos estados actuaron en marcos multilaterales, en conjunto con otros estados y organismos internacionales de migración y refugio, donde expusieron posturas en común. Sin embargo, sus posiciones fueron de acuerdo a los intereses del gobierno de turno y las actuaciones ante organismos internacionales cautelosas y siempre en el marco de sus posturas.

En el caso de Dilma Rousseff, su gabinete se mantuvo al margen de la crisis migratoria ya que simultáneamente enfrentaba el proceso de impeachment, por lo que solo se destacó la distancia que fue tomando del gobierno de Maduro a medida que la democracia se iba restringiendo. Tal es así, que en diversas declaraciones del canciller Mauro Viera se invitó a Venezuela a celebrar lo más rápido elecciones parlamentarias, además de ofertas para mediar entre oficialismo y oposición.

Los gobiernos de Macri en Argentina, y de Temer y Bolsonaro en Brasil, mantuvieron una mayor actividad. En primer lugar, se encontró que ambos estados paralizaron la actividad de los organismos internacionales regionales de los cuales podrían haber sacado provecho para hacer frente al impacto en la región de la diáspora venezolana, ya que solo actuaron en estos de acuerdo a los intereses políticos de cada uno. En el caso de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) ninguno de los estados aprovechó el potencial del organismo para tomar medidas a fin de hacer frente a la crisis migratoria, sino que solo emitieron declaraciones condenando al régimen venezolano y llamándolo a negociar con la oposición. El origen de la pasividad está dado por el giro a la derecha de Argentina y Brasil en 2016, tomando en cuenta que el organismo nació por iniciativa del regionalismo de izquierda de Lula Da Silva y Hugo Chávez, tanto así que terminaron abandonando UNASUR.

Algo similar ocurrió en el caso del MERCOSUR. En lugar de generar grandes iniciativas para abordar la situación migratoria, ambos estados iniciaron un proceso de suspensión a Venezuela una vez llegaron Macri y Temer al poder. El estado bolivariano había firmado el protocolo de adhesión al bloque en 2006, conformándose como miembro pleno en 2012. Sin embargo, con la ruptura del régimen democrático en Venezuela, los gobiernos de los

cuatro miembros fundadores ¹⁴, amenazaron con suspender al estado bolivariano si no respetaba la democracia en su país. Este hecho ocurrió durante una Reunión de Cancilleres del bloque en septiembre de 2016, donde los presidentes de los cuatro miembros fundadores emitieron una Declaración Conjunta que en la que no reconocieron la presidencia pro tempore de Venezuela del bloque, y amenazaron con suspender si no respetaba las cláusulas democráticas y de respetos de derechos humanos, hasta el plazo de diciembre de dicho año. Consecuentemente, el 1 diciembre de 2016 se cumplió el plazo estipulado, y los cancilleres de los cuatro miembros fundadores decidieron el cese del ejercicio de los derechos hacia Venezuela en su condición de estado parte alegando el incumplimiento del gobierno venezolano de la cláusula democrática del organismo, establecida en el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático de 1998”. Efectivamente, en agosto de 2017 los cancilleres de los cuatro estados parte se reúnen en Sao Paulo y deciden por unanimidad suspender a Venezuela indefinidamente del bloque hasta que se celebren elecciones libres y transparentes. La reunión ocurrió un día después del establecimiento de la Asamblea Constituyente en Caracas, que no fue reconocida ni por Brasil ni Argentina (Bello, Torres y Solís, 2019: 217). En cuanto a la crisis migratoria solo se emitieron algunas declaraciones en las que exhortaron al gobierno venezolano a permitir el acceso de ayuda humanitaria al país y expresaron su preocupación por la situación. La declaración más relevante fue la “Declaración Presidencial sobre la Situación en Venezuela”, en diciembre de 2019, en la que los presidentes de los estados parte declararon su preocupación por el impacto humanitario que la crisis económica y política ha tenido sobre la población venezolana, resaltando la necesidad de coordinar esfuerzos nacionales para hacer frente la situación.

Más allá de la voluntad, las acciones de los organismos internacionales analizados indican que su accionar estuvo condicionado por la ideología de los gobiernos de los estados, ya que solo hubo concordancia cuando gobiernos con afinidad política estaban en el poder. Ante tal pasividad, los estados recurrieron a crear grupos alternativos para generar estrategias ante la crisis migratoria. Por ello, en 2017 Argentina y Brasil participaron de la Declaración de Lima, junto con otros estados de la región, en la que se expresó preocupación por la ruptura del orden democrático en Venezuela, y se solicitó celebrar elecciones libres y permitir el ingreso de ayuda humanitaria al país. Para tal finalidad, se

¹⁴ Los estados que participaron del proceso de suspensión de Venezuela son los miembros plenos: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

constituyó el Grupo de Lima, bajo liderazgo de Perú, del que decidieron formar parte ambos estados¹⁵. En posteriores reuniones el tema político fue epicentro del debate, si bien se discutieron temas migratorios, casi no se llegó a propuesta alguna. En tal sentido, cabe destacar que cuando Juan Guaidó fue proclamado presidente interino de Venezuela, Argentina y Brasil en conjunto con otros miembros efectuaron el reconocimiento por medio del Grupo de Lima, a través de la Declaración de Ottawa, en la que se enfocó casi exclusivamente en el aspecto democrático y solo se trató el tema migratorio en el artículo 12, de manera muy general, donde sólo se expresó preocupación por la diáspora ocasionada por la crisis humanitaria (Acosta, Blouin y Freier, 2019: 22). El tema migratorio fue iniciativa de Ecuador, que en 2018 inició el “Proceso de Quito”. Una vez más, los estados argentino y brasileño participaron de la reunión inicial, con otros, y suscribieron la “Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región”, en la que los países firmantes se comprometieron a facilitar sus requisitos de documentación para otorgarle la residencia a ciudadanos venezolanos. Posteriormente se suscribió un Plan de Acción que buscaba promover la movilidad humana y la integración económica y social de los venezolanos en la región. A partir de entonces, países como Colombia y Ecuador diseñaron políticas públicas para cumplir con las recomendaciones de Quito.

Llegando a este punto, es menester mencionar que la política exterior de ambos estados ante la diáspora venezolana se caracterizó por un rol de partícipe ante iniciativas de otros estados, limitándose a realizar diversos tipos de declaraciones expresando preocupación por la situación, y atribuyendo la causalidad al régimen de Maduro. El rol ejercido señala que los intereses nacionales son los que priman en el sistema internacional, y los organismos internacionales, como UNASUR Y MERCOSUR, se amoldan a la voluntad del gobierno de turno. En la misma línea, en cuanto a las medidas internas que se tomaron en consideración de los nacionales venezolanos, el hecho de que estas sean en detrimento de colectividades de otra nacionalidad es un índice de las razones políticas e ideológicas que existieron por detrás.

¹⁵ Argentina se retiró del Grupo de Lima en 2021, durante la presidencia de Alberto Fernández.

Capítulo 4: el acceso al estatus de refugiado: procedimiento, facilidades y obstáculos

Al gozar de mayor protección internacional y garantizarse una serie de derechos, muchos individuos al huir de las fronteras de países en situaciones de violencia y llegar a las de otros optan por solicitar el estatus de refugiado, es decir, buscan que se los reconozcan como refugiados para acceder a los derechos y la protección que les corresponde conforme a las normas de derecho internacional sobre la temática. Si bien existe un marco internacional que define el término refugiado, los procedimientos para acceder al estatus varía de acuerdo a la normativa interna de los diferentes estados, por un lado, y por otro de los procedimientos estatales establecidos para tal finalidad. En este sentido, Argentina y Brasil al haber ratificado las convenciones internacionales sobre refugio, e incorporarlas a sus sistemas jurídicos mediante normas internas, reconocieron la figura del refugiado. Sin embargo, cada estado posee un procedimiento particular para otorgar el estatus, tal es caso del reconocimiento del estatus de refugiado a los migrantes venezolanos, en el que cada sistema socio político estatal actuó de una manera distinta.

4.1 Procedimiento para acceder al estatus de refugiado en Argentina

El sistema jurídico argentino en materia migracional está formado por distintos subsistemas, cada uno con sus funciones que a su vez se encuentran interconectadas. Entre estos subsistemas, existe aquel encargado de llevar a cabo la política migratoria, papel que cumple la Dirección Nacional de Migraciones (DNM); y las autoridades migratorias de frontera, tanto nacionales como provinciales, cuyas funciones complementan las de la DNM. Además, existe también aquel subsistema cuya función es regular la política de refugiados, tarea delegada al CONARE. Aunque cada uno posee sus propias funciones, todos estos subsistemas deben coordinarse mutuamente ya que hacen al funcionamiento del sistema jurídico argentino en materia migracional. En cuanto a la política de

refugiados, la CONARE tiene la responsabilidad principal de brindar o denegar el estatus a quien lo solicite, además de velar por la garantía de los derechos de los refugiados, y facilitar su integración a la sociedad argentina.

Para solicitar refugio, el solicitante debe hacerlo en territorio argentino, no es posible hacerlo fuera de la frontera del territorio nacional, ni en representaciones argentinas en el extranjero. Una vez dentro del país, es posible elegir si realizar la solicitud ante la autoridad migratoria de frontera, ante la Secretaría de la CONARE ubicada en Capital Federal, y en caso de encontrarse en el interior del país se debe solicitar la condición ante cualquier delegación de la DNM; o autoridades nacionales, provinciales o municipales (Gobierno de la Nación Argentina, 2019). La posibilidad de optar ante las instancias mencionadas implica coordinación entre estas a fin de realizar eficazmente sus labores.

Posteriormente, se debe presentar una solicitud por escrito, de manera presencial o electrónica¹⁶, completando un formulario con datos personales, documento, cédula de identidad o pasaporte, y exponiendo las razones por las que se desea que se le reconozca el estatus de refugiado, para su posterior análisis según los requisitos de las normas vigentes en el país. Luego, sobreviene una etapa en la que un funcionario del lugar en el que presentó la solicitud realiza una entrevista, donde indaga en los hechos por los que se pretende el reconocimiento. Si bien para los venezolanos las preguntas se realizan en español, personas de otras nacionalidades cuentan con el derecho de ser entrevistadas en el idioma que comprendan. Además, es necesario informar domicilio real y fijar uno legal, donde se envían todas las notificaciones respecto a los avances de los trámites.

Una vez presentada la solicitud, es enviada a la secretaría del CONARE para su evaluación. Mientras tanto, y dentro de los primeros 20 días hábiles una vez se realice la presentación, se le otorga al solicitante una residencia precaria, que acredita la “condición de solicitante de refugio” y permite permanecer en el país de forma regular. Cabe destacar que a partir de ese momento la persona tiene permiso para trabajar, para lo que debe tramitar un código de identificación laboral (CUIT/CUIL), que es otorgado por la ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social).

La condición de refugio puede ser otorgada o denegada. En el primer caso, la persona ya goza del estatus de refugiado, y además se le otorga un certificado a fin de tramitar la

¹⁶ A partir de 2020 se puede solicitar el estatus por vía electrónica debido a la pandemia. El formulario se encuentra disponible en <http://www.migraciones.gov.ar/dnm/refugio.php>

residencia temporaria en el país. En caso de que la solicitud sea rechazada, el solicitante puede apelar la decisión ante el Ministerio del Interior, mediante un recurso por escrito que debe presentar a la CONARE dentro de 10 días hábiles desde la fecha de notificación de la decisión. La apelación debe ser fundada, indicando las razones por las que no está de acuerdo. Si el ministerio del interior rechaza la apelación, ya no es posible solicitar una nueva revisión administrativa pero sí judicial, sistema al que le corresponde la decisión final. Si ésta es nuevamente negativa, es competencia de las autoridades migratorias decidir sobre la permanencia legal en el país (Gobierno de la Nación Argentina, 2019).

Por último es menester comprender que mientras la CONARE analiza la solicitud de refugio, el individuo puede solicitar si desea la residencia temporaria en el país, trámite que se realiza ante la DNM y cuyo plazo dura dos años prorrogables. Luego de dos años de residencia temporaria puede solicitar la residencia permanente, independientemente del trámite que brinda el estatus de refugiado. Cabe aclarar que esto supone dos procesos diferenciados, en el que cada organismo tiene sus competencias, por lo tanto cada cual configura un subsistema. Sin embargo, para que la CONARE pueda realizar sus funciones competentemente requiere de la armonización con la DNM y los gobiernos provinciales, regionales y municipales ya que estos también intervienen en el proceso que otorga la condición de refugiado, mediante el recibimiento de las solicitudes escritas y las entrevistas que luego son analizadas por la CONARE.

El sistema jurídico argentino en materia migracional, además, necesita de la coordinación con otros sistemas para su eficaz funcionamiento. En este caso, con el sistema judicial, ya que el rechazo o no de la apelación requiere intercambio de información con CONARE y las autoridades migratorias.

Por otro lado, es necesario aclarar que el mantenimiento de este sistema requiere una eficaz gobernabilidad migratoria, proceso en el que las diversas instituciones públicas y privadas resuelven asuntos comunes (Ghosh Bimal, 2002), como lo es el otorgamiento del estatus de refugiado, en este caso.

4.2 Facilidades y obstáculos presentados al acceder al estatus de refugiado en Argentina

Para empezar, en términos generales la tasa de reconocimiento ronda el 25% del total de las solicitudes presentadas. De las solicitudes presentadas, según datos del CONARE se

registró un notable aumento de solicitantes venezolanos a partir de 2015. Es decir en el año 2015 hubo 2 solicitantes de refugio venezolanos sobre un total de 1.262 (en 2014, por ejemplo hubo 3) lo que representa un 0,2 % sobre el total de solicitantes. En el año 2016 los solicitantes venezolanos fueron 57 sobre un total de 1.920, representando el 3,0 %, que a su vez indica un gran aumento en comparación a los dos años anteriores. La tendencia se mantiene hasta el año 2018, donde 883 fueron venezolanos sobre un total de 2.661, esta vez los solicitantes de dicha nacionalidad representaron el 33,2 % sobre el total (CONARE, 2018). A pesar del aumento en tendencia, cabe destacar que en comparación a los 130.000 migrantes que llegaron hasta 2018, la cantidad de solicitantes de refugio es muy baja en comparación a la gran oleada migratoria.

Por otro lado, a diferencia de los migrantes venezolanos, que gozaron de varias medidas para favorecer su acceso a residencias e inserción en el mercado laboral, no se encontraron grandes facilidades otorgadas para esta nacionalidad a la hora de acceder al estatus de refugiado, ya que se indagó en que hay un proceso único, sin distinguir entre refugiados venezolanos y de otras nacionalidades, mientras entre los migrantes existe un trato preferencial hacia los nacionales del estado bolivariano.

Las facilidades encontradas rigen para los solicitantes en general, como el hecho de que todos los trámites sean gratuitos; se realicen en forma personal y que los datos mencionados sean confidenciales; quien quiera solicitar refugio tenga derecho a asesoría jurídica gratuita de un abogado otorgado por Defensoría General de la Nación, en cualquier instancia del procedimiento; o las numerosas instancias presentadas para apelar una solicitud si la CONARE la denega. Otra ventaja consiste en que el solicitante tiene derecho a elegir el idioma en el que se realice el trámite, lo que no es necesario en el caso de los venezolanos. Las nulas consideraciones hacia la nacionalidad analizada pueden tener relación con las pocas solicitudes de refugio en comparación al gran número de migrantes que pidieron residencia, lo que implicó que los esfuerzos estatales y la gobernabilidad migratoria se inclinen por ese lado. De hecho, son las grandes facilidades para acceder a residencias, proyectos de inserción laboral y reconocimientos de títulos de grado otorgadas por la administración de Mauricio Macri las que motivaron a la gran mayoría a inclinarse por solicitar residencia en lugar de refugio.

Desde otra perspectiva, los pocos individuos que realizaron la solicitud de refugio indicaron algunas dificultades para acceder al estatus. Según la CONARE, los solicitantes

de refugio y refugiados que accedieron al estatus gozan de los principios nacionales e internacionales, especialmente el de no devolución. Sin embargo, se han identificado tres perfiles recurrentes, en los que la CONARE clasificó a los refugiados a la hora de analizar las solicitudes: en primer lugar opositores al gobierno; en segundo ex integrantes de fuerzas de seguridad; y en tercer término personas que han atravesado vulneración de derechos económicos sociales o culturales. Priorizando la evaluación de los dos primeros perfiles, solo 15 personas¹⁷ venezolanas han accedido al estatus de refugiado entre los años, cifra muy baja teniendo en cuenta que solo en el año 2018 un total de 883 personas han solicitado el estatus. Los criterios que priorizo la CONARE indican parámetros bastantes específicos, cuando los factores que implican la huida forzosa de Venezuela son aún más complejos, teniendo en cuenta la realidad interna venezolana, por lo que a la hora de brindar el estatus la CONARE podría tener en cuenta dimensiones sociales y económicas de la crisis.

En este aspecto, en el informe sobre venezolanos en Argentina realizado en conjunto por ACNUR, OIM y CAREF, se detectó que entre las personas encuestadas dos que solicitaron el estatus de refugiado lo hicieron para obtener una residencia precaria hasta que puedan obtener la temporaria, sin conocer específicamente los derechos de refugiados ni sus niveles de protección. En otros, se detectó que varias personas fueron derivadas desde CONARE hacia organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan con refugiados. Una de estas OSC es el CAR (Centro de Apoyo al Refugiado), donde uno de los entrevistados indicó que muchas veces las personas no conocen el alcance del término “refugiado”, así como un muchos casos pidieron iniciar tramites de residencia a la DNM pero al contar con el asesoramiento del CAR conocieron que su situación requería mayor protección, enmarcable en el marco del refugio (Venezolanos y venezolanas en Argentina: Un panorama dinámico, 2018: 119). Además de la desinformación, se detectaron grandes demoras para inicios de trámite, ya que varios casos la CONARE no recibió las solicitudes en el momento que eran presentadas, y numerosas personas recibieron un turno para bastante tiempo después de haber recurrido. Esta situación generó que a muchas personas les falte residencia precaria, otorgada al inicio del trámite, lo que derivó en situaciones de irregularidad.

¹⁷ Solo se encontraron datos disponibles que corresponden a los años 2015-2018.

Las situaciones mencionadas indican falta de coordinación entre el CONARE y los demás subsistemas que intervienen en el proceso. Así, se conocieron casos en los que las informaciones brindadas eran arbitrarias y distintas entre las diferentes autoridades migratorias. La falta de información, por ejemplo, implicó que muchas autoridades desalienten a las personas de pedir refugio argumentando que la vía migratoria es más fácil, sin conocer que ambas se pueden pedir simultáneamente. En este sentido, el sistema argentino de migraciones demuestra falta de coordinación entre los distintos subsistemas intervinientes en el proceso migratorio y de refugio, lo cual resulta en ineficiencias.

Quizás al ser muy poco significantes las solicitudes de refugio en comparación a las de residencia, la gobernabilidad migratoria no realizó considerables esfuerzos en cuanto al tema de refugio, sin tener en cuenta que la diáspora venezolana es un fenómeno particular del siglo XXI, con dimensiones propias que amplían las causas por las cuales una persona de esa nacionalidad podría ser considerada refugiada.

4.3 Procedimiento para acceder al estatus de refugiado en Brasil

El sistema jurídico brasileño en materia migracional se encuentra formado por distintos subsistemas, que se relacionan entre sí y hacen al funcionamiento del conjunto sistémico. En este sentido, el subsistema encargado de regular la política migratoria es la Policía Federal, en conjunto con las autoridades migratorias de frontera; mientras el que se encarga de las cuestiones referentes es el CONARE (Comité Nacional para los Refugiados). Una vez más, ambos subsistemas dependen de la coordinación para realizar eficazmente sus funciones, por lo que hacen al funcionamiento del sistema migracional en sí.

Por otro lado, en esta estructura se detectaron dos procesos diferenciados para acceder al estatus, por un lado uno de carácter general que debe atravesar los individuos de cualquier nacionalidad que aleguen ser reconocidos como refugiados; y por otro, a partir de 2019 existe un procedimiento diferenciado para personas de nacionalidad venezolana.

En cuanto al procedimiento general, los individuos que deseen solicitar refugio deben hacerlo dentro de territorio nacional brasileño, no siendo posible realizar la solicitud fuera de las fronteras de Brasil. Para obtener información, el solicitante puede recurrir a la autoridad migratoria competente, si se encuentra en la frontera; o ante una comisaría de la Policía Federal, si se encuentra dentro del territorio, donde se le asesora sobre el proceso.

Además, la persona tiene el derecho de ser guiado por un abogado de la Defensoría Pública de la Nación, o de una de las OSC socias del ACNUR¹⁸, de forma gratuita.

Un dato no menor a tener en cuenta es que las solicitudes solían realizarse ante la autoridad migratoria de frontera o Policía Federal, donde se llenaba un formulario escrito a presentar al CONARE. Sin embargo, a partir de septiembre de 2019 se implementó el Sisconare, una plataforma digital en la que el solicitante de refugio registra su información, completa un formulario de solicitud de reconocimiento del estatus de refugiado, y recibe notificaciones periódicamente sobre el proceso (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil, 2019).

Antes de realizar la solicitud, se deben reunir todos los documentos posibles que puedan respaldarla, es decir, documentación personal, fotos, videos, certificados, mensajes, informes, noticias y correos electrónicos que puedan ser subidos al documento de solicitud y sirvan de apoyo para fundamentar la solicitud. Una vez realizado lo anterior el solicitante debe entrar a la página web del Sisconare y registrarse con usuario y contraseña. En este punto, cabe mencionar que la ley brasileña no obliga a la persona a presentar todos los documentos ya mencionados, sino con los que cuente, ya que mientras mayor sea el número de datos presentados, mayores serán las posibilidades que el reconocimiento del CONARE sea positivo. Continuando con lo anterior, una vez que el individuo inicie sesión, se debe completar el formulario de solicitud detallando toda la información requerida. Posteriormente, se genera automáticamente un número de seguimiento del caso, que sirve para etapas posteriores del trámite. A partir de este momento las notificaciones sobre el estado de la solicitud se envían a la cuenta con la que se realizó el registro.

Posteriormente, debe pedirse una cita con la comisaría de la Policía Federal más cercana al lugar de ubicación del solicitante, para recibir un Protocolo Provisional, que es un documento que permite permanecer y trabajar en Brasil, con validez de un año y renovable hasta que el CONARE decida sobre la solicitud. La cita con la Policía Federal debe programarse por medio de la página web del organismo, indicando la sede más conveniente de acuerdo a la ubicación. Una vez generada, se debe imprimir el número de solicitud de cita, dato que se presenta a la Policía Federal, junto con el número de seguimiento del Sisconare. En consecuencia, se emite el Protocolo Provisional de

¹⁸ El ACNUR Brasil publicó en su página oficial una lista de las organizaciones civiles socias. Encuéntralas en el siguiente link: <https://help.unhcr.org/brazil/es/donde-encontrar-ayuda/organizaciones-socias-de-la-sociedad-civil/>

Refugiado, momento a partir del cual la persona es calificada como “solicitante de refugio”. Con el Protocolo la persona tiene derecho a permanecer, trabajar y acceder a los servicios públicos de Brasil.

El último paso constituye una entrevista de Elegibilidad realizada por el CONARE, al solicitante, fecha fijada por medio de la plataforma web del Sisconare. Posteriormente, se debe aguardar la decisión final, que puede ser el reconocimiento como refugiado, o el no reconocimiento. Ante la primera opción, se debe acudir nuevamente a la Policía Federal para solicitar la tarjeta del Registro Nacional de Inmigración (CRNM), documento que es gratuito y válido por cinco años, y, en definitiva, los refugiados adquieren los mismos derechos que los migrantes regulares (ACNUR Brasil - Apoyo para Refugiados, Solicitantes de Refugio y Apátridas, 2019). En caso de ser rechazada la solicitud, el solicitante tiene derecho a presentar un recurso al Ministerio de Justicia en los 15 días hábiles posteriores a partir de que la notificación fue recibida. La apelación debe ser fundamentada, explicando los motivos por los que el solicitante no está a favor de la decisión del CONARE. Si la decisión del ministerio también resulta negativa, no hay otra instancia de revisión, y el solicitante debe regularizar su permanencia por otra vía migratoria. Si no hiciera lo último, el sujeto queda expuesto a un proceso de deportación (ACNUR Brasil - Apoyo para Refugiados, Solicitantes de Refugio y Apátridas, 2019).

Por otro lado, los solicitantes de refugio venezolanos estaban sometidos al mismo proceso que los refugiados en general, hasta mediados de 2019, cuando las Notas Técnicas N°3 y N°12 del CONARE implicaron el reconocimiento de los venezolanos como refugiados en conjunto. A partir de entonces se estableció un “proceso simplificado para personas venezolanas” dirigidos a individuos de dicha nacionalidad, en el que solo se deben cumplir cinco criterios para ser reconocidos como refugiados sin necesidad de atravesar la entrevista de elegibilidad: contar con un documento de nacionalidad como pasaporte o cedula (incluso si está vencido), presentar el último ingreso a Brasil registrado por la Policía Federal, no tener una condena en Brasil o alerta roja por Interpol, tener 18 años o más, y no haber solicitado otro tipo de estatus migratorio como la residencia temporal (ACNUR Brasil - Apoyo para Refugiados, Solicitantes de Refugio y Apátridas, 2019). El proceso implica, una vez más, registrarse en el Sisconare brindando solamente los cinco datos exigibles a venezolanos. Posteriormente deben solicitar Protocolo Provisional de Refugiado ante la Policía Federal por medio del proceso ya conocido. La entrevista de

elegibilidad, al no ser necesaria agiliza los procesos de análisis de las solicitudes, cuyos resultados se notifican a través de una lista que el CONARE publica periódicamente en el diario oficial con el número de protocolo de las personas a las que se le ha otorgado el status (ACNUR Brasil - Apoyo para Refugiados, Solicitantes de Refúgio y Apátridas, 2019). En cuanto al proceso de apelación o solicitud de la tarjeta del Registro Nacional de Inmigración (CRNM), es el mismo que el vigente para los refugiados en general.

Por último cabe destacar que las actividades observadas en este procedimiento indican el funcionamiento del sistema jurídico brasileño en materia migracional en cuanto al otorgamiento de refugio. Así, el subsistema encargado de otorgar o rechazar el estatus de refugiado, el CONARE, debe trabajar en conjunto con otro interviniente, la Policía Federal, ya que ambos intervienen en el proceso de otorgamiento del estatus, por la cual es necesario que intercambien información y se coordinen. Por otra parte, también es necesaria la coordinación armónica con otros sistemas, como el sistema judicial, encargado de aprobar o rechazar una apelación.

4.4 Facilidades y obstáculos presentados al acceder al estatus de refugiado en Brasil

Según estadísticas de la revista brasileña OBMigra (Observatorio das Migrações Internacionais) elaboradas a partir de datos de la Policía Federal y CONARE, hasta finales de 2019 en Brasil han sido reconocidos como refugiados 20.935 venezolanos, siendo la principal nacionalidad en acceder al estatus. Este dato nos sugiere que una gran cantidad de venezolanos optaron por solicitar refugio en lugar de otras opciones de regularización. Se observó un significativo aumento de las solicitudes en el año 2019, ya que en el periodo 2011 a 2019 el 65% del total de las solicitudes corresponden a venezolanos, mientras solo en 2019 las de esa nacionalidad corresponden al 97,2% del total de las solicitudes (Refúgio em números. 5º edição, 2019: 1-2). Además, solo en ese año CONARE registró un total de 28.133 solicitudes de refugio venezolanas, de las cuales 20.902 fueron concedidas. Estas cifras representan un alto porcentaje de otorgamientos, cuestión que es consecuencia de la decisión de CONARE en julio y diciembre de 2019 de considerar a los venezolanos como refugiados en conjunto. Por su parte, si tenemos en cuenta que solo en 2019 fueron concedidos 20.902 estatus de refugiado, y entre 2011-2019 se reconocieron 20.935

solicitudes, se estima que antes de que se efectúe el reconocimiento prima facie un gran número de solicitantes no lograron acceder al estatus.

En este sentido, un informe realizado por Human Rights en 2017 indicó que hasta dicho año 34 venezolanos habían accedido al estatus¹⁹, y que de ellos 29 lo había hecho por pertenencia a un grupo social determinado, 3 por violaciones de derechos humanos, y dos por persecución política. A su vez, 55 solicitudes de refugio fueron rechazadas en dicho intervalo de tiempo. Estos datos nos indican los criterios que priorizaba el CONARE a la hora de brindar el estatus de refugiado, en los que situaciones de “violencia generalizada y alteración del orden interno” pasaban a segundo lugar, por lo que no tuvo en cuenta las dimensiones económicas y sociales de la crisis como criterio.

Asimismo, en la época que se realizó el estudio tampoco existía el Sisconare, por lo que las solicitudes se realizaban por escrito y en forma presencial ante la Policía Federal para luego ser analizadas por el CONARE. Así, otra dificultad señalada para acceder al estatus eran las grandes demoras en el trámite. Si antes del aumento exponencial de las solicitudes venezolanas el proceso podía durar en promedio dos años, el mayor número de solicitantes registrado entorpeció aún más la lenta respuesta administrativa. Esto se debió a que la Policía Federal no contó con el personal suficiente para hacer frente a los aumentos en los pedidos de asilo. En este sentido, hasta 2016 CONARE solo tenía 14 funcionarios para procesar todas las demandas. A finales de 2017 solo contaban con 6 empleados, una cantidad muy ínfima para la que debería respecto a la demanda que iba solicitando la situación venezolana.

Para abordar este problema, la Policía Federal de Roraima, por ejemplo, creó un sistema de citas para varios meses después en el que los solicitantes presentarían su solicitud. Sin embargo en lugar de solucionar los inconvenientes el resultado no fue distinto ya que las citas implicaban un largo periodo de espera. Si bien los solicitantes de refugio no serían deportados mientras contarán con el comprobante de cita, las demoras generaron otros inconvenientes ya que el no contar con un Protocolo Provisional de Refugiado no les permitía acceder a permisos de trabajo, teniendo que recurrir a actividades informales donde corrían riesgo de explotación. Así, algunos venezolanos indicaron que sus empleadores no les pagaban pero no los denunciaban por miedo a ser deportados (Human

¹⁹ Los datos obtenidos son a partir de 2012, brindados por Funcionarios del Ministerio Público federal y la Defensoría Pública federal a Human Rights

Rights, 2017). Estas dificultades también son constatadas por los informes de la Plataforma R4V, indicando que en Roraima casi la mayoría de los refugiados no logró acceder al empleo formal por demoras en la tramitación del Protocolo Provisional, razón por la cual sugirió al sistema jurídico brasileño en materia migracional agilizar los procesos (Plan R4V, 2019).

Otra dificultad para acceder al estatus implicó la falta de claridad y de detalles en cuanto a la información brindada por los diferentes actores intervinientes en el sistema. En este sentido, algunos solicitantes declararon que solicitaron refugio porque la Policía Federal les “sugirió” ya que era lo más conveniente de acuerdo a las leyes migratorias brasileñas. Así, el estatus de refugiado fue sugerido en cuanto a las conveniencias según las leyes migratorias, sin explicitar los marcos internacionales que rigen la figura del refugiado ni los derechos universales a los que son susceptibles y que les corresponden por acceder al estatus. A su vez, otros tuvieron que solicitar información adicional a las organizaciones socias del ACNUR debido a que las informaciones que les brindaban la Policía y las autoridades migratorias de frontera muchas veces eran inconsistentes y no concordaban entre sí.

El sistema jurídico brasileño en materia migracional, por lo tanto, mostraba falta de coordinación entre sus partes por lo cual no brindaba una respuesta acorde a la gran demanda de refugio por parte de los venezolanos. De esta manera, es menester mencionar que el sistema tomó una novedosa decisión que innovó la gobernabilidad en migratoria en el país y constituyó un punto a favor tanto para el sistema brasileño en cuanto a mejoras en las relaciones de coordinación entre sus subsistemas y para los refugiados en sí: la plataforma del Sisconare. Su implementación a mediados de 2019 permitió una mayor agilidad entre las partes intervinientes, ya que a la plataforma tiene acceso simultáneamente todos los subsistemas que intervienen en el proceso de otorgar refugio, por lo tanto ya no es necesario que la Policía Federal ni autoridades migratorias de frontera manden las solicitudes al CONARE, ya que directamente puede acceder la plataforma para su análisis directo. No obstante, la página del Sisconare aún se encuentra en proceso de implementación, por lo que a pesar de que las normas brasileñas indican que el proceso se debe realizar por medio de la plataforma, aún existen casos en los que la solicitud se realiza de forma presencial, situación que implica los percances ya nombrados. Además, si bien la página y la solicitud a llenar se encuentran disponibles en español, algunas

indicaciones sólo están en portugués²⁰, otro hecho que puede constituir un inconveniente en cuanto al requerimiento de información adicional sobre el proceso.

Por otro lado, existió una facilidad brindada exclusivamente a los refugiados venezolanos. Las Notas Técnicas N° 3 y 12 del CONARE fueron un gran avance que permitieron a venezolanos acceder al estatus de refugiado en masa y una novedad en la región en cuanto a gobernabilidad migratoria. El hecho de catalogar a un gran número de individuos como refugiados por el hecho de huir de un país bajo una “situación grave y generalizada de derechos humanos” evita atravesar los largos procesos burocráticos vigentes en Brasil para acceder al estatus, en este caso, se logra evitar las encuestas individuales y luego tener que analizarlas una por una, lo que implicaba enormes gastos de tiempo y recursos para el estado brasileño. A partir del 5 de diciembre de 2019, primera vez que se reconoció prima facie a venezolanos como refugiados, el CONARE realizó en varias ocasiones estas decisiones. Sin embargo, a pesar de su visión innovadora, el gobierno brasileño enfrenta algunos desafíos. En primer lugar, un gran número de solicitudes aún quedan pendientes, todavía no resueltas por el organismo. Si bien con el pasar de los años el gobierno brasileño le otorgó el estatus de refugiados a una gran cantidad de venezolanos desde el momento que se tomó tal decisión, también se han acumulado un gran número de solicitudes sin resolver, sugiriendo que el subsistema aún presenta deficiencias administrativas estructurales. Según datos actualizados de la Plataforma R4V, aún hay 92.600 solicitudes pendientes de venezolanos (Plataforma R4V, 2021)²¹. Comparado con los 48.100 refugiados ya reconocidos, existe un número muy significativo de casos sin resolver.

En definitiva, el sistema jurídico brasileño migracional aún continúa adaptando sus mecanismos sistémicos a la nueva realidad migratoria de la región sudamericana.

²⁰ Para más información, se adjunta el link con la página oficial del Sisconare <https://sisconare.mj.gov.br/conare-web/login?1>

²¹ Se recurrió a los últimos datos disponibles de la plataforma, del 30 de junio de 2021 para admirar el panorama actual de la situación.

Capítulo 5: Análisis comparativo entre los sistemas de Refugio de Argentina y Brasil

5.1 Argentina y Brasil en el sistema internacional de refugiados

En un sistema internacional cuya estructura se caracteriza por la existencia de estados en los que cada uno actúa de acuerdo a sus intereses, depende de la voluntad estatal aceptar las normas de este sistema y siempre de acuerdo a sus intereses nacionales. En este sentido, tanto Argentina como Brasil ratificaron los tratados internacionales sobre refugiados, es decir, el Estatuto sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, por lo que ambos estados reconocieron la figura internacional del refugiado y manifestaron su interés en su protección. Este interés también es palpable en el sistema regional latinoamericano ya que ambos suscribieron la Declaración de Cartagena de 1984, reconociendo que la realidad latinoamericana es distinta al del resto del mundo y posee características propias que son comunes a los países de la región. Como lo manifiestan los textos de las leyes de refugio en ambos países, la Ley 26.165 de Argentina y la Ley 9.474 de Brasil, los dos estados reconocen y acogen la figura del Refugiado en doble sentido, tanto individual, y colectivo o “prima facie” aplicable para todas las personas que escapan de un país en situación de violencia general.

Si bien en un sistema internacional anárquico depende de la voluntad estatal aceptar las reglas que los mismos estados configuran, la estructura a nivel interno estatal es distinta, que el hecho de que exista una estructura jerárquica en estos últimos implica que las normas estatales sean vinculantes para los sujetos del estado y por lo tanto están obligados a acatarlas. En este sentido, tanto el estado brasileño como argentino convirtieron en norma interna las disposiciones internacionales sobre refugiados. Por lo tanto en los sistemas internos estatales todas deben cumplir y asegurar el cumplimiento de las normas sobre refugio. Así, todos los subsistemas que intervienen en el otorgamiento del estatus de

refugiado deben asegurarse que tanto las normas internas e internacionales por las que el estado y sus individuos se obligan sean acatadas. En el caso de Brasil le corresponde a la CONARE, Policía Federal, gobierno federal, estatales y municipales; mientras en Argentina la materia de refugiados es competencia de la CONARE argentina, la DNM, las autoridades migratorias de frontera, los gobiernos nacionales, provinciales y municipales. Como forman parte del mismo sistema, todos ellos deben coordinar sus actividades para asegurar el buen funcionamiento de los procesos que hacen a la cuestión de los refugiados.

Por otro lado, si bien existió un interés por parte de ambos estados en reconocer la figura del refugiado, diferente fueron las voluntades en cuanto a la agenda internacional migratoria. Los dos sistemas estatales reconocen al migrante como figura de derechos al haber ratificado la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su ya mencionado artículo 13 establece el derecho a circular libremente y elegir residir en otro estado (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1984: 4); y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reitera tales derechos. Estos instrumentos internacionales fueron ratificados durante el siglo XX y la voluntad de ambos estados en hacerlo podría estar relacionada al histórico papel que tuvieron las migraciones en la conformación de Argentina y Brasil, ya que ambos promovieron durante el siglo pasado la migración internacional en sus territorios como método para poblar y generar mano de obra para el desarrollo.

Sin embargo en cuanto a ciertos derechos de los migrantes Argentina tuvo mayor voluntad al ratificar ciertos tratados como la “Convención Internacional sobre “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares” de 1990; y formar parte de instrumentos jurídicos no vinculantes como el “Pacto Mundial para la Migración Ordenada, Segura y Regular” de 2018. Una vez más, tales acciones indican los comportamientos estatales en el sistema internacional de acuerdo a los intereses nacionales, ya que Brasil no ratificó el primero y salió del segundo. En este último punto es conocida la retórica antiinmigrante del presidente Jair Bolsonaro, situación que manifestó en diversas ocasiones mediante discursos en redes sociales y las normas internas sancionadas durante su gobierno. A su vez, esta posición difiere con la que en el pasado tuvieron otros gobiernos brasileños. Por lo tanto, el comportamiento de ambos estados en el sistema internacional se vio afectado por los intereses que los gobiernos de turno manifestaron internamente y luego se vio reflejado en el ámbito internacional.

5.2 Medidas entorno a la diáspora venezolana

Los intereses del gobierno venezolano de turno también definieron el destino del país. Las medidas económicas de Hugo Chávez y Nicolás Maduro contribuyeron al deterioro de los índices del país. Lo mismo sucedió con el sistema político, que luego de las decisiones autoritarias y técnicas de coerción utilizadas para legitimar el poder generaron una situación de violación de derechos humanos. De esta manera, subsistemas deficientes y dependientes de los intereses del gobierno de turno contribuyeron al mal funcionamiento del sistema venezolano en sí y al malestar general. En consecuencia, los ciudadanos venezolanos se vieron obligados a huir originando una gran diáspora. Dada la ruptura del orden interno del sistema, el fenómeno migratorio es apropiadamente enmarcado como una crisis de refugiados, que incluye a la totalidad de los venezolanos dado que las condiciones internas estudiadas definitivamente dificultan la vida cotidiana en el país. Es decir, la definición de Cartagena de 1984 sobre Refugiados es aplicable al caso venezolano.

En este sentido, la crisis de migrantes y refugiados generada ha impactado en los sistemas políticos de Brasil y Argentina, cuyos gobernantes contaban con una agenda política en cuanto a sus intereses, pero debieron modificarla debido al impacto que el nuevo fenómeno migratorio ha generado en la región, en forma de respuesta.

En cuanto a las agendas políticas, al momento de irrumpir en la región la crisis migratoria venezolana, ambos estados contaban con gobiernos que estaban sucediendo a predecesores cuyas políticas migratorias fueron abiertas. Tanto Macri, como Temer y Bolsonaro tomaron medidas que buscaban controlar la migración en lugar de continuar con programas de integración de gobiernos anteriores. En este sentido, la diáspora venezolana irrumpió en los sistemas estatales de ambos estados, razón por la cual debieron adaptarse a la nueva corriente migratoria. Los dos estados respondieron de manera similar a la diáspora, solidarizándose con los migrantes venezolanos, tomando medidas que ampliaron las residencias a venezolanos, garantizando el acceso, por ejemplo a las residencias que los venezolanos gozaban en territorio argentino y brasileño por medio del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del Mercosur del 2004.

Es preciso mencionar que Argentina y Brasil consideraron a los venezolanos como migrantes, en el caso del primero durante todo el gobierno de Macri, y en segundo durante

la administración de Temer. Ya que otorgaron consideraciones estatales para migrantes venezolanos, pero no para refugiados.

Si bien tanto la administración Temer como Macri consideraron en general a los migrantes venezolanos y no a los refugiados, las medidas tomadas para hacer frente a la diáspora difirieron en cuanto a la magnitud de la respuesta. En el caso argentino, las medidas se expresaron principalmente a través de normas y disposiciones, en cuanto a convalidación de títulos universitarios y terciarios y acuerdos de residencia; mientras no hubo respuestas de la misma magnitud que en Brasil respecto a la implementación de programas para insertar a los venezolanos en la sociedad. No obstante, son destacables el “Programa de Integración laboral en el sector Salud de la Población Venezolana en la República Argentina” y el programa “Ingenieros Venezolanos Residentes en la República Argentina”, que buscaron insertar laboralmente a venezolanos cualificados en las mencionadas en diversas provincias del interior, debido a la falta de mano obra en algunas regiones del país. Sin embargo, ambos programas fueron realizados por iniciativa de la OIM, organización en la que recayó principalmente la planificación de ambos proyectos. Brasil, por su parte, implementó el programa “Operación Acogida”, que implicó la movilización de grandes recursos financieros y del sistema militar al requerir colaboración de las fuerzas armadas en el transporte. También involucró la colaboración entre el gobierno federal y los estatales, en cuanto a la distribución de los migrantes y refugiados por los diversos estados del país. No obstante, el estado brasileño recibió una cantidad muy considerable de migrantes y refugiados (224.102), en comparación a Argentina (145.000), hasta finales de 2019. Más que solidaridad hacia la situación de los venezolanos, las explicaciones pueden encontrarse en los efectos que generarían grandes cantidades de migrantes en el sistema público brasileño. Además, se debe tener en cuenta que la gran mayoría de la migración se concentró en Roraima, uno de los estados más pobres del país que no podría hacer frente a un fenómeno de tal magnitud sin ayuda estatal, por lo cual la respuesta del gobierno brasileño se concentró en evitar las consecuencias negativas que un gran número de migrantes traería sobre el estado norteño. Asimismo, se detectó que los migrantes y refugiados son más cualificados y poseen mayores niveles educativos en Argentina, por lo que hay más retos en cuanto a inserción en Brasil, cuya cercanía con la frontera de Venezuela implica menos gastos en transporte y por lo tanto es más accesible que el estado argentino. A su vez, la población venezolana presenta mayor homogeneidad en Argentina, mientras en Brasil se detectó una mayor diversidad en cuanto a orígenes sociales y étnicos,

con la presencia de grupos indígenas, cuyas costumbres e idioma difieren con la de migrantes venezolanos urbanos.

Por otro lado, una mayor cantidad de migrantes y refugiados involucra mayor presencia de organismos internacionales. Esto fue palpable en el caso de Brasil, donde ACNUR colaboró activamente con la Operación Acogida en conjunto con sus organizaciones socias, y otras OSC y ONGs locales e internacionales. En Argentina no se detectó una participación tan activa, y salvo en la elaboración de informes como “Venezolanos en Argentina”, y los programas sobre inserción de médicos e ingenieros. En este último punto, intervinieron los intereses del gobierno de turno, ya que hubo mayor cooperación entre el gobierno y ACNUR en cuanto a las preocupaciones respecto al impacto de la diáspora venezolana en su sistema estatal, otorgándole margen de acción a la organización internacional. Como la magnitud de la crisis migratoria no tuvo en Argentina el impacto que manifestó en territorio brasileño, no hubo necesidad de colaboración tan estrecha entre el estado argentino y organizaciones internacionales de migración y refugio.

La primacía de los intereses estatales en cuanto a la diáspora fue más evidente en el plano de la política exterior. En cuanto a la condena hacia al régimen de Maduro ambos estados se caracterizaron por el pragmatismo: la expulsión de Venezuela del Mercosur alegando la cláusula Democrática del Protocolo de Ushuaia, el reconocimiento a Juan Guaido como presidente interino, y el apoyo a las iniciativas hacia el Grupo de Lima indican la antipatía hacia el sistema político venezolano. Mientras, respecto a la crisis migratoria en el plano regional ambos estados emitieron principalmente discursos donde tildaban la situación venezolana como crisis humanitaria y expresaban su preocupación, argumentando que el régimen de Maduro es el causante de tal fenómeno migratorio. En este sentido, instancias regionales como el Mercosur o Unasur podrían haberse constituido como focos para generar iniciativas y proyectos para hacer frente a la diáspora, pero su función principal consistió en medios para exteriorizar la política de condena al régimen venezolano.

Por último, si bien ambos estados condenaron el sistema venezolano y calificaron la crisis migratoria como una crisis humanitaria, solo Brasil dio un giro en su gobernabilidad migratoria y reconoció una situación grave y generalizada de violación de derechos humanos, hecho que se manifestó con el reconocimiento de los venezolanos como refugiados en general, otorgando el estatus a venezolanos en masa sin necesidad de analizar las solicitudes de refugio una por una. Argentina si bien manifestó su condena al

régimen de Maduro, no reflejó esta posición en su política de refugiados, mientras continúa analizando las solicitudes de venezolanos una por una en cuanto a criterios puntuales por la CONARE. Por lo tanto, existe una contradicción en su postura, ya que si bien el gobierno de Macri reconoció que hay una crisis humanitaria en Venezuela a raíz del sistema autoritario, no manifestó esta posición reconociendo a solicitantes de refugio venezolanos como refugiados en conjunto por el hecho de huir de una “situación generalizada de violación de los derechos humanos”.

Mientras, en el caso de Brasil, el gobierno de Bolsonaro si materializó su posición. No obstante, el factor decisivo al tomar esta decisión se encuentra en el giro conservador realizado por el sistema político brasileño tras la elección de Bolsonaro, dado que califica a los venezolanos como refugiados por huir de una “situación generalizada de violación de derechos humanos” ocasionada por el régimen autoritario de Maduro. (Acosta y Sartoretto, 2020: 8).

5.3 El sistema interno de refugiados

En primer lugar, los pasos para acceder al estatus de refugiado difieren en ambos estados.

Procedimientos para acceder al estatus de refugiado en Argentina y Brasil

| Argentina | Brasil |
|--|--|
| <p>*En el sistema argentino que brinda el estatus de refugiado intervienen principalmente tres subsistemas: la DNM, encargada de llevar a cabo la política migratoria; las autoridades migratorias nacionales y provinciales; y la CONARE, que brinda o deniega el estatus de refugiado.</p> <p>*El solicitante debe solicitar refugio dentro del territorio argentino, no puede</p> | <p>*En el sistema brasileño intervienen si bien también intervienen tres subsistemas principales, no son los mismos que en el sistema argentino: el CONARE, subsistema encargado de brindar o rechazar el estatus de refugiado, mientras las cuestiones migratorias se delegan a la Policía Federal y en conjunto con las autoridades migratorias de frontera.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>hacerlo fuera de los límites del país ni en sus representaciones en el extranjero.</p> <p>*Posibilidad de elegir donde realizar la solicitud: autoridad migratoria de frontera, secretaría del CONARE (en Buenos Aires), cualquier delegación de la DNM; o autoridades nacionales, provinciales o municipales (interior).</p> <p>*No hay un proceso diferenciado para venezolanos: deben someterse al mismo procedimiento que atraviesan los solicitantes de otras nacionalidades.</p> <p>*La solicitud se realiza por escrito, de manera presencial; o electrónica, completando un formulario con datos personales, documento, cédula de identidad o pasaporte, y exponiendo las razones por las que se desea que se le reconozca el estatus de refugiado.</p> <p>*Los solicitantes deben atravesar una entrevista, realizada por el funcionario del lugar en el que presentó la solicitud, donde indaga en los hechos por los que se pretende el reconocimiento.</p> <p>* La secretaria del CONARE se encarga de evaluar la solicitud y los datos de las entrevistas de elegibilidad.</p> <p>*Hasta que se apruebe o no la solicitud, el solicitante recibe una residencia precaria, que le permite permanecer en</p> | <p>*Existen dos procesos diferenciados para acceder al estatus de refugiado, uno para personas venezolanas y otro para solicitantes de otras nacionalidades.</p> <p>*El solicitante de refugio debe realizar su solicitud en territorio brasileño, sin embargo, no puede elegir ante qué subsistema realizarla: si se encuentra en zona de frontera debe recurrir a la autoridad fronteriza competente, mientras en el interior del país le compete a una delegación de la Policía Federal.</p> <p>*Hay una involucración de OSC y OI en el proceso: la persona puede solicitar ser guiada por una serie de OSC socias del ACNUR designadas para tal fin.</p> <p>* Existe una plataforma virtual que pretende sustituir a las solicitudes por escrito, la Sisconare: deben realizarse por este medio.</p> <p>*Los venezolanos deben subir a la plataforma solo estos documentos: documento de nacionalidad como pasaporte o cédula (incluso si está vencido), presentar el último ingreso a Brasil registrado por la Policía Federal, no tener una condena en Brasil o alerta roja por Interpol, tener 18 años o más.</p> <p>*Los solicitantes venezolanos no deben</p> |
|--|---|

| | |
|---|---|
| <p>forma regular en el país y trabajar.</p> <p>*Si la solicitud es aprobada la persona ya goza del estatus de refugiado, y además se le otorga un certificado a fin de tramitar la residencia temporaria en el país.</p> <p>* Ante el rechazo de la solicitud existe derecho a apelación en dos ocasiones: primero presentando un escrito ante el Ministerio del Interior. Si esta es rechazada, existe posibilidad de una revisión judicial. Si esta última también es denegada, corresponde a las autoridades migratorias tomar una decisión.</p> <p>* Posibilidad de tramitar la residencia temporaria en el país mientras la CONARE analiza la solicitud de refugio. Este trámite se realiza ante la DNM y su plazo dura dos años prorrogables. Luego de dos años de residencia temporaria puede solicitar la residencia permanente, independientemente del trámite que brinda el estatus de refugiado.</p> | <p>atravesar una entrevista de elegibilidad: el gobierno de Brasil reconoce que en Venezuela existe una situación de grave y generalizada violación de derechos humanos, brindándoles el estatus de refugiado bajo esta premisa.</p> <p>*Hasta que se resuelva la solicitud el solicitante debe atravesar otro proceso: pedir cita a la Policía Federal para solicitar Protocolo Provisional de Refugiado (con validez de un año y renovable), momento a partir del cual la persona es calificada como “solicitante de refugio”. Con el Protocolo la persona tiene derecho a permanecer legalmente y trabajar en Brasil.</p> <p>* El CONARE publica periódicamente en el diario oficial una lista con los solicitantes venezolanos a los que se les otorgó el refugio. Luego, deben acudir nuevamente a la Policía Federal para solicitar la tarjeta del Registro Nacional de Inmigración (CRNM), documento que es gratuito y válido por cinco años.</p> <p>* En caso de ser rechazada la solicitud, no hay un margen estrecho de apelación: solo se la puede realizar una única vez ante el Ministerio de Justicia. Si ésta es denegada, el solicitante de refugio debe intentar regularizarse por otro medio.</p> |
|---|---|

| | |
|--|--|
| | <p>*A diferencia de Argentina, en Brasil no se puede solicitar otro tipo de regularización migratoria (como la residencia temporal) mientras dure el proceso de reconocimiento de la solicitud de refugio.</p> |
|--|--|

Fuente: elaboración propia.

Las diferencias entre los pasos para acceder al estatus, también indican distintas concepciones respecto a la migración entre ambos estados. En el sistema argentino es flexible y abierto ya que otorga residencias temporales y tras dos años se puede acceder a la residencia permanente. En el caso de Brasil, la política migratoria tiene una lógica de control. Para empezar el hecho de que la Policía Federal se encargue de la política migratoria mientras en Argentina existe la Dirección Nacional de Migraciones nos indica tal afirmación. En este sentido, la Ley Migratoria brasileña de 2017 creó facilidades para acceder a visas, pero las exigencias para acceder a la residencia permanente continúan siendo más rigurosas que en Argentina. De esta manera, los cuatros años necesarios de residencia continua y la exigencia de comunicarse en portugués (Gobierno de Brasil, 2021) dificultan a los venezolanos regularizar su situación por medio de la tramitación de una residencia. Por lo tanto, el gran número de solicitantes de refugio en Brasil en comparación a Argentina podría fundamentarse en las facilidades para acceder a residencias en el estado argentino, lo cual incita a los venezolanos a pedir residencia en lugar de refugio. Este dato se relaciona con la falta de coordinación en los sistemas de ambos estados, ya que tanto solicitantes en Brasil como Argentina declararon que a la hora de intentar regularizar su situación en lugar de explicar en qué consiste la figura del refugiado, el marco internacional para su protección, y sus derechos, las autoridades les indicaron solicitar refugio en relación a la conveniencia o no de acuerdo a los procesos migratorios nacionales. Los dos sistemas de refugio precisan de innovar sus subsistemas a fin de lograr una coordinación más eficaz, que le brinde funcionalidad efectiva a todo el sistema. Incluso el caso del Sisconare en Brasil, si bien fue un sistema novedoso y ágil, aún

continúa con una lenta respuesta en cuanto a los largos periodos de tiempo que duran los análisis de las solicitudes, por lo que necesita continuar adaptándose a la nueva realidad migratoria en Brasil. La gobernabilidad migratoria, por su parte, si bien no priorizo a la figura del refugiado venezolano como a la del migrante, puede encontrar en el sistema brasileño un ejemplo de innovación a la hora de agilizar trámites, aunque con sus defectos, intenta responder a la gran demanda generada de refugio generada por la diáspora venezolana.

No obstante, también es importante tener en cuenta el papel de los intereses nacionales. La decisión del gobierno de Bolsonaro de aplicar la definición de Cartagena lo evidencia. Por ejemplo, las consecuencias humanitarias generadas por el terremoto de Haití en 2010 también son enmarcables bajo el concepto de “circunstancia interna que alteró el orden público”. Sin embargo, Brasil no reconoció refugiados haitianos en masa tal y como lo está haciendo con los solicitantes venezolanos, sino que analizó las solicitudes de refugio en forma individual. Contrariamente al caso haitiano, en diciembre de 2019 Brasil decidió reconocer aproximadamente 21.000 venezolanos como refugiados en un solo acto. En enero de 2020, reconoció otras 17.000 bajo los preceptos de Cartagena (Acosta y Sartoretto, 2020:6-7). Esta decisión fue celebrada por organismos que manifestaron llamados a reconocer a los refugiados venezolanos *prima facie*, principalmente ACNUR. En este sentido, el organismo emitió una nota de Orientación sobre flujo de Venezolanos en 2018 donde instaba a los estados de la región a reconocer a los venezolanos bajo la definición ampliada de Cartagena y a simplificar sus procesos estatales para decidir los casos de una forma más eficaz (Nota de Orientación sobre flujo de Venezolanos, 2018: 1). El llamado fue reiterado en mayo de 2019. No obstante, la política migratoria restrictiva y de control llevada a cabo por el gobierno de Bolsonaro representa una contradicción en relación a las diversas consideraciones humanitarias hacia los nacionales venezolanos. Realmente, el gobierno brasileño tomó la decisión en base a su rivalidad ideológica con el régimen de Maduro, a quien identifica como enemigo, mientras su relación con ACNUR se subordina a la política de rechazo al sistema de Venezuela.

En definitiva, tanto Brasil como Argentina han adoptado a sus normativas internas las definiciones de refugiado en forma individual del Estatuto de 1961, y el concepto grupal de la Declaración de Cartagena de 1984. Sin embargo, el sistema argentino en cuanto a migraciones no realizó un análisis profundo de las características de la diáspora migratoria

venezolana, enmarcables bajo las definiciones de Cartagena, ya que su gobierno no realizó otorgamientos de refugio en conjunto. Por su parte, solo el sistema interno brasileño, por medio de la CONARE, ha aplicado el concepto de Cartagena en el caso de la realidad migratoria venezolana, que, es importante recalcar, no corresponde a un análisis profundo de la situación, sino que es un reflejo de la condena ideológica del gobierno de Bolsonaro hacia el régimen de Maduro.

Finalmente, otorgar estatus de refugiado en conjunto implicaría cumplir con todas las obligaciones contraídas por los estados al firmar los tratados y documentos internacionales en la temática, lo que conllevaría a destinar grandes recursos a garantizar los derechos de los refugiados. Considerando que en ambos estados han prevalecido los intereses de los gobiernos de turno sobre cuestiones humanitarias, los retos para hacer frente a la realidad regional de la diáspora venezolana son mayores.

Conclusiones

Para analizar el caso de los refugiados venezolanos en Argentina y Brasil entre 2015-2019, fue necesario, en primer lugar, definir el término “Refugiado”, distinguiendo de “Migrante”, de acuerdo a normativas internacionales vigentes en los estados que se estudiaron. El primer objetivo se logró cumplir, ya que ambos términos fueron definidos y caracterizados, con ayuda de los indicadores establecidos para tal fin: se define al refugiado según normas internas del estado argentino, del estado brasileño, y normativa internacional adoptada por ambos estados.

Una vez definidos ambos conceptos, se aplicaron los términos “refugiado” y “migrante” al caso de la diáspora venezolana, el fenómeno migratorio de mayor magnitud en Latinoamérica en los últimos años. Primero, fue necesario definir y caracterizar el término “Diáspora venezolana”, para lo que se recurrió a informes de organismos internacionales sobre migraciones, en este caso OIM y ACNUR, a fin de describir el fenómeno. En la caracterización se recurrió a los siguientes indicadores: la cantidad de migrantes venezolanos en total, donde se analizó sus destinos, estableciéndose que en los últimos años se volvieron más comunes destinos de Sudamérica en detrimento de los tradicionales de Europa y Norteamérica. También se analizó la modalidad de llegada, indicando que las vías terrestres son el medio de transporte principal, seguido de vías aéreas. Posteriormente, se caracterizaron las dimensiones económicas que impactaron en la diáspora, brindando un panorama general por medio de una serie de indicadores para tal fin: los niveles de inflación, de pobreza y tasa de desempleo. A partir de ello, se sugirió que el deterioro de tales indicadores económicos fue una de las causas que impactó en la diáspora venezolana. Por último, se describieron indicadores políticos que dieron una idea de tal dimensión, como lo son el proceso por cual Venezuela se tornó en dictadura, de acuerdo a algunos estados que consideran de esa manera al régimen, y la descripción de los aparatos estatales implementados por el gobierno para sostener su legitimidad.

Luego, se caracterizó la diáspora en los estados de Argentina y Brasil, Los indicadores fueron sociales, como la cantidad de venezolanos en ambos estados, las modalidades de destino a cada país, y las profesiones y nivel educativo de los individuos en ambos estados. Para responder a estos indicadores, también se recurrió a informes de ACNUR y OIM, y

trabajos académicos encontrados en internet. Posteriormente, se describieron las medidas internas que tomaron tanto Brasil como Argentina para hacer frente a la diáspora venezolana, a partir de la teoría sistémica de David Easton. Para ello se trabajó en la dimensión política, donde se describieron las medidas unilaterales tomadas por el gobierno argentino de Macri a favor de los migrantes venezolanos, y las que llevaron a cabo los sucesivos brasileños (Rousseff, Temer y Bolsonaro), indicando que las medidas internas le otorgaron un trato preferencial a los venezolanos en ambos estados; mientras en cuanto a la política exterior, tomada como otro indicador, los gobiernos de turno o de ambos estados mostraron coincidencias entre ellos en términos ideológicos, razón por la cual sus acciones fueron conjuntas en múltiples instancias multilaterales. Con este último indicador, se logró cumplir el objetivo que buscaba describir la influencia de la diáspora venezolana en la política exterior de Brasil y Argentina.

Por otro lado, en otro de sus objetivos el trabajo se propuso describir cómo funcionó el estatus de refugiado en Argentina y Brasil entre 2015-2019 e indicar las facilidades y obstáculos que tuvieron los venezolanos para acceder a aquel. Para ello se recurrió como primer indicador a la descripción de los procesos estatales para acceder al estatus, cuyos datos se lograron reunir a través de páginas oficiales de gobierno de ambos estados e informes académicos. Luego, se procedió a describir las facilidades para acceder al estatus, donde se indaga en que Argentina no otorgó consideraciones especiales a solicitantes de refugio venezolanos, mientras Brasil aplicó el proceso simplificado de Cartagena a finales de 2019. A su vez, se describieron obstáculos, en donde cabe destacar que fue la mala coordinación entre los subsistemas intervinientes en el sistema migracional en materia de refugio la que trajo el mayor número de ciudades. Así, ambos indicadores lograron ser demostrados.

Finalmente, el último objetivo específico fue realizar una comparación entre los sistemas de refugio de Argentina y Brasil, lo que se materializó por medio de dos indicadores: las similitudes y diferencias entre ambos sistemas. Para ello, se recurrió a un análisis comparativo a partir de la información recolectada y trabajada, por lo que el objetivo puede ser cumplido.

En definitiva, los sistemas socio políticos de Argentina y Brasil se adaptaron a la crisis migratoria y de refugiados venezolana, dando cada uno una respuesta al fenómeno acorde a los intereses del gobierno de turno. Sin embargo tuvieron que tener en cuenta la realidad

migratoria venezolana, dado los obstáculos que se detectaron en ambos estados a la hora de atravesar los procesos para acceder al estatus de refugiado. Superar estas dificultades implicaría reformas administrativas en los subsistemas que intervienen en el procedimiento. No obstante, en una región caracterizada por una estructura en la que los intereses estatales se proyectan hacia el sistema internacional, es complicado llevar a cabo un proyecto estatal que adapte la gobernabilidad migratoria a las necesidades de los refugiados venezolanos.

En el sistema internacional se repite un parámetro similar, ya que una diáspora de enorme magnitud solo puede ser enfrentada en conjunto, ajustando los mecanismos de cooperación internacional, los cuales no están respondiendo correctamente, con un Grupo de Lima cuyas iniciativas son principalmente políticas, y mientras de las acciones cooperativas se encargan principalmente las ONGs, OSC y organismos internacionales de migración y refugio.

Bibliografía

Libros

Cavalcanti, Leonardo; da Frota Simões, Gustavo; de Oliviera, Antonio. (2021). “La inmigración venezolana en Brasil: perfil sociodemográfico e inserción en el mercado de trabajo formal”. Eguren, Joaquin (ed.), Estada Cecilia, (ed.), Koechlin, Jose (ed.). Inserción laboral de la migración venezolana en Latinoamérica. 1º ed. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa. P. 221-247.

Cuervo, Sulma Marcela; Zapata, Gisela. (2019). “De la frontera a la metrópoli: la experiencia migratoria de venezolanos en Brasil”. Gandini, Luciana (ed.); Lozano Ascencio, Fernando (ed.);| Prieto, Victoria, (ed.). Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica. 1ºed. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 95-119.

Easton, David. (1999). Esquema para el análisis político. Trad. Anibal C. Leal. 1ed. Buenos Aires: Amorrortu Editores S.A. 192 p.

Waltz, Kenneth. (1988). Teoría de la política internacional. Trad. Mirta Rosenberg. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 251 p.

Informes

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I, 21 Mayo 2019, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html> [Accesado el 19 Noviembre 2021]

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), Organización Internacional para las Migraciones (OIM). “Venezolanos/as en Argentina: Un Panorama Dinámico (2014-2018). Buenos Aires, 2019. <https://www.acnur.org/5ddc66b04> . (3 de Noviembre de 2021).

Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra). "Refúgio em números. 5º edição". *Observatório das Migrações Internacionais*, 2019. https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/resumoexecutivo_refugioemnumeros.pdf . (23 de noviembre de 2021).

Organización de los Estados Americanos (OEA), Venezuela: Informe del Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región, 28 Junio 2019, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5d1670724.html> [Accesado el 29 Octubre 2021]

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). "Tendencias Migratorias en las Américas". 31 de Mayo de 2019. <https://reliefweb.int/report/colombia/tendencias-migratorias-en-las-am-ricas-rep-blica-bolivariana-de-venezuela-mayo-2019> . (28 de Octubre de 2021).

R4V - Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela - Enero-Diciembre de 2019, 14 Diciembre 2018, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5cbe52304.html> [Accesado el 8 de Noviembre de 2022].

R4V - Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, RMRP 2020: Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 23 . Marzo 2020, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5e7c2c3d4.html> [Accesado el 10 Noviembre 2021].

Trabajos académicos

Acosta, Diego; Blouin, Cécile; Freier, Luisa. "La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas". Fundacion Carolina, marzo 2019. <https://www.fundacioncarolina.es/la-emigracion-venezolana-respuestas-latinoamericanas/>. (18 de noviembre de 2021).

Acosta, Diego; Sartoretto, Laura. “¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil”. *Fundación Dialnet*, Marzo de 2020. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-9.2020.pdf>. (4 de diciembre de 2021).

Bello, Alejandro; Solis, Jennifer; Torres, Veruska. “ Alcance de los mecanismos de cooperación regional ante crisis venezolana”. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, Vol. XXV, Número especial 1, 2019. <https://www.redalyc.org/journal/280/28065583013/html/>. (17 de noviembre de 2021).

Benetti Ivanovich, Kathia. (2019). Gobernabilidad migratoria y regularización de la inmigración venezolana en Argentina y Brasil (2015-2019). [Tesis de grado, Universidad Siglo XXI]. https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/18458/BENETTI_IVANOVICH_H_%20Trabajo%20Final%20de%20Grado%20-%20Katia%20Benetti%20Ivanovich.pdf?sequence=1&isAllowed= .

Ghosh, Bimal. “La gestión de las migraciones en el siglo XXI”. *Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, n° 12, 2002. <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/7200>. (14 de noviembre de 2021).

Guerrero, Martha (2015). Protección de los derechos de los refugiados y del derecho de asilo en el sistema interamericano de derechos humanos. [Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38087.pdf> .

Linares, M. D. (2021).” Migración venezolana reciente en Argentina: una política migratoria selectiva en el contexto del giro migratorio restrictivo”. *Migraciones Internacionales*, 12. <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.230>. (6 de noviembre de 2021).

Lorenzini, María Elena. “El capítulo 2019 de la crisis Venezuela”. *Universidad Nacional de Rosario (UNR)*, CUPEA N° 129 -, Rosario, Junio de 2019. <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/16318> . (31 de Octubre de 2021).

Resuche, Aldana (2020). Programa Siria en Salta : Funcionamiento, cooperación y perspectivas desde el migrante en el período 2014 a 2019. [Tesis de grado, Universidad

Católica de Salta].

http://bibliotecas.ucasal.edu.ar/opac_css/index.php?lvl=cmspage&pageid=24&id_notice=68551

Rivera Polo, Felipe. “Derechos Humanos y Migración Internacional”. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Serie Informe N° 18-15, 17 de Julio de 2015. https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=27323 . (26 de Octubre de 2021).

Tratados y Declaraciones internacionales

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Declaración y Plan de Acción de Brasil*, 10 Diciembre 2014, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fcec5.html> [Accesado el 11 Octubre 2021].

Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, Adoptado por el “*Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá : Problemas Jurídicos y Humanitarios*”, 22 Noviembre 1984, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html> [Accesado el 1 Octubre 2021].

Mercado Común del Sur (Mercosur). “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales Estados Partes del Mercosur”. 21 de Marzo de 2014. <https://www.refworld.org/pdfid/54f46f934.pdf>. (14 de Octubre de 2021).

Mercosur. “Declaración de Principios del Mercosur sobre Protección Internacional de Refugiados”. Fortaleza, 23 de Noviembre de 2012,. <http://www.migraciones.gob.ar/pdf/conare/fortaleza%202012.pdf>. (10 de Octubre de 2021)

Mercosur. “Declaración Presidencial sobre la Situación en Venezuela”. *Mercado Común del Sur*, 5 de diciembre de 2019. https://documentos.mercosur.int/simfiles/declaraciones/75389_ATTMU29V.pdf (15 de noviembre de 2021).

Organización de las Naciones Unidas (ONU): Asamblea General, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, 28 Julio 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html> [Accesado el 28 de Septiembre 2021]

ONU: Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 Diciembre 1948, 217 A (III), disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html> [Accesado el 12 Octubre 2021]

ONU: Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI)*, de 16 de diciembre de 1966, 16 Diciembre 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 999, p. 171, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5c92b8584.html> [Accesado el 12 Octubre 2021]

ONU: Asamblea General, *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, 31 Enero 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/4c064d922.html> [Accesado el 28 de Septiembre de 2021].

ONU. “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”. 18 de diciembre de 1990. https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cmw_SP.pdf. (14 de Octubre de 2021).

Normativa interna

Argentina: Ley No. 26.165 de 2006, *Ley general de reconocimiento y protección al refugiado* [Argentina], 8 Noviembre 2006, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/57f76b4f7.html> [Accesado el 15 Octubre 2021].

Boletín Oficial Republica Argentina. “Decreto 70/2017”. *En Boletín de la República Argentina*, Buenos Aires, 30 de enero de 2017. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/158336/20170130>. (3 de noviembre de 2021).

Boletín Oficial Republica Argentina. “Disposición 520/2019”. *En Boletín de la República Argentina*, Buenos Aires, 31 de enero de 2019. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/201028/20190131>. (5 de noviembre de 2021).

Boletín Oficial Republica Argentina. “Resolución 230-E/2018”. *En Boletín de la República Argentina*, Buenos Aires, 9 de febrero de 2018. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/178674/20180209>. (4 de noviembre de 2021).

Boletín Oficial Republica Argentina. “Resolución 800/2009 - Reglamento interno de funcionamiento de la Comisión Nacional para los Refugiados”. *En Boletín Oficial de la República Argentina*, N° 31.702, Buenos Aires, 27 de julio de 2009. <http://www.migraciones.gob.ar/pdf/conare/Resolucion%20800-2009.pdf>. (15 de Octubre de 2021).

Brasil: Nota Técnica N. 12/2019. Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE. Estudo de País de Origem - Venezuela - Aditamento, 3 Diciembre 2019, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5e349d774.html> [Accesado el 14 Noviembre 2021].

Gobierno de la República Argentina. “Disposición 594/2018”. *Gobierno de la República Argentina*, Buenos Aires, 16 de febrero de 2018. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-594-2018-306895/texto>. (4 de Noviembre de 2021)

Gobierno de la República Federativa de Brasil. “Portaria N° 666”. *Gobierno de la República Federativa de Brasil*, 25 de julio de 2019. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569> (13 de noviembre de 2021).

Lei N° 9.474 de 1997 - *Define Mecanismos para a Implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e Determina outras Providências* [Brasil], 22 Julio 1997, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fc7cf5.html> [Accesado el 16 Octubre 2021].

Poder Legislativo, Brasil: Decreto No. 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise

humanitária na República Bolivariana da Venezuela., 15 Febrero 2018, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org.es/docid/5ab01ca84.html> [Accesado el 12 Noviembre 2021]

Poder Legislativo, Brasil: Decreto No. 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária., 15 Febrero 2018, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org.es/docid/5aaffd914.html> [Accesado el 12 Noviembre 2021]

Páginas de internet

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). “Mercosur ampliado se compromete a fortalecer el espacio humanitario de protección a refugiados”. <https://www.acnur.org/cartagena30/mercotur-ampliado-se-compromete-a-fortalecer-el-espacio-humanitario-de-proteccion-a-refugiados/>. (20 de Octubre de 2021).

ACNUR. “¿‘Refugiado’ o ‘Migrante’? ¿Cuál es el término correcto?”. 11 de Julio de 2016. <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>. (27 de Octubre de 2021).

Actis, Esteban. “La política exterior de Michel Temer: profundización de un ajuste ya iniciado”. *Foreign Affairs*, 31 de agosto de 2017. <https://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer> (15 de noviembre de 2021).

Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). “¿Cómo solicitar la condición de refugiado? – paso a paso”. *En Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados*. <https://help.unhcr.org/brazil/es/solicitando-la-condicion-de-refugiado-residente-o-la-naturalizacion/como-solicitar-la-condicion-de-refugiado-paso-a-paso-2/> (22 de noviembre de 2021).

Alsina, Denise. “Diaspora venezolana”. <https://diasporavenezolana.net/home/>. (18 de octubre de 2021).

Comision de Ayuda al Refugiado (CEAR). “Declaración de Cartagena”. *Diccionario de Asilo*. <http://diccionario.cear-euskadi.org/declaracion-de-cartagena/>. (12 de Octubre de 2021).

Deutsche Welle (DW). “Brasil aceptará pasaportes venezolanos vencidos hasta por cinco años”. *Deutsche Welle*, 6 de agosto de 2019. <https://www.dw.com/es/brasil-aceptar%C3%A1-pasaportes-venezolanos-vencidos-hasta-por-cinco-a%C3%B1os/a-49903916> (13 de noviembre de 2021).

Deutsche Welle (DW). “Mercosur bloquea la presidencia de Venezuela y amenaza con suspensión”. *Deutsche Welle*, 14 de septiembre de 2016. <https://www.dw.com/es/mercosur-bloquea-la-presidencia-de-venezuela-y-amenaza-con-suspensi%C3%B3n/a-19550266>. (15 de noviembre de 2021).

El Mundo Internacional. “Brasil abandona el pacto migratorio de la ONU ” .Enero de 2019. <https://www.elmundo.es/internacional/2019/01/09/5c35c928fdddff0c4e8b4737.html>. (20 de Octubre de 2021).

El País. “Mercosur suspende a Venezuela y aumenta la presión sobre Nicolás Maduro”. *El País*, 2 de diciembre de 2016. https://elpais.com/internacional/2016/12/02/america/1480699979_812056.html (16 de noviembre de 2021).

Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (Encovi). “¿Qué es la encovi?”. <https://www.proyectoencovi.com/sobre-encovi> . (31 de Octubre de 2021).

Gobierno de la República Argentina. “Solicitud de Estatuto de Refugiado”. *Gobierno de la República Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/comision-nacional-para-los-refugiados/solicitud-de-estatuto-de-refugiado>. (20 de noviembre de 2021).

Gobierno de la República Federativa de Brasil. “Naturalizar-se Brasileiro - Naturalização Ordinária”. *Gobierno de la República Federativa de Brasil*, 9 de noviembre de 2021. <https://www.gov.br/pt-br/servicos/naturalizar-se-brasileiro> (1 de diciembre de 2021).

Gobierno de la República Federativa de Brasil. “Pedir Refugio”. *Gobierno de la República Federativa de Brasil*. <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/servicos/pedir-refugio>. (23 de noviembre de 2021).

Gobierno de la República Federativa de Brasil. “Sisconare”. *Gobierno de la República Federativa de Brasil*. <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/sisconare/>. (22 de noviembre de 2021).

Gonzalez, Ron. “Claves de la ineficacia del control de precios frente a la inflación venezolana”. *Agencia EFE*, Caracas, 21 de Mayo de 2020. <https://www.efe.com/efe/america/economia/claves-de-la-ineficacia-del-control-precios-frente-a-inflacion-venezolana/20000011-4252176>. (30 de Octubre de 2021).

Human Rights Watch. “Venezuela: La crisis humanitaria se extiende a Brasil”. *Human Rights Watch*, 18 de abril de 2017. <https://www.hrw.org/es/news/2017/04/18/venezuela-la-crisis-humanitaria-se-extiende-brasil>. (25 de noviembre de 2021).

Infobae. “Colectivos, GNB, PNB, Sebin o FAES: quiénes son y cómo actúan las temibles fuerzas represivas del régimen de Maduro”. *En Infobae*, 11 de Junio de 2019. <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/06/11/colectivos-gnb-pnb-sebin-o-faes-quienes-son-y-como-actuan-las-temibles-fuerzas-represivas-del-regimen-de-maduro/>. (2 de noviembre de 2021).

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. “Faurie sobre la migración venezolana: Es una emergencia que nunca había conocido nuestra región y debemos trabajar en conjunto”. *En Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*, Información para la Prensa N°: 274/19, Buenos Aires, jueves 4 de julio de 2019. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/faurie-sobre-la-migracion-venezolana-es-una-emergencia-que-nunca-habia-conocido>. (15 de noviembre de 2021).

Plataforma Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). “Refugiados y Migrantes de Venezuela”. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>. (29 de Octubre de 2021).

Statista Research Department. “Evolución anual de la tasa de inflación en Venezuela desde 2015 hasta 2022”. 12 de Octubre de 2021. <https://es.statista.com/estadisticas/1190213/tasa-de-inflacion-venezuela/>. (30 de Octubre de 2021).

Torres, Gerver. “The Venezuelan Drama in 14 Charts”. *Center for Strategic & International Studies*, Washington D.C, 16 de enero de 2019. <https://www.csis.org/analysis/venezuelan-drama-14-charts>. (31 de Octubre de 2021).

Vera, Leonardo. “¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?”. *Nueva Sociedad*, NUSO N° 274, Marzo-Abril 2018. <https://nuso.org/articulo/como-explicar-la-catastrofe-economica-venezolana/>. (30 de octubre de 2021).

Sistema de Bibliotecas

Repositorio Institucional

Autorización de autores para digitalización de Tesis de Grado y Posgrado para su publicación y difusión en Repositorio Institucional

Por la presente, expreso mi autorización a Sistema de Bibliotecas UCASAL a difundir en la Biblioteca Digital de UCASAL, mi trabajo de tesis abordando:

- Publicar el texto del trabajo de mi autoría, en formato digital, en el sitio web de la Universidad, para divulgación gratuita de la producción científico tecnológico y académica generada en la institución.
- Permitir a la Biblioteca que sin producir cambios en el contenido, establezca los formatos de publicación en la web que permitan su visualización óptima y de acuerdo a los parámetros de la institución.
- Reconozco que la Universidad Católica de Salta adhiere para su biblioteca digital al uso de Licencias Creative Commons que permiten mantener la autoría de la producción mientras facilitan el uso y distribución de la obra en las condiciones que al autor específico.

Apellido y Nombre del autor: Amado Cesar Facundo

DNI: 40.740.916

Teléfono: 387-5366848

Email: facuamado02@gmail.com

Facultad (Donde presentó el trabajo): Ciencias Jurídicas

Carrera/Título: Licenciatura en Relaciones Internacionales

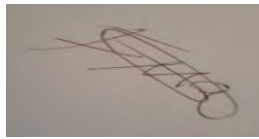
Título completo del trabajo: “Refugiados venezolanos en Sudamérica. Análisis de los casos en Brasil y Argentina. (2015-2019)”.

Palabras clave: Migrante- refugiado – estatus de refugiados - diáspora venezolana - sistema jurídico migracional – subsistema.

Fecha de presentación: 07/02/2022.

Lugar y fecha: Salta, 2022.

Firma del autor y aclaración:

A square image showing a handwritten signature in dark ink on a light-colored background. The signature is stylized and appears to be 'Facundo Amado'.

Facundo Amado

Hoja de calificaciones

“Refugiados venezolanos en Sudamérica.
Análisis de casos en Argentina y Brasil (2015-2019)”.

Fecha de Defensa:.....

Tribunal Evaluador:

.....

.....

Nota de presentación escrita:.....

Nota de defensa oral:

Nota Promedio:.....

Observaciones:

.....

.....

.....

.....

.....

Firma y Aclaración

.....

Firma y Aclaración

.....

Firma y Aclaración