

Políticas migratorias y cooperación regional en el Cono Sur: gestión institucional de la migración venezolana en Argentina, Chile y Bolivia*

Recibido: 28.10.20
Aprovado: 10.06.21

Nicolás Gissi (<http://orcid.org/0000-0001-5059-7691>),
Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile^I.

Roberto Aruj (<https://orcid.org/0000-0002-7921-8859>),
Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina^{II}.

Sebastián Polo (<https://orcid.org/0000-0003-2950-6710>),
Universidad del Rosario, Bogotá, Colômbia^{III}.

* Agradecimientos: agradecemos el apoyo del Programa U-Redes, de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo (VID), Universidad de Chile. Presentamos aquí resultados del Proyecto “U-Nómades. Red de investigación socio-anropológica en migraciones, relaciones interculturales y políticas públicas (2017-2021)”.

I. Nicolás Gissi es académico del Departamento de Antropología, Universidad de Chile, investigador responsable del proyecto “U-Nómades. Red de Investigación Socio-Anropológica en Migraciones, Relaciones Interculturales y Políticas Públicas”, VID, Universidad de Chile (2017-2021). Participa actualmente como co-investigador en el Proyecto Conicyt titulado: “Construyendo el futuro desde Chile: prácticas, imaginarios y arraigo entre migrantes venezolanos, colombianos y

Resumen: El objetivo del artículo es analizar el éxodo de personas procedentes de Venezuela, la crisis migratoria y humanitaria más relevante en América Latina en los últimos cinco años. Se realiza un análisis sobre la evolución de las políticas migratorias de Chile, Argentina y Bolivia, a partir de una revisión legislativa, análisis de políticas y el estudio sobre las medidas institucionales adoptadas por cada país. Si bien existe una emergente coordinación política internacional, también son marcadas las particularidades vigentes en cada uno. La existencia de políticas de Estado enfocadas en temas migratorios como en Chile y Argentina, así como la reacción circunstancial de casos como Bolivia, han sido una clave fundamental en el ejercicio de las gestiones y la cooperación internacional. La migración venezolana se ha transformado en un hecho prioritario en América del sur, implementándose políticas específicas que no resultan suficientes, requiriéndose una mayor coordinación y colaboración regional, la que se ha complejizado desde el año 2020 dada la crisis sanitaria por la epidemia del Covid-19, que generó el cierre de las fronteras nacionales.

Palabras clave: Migración venezolana. América del Sur. Crisis humanitaria. Políticas migratorias. Argentina. Bolivia. Chile.

Migration policies and regional cooperation in the Southern Cone: institutional management of the Venezuelan migration in Argentina, Chile and Bolivia

Abstract: The objective of the article is to analyze the exodus of people from Venezuela, the most relevant migratory and humanitarian crises in Latin America in the last five years. An analysis of the evolution of migration policies in Chile, Argentina and Bolivia is carried out, based on a legislative review, policy analysis and a study on the institutional measures adopted by each country. Although there is an emerging international political coordination, the various particularities in

haitianos residentes en Santiago y Valparaíso”, Proyecto Fondecyt Regular N°1200082 (2020-2024).

Roberto Aruj es sociólogo, magister en investigación en ciencias sociales y doctor en ciencias sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor e investigador de la UBA y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Coordinador general del Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo (IPMA) de la UNTREF. Consultor independiente de la OIM.

Sebastian Polo es magister en economía de las políticas Públicas de la Universidad del Rosario, Colombia. Politólogo de la Universidad del Rosario, Colombia. Docente y director del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior (Semicoex) de la Línea de investigación sobre Dinámicas y Asuntos Internacionales del Grupo de Estudios Políticos Internacionales (Gepi), Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Colombia.

force in each are also marked. The existence of State policies focused on migration issues such as in Chile and Argentina, as well as the circumstantial reaction of cases such as Bolivia, have been a fundamental key in the exercise of efforts and international cooperation. Venezuelan migration has become a priority in South America, implementing particular policies that are not enough, requiring greater regional coordination and collaboration, which has become more complex since 2020 given the health crisis caused by the Covid epidemic-19, which generated the closure of national borders.

Keywords: Venezuelan migration. South America. Humanitarian crisis. Migration policies. Argentina. Bolivia. Chile.

Introducción

La salida masiva de personas desde Venezuela es considerada como la crisis migratoria más relevante en América Latina en los últimos 5 años. Los datos de Naciones Unidas indican que aproximadamente cuatro millones de personas han abandonado Venezuela (OEA, 2019; ACNUR/UNHCR, 2019), ubicándose en varios destinos de la región y del mundo. Venezuela dejó de ser un país de inmigración para convertirse en uno de emigración. La rapidez y la magnitud de este proceso han desbordado la capacidad de respuesta institucional de los Estados de la región y abrieron un llamado a la revisión y puesta en práctica de políticas transitorias y estructurales en materia de migración.

La migración venezolana en América del Sur se ha generado durante la última década fundamentalmente como una opción frente a los problemas socioeconómicos, la inseguridad producto de la violencia, la búsqueda de desarrollo individual y familiar, así como al acceso a bienes y servicios escasos desde hace dos décadas, y mayoritariamente durante el régimen de Nicolás Maduro, en la República Bolivariana de Venezuela. Ante tal incertidumbre, y la falta de respuestas frente a la profundización de estos conflictos, un porcentaje importante de la población (se calcula en un 12% aproximadamente, según estimaciones de las Naciones Unidas para 2019) comenzaron a emigrar a diferentes países y ciudades, de acuerdo con su poder adquisitivo y/o ahorros, y su capacidad para incorporarse a la “nueva” sociedad que los recibe.

La particularidad de este caso de estudio proviene del flujo inusitado de migrantes a lo largo de un periodo menor a cinco años, que también es una manifestación clara de un cambio en la tendencia histórica de las migraciones en Venezuela. Gran parte de su pasado migratorio marcado por la profunda influencia de la diáspora colombiana se ha revertido desde 2015, en que “las condiciones de crisis económica y política han incidido directamente en el decrecimiento de las migraciones

hacia este destino –tanto laborales como estudiantiles–, como en su distribución territorial y volumen de envío de remesas”, registrando “un desplome acelerado –en los flujos migratorios laborales de colombianos hacia Venezuela–, en el que se pasó de 34.947 flujos realizados en el 2007, a tan solo 5.843 para el 2015” (Polo Alvis, Serrano & Triana, 2018).

El objetivo del presente escrito consiste en reflexionar sobre los diversos abordajes en el marco de las políticas migratorias de Argentina, Bolivia y Chile durante los últimos años, siendo el eje central del análisis las particularidades de la migración venezolana en estos territorios, los procesos de atención y la evolución de las medidas adoptadas por cada país. En el plano metodológico, se realiza un tratamiento casuístico que parte de la revisión legislativa, el análisis de políticas y el estudio sobre las medidas institucionales ante la migración de venezolanos en cada uno de los países. Dicho análisis se basa en la identificación de garantías constitucionales y legales de la defensa de los derechos de los extranjeros, la evolución reciente de las diversas gestiones estatales y de cooperación internacional, la incidencia de elementos de índole diplomática, y la identificación de tendencias y consecuencias respecto de las medidas revisadas. Por último, a raíz de dichos elementos, se procede a generar reflexiones acordes a la naturaleza y la incidencia de las políticas migratorias implementadas.

Marco referencial: enfoques sobre políticas migratorias

A lo largo de las últimas décadas, en el desarrollo de las migraciones sur-sur se han consolidado diversos elementos que han incidido en el surgimiento de nuevos flujos migratorios, los cuales han generado escenarios críticos en la construcción de políticas migratorias, las que se han encuadrado a partir de iniciativas de gobernabilidad o securitistas, además de la perspectiva de los derechos humanos (Cepal, 2018). El enfoque securitista, basado en la implementación de medidas de control migratorio supeditadas a la protección de la seguridad nacional, suele generar condiciones de desconfianza hacia los migrantes, para lo cual sustentan creencias como la multiplicidad de problemas de índole política, económica y social derivadas de la migración dentro de un país. A partir de ello, estos escenarios son facilitados por la ausencia de procesos de integración de los migrantes en las sociedades de destino que redundan en retóricas xenofóbicas.

Las agendas políticas entre el Norte y el Sur establecen diferencias entre los enfoques de política pública: el gerenciamiento funcional al sistema económico del país receptor frente a la gobernanza basada en la reivindicación de derechos y liber-

tades de estas comunidades. Las labores de las diversas agencias internacionales y entidades gubernamentales en América Latina para la gestión y atención de la migración venezolana, se han sostenido en enfoques de gobernanza y garantía de derechos, para los cuales se busca lograr un equilibrio entre el derecho a migrar de las personas y la soberanía nacional de los gobiernos, basada en una visión pragmática del beneficio de las migraciones, ante la imposibilidad de controlar a discrecionalidad de la administración pública el comportamiento los flujos migratorios (Domenech, 2013).

Se ha fortalecido una concepción por parte de los Estados sobre los grupos migratorios que establecen categorías tales como “deseables” y “no deseables”. Sin embargo, este filtro selectivo tiene como contrapeso el cumplimiento de los derechos fundamentales de los migrantes que, en el contexto latinoamericano, cuentan con la vigencia del sistema interamericano, que pueden fortalecer los procesos de vinculación social, económica y política.

Buscando el “sueño chileno”: política migratoria y gestión institucional de la migración venezolana en Chile

Entre el año 1991 y 2017, en un escenario de democratización, estabilidad política y crecimiento económico, Chile se convierte en un receptor de migrantes Sur-Sur, atraídos por las posibilidades de mejorar sus condiciones económicas. Sin embargo, desde abril de 2018, cuando el presidente Sebastián Piñera (2018-2022) presenta la Reforma Migratoria, cambian las condiciones para los migrantes. Al respecto, según las últimas cifras oficiales, en Chile habitan 1.492.522 personas extranjeras, correspondiente al 7.8% de la población total, de las cuales 750 mil han ingresado al país en los últimos cuatro años (INE & DEM, 2020). El 90% son originarios de América Latina y el Caribe. De ellos, de los cuatro colectivos más grandes, tres son de países no fronterizos, implicando un giro en las tendencias históricas. La población cuantitativamente más importante es la venezolana (30,5%), seguida de la peruana (15,8%), la haitiana (12,5%), y, en cuarto lugar, la colombiana (10,8%) (INE & DEM, 2020. Ver Anexos, Gráfico 1).

El ingreso de venezolanos hacia Chile ha crecido de manera significativa en los últimos cinco años. Como una forma de hacer frente a esta situación, el gobierno del Presidente Piñera implementó en abril de 2018 una visa democrática, argumentando un compromiso por la protección de los derechos humanos, tal como lo han hecho Colombia, Ecuador, Argentina, Perú, Brasil y Uruguay, entre otros países.

Dentro del perfil laboral, según datos del INE (2018) la población venezolana se ha dedicado mayoritariamente al comercio y servicios mientras espera la convalidación de títulos. Se debe al perfil que los caracteriza como profesionales, algunos altamente calificados, pero que para insertarse en la sociedad chilena tienen que empezar con trabajos que muchos “nunca se imaginaron haciendo”. Sus aspiraciones se vieron favorecidas por la sensación de no ser discriminados en Chile –hasta marzo de 2020, cuando aumentó la xenofobia en el país dada la crisis sanitaria del Covid-19 y el cierre de fronteras–, y lograr movilidad socio-económica ascendente (Gissi, Ghio & Silva, 2019).

Respecto de las reformas del presidente Piñera en 2018, una primera cuestión relevante fue la creación de visas. A la comunidad haitiana se exige una visa que ha devenido en la práctica en una barrera jurídico-política para su ingreso formal. Paralelamente a la visa consular dirigida a haitianos, y con foco en la reunificación familiar, se establece un Visado para Fines Humanitarios de 12 meses de duración, que solo se puede solicitar en el Consulado chileno en Haití (con un máximo anual de 10 mil visados), prorrogable por una vez y que posibilita luego pedir la Residencia Definitiva. Por el contrario, la visa que se destinó a la comunidad venezolana fomentó su entrada hasta mediados de 2019. Sin embargo, ante el incremento del arribo de venezolanos por los pasos Chacalluta y Colchane, luego de que Perú dispusiera este mismo requisito, Chile exige desde el 22 de junio de 2019 visa consular a venezolanos que ingresen como turistas, disminuyendo el ingreso regular y aumentando la entrada por pasos no habilitados.

Un segundo punto importante de esta Reforma Migratoria fue la regularización migratoria, siendo inscritas 155.707 personas. El 87% de estos casos ya está resuelto, y se han estampado 57.400 visas. Una tercera iniciativa fue el proyecto de nueva Ley migratoria, la que fue aprobada en diciembre de 2020. Esta norma impide que quienes ingresen a Chile en calidad de turistas cambien de categoría migratoria. Una vez estando en territorio nacional las personas deben tramitar la visa de trabajo en su país de origen. Extraña esta medida pues desconoce la actual realidad de países en crisis política, como Haití y Venezuela, lo que dificulta la realización de tales trámites. Se tiende así a precarizar a los/as migrantes, no reconociéndose un catálogo de derechos.

Un cuarto tema fue la no adhesión al Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular, lo que implica un paso en falso en las relaciones internacionales, pues el Pacto constituye un piso mínimo en la conformación de un acuerdo mundial sobre las migraciones, significando un recurso para encontrar el equilibrio entre los derechos de las personas y la soberanía de los Estados. Un quinto punto

fue la población venezolana detenida, en junio y julio de 2019, en la frontera con Perú. Con este acontecimiento la crisis migratoria devino en humanitaria, pues la mayoría buscaba entrar a Chile, pero muchos no tenían la documentación exigida. Sin embargo, al intentar volver a Perú su ingreso fue rechazado debido a las regulaciones migratorias que entraron en vigencia el 15 de junio de 2019, quedando en una suerte de limbo en dicho paso fronterizo. Esta problemática presente tanto en Tacna (Perú) como en Arica (Chile) ha revelado de manera dramática la urgencia de una mayor coordinación y colaboración subregional y regional.

El Chile posterior al “estallido” social de octubre de 2019 y en plena crisis sanitaria desde marzo 2020 se encuentra viviendo un inaudito cierre de fronteras, lo que ha producido la exacerbación de las sospechas sobre la población china y de otros países residentes, como la población haitiana, la menos integrada en el país. Ambos sucesos han hecho replantarse a los colectivos migrantes la idea de seguir residiendo o no en el territorio chileno en el mediano y corto plazo, surgiendo en el horizonte, el retorno.

Algunas personas estuvieron atrapadas en la frontera con Perú y Bolivia, pues al optar por regresar a sus países de origen se encontraron con una barrera sanitaria que cierra las fronteras y los dejó vulnerables en aeropuertos, terminales de buses y en albergues temporales. Al mismo tiempo, a fines de abril 2020 retornaron en un vuelo 250 venezolanos a través del “Plan vuelta a la patria” programado por el gobierno bolivariano, mientras 300-entre ellos/as, adultos/as mayores y niños/as- se instalaron a esperar un nuevo viaje frente a su embajada en un improvisado campamento.

Migrar lejos de casa: incertidumbre y panorama de la migración venezolana en Argentina

En el año 2018, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) realizó a través de su matriz de seguimiento de desplazamiento (DTM) y la encuesta por monitoreo de flujos (FMS) un relevamiento demográfico de la migración venezolana en distintos países. En Argentina fueron encuestadas 373 personas. Dentro de esa población, cerca de la mitad de los encuestados (45%) tenía entre 26 y 35 años, mientras que el 29% tenía entre 18 y 25 años. Es decir que la franja etaria entre los 18 y 35 años condensó casi más de dos tercios de los encuestados. Por su parte, un estudio realizado en 2017 por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Aruj, 2018a), presentaba resultados similares a los de la OIM, mostrando cómo la población venezolana en la Argentina es mayoritariamente joven o joven-adulta. El pro-

medio de edad era de 33 años, y una buena proporción ha venido en condición de soltero/a. En este último estudio casi un 60% de los encuestados (alrededor de 1.200) residían en la Ciudad de Buenos Aires, siendo Córdoba, Mendoza, La Plata, Rosario o Neuquén, ciudades que concentraban casi a la totalidad de esta población migrante. Hoy en día se puede observar cómo venezolanos y venezolanas se han ido instalando desde Tierra del Fuego hasta Jujuy, intentando incorporarse a la sociedad argentina.

La inmigración al país, especialmente desde Venezuela, tiene características socioculturales que permiten una adaptación e integración muy rápida, sobre todo porque son jóvenes con un medio y alto nivel educativo, porque vienen de una sociedad con lazos históricamente vinculantes a la población argentina que migró hacia Venezuela en décadas pasadas, porque comparten idioma, costumbres y expectativas de vida similares a las de la población nativa, y además, por su disponibilidad a trabajar y estudiar sin mayores inconvenientes, y aceptando las reglas que se les presentan en la Argentina. En este sentido, es importante tener en cuenta que esta inmigración se ha ido incrementando, intentando incorporarse al mercado laboral argentino, como consecuencia de las ventajas comparativas que el país ofrece en relación a lo que está sucediendo en su país de origen, a su calidad de vida y por la posibilidad de incorporarse a un mercado laboral que ofrece en el sector de servicios, el cual dispone de una importante capacidad receptiva para inmigrantes.

Además, el buen nivel educativo que presentan los venezolanos les permite progresivamente incorporarse a otras ramas de actividad afín a sus capacidades y profesiones como medicina y diversas ramas de ingeniería. Pero de lo que no cabe duda, es que todos los migrantes, más allá de su condición socio-económica, política o cultural, producen una serie de cambios o transformaciones en la sociedad de recepción. El impacto sociocultural en la vida cotidiana, las tradiciones en esferas como la gastronomía, la música, la danza, el teatro, la religiosidad, son tan importantes que pueden influir en cambios dentro del imaginario existente en el país de recepción. Los inmigrantes venezolanos gozan, en su mayoría, de buena salud y están en sus años más productivos. Por ende, en promedio, no usan beneficios del sistema social, sobre todo salud y pensiones que son los servicios más costosos. Si bien un porcentaje de los migrantes tienen familia o están convocando a sus familiares para su reunificación y, por ello, ocupan recursos del Estado destinados a educación y salud de sus hijos, la gran mayoría llegan solos y por ende no necesitan de estos servicios. Esto los transforma en contribuyentes netos.

Además, se debe tener en cuenta que la migración venezolana se incorpora al país a través de redes sociales ya establecidas que cuentan con inmigrantes con mayor

tiempo de residencia. Estas brindan información y ayuda para insertarse en el mercado de trabajo, conseguir una vivienda, un subsidio, salud, educación y una fuerte contención psicosocial y cultural del migrante y de su familia. Ahora bien, respecto de las causas de migración, en el caso de los venezolanos podríamos afirmar que la decisión migratoria estaría fundada en una compleja combinación de factores internos y externos. Entre los motivos externos más significativos se evidencian:

- i.* Falta de alternativas para los logros ocupacionales;
- ii.* Incertidumbre social sobre el futuro económico;
- iii.* Inseguridad general frente al crecimiento de la violencia; y
- iv.* Necesidades básicas insatisfechas.

Entre los factores internos de los migrantes venezolanos son destacables:

- i.* Frustración en la realización personal; y
- ii.* Convicción de la imposibilidad de la realización ético-valorativa en la sociedad de origen (Aruj, 2018a).

Junto con estos factores, la reunificación familiar es otro motivo que impulsa a un conjunto de venezolanos a migrar a la región en donde se encuentra su familia, luego de que esta logra adaptarse y/o integrarse a la sociedad de recepción.

La Argentina devino un destino posible para casi 193 mil venezolanos que, entre 2015 y enero de 2020 (R4V, 2020), se fueron instalando en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en el conurbano bonaerense y en ciudades tales como Rosario, Córdoba, Neuquén, La Plata, Mendoza o Misiones, repartiéndose a lo largo y ancho del país. Según el Censo del 2001, la cantidad de ciudadanos venezolanos en el país era de 2.665. El Censo de 2011 confirma la presencia de 6.669 personas nacidas en Venezuela. De ellas, 49% eran varones y 51% mujeres. En el estudio realizado por la Untref, se muestra cómo se incrementó en casi trece veces el número de venezolanos con permiso de residencia en el territorio nacional entre 2012 (1.907 residentes regulares en el país) y 2017 (15.422), al final del próximo año (2018 – ver Gráfico 2, Anexos) la Dirección Nacional de Migraciones indicaría que 70.531 eran las radicaciones resueltas para venezolanos. En la actualidad, la plataforma R4V indica que, para fines de enero de 2020, 192.460 venezolanos se encontrarían en una situación migratoria regular en la Argentina.

Según la Dirección Nacional de Migraciones, la población de venezolanos que ingresó en la Argentina entre 2014 y 2019 fue de 165.688 personas (con permiso de

residencia) en su mayoría con un alto grado de instrucción, pero que, a pesar de ella, un alto porcentaje se ubican en puestos de baja calificación. Es importante destacar que en Argentina la Ley de Migraciones de la democracia sancionada con el nº 25.871 en 2004 gira la política migratoria desde un enfoque de control y de seguridad hacia un enfoque basado en los Derechos Humanos. Este cambio de paradigma fue impulsado por el Gobierno de Néstor Kirchner, con fundamento en la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares de la ONU, de 1990, aún antes de que esta fuera ratificada por el país. Su perspectiva fue rupturista frente a las políticas migratorias vigentes, en tanto la persona migrante deviene centro y eje de las políticas migratorias, se convierte en sujeto que conjuga en sí los derechos y las responsabilidades que lo igualan con los nacionales, dejando de ser mero objeto de normas que le imponen obligaciones y condicionamientos sin contrapartida de derechos.

La Ley tiene el objetivo de reconocer y hacer efectivos los derechos de un colectivo integrado a la población argentina con alta vulnerabilidad. En este sentido, se incorporó el criterio de nacionalidad en la Ley de Migraciones mencionada. Efectivamente, el artículo 23 inc. I) de la ley argentina establece que los ciudadanos nativos de Estados Parte del Mercosur y Asociados pueden solicitar la residencia temporaria por dos años, prorrogable, con entradas y salidas múltiples. Se trata de un tipo de residencia que permite trabajar y otorga documento de identidad argentino.

Las premisas de la actual política migratoria de Argentina establecen que hay derechos que resultan fundamentales para el hombre por su calidad de ser humano y no por su lugar de nacimiento y que la regularidad migratoria es condición indispensable para que el migrante pueda insertarse plenamente en la sociedad de recepción, lo cual permite una incorporación con pleno derecho. La migración es un derecho humano y los migrantes son sujetos de derecho, tal como recoge la Declaración de Buenos Aires de 2013. Además, en la Argentina se tiene con los venezolanos una política más flexible en cuestiones migratorias. En febrero de 2018, Migraciones estableció “arbitrar medidas operativas y administrativas” con cada caso en particular para dar continuidad a los trámites migratorios y ayudar a los inmigrantes venezolanos con su residencia cuando se le presenten dificultades en obtener los documentos requeridos. En enero de 2019 se creó el Programa de Asistencia a Migrantes Venezolanos, que les facilita aún más el ingreso.

“Hay que quedarse en casa”, es el eslogan mundial para combatir la propagación del micro-organismo Covid-19 que no podemos controlar. Más temprano que tarde se encontrará el tratamiento adecuado para combatir al virus, y el mundo cambiará. Pero ¿qué pasa con los migrantes venezolanos en la Argentina que han llegado

hace muy poco tiempo? Producto de la precarización laboral, muchos trabajadores han perdido su fuente laboral o han sido suspendidos de la misma y se encuentran sin ingreso para enfrentar esta pandemia; situación que le cabe a un porcentaje importante de la población en Argentina y en el mundo, pero que a gran parte de los migrantes venezolanos les ha impactado con fuerza, al punto de dejarlos en la indigencia. Pero como hemos mencionado, la sociedad argentina ha tenido y tiene una vinculación muy receptiva sobre esta población migrante y la ayuda les llega no solo a través de la Asociación de Venezolanos en Argentina (Asoven), sino también del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Provinciales y Municipales, de los comedores comunitarios, iglesias, escuelas, las cuales comparten las comidas diarias, y los refugios donde pueden dormir e higienizarse. Aunque el cierre de fronteras no ha impedido que siga habiendo desplazamientos en distintas regiones del planeta por pasos no controlados, los venezolanos no se van de la Argentina debido a que es uno de los destinos sudamericanos más distantes de su país, con tramos aéreos costosos o con largas distancias terrestres para recorrer. Sin duda, un porcentaje importante de estos migrantes llegados de Venezuela se han convertido, como otros sectores de la sociedad argentina, en una población con alta vulnerabilidad, sin embargo, la solidaridad del pueblo argentino mantiene en alto aquellos valores que permiten ayudar a todos aquellos que están sufriendo las consecuencias de esta crisis por la que está atravesando la humanidad.

Los nuevos caminos que deja la crisis: evolución y gestión institucional de la migración venezolana en Bolivia

La inmigración de venezolanos en Bolivia, a lo largo de los últimos 15 años, se ha caracterizado por mantener un crecimiento moderado. A pesar de que su presencia no ha sido de gran peso relativo, su variación ha sido correspondiente con la tendencia regional. Para 2019 se registró la presencia de 7.294 venezolanos en territorio boliviano, siendo una cifra que se distancia de las definidas para 2012 (596), 2001 (543) y 1992 (300 – Cepal 2020; Organización de las Naciones Unidas 2020). Dentro de su dispersión territorial, la migración venezolana se ha focalizado principalmente en los Departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, dentro de los cuales se estima la presencia de 2.788, 2.764 y 1.050 venezolanos respectivamente (INE 2012 y Naciones Unidas 2020. Ver Mapa 3, Anexos). En menor medida, se ha establecido la presencia de venezolanos en departamentos de ubicación fronteriza, como los de Tarija (328), Chuquisaca (145) y Beni (120).

La historia reciente de la migración venezolana en Bolivia se debe a dos elementos transversales: el desarrollo de Bolivia como destino migratorio y la percepción

del país como territorio de tránsito. Estos procesos migratorios, a pesar de estar en vigencia durante los últimos 30 años, no han crecido significativamente hasta la existencia de dos escenarios contextuales. Por una parte, el inicio de la salida masiva de venezolanos bajo el régimen de Nicolás Maduro, que devinieron en una crisis humanitaria. Por otra parte, en Bolivia hubo dos escenarios que marcaron la acción estatal para atender la migración humanitaria: el contexto previo y posterior a la crisis política en Bolivia de 2019. Previo al golpe de Estado endiñado a Evo Morales en 2019, además de estar directamente influidas las relaciones diplomáticas bilaterales entre Bolivia y Venezuela por agendas de orden político que prevalecieron en escenarios de cooperación multilateral como Alba y Unasur, los procesos de movilidad humana de venezolanos hacia Bolivia no fueron significativos. Dentro de las iniciativas de control migratorio desarrollados desde 2015, además de corresponder al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del Mercosur, el cual fue firmado en 1991 como mecanismo para ayudar y facilitar la integración de los países miembros, se ha regido bajo los lineamientos de la Ley 370 de 2013. Con dicha normativa, Bolivia ha establecido un sistema de categorías y permanencias, dentro de las cuales están la Permanencia Transitoria, la Permanencia Temporal y la Permanencia Definitiva. De acuerdo a Cécile Blouin, Luisa Freier y Diego Acosta (2019: 13), la gestión boliviana para la regularización de la migración venezolana que, con la promulgación del Decreto Supremo nº 3.676 de 2018, se ha caracterizado en esta fase de la siguiente forma:

Desde octubre de 2018 se lleva a cabo un proceso de regularización para la población extranjera que resida hace seis meses en el país y que tenga intención de quedarse. El programa tiene vigencia de un año. Para acceder a él, los migrantes deben presentar la cédula de identidad o pasaporte, así como el certificado de antecedentes penales. Sin embargo, a pesar de estas medidas, bajo la administración de Evo Morales resaltó que, al igual que otros países que fueron “afines a Maduro, [...], han negado una crisis migratoria o política en Venezuela”, en la que su inasistencia al Proceso de Quito de 2018 “indica que el gobierno de Evo Morales todavía prioriza consideraciones de política exterior de la era chavista sobre respuestas humanitarias a la emigración venezolana” (Blouin, Freier & Acosta, 2019: 20 y 23).

Por otra parte, como resultado de la crisis política resultante de los comicios presidenciales de 2019, la cual derivó en la renuncia de Evo Morales y a la presidencia interina de Jeanine Áñez (2019-2020), supuso un giro de la política exterior boliviana, lo cual ha influido directamente en su ejercicio administrativo para la atención de la migración venezolana en el país. Además de reconocer a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela, lo cual quiebra con la alianza del proyecto bolivariano y las relaciones diplomáticas entre ambos países, ha establecido una proxi-

midad de Bolivia a los procesos de articulación política dentro del Grupo de Lima como mecanismo de presión diplomática en contra de Nicolás Maduro. Respecto al proceso migratorio, Bolivia generó mecanismos de visado comunitarios como la Tarjeta Andina de Migración (TAM) y la Visa Mercosur para otorgarles regularización migratoria.

En adición, con lo establecido en la Ley 370 de 2013, se otorgaron permisos de permanencia temporal por concepto de refugio y de responsabilidad democrática. Si bien Bolivia no ha profundizado sus esfuerzos para la atención humanitaria mediante su vinculación al Proceso de Quito, las medidas implementadas por la presidencia interina de Áñez demuestran un cambio significativo sobre la postura y asunción de la situación migratoria de los venezolanos al nivel nacional y regional.

Como resultado de los diversos procesos de integración regional articulados en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur, Bolivia ha desarrollado elementos institucionales importantes para la movilidad humana. Por una parte, desde el plano de la CAN, Bolivia contiene la capacidad de emitir la Tarjeta Andina de Migración (TAM) como mecanismo de regularización migratoria. Asimismo, se destacan los espacios creados en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de los cuales su directriz está materializada en la Decisión 501 de 2001 para el establecimiento de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).

De acuerdo con la vigencia de la Decisión 501 de 2001 de la CAN referente al manejo de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), siendo estos definidos por el Artículo 1 de esta normativa como “los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en las que se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera coordinada”. A partir de ello, la funcionalidad de las ZIF pretende la composición de acciones que cumplan las disposiciones estipuladas en el artículo 9 de esta Decisión, los cuales abarcan labores relacionadas con el manejo conjunto de estos complejos migratorios, entre ellos el de control migratorio.

A pesar de ser parte de este eje de integración, Bolivia tiene un comportamiento propio dentro de su condición geopolítica respecto a los procesos migratorios de la migración venezolana. Por ejemplo, “el eje del Pacífico Sur (Colombia-Ecuador-Perú-Chile) es el que concentra el mayor número de migrantes venezolanos, en los que el peso demográfico de esta población supone una problemática simultánea de labores de registro y control migratorio transfronterizos, acompañada con la gestión sociopolítica de su vinculación social y económica, junto con la labor operativa de garantizar las migraciones transitorias hacia otros países” (Polo et al., 2020: 94).

Pese a la vigencia de este flujo migratorio, que abarca casi la totalidad de los países miembros de la CAN, Bolivia no es un tramo directo del comportamiento migratorio, ya que la existencia de destinos de principal afluencia como Perú, Argentina y Chile han puesto a Bolivia como una opción secundaria. No obstante, debido a las diversas problemáticas y riesgos vigentes en la frontera entre Perú y Chile, en la cual solo se dispone de un complejo fronterizo (Santa Rosa-Chacalluta), Bolivia puede mostrarse como un país que sirve de plataforma de traspaso hacia Chile por pasos que tienden a estar menos regulados por las propias condiciones climáticas y geográficas de esta frontera.

Desde este eje migratorio, el ingreso al país se suele realizar en las inmediaciones de los Puestos Fronterizos de Desaguadero y Kasani, ubicados en las proximidades del lago Titicaca y de la ciudad de La Paz. Estos puestos, cobijados desde la figura de las ZIF, mantienen un seguimiento de los flujos migratorios de forma binacional, bajo los parámetros de control determinados en la Decisión Andina 501 de 2001. A partir de este tránsito, existen diversas rutas que pueden corresponder al interés del migrante por llegar a un destino en específico, así como también por las diversas circunstancias que le acompañen en su viaje. Para el caso de Chile, los Pasos Fronterizos predilectos para estos tramos son Pisiga, Avaroa y Tambo Quemado, los cuales dirigen sus tramos hacia ciudades como Ollagüe, San Pedro de Atacama, Iquique y Antofagasta que, dentro de la red panamericana de carreteras, están conectadas con ciudades como Santiago y las otras urbes principales del país.

Sin embargo, tanto por razones geográficas como por la existencia de regímenes internacionales de cooperación e integración, Bolivia cuenta con otra variante de flujos migratorios, en el denominado eje migratorio Amazonas-Río de la Plata (Polo et al., 2020), que se caracteriza por ser de menor dimensión estadística al del eje Pacífico Sur, pero de desarrollar grandes distancias de migración que inician desde la frontera entre Venezuela y Brasil (Santa Elena de Uairén y Pacaraima), hacia las ciudades del Cono Sur y del Sur de Brasil, como Buenos Aires, Montevideo, Asunción, Rio de Janeiro y Sao Paulo. La particularidad de este tramo radica en los diversos riesgos de estos movimientos migratorios, con tramos terrestres y fluviales para, con las diversas ramificaciones, llegar a Bolivia.

A través del eje Boa Vista-Manaus-Porto Velho, los migrantes tienen dos posibles entradas al país. Por una parte, en la ribera del río Mamoré-Madeira, atraviesan el afluente en embarcaciones llegando al Puesto Fronterizo de Guayamerín, próximo a la ciudad de Riberalta en el departamento de Beni, para hacer conexión con otras ciudades del oriente boliviano como Trinidad, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra. Por otra parte, mediante un tramo terrestre hasta la ciudad de Rio Branco y,

en dirección hacia el punto trifinio entre Brasil, Perú y Bolivia, se cruza hacia la ciudad de Cobija en el departamento de Pando; locación cercana que confluye con la existencia de algunos flujos de venezolanos dirigidos hacia Perú mediante el puesto de Iñapari que confluye con el Punto Fronterizo boliviano de Bolpebra. Esta ruta, a pesar de ser mucho más difícil de transitar por condiciones de infraestructura y distancia, es una conexión directa con el oriente boliviano, en el cual localidades como Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba son algunas de las principales ciudades de aglomeración de venezolanos en Bolivia.

La disposición de estos procesos de tránsito migratorio, además de las diversas hipótesis de salida de venezolanos hacia Brasil (San Vicente, San Matías y Puerto Suárez-Cuiabá y Corumbá), Paraguay (Hito Villazón y Cañada Oruro-Asunción), y Argentina (Villazón, Bermejo y Yacuiba-La Quiaca, San Salvador de Jujuy y Salta), obedece a los diversos esfuerzos diplomáticos de proximidad e integración fronteriza de Bolivia para su ingreso al Mercosur.

De acuerdo con Claudio Briceño (2015), los proyectos de integración fronteriza fueron adquiriendo relevancia donde los límites se fueron doblando a grandes espacios de extensión territorial-recursos-población, llegando a pactarse procesos de asociación entre países ante la perspectiva de un protocolo específico de integración fronteriza, tal como se indica en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo Binacional de 1988. Las fronteras reciben así una nueva valorización, no en los términos referentes a las diferencias económicas y socioculturales entre las poblaciones que viven en estas regiones, sino en la búsqueda del equilibrio de las asimetrías, concretando la negociación y resolución de las diversas controversias.

A raíz de lo anterior, en concordancia con algunos de los lineamientos de administración fronteriza implementados en la organización homóloga en la región de los Andes –Comunidad Andina de Naciones–, se pretende como meta final el establecimiento pleno de la figura de las Zonas de Integración Fronteriza en este espacio de cooperación regional. No obstante, el desarrollo de integración fronteriza se ha aplicado mediante dos tipos de estructuras: los Comités de Frontera y las Comisiones Mixtas, las cuales aplican diversos esquemas de coordinación política sobre control aduanero y migratorio. A pesar de la existencia de diversos mecanismos de cooperación internacional entre los ejes migratorios referidos, la existencia de condiciones fronterizas de difícil monitoreo por motivos geográficos y climáticos, así como la presencia de algunos espacios de interacción transfronteriza como plataforma de operación logística para la Delincuencia Organizada Transnacional, entre otros, suponen diversos retos que deben ser atendidos de forma multidimensional por el Estado boliviano en sincronía con las diversas instituciones internacionales.

Conclusiones

El éxodo venezolano ha cambiado o más bien se ha transformado en un hecho prioritario en la agenda migratoria de América del sur. Chile, Argentina y Bolivia han implementado políticas específicas (permisos transitorios y visas especiales) pero no han sido suficientes, requiriéndose una mayor coordinación y colaboración regional. Las nuevas leyes y políticas deben responder a, al menos, dos desafíos: la adecuada respuesta a las necesidades de una población migrante a quienes se les debe garantizar un trato digno basado en el respeto a los derechos humanos; y atender las resistencias sociales de los nacionales frente a la migración, a la cual se le suele atribuir el desmejoramiento de las condiciones del trabajo, originando comportamientos xenófobos, principalmente en las zonas de frontera. En este sentido, los migrantes venezolanos/as se encuentran viviendo en Chile una coyuntura crítica desde 2019, dado el endurecimiento de la política migratoria, el requisito de visa consular y la llegada creciente de connacionales por pasos no habilitados.

Los mayores flujos de población venezolana han llegado a Colombia, Perú, Chile y Argentina dentro de América del Sur, sin embargo, la posición geoestratégica de Bolivia es vital para el desarrollo de la confluencia de movimientos migratorios de venezolanos que buscan, además de establecer nuevos destinos donde construir sus proyectos de vida, crear rutas y redes de operación logística para los nuevos migrantes que decidan transitar por este país hacia alguno de los Estados vecinos. Con el restablecimiento del orden político que, tras los diversos sucesos que acontecieron sobre la contienda electoral por la Presidencia y el Senado, la importancia de la inmigración venezolana en Bolivia requiere de un tratamiento al nivel de una política de Estado que, concatenada con los esfuerzos regionales que se sobrelapan en su jurisdicción (CAN y Mercosur), pueda ser un nodo de articulación regional que permita, no solamente una mayor gobernanza de la diáspora venezolana como población residente y en tránsito, sino que también se fortalezcan las garantías de los derechos y libertades fundamentales de esta población a nivel regional.

Con la pandemia del Covid-19 se pasará a un sistema selectivo mucho más controlado que lo que estaba sucediendo hasta un poco antes de que se cerraran las fronteras en 2020. Probablemente, la apertura dependerá de múltiples factores que implican el refuerzo de los controles migratorios aéreos, fluviales y terrestres. El temor se instalará no solo en la memoria colectiva, sino que será parte de la estructura de nuestro próximo futuro. Quizás, también, no deja de ser un deseo, aparecerá la cordura y la solidaridad se convierta en una parte sustancial de nuestra cotidianidad, en que las sociedades se transformen y sean más justas y nos permitamos acercarnos a la igualdad y a la unificación de criterios para que podamos vivir

mejor, abriendo las fronteras y generando procesos de regularización e incorporación social, para que todos/as puedan circular y vivir libremente en un único mundo con una única humanidad.

Referencias

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR-UNHCR. Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM, 2019. Disponible en: <<https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>>.

ARUJ, Roberto. *La migración de venezolanos en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Eduntref, 2018a.

_____. El resquebrajamiento de las representaciones imaginarias socioculturales en los procesos migratorios. *Revista Papeles de Población*, Año 4, n. 17, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población – UAEM, 2018b.

_____. *Migraciones, disciplinamiento y control global. Del sujeto colectivo a la masificación*. Buenos Aires: Editorial EDUNTREF, 2015.

_____. Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica. *Papeles de Población*, n. 55, México, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 2008.

_____. *Por qué se van. Exclusión, frustración y migraciones*. Buenos Aires: Promeeteo, 2004.

BLOUIN, Cécile; FREIER, Luisa Feline; ACOSTA, Diego. *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas* (Documento de Trabajo Agenda 2030). Madrid: Fundación Carolina, 2019.

BRICEÑO, Claudio. . Los Proyectos de Zonas de Integración Fronterizas en el Mercosur: Espacio de Unión–Conflicto. *Aldea Mundo*, v. 20, n. 40, p. 59-70, 2015.

CALELLO, Hugo. *Los venezolanos expulsados por la guerra. Ensayo*. Buenos Aires, 2018.

CALELLO, Hugo; NEUHAUS, Susana (Comp.). *El fantasma socialista y los mitos hegemónicos. Gramsci y Benjamin en América Latina*. Buenos Aires: Herramienta, 2010.

CANCILLERÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. 2019. Disponible en: <<https://>

www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/proceso-de-quito-reunion-regional-en-buenos-aires-por-migracion-venezolana.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Resolución 2/18, 2018. Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (Cepal). Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (Imila) [bases de datos de censos para países latinoamericanos y del Caribe], 2018. Disponible en: <<https://www.goo.gl/RkVklf>>. Consultado en: 13 Mar. 2020.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). Decisión 501 de 2001 sobre Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina, 2001.

DEUTSCHE WELLE (19 Dec. 2019). “Bolivia dará refugio a 200 venezolanos que huyeron por ‘persecución política’”.

DOMENECH, Eduardo. Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de control con rostro humano. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis. Revista Latinoamericana*, v. 35, p. 1-21, 2013.

GISSI, Nicolás; GHIO, Gonzalo; SILVA, Claudia. Diáspora, integración social y arraigo de migrantes en Santiago de Chile: imaginarios de futuro en la comunidad venezolana. *Revista Migraciones*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2019.

GUERRERO, Modesto. *Venezuela 10 años después, dilemas de la Revolución Bolivariana*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta, 2009.

INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE ARGENTINA (INDEC). *Censo Nacional de 2012*, 2012.

_____. *Censo Nacional de 2010*, 2010.

_____. *Censo Nacional de 2001*, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE CHILE (INE). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE CHILE (INE); DEPARTAMENTO DE EXTRANJERÍA Y MIGRACIÓN (DEM). *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2019*. Informe técnico: desagregación regional y comunal, 2020.

MÁRMORA, Lelio. *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2004.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *International migrant stock database 2019*, 2020.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región. Grupo de trabajo de la OEA, 2019. Disponible en: <<https://www.oas.org/docs/grupo-trabajo-venezuela/informe-preliminar-mar-2019/es/Informe%20preliminar%20sobre%20las%20crisis%20de%20migrantes%20y%20refugiados%20venezolanos%20en%20las%20regi%C3%B3n.html>>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM); ALTO COMISIONADOS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR, CAREF). *Venezolanos/as en Argentina. Un panorama dinámico (2014-2018)*. Buenos Aires: OIM, 2019.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Perfil migratorio de Bolivia*, 2011.

R4V. *Plataforma Regional de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela*, 2020. Disponible en: <<https://r4v.info/en/situations/platfor>>.

POLO, Sebastian. Un vitral empolvado: historia y procesos de la migración en el oriente boliviano. *Revista Nova et Vetera*, v. 5, n. 46, 2019.

POLO, Sebastián; GISSI, Nicolás; RAMÍREZ, Jacques; OSPINA, Pilar; PINCOWSKA CARDOSO, Bárbara. Evolución y rutas de la migración venezolana en América del Sur. In: IZCARA, S. P.; IANZ, F. *Migración y seguridad fronteriza*, p. 91-108. Madrid: Editorial Dykinson – UAT, 2020.

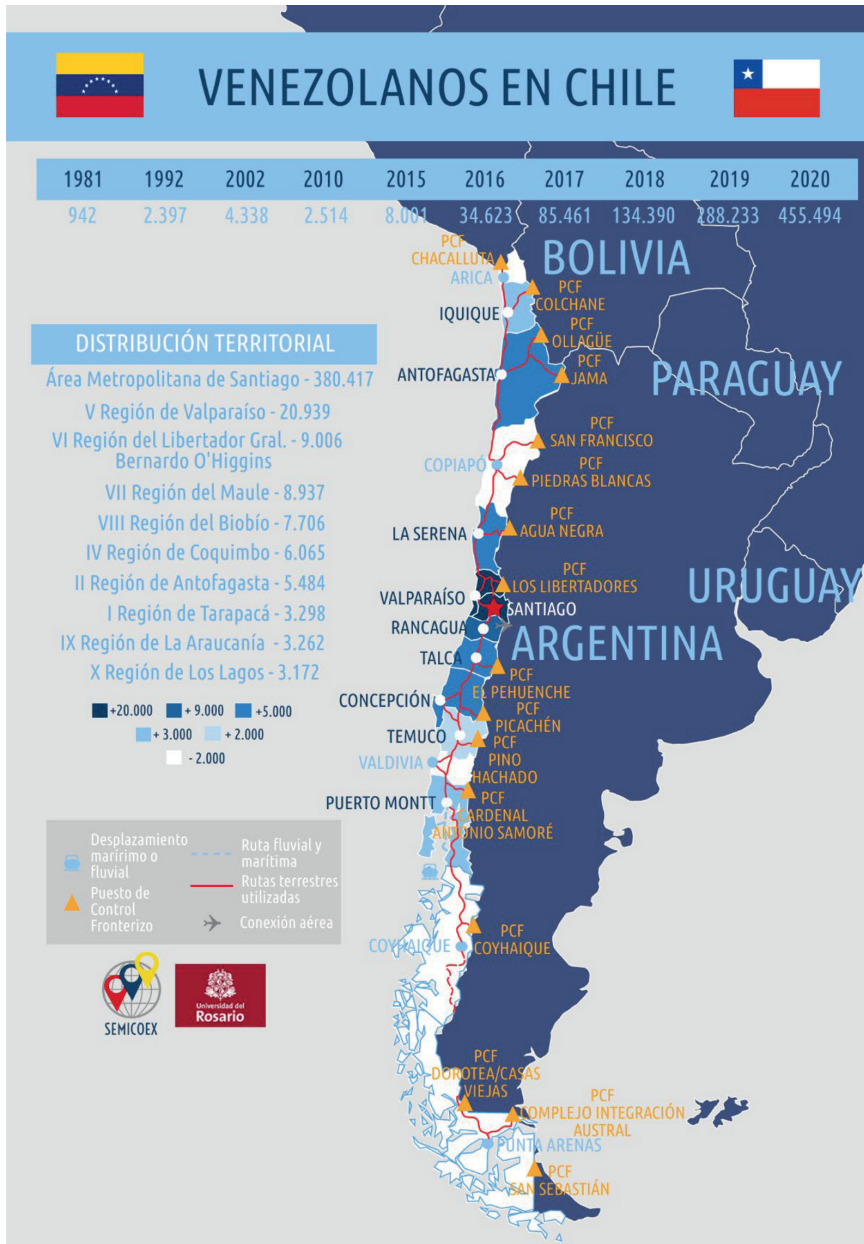
POLO ALVIS, S.; SERRANO LÓPEZ, Enrique; TRIANA BARRAGÁN, Francelly. Nuevos retos en el tercer país: migraciones y gestiones administrativas de la frontera colombo-venezolana. *Opera*, v. 23, p. 27-57, 2018.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Geopolítica y geocultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial*. Barcelona: Kairós, 2007.



Anexos

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN, RUTAS MIGRATORIAS Y DISPERSIÓN TERRITORIAL
DE LA DIÁSPORA VENEZOLANA EN CHILE



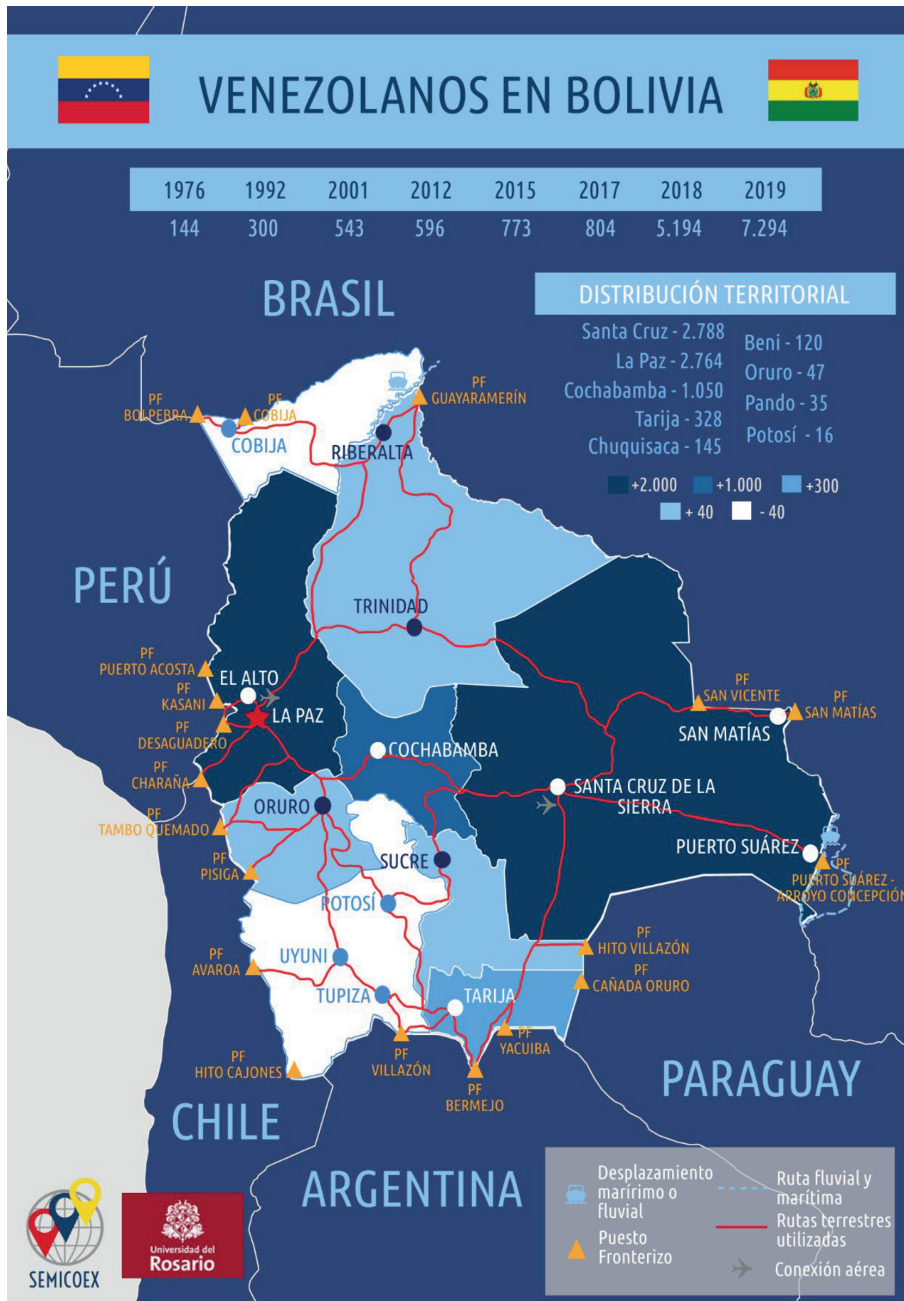
Fuente: Elaboración propia basada en información del Instituto Nacional de Estadística (2018), y de la Organización de las Naciones Unidas (2020).

GRÁFICO 2
 EVOLUCIÓN, RUTAS MIGRATORIAS Y DISPERSIÓN TERRITORIAL
 DE LA DIÁSPORA VENEZOLANA EN ARGENTINA



Fuente: Elaboración propia basada en información del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2001 y 2010), de la Cepal (2020) y de la Organización de las Naciones Unidas (2020).

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN, RUTAS MIGRATORIAS Y DISPERSIÓN TERRITORIAL
DE LA DIÁSPORA VENEZOLANA EN BOLIVIA



Fuente: Elaboración propia basada en información del Instituto Nacional de Estadística (2012), de la Cepal (2020) y de la Organización de las Naciones Unidas (2020).

