



Fragmentación regional, gobernanza migratoria global e imperialismo de frontera: las respuestas del Mercosur frente a la migración venezolana entre 2015 y 2022¹

Regional Fragmentation, Global Migration Governance, and Border Imperialism: MERCOSUR's Responses to Venezuelan Migration Between 2015 and 2022

Carolina
Martirena Vimercatti

🏠 Doctora en Estudios de Migración
por El Colegio de la Frontera Norte
✉ caromartirena@gmail.com
🌐 <https://orcid.org/0009-0008-4117-9082>
📍 México

Recibido: 4-enero-2026
Aceptado: 19-mayo-2026
Publicado: 15-julio-2026

Cómo citar este artículo:

Martirena Vimercatti, C. (2026). Fragmentación regional, gobernanza migratoria global e imperialismo de frontera: las respuestas del Mercosur frente a la migración venezolana entre 2015 y 2022. *Estado & comunes*, 2(23), 111-136. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.467

Estado & comunes
Revista de políticas y problemas públicos.
N.º 23, vol. 2, julio-diciembre 2026, pp. 111-136
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Quito-Ecuador.
ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245
https://doi.org/10.37228/estado_comunes.467



¹ Este artículo deriva de la tesis doctoral titulada *Las respuestas sociales estatales en el Mercosur para la migración venezolana: entre los derechos humanos y el imperialismo de frontera*, presentada para obtener el grado de Doctora en Estudios de Migración de El Colegio de la Frontera Norte en México. La tesis se encuentra publicada en este enlace: <https://posgrado.colef.mx/tesis/20221716/>

Resumen

Este artículo examina la respuesta social del Mercosur ante la migración venezolana entre 2015 y 2022, desde un enfoque teórico que articula la gobernanza migratoria global con el concepto de imperialismo de frontera propuesto por Harsha Walia. La metodología es cualitativa e integra entrevistas semiestructuradas y análisis documental. Los hallazgos evidencian la ausencia de criterios compartidos entre los países miembros del Mercosur, con disparidades en orientaciones políticas que derivaron en una fragmentación regional frente al fenómeno migratorio. La respuesta adoptada osciló entre cuatro modalidades: estereotipada, difusa, improvisada e integrativa, sin anclaje en las realidades territoriales específicas. Se concluye que la gestión estuvo coconducida por agencias de la ONU —en particular, Acnur y OIM— que, bajo el discurso de los derechos humanos, desplegaron prácticas tutelares orientadas a clasificar, contener y administrar a las poblaciones migrantes. Lejos de garantizar derechos, las respuestas reforzaron modelos de gestión sustentados en la restricción, la selectividad y control de las migraciones internacionales en condiciones de vulnerabilidad.

Palabras clave: derechos humanos, fronteras, imperialismo, Mercosur, respuestas, Venezuela.

Abstract

This article examines the Mercosur's social response to Venezuelan migration between 2015 and 2022, from a theoretical framework that articulates global migration governance with the concept of border imperialism proposed by Harsha Walia. The methodology is qualitative and integrates semistructured interviews and documentary analysis. The findings reveal the absence of shared criteria among Mercosur members, with marked disparities in political orientations that led to profound regional fragmentation in addressing the migratory phenomenon. The response adopted oscillated among four modalities: stereotyped, diffuse, improvised, and integrative, without grounding in specific territorial realities. It is concluded that the management was coled by UN agencies —particularly UNHCR and IOM— which, under the discourse of human rights, deployed tutelary practices aimed at the classification, containment, and administration of migrant populations. Far from guaranteeing rights, the responses provided reinforced management models based on restriction, selectivity, and control of international migration under conditions of vulnerability.

Keywords: human rights, borders, imperialism, MERCOSUR, responses, Venezuela.

1. Introducción

Desde 2014, Venezuela atraviesa una crisis humanitaria compleja y multidimensional que devino en una migración masiva, progresiva y vigente. Si bien las trayectorias no fueron homogéneas, se evidencia que la migración venezolana se orientó hacia países latinoamericanos. Colombia, Brasil, Ecuador, Perú y Chile recibieron la mayor proporción de esta migración (OIM, 2022; Gandini *et al.*, 2019). Asimismo, los países del Cono Sur —que incluye a Brasil como Estado fronterizo con Venezuela— ocuparon una posición inferior en cuanto a cantidad de personas migradas pero relevante respecto a sus acciones (R4V, 2026).

Este fenómeno se enmarca en un contexto global signado por el auge del control y la vigilancia de las migraciones en condiciones de vulnerabilidad que se concreta en el Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular de las Naciones Unidas (Domenech, 2020). Los países receptores de migración venezolana en América del Sur —en especial—, aquellos que integran el bloque Mercosur, estuvieron tensionados entre políticas preexistentes asociadas con la libertad de circular, la cooperación regional y la protección de los derechos, y los nuevos paradigmas que abogan por la gestión y administrar los flujos migratorios.

Desde entonces, hubo un aumento de los controles migratorios con criterios de condicionalidad y selección, y cierres de las fronteras, como dispositivos de una macropolítica global que busca dominar a las movilidades humanas colocándolas como **chivo expiatorio** del sistema neoliberal quebrado (Martirena, 2025). A esta forma de hacer política migratoria, Walia (2021) la definió como imperialismo de frontera. En otras palabras, se trata de un sistema de narrativas y métodos tecnocráticos que, centrados en la gobernanza migratoria global, clasifica, racia-liza y controla a las personas migrantes desde relaciones de poder neocoloniales y asimétricas que buscan mantener las estructuras desiguales y acumulativas del sistema neoliberal y neoimperial.

En este marco se sitúa este artículo: en las políticas de protección que transitan hacia políticas hostiles, de contención y selección, donde la migración se construye como amenaza y riesgo, y que legitima múltiples prácticas de control como la detención, la expulsión y el rechazo en las fronteras (Domenech, 2020). Por ende, nos interesa abordar las respuestas sociales desplegadas por el Mercosur para atender a la migración venezolana entre 2015 y 2022, y el lugar en el que se situó la gobernanza migratoria global como estrategia integral y consensuada que concreta en la práctica al imperialismo de frontera.

Se escoge este caso por varias razones. En primer lugar, porque frente a una Unasur debilitada institucionalmente (Márquez, 2022), el Mercosur estuvo activo

durante el período de mayor crisis migratoria que comprende este artículo. En segundo lugar, mantuvo sus instrumentos de residencia, libertad de circular y movilidad —como el Acuerdo sobre Residencia (Mercosur, 2002) y el Estatuto de la Ciudadanía (Mercosur, 2010)— que entraron en tensión a partir de 2015 cuando Brasil y Argentina endurecieron los discursos y las medidas internas contra los migrantes (Brumat y Vera, 2024).

En tercer lugar, el Mercosur adoptó una posición institucional que derivó en la suspensión de Venezuela del bloque en 2017 al aplicar la cláusula democrática que consta en el Protocolo de Ushuaia (Mercosur, 1998). La medida no generó un acuerdo propio derivado de las instancias particulares del bloque para proteger o asistir a población venezolana migrante, como extender el Acuerdo de Residencia (Acosta *et al.*, 2019). Esto contraviene el régimen de movilidad relativamente liberal que caracterizaba a la región a principios del siglo XXI y derivó en “dificultades para obtener un permiso de residencia” amparado en estos acuerdos y estatutos (Acosta *et al.*, 2019, p. 7).

Por su parte, la delimitación temporal del estudio responde a dos razones. Primero, porque a partir de 2015 surgió la idea de una grave crisis migratoria que quedó plasmada en documentos como la Declaración de Quito (ONU, 2018b) y que motivó la creación de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) en 2018. Dicha plataforma constituyó un hito en el liderazgo de las agencias de la ONU en la configuración de una gobernanza migratoria global con anclaje regional orientada a coordinar —de manera externa— la respuesta frente a la migración venezolana (Blouin, 2021).

Luego, hacia 2022, la migración se diversificó: no solo con migración hacia países vecinos, sino también, reemigración hacia otros destinos como Estados Unidos, México, España y otros países europeos. Para Osorio y Phélan (2020) la pandemia por covid-19 redujo el flujo de los migrantes venezolanos de 1,7 millones de personas a 2018-2019, a 0,6 millones en 2020, y luego un repunte en 2021-2022 con 1,3 millones. De modo que, el flujo migratorio venezolano luego de la covid-19 cambió: no solo ocurre en sentido sur-sur.

Asimismo, en un escenario donde los estudios académicos, desde una perspectiva regional, sobre la migración venezolana y la actuación del Mercosur son escasos, resulta oportuno contrastar la postura y narrativa tradicional del bloque con las acciones efectivamente ejecutadas. Este enfoque nos aproxima a las respuestas sociales diseñadas por el Mercosur desde el enfoque del imperialismo de frontera, las tensiones producidas desde los instrumentos de derechos humanos, y las formas

de hiperintervención y gobernanza migratoria global que promueven las agencias de la ONU financiadas por los países del norte global (Mallimaci *et al.*, 2021).

1.1. Metodología

La metodología de esta investigación es cualitativa. Partió de revisar documentos y aplicar nueve entrevistas semiestructuradas como técnicas de recolección de datos. Se procedió, en primer lugar, a revisar normativa, resoluciones, actas, planes, informes y comunicados producidos tanto por los Estados fundadores del Mercosur, como por instancias técnicas del bloque, en especial, el Foro Especializado Migratorio (FEM), el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos (IPPDH) y el Instituto Social del Mercosur (ISM). También, se tuvieron en cuenta documentos producidos por organismos internacionales como la OIM y el Acnur.

De esta revisión, se escogieron intencionalmente cerca de 40 documentos con base en los siguientes criterios: que hayan sido elaborados entre 2015 y 2022; que aborden el tema migratorio, la libertad de circular o movilidad humana, en especial, venezolana; que fueran de acceso público y abierto, de fácil consulta en la web. Los hallazgos que resultan de esta revisión se organizaron en dos tablas: la primera contiene la respuesta contextual de los Estados fundadores y el Mercosur sobre la migración; la segunda, las respuestas del bloque y de los Estados hacia la migración venezolana.

Se efectuó un análisis de contenido en el que se encontró que la mitad de las medidas, tanto de los Estados fundadores como del Mercosur, se centran en la gobernanza migratoria, el refuerzo del control fronterizo, injerencia de las agencias de la ONU y ausencia de acciones compartidas. La otra mitad se asocian con el enfoque de derechos humanos, la atención a la vulnerabilidad, el acceso a servicios, la integración social, ayuda humanitaria y regularización. Con estos datos, se procuró, no describir las medidas adoptadas, sino problematizar los sentidos subyacentes de las respuestas, los campos de acción en donde se condensó, su alineamiento o distanciamiento del imperialismo de frontera o el enfoque de los derechos humanos que contiene.

De manera complementaria, se efectuaron nueve entrevistas semiestructuradas a actores clave. El objetivo fue conocer las experiencias sobre cómo los Estados respondieron a la migración de venezolanos frente a temas como la protección internacional, políticas migratorias, protección social, vivienda y otros. En la muestra intencionada, hay funcionarios y exfuncionarios públicos, integrantes de las instancias de apoyo del Mercosur, representantes de agencias y referentes de la sociedad civil vinculados con este tema.

Las entrevistas se concretaron de manera virtual en el segundo semestre de 2024, cada una con una duración entre 60 y 80 minutos. Fueron grabadas —previa autorización— y transcritas para su posterior análisis. Cada persona entrevistada

firmó un consentimiento informado en el que se aseguró la confidencialidad de sus datos, filiación institucional, cargo e información brindada. Los aportes de este artículo se presentarán de manera anonimizada; de la misma manera, por temas de espacio, no se reflejará la totalidad de los hallazgos, ni entrevistas.

2. Imperialismo de frontera y gobernanza migratoria global

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de la ONU (2018a) no solo es un acuerdo entre países para controlar la migración y proteger al migrante, implica la concreción de un nuevo paradigma mundial instaurado por el norte global a las migraciones provenientes del sur, considerado por Walia (2021, p. 29) como imperialismo de frontera. Desde este enfoque, “las violencias y precariedades del desplazamiento y la migración se crean y mantienen de forma estructural, incluso a través del sometimiento imperial, la criminalización de la migración, la jerarquía racial de la ciudadanía, y la explotación obrera mediada por el Estado”.

En tal sentido, las fronteras operan como una contención racial, social y espacial para proteger el capital a partir de controlar y brindar seguridad a las migraciones mediante cuatro formas de gobernanza: la exclusión, dispersión territorial, inclusión mercantilizada y control discursivo. Para Walia (2021), el concepto de migrante es en sí mismo una construcción del norte global que permite subordinar a las personas desde el poder desigual del Estado, quien construye y dota de sentido a las categorías de ilegal, irregular y no nacional (Sayad, 2008) que busca incidir en diversas formas de explotación laboral-neoliberal. En el mismo sentido, Fraser planteó que

los Estados poderosos optaron por construir sujetos expropiables en áreas alejadas, en zonas periféricas del sistema capitalista mundial saqueando los rincones más alejados del planeta, las potencias coloniales europeas seguidas por un Estado imperial estadounidense convirtieron a millones de personas en súbditos portadores de esas características: desprovistos de protección política listos y preparados para la confiscación. (2023, p. 76)

En el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular se concreta el imperialismo de frontera como política dominante que, si bien reconoce los derechos y las vulnerabilidades, mantiene intacta la capacidad del Estado de clasificar, filtrar, regularizar, contener o devolver a los migrantes desde el principio de soberanía y gestión de las migraciones. Así,

los Estados podrán distinguir entre el estatus migratorio regular e irregular, incluso al decidir con qué medidas legislativas y normativas aplicarán el Pacto Mundial, teniendo en cuenta sus diferentes realidades, políticas y prioridades, y los requisitos para entrar, residir y trabajar en el país. (ONU, 2018a, p. 5)

Aunque esto lleva a una discusión más profunda sobre el principio de soberanía nacional y el principio de movilidad como parte del catálogo de derechos

humanos, no menos importante es la discusión sobre el arte de gobernar planteado por Foucault (2014), el cual se ejerce desde el poder. Sobre el Estado recae el rol de proteger los intereses del capital transnacional y, por ende, debe controlar y neutralizar todo aquello que ponga en riesgo las relaciones sociales que permiten su acumulación.

La gobernanza migratoria global planteada por la ONU (2018a) se convierte en un dispositivo cuando la cooperación internacional organiza, financia o condiciona prácticas concretas acerca de la gestión del **problema social**. Esta dinámica se sustenta en nuevos acuerdos institucionales de carácter regional, como el Proceso de Quito (ONU, 2018b) que representa un consenso para abordar la migración venezolana, con financiamiento de diversos países del norte global y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Según Domenech (2018), estas formas responden a la emergencia por regular la movilidad y por generar un régimen de las migraciones, como modelo supranacional que se consolida en la década de 1990 y que traza las líneas gruesas del abordaje político estructural desde la gestión y gerenciamiento de las movilidades humanas. En tal sentido, el Estado conduce a sus instituciones desde las lógicas y dinámicas de la *migration management* (Domenech, 2018). La gestión de la migración (en español) se caracteriza por tener una visión del gerenciamiento de la migración; apertura regulada y selectiva de los migrantes; la gestión interestatal con instrumentos de intervención comunes; visión economicista donde se pretende minimizar los gastos e inversiones; medidas de cierre de fronteras y regularización.

Mezzadra (2005) también reflexionó sobre esta gobernanza migratoria. Su tesis está basada en la idea de que el espacio global y los movimientos de personas se gerencian desde un enfoque productivista y de acumulación capitalista. Es decir, los Estados administran a los migrantes para mantener el *statu quo*, generar y regenerar nuevas relaciones de explotación. Entonces, lo que se presenta como cooperación internacional es en realidad una frontera vertical (Brambilla, 2015) que administra la movilidad, pero que no transforma las condiciones que producen la precariedad migrante.

Esta gobernanza se ejerce mediante la tutela asistencialista y filántropa de agencias de la ONU, especialmente, Acnur y OIM. Acompañar, reasentar, monitorear y brindar apoyo a los Estados son algunas acciones de tutelaje, canalizadas en la figura del migrante o refugiado, en tanto útiles para conocer sus datos personales, proyectos migratorios, rutas, estrategias de sobrevivencia y desplazamiento. Nejamiks (2016, p. 26) planteó respecto a esto que “las conceptualizaciones en torno al movimiento de personas y las políticas propuestas por los organismos internacionales [...] se encuentran definidas por una colonialidad del poder claramente ‘visible’”. Santi *et al.* (2021) también consideraron que esta gestión está

vinculada con la noción de gobernabilidad y la perspectiva neoliberal, posicionada, orquestada y vehiculizada por la OIM y Acnur.

3. Acercamiento a la crisis humanitaria en Venezuela

La migración venezolana es un fenómeno sistemático que responde al deterioro de la democracia y las condiciones económicas de Venezuela desde 2015 (Gandini *et al.*, 2019). Desde los estudios migratorios, esta se reconoce como una migración forzada y no como un éxodo, ya que este último suaviza las fuerzas expulsivas que operan para que esa migración se produzca en determinadas condiciones.

Para comprenderla con mayor precisión, también es necesario despojarse de la categoría de flujos mixtos que comprende los conceptos de migrantes y refugiados (OIM, 2009); para Bialas *et al.* (2025), estos son constructos que producen efectos concretos sobre las personas para volverlas administrables por los Estados, las agencias internacionales y los dispositivos humanitarios. Para Carling (2023), la creación e indiferenciación de y entre estas categorías —la de migrantes y refugiados— son reflejo de los intereses particulares y las luchas de poder entre agencias de la ONU, que luego de 2015 forman parte del lenguaje común. Esto “refleja la fragilidad del sistema de protección internacional [...] [y] los intereses y estrategias detrás de esta clasificación” (Blouin, 2021, p. 156).

Desde 2014, Venezuela se convirtió en un entorno adverso para desarrollar una vida cotidiana digna (Human Rights Watch, 2018), marcado por proyectos precarizados y múltiples formas de violencia estatal. Se sumó una respuesta internacional que, al clasificar, tutelar y administrar la movilidad venezolana —junto con los Estados receptores—, contribuyó a profundizar la vulnerabilidad de esta población.

El Consejo de Derechos Humanos (2019) de Naciones Unidas expresó su preocupación por la grave crisis social y económica de Venezuela cuyo impacto era desproporcionado y diferenciado en la niñez, personas con discapacidad, pueblos indígenas y otros segmentos. Instó a la comunidad a prestar su apoyo y a la Acnur monitorear la situación, con el fin de preparar un par de informes sobre los hechos en Venezuela. En 2019, la ONU decretó un estado de crisis humanitaria compleja en Venezuela enfocada multidimensionalmente desde el deterioro de las condiciones de vida, alimentación, salud, agua y saneamiento, y educación de la población.

En 2018 un informe de la FAO, OPS y Unicef (2018) observaron el incremento de personas con inseguridad alimentaria en Venezuela y lo consideraron como el segundo país de la región que requería de una atención especializada, por detrás de Haití. Pero este impacto fue más sistémico ya que se asocia con la precarización económica y los déficits de disponibilidad de alimentos. Así lo reveló Hum Venezuela (2020) quien dio cuenta que a marzo de 2020 el 68 % de hogares no contaba con acceso suficiente a alimentos y que entre el 34 y 49 % de personas adultas debieron privarse de alimentos por su alto costo o escasez.

Por su parte, Azkoul *et al.* (2019, 56), basados en información del Ministerio de Salud, señalaron que el desfinanciamiento, desestructuración y debilitamiento de políticas de salud quebrantaron el estado de bienestar de la población, tanto que, “el déficit de políticas en medicina preventiva y la escasez de medicamentos tanto de alta como de baja rotación, han condicionado un repunte en la morbilidad del venezolano”. Para 2018, alrededor de 25 000 mujeres embarazadas no recibían control prenatal, mientras que 7500 se controlaban recién desde el octavo mes de gestación. Entre otros elementos,

el colapso del sistema sanitario público afecta directamente a 18,4 millones de personas (65 % de la población) con problemas de salud de mayor prevalencia (48,7 % crónicos y 35,7 % agudos). De este total de población, 7,9 millones de personas presenta problemas de salud graves (24,4 % crónicos y 11,4 % agudos) sin atención garantizada en el sistema, debido a que los centros de salud perdieron 46,7 % de las camas y 80,8 % de las camas en unidades de cuidado intensivo¹⁸; 51% de las salas de cirugía o pabellones; 38,3 % de la actividad quirúrgica; 85 % de los equipos médicos; y 90 % de las capacidades para realizar exámenes de laboratorio (Hum Venezuela, 2020, p. 22).

Estos datos evidencian el colapso progresivo de la cobertura en salud que dejó a amplios sectores de la población sin atención médica adecuada y aumentó las muertes asociadas a la ausencia o precariedad de la asistencia sanitaria (Zkoul *et al.*, 2019). A su vez, la pandemia por covid-19 agravó un sistema nacional de salud que venía deteriorado, con limitaciones en los recursos, servicios y capacidad de respuesta (OPS y OMS, 2023).

En cuanto a medios económicos y de vida y protección, la pobreza multidimensional se extendió al 69,6 % de la población, cuestión profundizada por el déficit de servicios básicos, en especial, de electricidad (Hum Venezuela, 2023). Además,

- El 49,4 % de la población empeoró en sus condiciones de pobreza, con inaccesibilidad de bienes y servicios como resultado de dificultades para movilizarse.
- El 41 % quedó expuesta a inseguridad pública debido a amenazas de violencia o riesgo en sus entornos comunitarios.
- El 49,9 % presenta escasez de agua o usa fuentes no aptas para el consumo humano.
- El 38 % de niños, niñas y adolescentes está fuera del sistema educativo o cuentan con una educación básica interrumpida.
- En el ámbito laboral el 32,1 % de las personas se desempeña en el sector informal y el 17,3 % se emplea en actividades consideradas peligrosas (Hum Venezuela, 2023).

A nivel institucional, el deterioro del sistema democrático en Venezuela ha estado acompañado por la concentración del poder, agravamiento de la violencia estatal, pérdida de la independencia institucional y restricción de derechos políticos, entre ellos, represión ante la protesta social. El Mercosur sancionó al país en 2017 por considerar que había una ruptura del orden democrático, mientras que, en el mismo año, el Grupo de Lima condenó la ruptura del orden constitucional “reflejada en la pérdida de instituciones democráticas y la falta de garantías y libertades

políticas para todos los ciudadanos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018). Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos (2019, literal 3) de Naciones Unidas condenó toda violación y transgresión de los derechos humanos,

los actos generalizados de represión y persecución selectivas por motivos políticos [...] que incluyen casos de uso excesivo de la fuerza contra manifestantes pacíficos y durante operaciones de las fuerzas de seguridad, detenciones arbitrarias, torturas, malos tratos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas por parte de órganos de seguridad como las Fuerzas de Acciones Especiales y de grupos armados civiles favorables al Gobierno.

Las violaciones de derechos humanos por parte del Estado venezolano apuntan a una política de represión del disenso político y a infundir temor en la población (ONU, 2017). Por otro lado, un informe de Human Rights Watch (2017) destacó las condiciones deficitarias de los centros de detención, la impunidad en las violaciones de derechos y el hostigamiento a los defensores de derechos y medios de comunicación. El informe destacó que eran más de 340 presos políticos en cárceles o sedes del servicio de inteligencia venezolano, con procedimientos sumarios que no respetaron las normas internacionales sobre el debido proceso y condenas arbitrarias a alcaldes opositores. Además, en las protestas de abril y junio de 2017

Miembros de las fuerzas de seguridad han disparado municiones antidisturbios a quemarropa contra manifestantes, arrollado con vehículo blindado a personas que se manifestaban, golpeado brutalmente a personas que no mostraron resistencia y llevado a cabo violentos allanamientos en edificios de departamentos [...] al menos 124 personas habían muerto durante incidentes relacionados con las protestas [...] Entre abril y noviembre, se detuvo a cerca de 5.400 personas en relación con protestas, incluidos manifestantes, transeúntes y personas que fueron llevadas de sus casas sin la orden judicial correspondiente [...] Integrantes de las fuerzas de seguridad también han cometido graves abusos contra detenidos que, en algunos casos, constituyen torturas, como violentas golpizas, descargas eléctricas, asfixia y abusos sexuales (Human Rights Watch, 2017).

Esta violencia institucional se consolidó en 2015 mediante una política de seguridad denominada Operación Liberación del Pueblo que, al buscar combatir a la delincuencia, sirvió de instrumento al Estado para cometer graves violaciones de derechos humanos. La política se caracterizó por el despliegue de militares y fuerzas especiales civiles en las calles, espacios públicos y barrios populares, con ejecuciones extrajudiciales, violencia estatal, uso excesivo de la fuerza, controles discriminatorios y desalojos forzosos (Ávila, 2017).

Así, en un contexto determinado por hiperprecaridad (Butler *et al.*, 2024), en el que la fragilidad socioeconómica se entrelaza con violencia institucional, cerca de 7,9 millones de personas venezolanas salieron forzosamente del país (Acnur, 2025). Para Butler *et al.* tal hiperprecaridad no solo alude a la pobreza y falta de condiciones para vivir una vida digna, sino a la acumulación de violencias institucionales múltiples que erosionan las condiciones de vida en niveles nunca vistos.

4. Hallazgos sobre las respuestas estatales y del Mercosur

Con base en la revisión documental se pueden clasificar las respuestas sociales emitidas por los países fundadores y el Mercosur: las respuestas contextuales y las vinculadas con la migración venezolana. Las primeras se orientan, aunque con enfoques y niveles variados, a la legislación migratoria, la protección, programas humanitarios, mecanismos administrativos e integración educativa. Otra parte responde a lógica de gobernanza migratoria y control fronterizo, cooperación técnica con organismos internacionales, institucionalización y el uso de sistemas biométricos (ver tabla 1).

Tabla 1

Respuestas sociales contextuales de los Estados miembros y del Mercosur frente a la migración

Respuesta	País / ámbito	Año
Decreto 70 que modifica Ley Nacional 25.871 – Ley de Migraciones (Poder Ejecutivo Nacional, 2017).	Argentina	2017
Ley de Migraciones 13.445 (Presidência da República, 2018a)	Brasil	2018
Ley 3.684 sobre asistencia humanitaria a migrantes en situación de vulnerabilidad (Presidência da República, 2018b)	Brasil	2018
Decreto 10.917 que crea el Comitê Federal de Assistência Emergencial (Poder Executivo, 2018)	Brasil	2018
Ordenanza 670 que dispone en su artículo 17 regularizar a migrantes forzados y vulnerables (Gobierno de Brasil, 2022)	Brasil	2022
Resolución sobre integración educativa sin discriminación (Conselho Nacional de Educação, 2022)	Brasil	2022
Decreto 4.483 que crea la Política Nacional de Migraciones (Presidencia de la República del Paraguay, 2015)	Paraguay	2015
Ley 6.984 sobre migraciones (Congreso de la Nación Paraguaya, 2015)	Paraguay	2015
Plan estratégico nacional de la OIM en Paraguay 2014-2018 (OIM, 2014)	Paraguay	2014
Implementación del sistema MIDAS de control biométrico en fronteras (DGM, 2018)	Paraguay	2018
Decreto 118/018 sobre residencia a extranjeros en situación de vulnerabilidad (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2018)	Uruguay	2018
Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados (ANEP, 2019)	Uruguay	2019
Protocolo de actuación para niñez y adolescencia indocumentada (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022)	Uruguay	2022
Proyecto Ciudades Solidarias (Acnur, 2023)	Uruguay	2022
Instalación de la Oficina Nacional de Acnur en Uruguay (Acnur, 2022)	Uruguay	2022
Plan de integración para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas (Junta Nacional de Migración, 2023).	Uruguay	2022
Guía para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes (IPPDH, 2017)	Mercosur	2017
Proyecto regional PRODEHSA. Fortalecimiento de capacidades para la promoción y defensa de derechos de personas migrantes (IPPDH, 2016)	Mercosur	2013–2016
Proyecto de protocolo de comunicación entre organismos migratorios sobre expulsiones en Estados Parte	Mercosur	2018
Memorando de entendimiento Mercosur-OIM	Mercosur	2015

Respuesta	País / ámbito	Año
Operacionalización de Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes en el contexto de la pandemia	Mercosur	2021

Fuente: elaboración propia de la autora (2025).

Los Estados fundadores y el Mercosur crearon, incluyeron e institucionalizaron instrumentos de ajuste al tema migratorio, aunque más limitado en el Mercosur. Algunas medidas buscaron proteger, asistir o integrar a la población migrante como el Decreto 9.285 de 2018 en Brasil, el Decreto 118/018 de 2018 de Uruguay o el Diagnóstico preliminar sobre normativa, institucionalidad y acceso a derechos del Mercosur. Sin embargo, hay otras medidas alineadas con los enfoques de control y seguridad como el Decreto 70 de 2017 en Argentina; el sistema Midas² de control biométrico en las fronteras en Paraguay en 2018; el Acuerdo de cooperación Mercosur-OIM de 2015; y el Proyecto de protocolo entre organismos sobre las expulsiones en Estados fundadores del Mercosur en 2018.

Estas categorías vinculadas con la protección de derechos humanos suelen presentarse de manera enunciativa y desprovista de constructos políticos, técnicos y presupuestarios que las garanticen y materialicen. Por el contrario, las asociadas con el control y las restricciones sí cuentan con el diseño, los recursos e infraestructuras destinadas a su concreción. Por tanto, apelar al lenguaje de los derechos humanos y el humanitarismo, funciona más como una retórica política que como una condición que reposiciona al Estado en sus acciones concretas (Martirena, 2025).

Ahora bien, los cuatro países fundadores y el bloque, salvo Uruguay, respondieron de manera singular a la migración venezolana mediante una batería de acciones y políticas públicas concretas como consta en la tabla 2.

Tabla 2
Respuestas sociales estatales de los Estados miembros y del Mercosur frente a la migración venezolana

Respuesta	País / Ámbito	Año
Disposición DNM 594. Acceso a residencia para personas venezolanas (DNM, 2018)	Argentina	2018
Resolución 511. Asistencia a venezolanos como víctimas de delitos (MJyDH, 2019b)	Argentina	2019
Disposición 520. Programa de asistencia de OIM (DNM, 2019a)	Argentina	2019
Resolución 872. Recepción de testimonios para denuncias por crímenes de lesa humanidad (MJyDH, 2019a)	Argentina	2019
Disposición 1.891 para regularizar a niños, niñas y adolescentes venezolanos (DNM, 2021)	Argentina	2021
Actividad institucional DNM. Jornada sobre situación laboral y profesional de migrantes venezolanos (DNM, 2019b)	Argentina	2019
Resolución 230-E sobre convalidación de títulos educativos de personas venezolanas (Ministerio de Educación, 2018)	Argentina	2018

2 Sistema de Información sobre Gestión de Fronteras y Datos de los Migrantes.

Respuesta	País / Ámbito	Año
Decreto Presidencial 9.285. Reconocimiento de situación de vulnerabilidad por flujo migratorio venezolano (Presidência da República, 2018c)	Brasil	2018
Medida Provisional 820 - Asistencia humanitaria a personas venezolanas (Presidência da República, 2018d)	Brasil	2018
Resolución 62 sobre protocolo de facilitación migratoria para ciudadanos venezolanos (DGM, 2019)	Paraguay	2019
Proyecto de Acnur “Semillas para la democracia” dirigido a población venezolana (Acnur, 2019)	Paraguay	2019
Grupo de cuidados para personas venezolanas (OIM, 2019)	Paraguay	2019
Mesa conjunta Foro Migratorio-Conares-Mercosur que abordó el incremento de migrantes venezolanos en la región (Mercosur, 2019)	Mercosur	2019
Plan Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes Venezolanos (Acnur y OIM, 2018)	Mercosur	2018
Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región (Proceso de Quito) (ONU, 2018b).	Naciones Unidas	2018

Fuente: elaboración propia de la autora (2025).

La tabla muestra que los Estados fundadores del Mercosur y el bloque mismo definieron un crisol de respuestas sociales estatales para atender a la migración venezolana. Pese a que el proceso de integración regional data de 1991 y el bloque cuenta con instituciones que podían tratar el tema migratorio como el IPPDH, el ISM y el FEM, y mantener acuerdos multilaterales entre iguales países, no se desplegaron ampliamente acciones articuladas y armonizadas para abordar la migración venezolana. Cada país brindó un tratamiento distinto y diferenciado que, si bien tiene fundamento desde el principio de soberanía, son el reflejo de una fragmentación regional entre países sobre un tema en común.

Argentina se consolidó como uno de los países con mayor predominio para integrar y regularizar a la población venezolana. Sus políticas incluyen acceso a residencia migratoria, asistencia a víctimas de delitos, regularizar niños, niñas y adolescentes, actividades para la integración laboral y convalidar títulos universitarios que, en el contexto de la crisis institucional venezolana, resultaban de difícil o imposible cumplimiento. Entre las medidas más relevantes destaca la Disposición DNM 520/2019 que habilitó a los ciudadanos venezolanos a solicitar residencia aún con documentación vencida fuese pasaporte, cédula de identidad o partida de nacimiento.

En la misma línea, la Disposición 1891/2021 de la Dirección Nacional de Migraciones amplió los criterios para regularizar a NNA venezolanos al admitir la partida de nacimiento legalizada y apostillada como documento válido para tramitar la residencia temporaria por un plazo de dos años conforme a lo establecido en el Acuerdo sobre Residencia. Esta disposición eximió de presentar en el trámite el pasaporte o la cédula vigente, incorporó una perspectiva humanitaria y de protección de derechos, y estableció la presencia obligatoria de progenitores o representantes legales en el trámite administrativo.

Estas iniciativas integradoras y con enfoque de derechos en Argentina, coexistieron con acciones que tensionaron esta orientación política. Además de regularizar a personas adultas, niñas, niños y adolescentes, y recibir asistencia de la OIM, las Resoluciones 872/2019 y 511/2019 responden a una lógica en la que el Estado administra y clasifica a esta población bajo categorías puntuales como la de víctimas y testigos. El Estado exhortó a migrantes venezolanos a presentarse ante las autoridades competentes para declarar y registrar testimonios sobre los hechos ocurridos que motivaron su salida de Venezuela.

Estas medidas se inscriben en las competencias del Estado en materia de justicia transnacional, memoria histórica y lucha contra la impunidad. Sin embargo, su alcance se limitó a lo declarativo ya que no derivaron en mecanismos específicos de reparación, protección integral ni programas sociales diferenciados, por lo menos hasta 2022 —año de corte de este estudio—. En consecuencia, estas resoluciones no se tradujeron en beneficios concretos ni en un tratamiento jurídico-político singular para la población venezolana en Argentina.

En Brasil, por su parte, las medidas adoptadas en el Decreto Presidencial 9.285/2018 y la Medida Provisional 820/2018 que reconoce oficialmente la situación de vulnerabilidad derivada del flujo migratorio en el Estado de Roraima y que dispone asistencia de emergencia, son la base jurídica que dio origen a la Operación Acogida. La Operación es una de las respuestas más sistemáticas y estructuradas de un Estado fundador del Mercosur frente a la migración venezolana.

Las dos disposiciones nacionales —de naturaleza distinta— disponen de medidas para recibir, ordenar e integrar a los migrantes y refugiados venezolanos que ingresan a Brasil, que no es otra cosa que clasificar, administrar y segregar en términos de Walia (2021). Entonces, la Operación puede leerse en dos sentidos: como una medida de asistencia, refugio temporal y tránsito al resto del país, y como una medida de gestión estatal de la movilidad en los términos del imperialismo de frontera en la que “los organismos internacionales sí han establecido una jerarquía entre los migrantes” (comunicación personal, informante 3, 9 de agosto de 2024). Brasil no actuó solo en este operativo ya que la presencia de agencias del sistema de Naciones Unidas y su participación fueron clave.

Como dispositivo de control migratorio enmascarado en supuestos humanitarios, la Operación Acogida se materializó con la ejecución de acciones de carácter excepcional, “liderada por las Fuerzas Armadas brasileñas y formalmente presentada como una ‘fuerza de tarea humanitaria a gran escala’” (Moulin y Magalhães, 2020, p. 642). Las Fuerzas Militares gestionaron los centros de recepción y refugio, transportaron personas y organizaron campamentos.

Las Fuerzas Armadas, la OIM, la Acnur y otras agencias internacionales, bajo el enfoque de la gobernanza migratoria de la ONU (2018a), implementaron acciones orientadas a garantizar las condiciones mínimas de supervivencia de los

venezolanos. También lideraron el despliegue de componentes higienistas bajo el lenguaje de la protección sanitaria, el orden público y la vulnerabilidad que incluyó el triaje, la vacunación, atención médica, albergues y espacios de recepción, alimentación y saneamiento. En términos de control, los migrantes se registraron e identificaron con tecnología biométrica, fotografías y trazabilidad individual.

Por su parte, en Paraguay las respuestas estatales fueron cocoordinadas por organismos como el Acnur que promovió el proyecto “Semillas para la Democracia” y los grupos de cuidados promovidos por la OIM. Por ende, la respuesta del Estado paraguayo es limitada y permitió que organismos internacionales asuman protagonismo tanto en la asistencia como en la protección de esta población pese a que son las organizaciones civiles el **brazo ejecutor**, como sostuvo un entrevistado (comunicación personal, informante F, 23 de diciembre de 2024).

Con la Resolución 62 de 2019, el Estado flexibilizó requisitos administrativos para regularizar a personas venezolanas y habilitó el mecanismo para otorgar residencias temporales con procedimientos especiales y simplificados. La Resolución contempló eliminar y atenuar requisitos formales como la presentación de antecedentes penales o pasaporte vigente al reconocer el contexto de emergencia humanitaria de Venezuela. Respecto a Uruguay, se trató del único país del bloque en el que no se identificaron respuestas dirigidas a migrantes venezolanos.

A nivel de bloque se identificaron dos respuestas relevantes sobre la migración venezolana. La primera, el rol institucional y coordinación técnica del Mercosur en el Foro Migratorio-Conares de 2019. La segunda, el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela en el marco de la R4V, como estrategia interagencial y principal mecanismo de articulación de Acnur y OIM que se proyectó también sobre los países fundadores del Mercosur.

Esta iniciativa articula a los organismos estatales, organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales para producir información, coordinar acciones y gestionar la asistencia destinada a la población venezolana en la región. No obstante, la R4V funciona también como un ensayo de regionalización conducido por el sistema de Naciones Unidas, aunque no sustituye a ninguna de las organizaciones regionales. La R4V reconfigura el posicionamiento político de los Estados y actores locales; es decir, los subordina a las lógicas, prioridades y marcos de intervención propios de la gobernanza migratoria global como el Proceso de Quito (Martirena, 2025).

5. Discusión

El denominador común entre los Estados fundadores del Mercosur es la ausencia de un criterio compartido y una fragmentación regional, incluso, en lo relativo al encuadre jurídico otorgado a los migrantes venezolanos para permitir su ingreso y permanencia en el territorio, con disparidad de criterios y orientaciones. Uno de los informantes lo corrobora: “El Mercosur tuvo y tiene una anarquía normativa y política respecto a la migración venezolana” (comunicación personal, informante C, 23 de julio de 2024).

Brasil optó por una estrategia humanitaria, pero otorgó a la población venezolana un tratamiento alineado con la cooperación internacional. La Operación Acogida, por ejemplo, fue concebida como una fuerza operativa humanitaria que involucró el apoyo de organismos de la ONU y más de 100 entidades de la sociedad civil (Moulin y Magalhães, 2020). En contraste, Argentina y Paraguay implementaron mecanismos para flexibilizar los requisitos migratorios y facilitar la regularización desde un marco de previsibilidad (Cerrutti y Penchaszadeh, 2023).

Se considera que el Estado argentino fue más allá y buscó reconocer a los migrantes venezolanos como posibles víctimas de crímenes de lesa humanidad, lo cual funciona como una clasificación administrativa de la migración. No obstante, esta cuestión se gestionó de manera directa con un tratamiento menos expedito y bajo la categoría de refugiados o asilados, como consta en la Ley de Migraciones, pero el Estado optó por ceñirse a lo simbólico.

Asimismo, hay un Mercosur que parece intentar colocar un criterio común sobre el tratamiento de la migración venezolana en los países fundadores, pero que, por las evidencias encontradas, no se concretó en hechos reales. Por otro lado, la Plataforma R4V, —coordinada por la OIM y Acnur— en los países del bloque, “posiciona políticamente a los Estados y a una multiplicidad de actores sociales, como figuras subalternas a las lógicas de la gobernanza migratoria, en tanto esquema de estas agencias” (Martirena, 2025, p. 94).

Estas agencias, desde un enfoque de imperialismo de frontera, cocondujeron la respuesta estatal en Brasil junto con las Fuerzas Armadas; tuvieron una participación relevante, pero limitada, en Argentina; asumieron, prácticamente, la dirección de las acciones en Paraguay, y a nivel regional, lideraron los principales espacios multilaterales de coordinación. El protagonismo de agencias de la ONU en los países del Mercosur, en materia migratoria, genera inquietudes en torno a los procesos de delegación y desplazamiento de la soberanía estatal.

Surge la inquietud hasta qué punto los Estados fundadores transfirieron sus prioridades, criterios de intervención y modalidades de respuesta a actores externos, cuya legitimidad se sustenta en mandatos técnicos y de asistencia, con financiamiento, agenda y marcos de acción condicionados por el norte global.

En este sentido, la intervención de las agencias de la ONU, lejos de fortalecer las capacidades de los Estados y del Mercosur para generar respuestas autónomas y situadas a la migración venezolana, promovieron soluciones cortoplacistas y fragmentadas.

Se trata de una “respuesta a situaciones específicas, por lo que terminan produciendo desigualdades entre las poblaciones objeto de dichas políticas y sólo son funcionales a los intereses de los Estados” (Santi *et al.*, 2021, p. 40). No obstante, Cerrutti y Penchaszadeh (2023, p. 29) afirman que en Argentina y Uruguay “se atuvo en general a los criterios y procedimientos preestablecidos del Mercosur”.

Llegados a este punto, es posible clasificar la respuesta social estatal producida por el Mercosur durante 2015 y 2022 en cuatro categorías: estereotipadas, difusas, improvisadas e integrativas. Las estereotipadas, en sintonía con Peck y Theodore (2010), son acciones *plug and play*, es decir, respuestas que se activan inmediatamente para atender un problema sin importar el contexto en donde ni cómo se produce. Aunque eficaces para administrar la emergencia humanitaria con los procedimientos que existen, no transforman las condiciones estructurales que producen la crisis ni fortalecen los proyectos regionales de integración. “A veces hay excelentes procedimientos frente a situaciones de emergencia que se presentan en los países, y en otras circunstancias se ve la selectividad del sistema internacional para intervenir” (comunicación personal, informante B, 2 de julio de 2024).

En este sentido, las respuestas *plug and play* se articulan con el imperialismo de frontera, pues ofrecen soluciones que administran la movilidad forzada desde una lógica global que prioriza el control, la selección y gestión del riesgo, mientras relega el ejercicio de derechos, la integración y construcción de alternativas propias. En varias entrevistas dirigidas a las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, se sostuvo que la integración era parcial y que los países solo llegan a reconocerle a los migrantes ciertos derechos básicos —como la residencia—, pero sin políticas públicas robustas que garanticen la inserción profesional, social y cultural de los migrantes. Otro punto crítico es que “en realidad participan organismos internacionales, organizaciones sociales, pero no participa el Estado” (comunicación personal, informante G, 10 de noviembre de 2024).

Por su parte, las respuestas difusas parten de un objeto político confuso y, en muchos casos, no se traducen en medidas concretas capaces de atender las necesidades de personas que atraviesan por vulneración de derechos. En la práctica, no hay respuesta a necesidades materiales y jurídicas y de reconocimiento simbólico como la no discriminación y no criminalización. Es el caso de la mesa conjunta del Foro Migratorio-Conares de 2019 que no definió con claridad si la migración venezolana debía abordarse como migración regional, crisis humanitaria o cuestión de gestión fronteriza. De acuerdo con Topulli (2016), se trata de una práctica

despolitizante en la medida que los migrantes son contruidos desde el discurso y la práctica como sujetos vulnerables y con respuestas de tutelaje y no reivindicación.

Asimismo, están las respuestas improvisadas que emergen como una reacción al problema y se sostienen en la escasa planeación. En muchos casos, se produjeron decisiones *ad hoc* basadas en decretos ejecutivos y no en la extensión de instrumentos que ya existían como la Declaración de Cartagena o el Acuerdo de Residencia del Mercosur para migrantes venezolanos, según Acosta *et al.* (2019). Otra medida *ad hoc* la constituye la Resolución 62 de 2019 en Paraguay que, además de ser reactiva y con baja institucionalización, está en sintonía con la ausencia de una categoría migratoria especial y robusta para la población venezolana (Gissi *et al.*, 2022).

Entonces, el enfoque del Estado no solo es disperso, sino que además queda limitado a soluciones coyunturales y provisionales. En ese sentido, su respuesta se adapta a la asistencia, aunque en la práctica no exista un encuadre jurídico estable. “Anteriormente solamente la persona solicitante podía acceder a nuestro servicio. Ahorita con la situación de Venezuela se amplió a que podamos asistir igual si son refugiados o no” (comunicación personal, informante F, 23 de diciembre de 2024).

En este tipo de respuestas se ubican también medidas de carácter temporal como los permisos de trabajo, las visas humanitarias y residencias temporales que no son soluciones a largo plazo ni garantizan procesos de integración, mientras que el ejercicio de derechos y de ciudadanía tienen caducidad y dependen de trámites burocráticos (comunicación personal, informante A, 28 de junio de 2024). Además, el otorgamiento de visas en Brasil, por ejemplo, esconde estrategias ocultas de externalización y racialización que buscan no admitir a ciertos tipos de migrantes de acuerdo con Cintra y Nabuco (2025).

Por ende, son respuestas que, si bien buscan atenuar la emergencia, no se concretan en acciones perdurables y buscan “satisfacer las principales necesidades gubernamentales del momento; es decir, resolver la irregularidad migratoria, y proyectar una imagen internacional positiva” (Cintra y Nabuco, 2025, p. 9). En el caso de las agencias de la ONU, “las intervenciones son puntuales, o sea, es una charla que dura x tiempo, pero muy puntual, no es una cuestión que se sostenga a lo largo del tiempo, no es un acompañamiento abierto” (comunicación personal, informante C, 23 de julio de 2024).

Finalmente, están las respuestas integrativas que buscan producir soportes y resortes políticos para que los migrantes encuentren un lugar seguro en su llegada. Estas respuestas se caracterizan por una concepción amplia de la protección que trasciende de la asistencia social de emergencia y se inscribe en políticas públicas con enfoque de derechos y ciudadanía a largo plazo. Incluyen marcos normativos claros y accesibles, procedimientos de regularización previsibles, acceso a derechos y dispositivos de acompañamiento para grupos en situación de mayor vulnerabilidad. El Mercosur no coordinó o lideró este tipo de respuesta con los

países fundadores en ninguna circunstancia, como tampoco acciones concretas derivadas de sus acuerdos y estatutos, aunque tuvo algunos ensayos como el reconocimiento de títulos y acciones menores que ocuparon un lugar marginal en la agenda estatal (Martirena, 2025).

La operación del Acnur fue significativa luego de 2017 cuando suspendieron a Venezuela como Estado miembro del bloque. Pese a ello, la respuesta de la Acnur no consideró la pertenencia de los países al bloque, no activó sus instrumentos y optó por una lógica de emergencia humanitaria de atención que no correspondió con el acceso efectivo a la condición de refugiado en todos los casos. “El mandato de la Acnur es que asista a cualquier venezolano independiente de que haya solicitado o no refugio” (comunicación personal, informante F, 23 de diciembre de 2024)

Así, se desdibujó el carácter intrarregional de la movilidad y se reconfiguró a la población de Venezuela como objeto de intervención humanitaria internacional lo cual reforzó un modelo de gobernanza global basado en la tutela, la excepcionalidad y la dependencia, antes que construir soluciones políticas situadas e inscritas en valores y procesos de la integración regional (Fassin, 2011). Esto lo ratifica uno de los entrevistados que, al referirse a la Operación Acogida en Brasil, sostuvo que “fue sostenida en este tratamiento disperso y desigual que se le da a la migración venezolana, donde en unos países se los considera refugiados y en otros no” (comunicación personal, informante B, 2 de mayo de 2024).

6. Conclusiones

De la respuesta social generada por el Mercosur para tratar la migración venezolana entre 2015 y 2022, se desprenden tres conclusiones generales a partir de los hallazgos obtenidos. La primera, se identifica la fragmentación y debilitamiento del proyecto regional del Mercosur en cuanto a protección de personas migrantes en condiciones de vulnerabilidad. Pese al constructo político y normativo del bloque, los Estados fundadores optaron por abordajes nacionales desarticulados, basados en enfoques de excepción, emergencia y administración del riesgo. Esta ausencia de criterios compartidos no solo generó desigualdades sustantivas en el tratamiento de la migración venezolana en el país de destino, sino que evidenció un Mercosur incapaz de producir respuestas autónomas frente a procesos de migración forzada intrarregional.

La segunda conclusión es que considerar la migración venezolana como fenómeno humanitario, facilitó el avance de la gobernanza global de las migraciones y el imperialismo de frontera. Las respuestas desplegadas y limitadas del Mercosur se inscribieron en un paradigma humanitario estandarizado que privilegia la asistencia inmediata y la gestión de la emergencia por encima de la ampliación de derechos y la construcción de una ciudadanía inclusiva.

En tercer lugar, el rol protagónico de la OIM y la Acnur revela que la política migratoria regional se externalizó progresivamente hacia agencias de la ONU. Este desplazamiento constituye una cesión progresiva de la capacidad decisonal y subordinación de los Estados del sur global a agendas, financiamientos y marcos de intervención definidos por actores del norte. Sobre este hallazgo se pueden desprender futuras investigaciones que den cuenta cómo el protagonismo de las agencias de la ONU incidió sobre la soberanía estatal y procesos de delegación de la asistencia humanitaria.

En este sentido, la respuesta del Mercosur a la migración venezolana operó más como un dispositivo de contención y administración de los flujos que como una estrategia orientada a transformar las condiciones estructurales de exclusión, violencia y desigualdad que atraviesan los migrantes de Venezuela. No obstante, la respuesta estereotipada, difusa, improvisada y poco integrativa, creó las condiciones necesarias para la anuencia del imperialismo de frontera en el tratamiento de las migraciones en donde la frontera se consagra como dispositivo de ingreso, selección, gestión y expulsión a la interna de un bloque de integración regional.

7. Referencias bibliográficas

- Acnur. (2019). *Semillas para la democracia*. Paraguay. <https://www.semillas.org.py/>
- Acnur. (2022). *Acnur y organizaciones sociales*. Uruguay. <https://help.unhcr.org/uruguay/solicitar-ayuda/acnur-y-organizaciones-socias/>
- Acnur. (2023). *Ciudades solidarias en las Américas*. Uruguay. <https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-04/14006.pdf>
- Acnur. (2025). Llamamiento de emergencia. Situación de Venezuela. <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>
- Acnur y OIM. (2018). *Plan Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes Venezolanos (Plataforma R4V)*. Acnur y OIM. <https://www.r4v.info/>
- Acosta, D. A., Blouin, C. A., y Freier, L. F. (2019). *La emigración venezolana: Respuestas latinoamericanas* (Documento de Trabajo 3, segunda época). Fundación Carolina.
- ANEP. (2019). Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario/fundamental básico y medio/secundario entre los Estados parte del Mercosur y Estados asociados-aprobación. Uruguay. <https://sim.mercosur.int/norma/DEC/21/2010>
- Ávila, K. (2017). Las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP): entre las ausencias y los excesos del sistema penal en Venezuela. *Revista Misión Jurídica*, 10(13), 67-92. <https://doi.org/10.25058/1794600X.159>
- Azkoul, J., Rangel, C., y Sánchez, L. (2019). Emergencia humanitaria compleja en Venezuela, salud pública y derechos humanos. *Revista Venezolana de Endocrinología y Metabolismo*, 17(2), 45-58. <https://www.svemonline.org/wp-content/uploads/2019/09/RVEM-Vol-17-No-2-A%C3%B1o-2019.pdf>
- Bialas, U., Lukate, J., y Vertovec, S. (2025). Contested categories in the context of international migration: Introduction to the special issue. *Ethnic and Racial Studies*, 48(4), 695-717. <https://doi.org/10.1080/01419870.2024.2404493>

- Blouin, C. (2021). Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú. *Colombia Internacional*, (106), 141-164. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>
- Brambilla, C. (2015). Shifting borders, bordering spaces: Complexifying the study of borders through the border multiple. *Environment and Planning D: Society and Space*, 33(1), 1-19.
- Brumat, L., y Vera, M. (2024). Actors, ideas, and international influence: Understanding migration policy change in South America. *International Migration Review*, 58(1), 283-313. <https://doi.org/10.1177/01979183221142776>
- Butler, J., Gambetti, Z., y Sabsay, L. (2024). *Vulnerabilidad en resistencia*. Institut Català Internacional per la Pau y Bellaterra edicions.
- Carling, J. (2023). The Phrase 'Refugees and Migrants' Undermines Analysis, Policy and Protection. *International Migration*, 61(3), 399-403. <https://doi.org/10.1111/imig.13147>
- Cerrutti, M., y Penchaszadeh, A. (2023). Regularización migratoria y acceso a derechos de la población venezolana en la Argentina: El caso de la Ciudad de Buenos Aires. *Notas de Población*, 49(115), 23-48. <https://doi.org/10.18356/16810333-49-115-2>
- Cintra, N., y Nabuco, P. (2025). Wall of visas: how race impacts the externalization of (forced) migration control in south-south migration corridors. *Ethnic And Racial Studies*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/01419870.2025.2484410>
- Congreso de la Nación Paraguaya. (2015). Ley 6.984 de Migraciones. República del Paraguay. <https://www.bacn.gov.py/archivos/10973/LEY+6984.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos. (2019). Situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Naciones Unidas. <https://docs.un.org/es/A/HRC/RES/42/25>
- Conselho Nacional de Educação. (2022). Resolução CNE/CEB 1 - Dispõe sobre o direito de matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino brasileiro. Diário Oficial da União 218. Brasil. <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/3419/resolucao-cne-ceb-n-1>
- DGM. (2018). Informe de gestión 2018 - expansión de tecnología biométrica para el control migratorio fronterizo. Ministerio del Interior. Paraguay. https://migraciones.gov.py/wp-content/uploads/2024/10/Informe_de_gestion_DGM_-_2018.pdf?
- DGM. (2019). Resolución DGM 62: Protocolo de Facilitación Migratoria para Ciudadanos Venezolanos. Paraguay.
- DNM. (2018). Disposición 594/2018. Publicada en el Boletín Oficial 33813. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-594-2018-306895>
- DNM. (2019a). Disposición 520/2019 - Programa de Asistencia a Migrantes Venezolanos. Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/201028/20190131?>
- DNM. (2019b). Jornada sobre situación laboral y profesional de migrantes venezolanos [Actividad institucional]. Argentina.

- DNM. (2021). Disposición 1891/2021 - régimen especial de regularización para niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos. Publicada en el Boletín Oficial 34699. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1891-2021-351916/texto>
- Domenech, E. (2018). Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política. *Temas de Antropología y Migración*, 10, 110-125. <https://migrantropologia.com.ar/wp-content/uploads/2023/03/Revista10.pdf>
- Domenech, E. (2020). La 'política de la hostilidad' en Argentina: detención, expulsión y rechazo en frontera. *Estudios Fronterizos*, (21), e057. <https://doi.org/10.21670/ref.2015057>
- FAO, OPS y Unicef. (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. FAO, OPS y Unicef.
- Fassin, D. (2011). *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520950481>
- Fraser, N. (2023). *Capitalismo caníbal. Que hacer en este sistema que devora la democracia y el planeta y hasta pone en peligro su propia existencia* [Odriozola, E., trad.] Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (2014). *Del gobierno de los vivos* [Pons, H., trad.]. Fondo de Cultura Económica
- Gandini, L., Lozano, F., y Prieto, V. (coords.). (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://doi.org/10.22201/sdi.9786073019460p.2018>
- Gissi, N., Polo, S., y Flórez, A. (2022). Odissea en un mar de tierra: migraciones venezolanas en Brasil, Uruguay y Paraguay. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (130), 193-219. <https://doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.193>
- Gobierno de Brasil. (2022). Portaria Interministerial 670 - Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Brasil. https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N%C2%BA_670_DE_1%C2%BA_DE_ABRIL_DE_2022.pdf
- Human Rights Watch. (2017). Venezuela, eventos de 2017. <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/venezuela>
- Human Rights Watch. (2018, 24 de enero). La crisis venezolana. <https://www.hrw.org/es/blog-feed/la-crisis-venezolana>
- Hum Venezuela. (2020, marzo). Informe nacional de seguimiento de la emergencia humanitaria compleja en Venezuela: Impactos, respuestas y factores de complejidad. <https://humvenezuela.com/wp-content/uploads/2020/10/Informe-de-Seguimiento-HumVenezuela-Marzo-2020.pdf>
- Hum Venezuela. (2023, noviembre). Informe de seguimiento a la emergencia humanitaria compleja en Venezuela. <https://humvenezuela.com/wp-content/uploads/2024/01/Informe-de-Seguimiento-de-la-EHC-HumVenezuela-Noviembre-2023-2.pdf>
- IPPDH. (2016). Proyecto Fortalecimiento de capacidades para la promoción y defensa de los derechos humanos de la población migrante en situación de vulnerabilidad en Sudamérica (PRODEHSA). IPPDH-Mercosur.

- IPPDH. (2017). Guía Regional del Mercosur para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes. IPPDH-Mercosur. <https://n9.cl/kaukp>
- Junta Nacional de Migración. (2023). *Plan Nacional de Integración para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas. Uruguay 2023-2024*. Uruguay. <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-integracion-para-personas-migrantes-solicitantes-refugio>
- Mallimaci, A., Lara, A., Ledo, C., Blouin, C., Pedone, C., de Pecs, K., Cavalcanti, L., y de Oliveira, M. (2021). Dinámicas migratorias de la población venezolana en América del Sur. *Movimientos migratorios Sur-Sur Fronteras, trayectorias y desigualdades* (pp. 8-15). Boletín del Grupo de Trabajo Migración Sur-Sur de Clasco.
- Márquez, A. (2022). Fracaso de Unasur: tres factores explicativos. *RESI, Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 8(2), 149-168. <https://doi.org/10.18847/1.16.9>
- Martirena, C. (2025). *Las respuestas sociales estatales en el Mercosur para la migración venezolana: entre los derechos humanos y el imperialismo de frontera*. Tesis doctoral de El Colegio de la Frontera Norte. <https://posgrado.colef.mx/tesis/20221716/>
- Mercosur. (1998). *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile*. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile>
- Mercosur. (2002). *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur*. Mercosur. <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur>
- Mercosur. (2010). *Decisión CMC n.º 64/10: Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur. Plan de Acción. Mercosur*. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2370>
- Mercosur. (2019). Reunión Conares-Mercosur [Actividad institucional]. Argentina.
- Mezzadra, S. (2005). *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización*. Traficantes de Sueños.
- MJyDH. (2019a). Resolución 872/2019. Publicada en el Boletín Oficial 34204. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-328928/texto>
- MJyDH. (2019b). Resolución 511/2019. Publicada en el Boletín Oficial 34158. Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/211778/20190722>
- Ministerio de Educación. (2018). Resolución 230-E/2018 - convalidación de títulos diplomados o grados académicos universitarios. Publicada en el Boletín Oficial 33810. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-230-2018-306732>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018, julio 17). Declaración sobre la violación de los derechos humanos y la ruptura del orden democrático en Venezuela. Sala de Prensa. Chile. <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/declaracion-sobre-la-violacion-de-los-derechos-humanos-y-la-ruptura-del>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022). Protocolo de actuación para la atención de niños, niñas y adolescentes indocumentados. R.M. 412/2022. Uruguay. <https://n9.cl/tq653>
- Moulin, C., y Magalhães, B. (2020). Operation Shelter as humanitarian infrastructure: Material and normative renderings of Venezuelan migration in Brazil. *Citizenship Studies*, 24(5), 642-662. <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1784643>

- Nejamiks, A. (2016). Organismos internacionales y movilidad de personas: un análisis desde la perspectiva decolonial. *Carta Económica Regional*, 28(117), 12-30.
- OIM. (2009). Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM. MC/INF/297. <https://n9.cl/n593x>
- OIM. (2014). *Plan Estratégico Nacional (PEN) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el Paraguay 2014-2018*. OIM. <https://www.repository.iom.int/handle/20.500.11788/1460>
- OIM. (2022). *Movimientos migratorios recientes en América del Sur: Informe Anual 2022*. OIM y Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados. <https://goo.su/pgSnn>
- ONU. (2018a). *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. Naciones Unidas. <https://n9.cl/kpxvx>
- ONU. (2018b). *Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (Proceso de Quito)*. ONU. <https://data.unhcr.org/es/documents/details/68100>
- ONU. (2017). Venezuela: Las violaciones de derechos humanos apuntan a una 'política de represión' - Informe de la ONU. Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2017/08/venezuela-human-rights-violations-indicate-policy-repress-un-report>
- OIM. (2019). Grupo de cuidados para personas venezolanas [Actividad institucional]. Paraguay.
- OPS y OMS. (2023). Health Emergency Appeal 2023. <https://www.paho.org/sites/default/files/2023-09/healthemergency-appeal-venezuela-2023.pdf>
- Osorio, E., y Phélan C., M. (2020). Migración venezolana. Retorno en tiempos de pandemia (covid 19). *Espacio Abierto*, 29(4), 118-138. <http://www.produccioncientificailuz.org/index.php/espacio/article/view/35064>
- Peck, J., y Theodore, N. (2010). Mobilizing Policy: Models, Methods, and Mutations. *Geoforum*, 41(2), 169-174. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.01.002>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2017). Decreto DNU n.º 70/2017: Ley n.º 25.871 - Modificación. Publicada en el Boletín Oficial 33555. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-70-2017-271245>
- Poder Executivo. (2018). Decreto 10.917 - Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Diário Oficial da União - Seção 1. <https://n9.cl/y20kg>
- Presidência da República. (2018a). Lei 13.445 - Lei de Migração. Secretaria-Geral. Brasil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm
- Presidência da República. (2018b). Lei 13.684 - Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Secretaria-Geral. Brasil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13684.htm
- Presidência da República. (2018c). Decreto 9.285 - Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Secretaria-Geral. Brasil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9285.htm

- Presidência da República. (2018d). Medida Provisoria 820 - Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasil. <https://www.congressonacional.leg.br/widget/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234?>
- Presidencia de la República del Paraguay. (2015). Decreto 4483 por el que se aprueba la Política Nacional de Migraciones de la República del Paraguay. <https://migraciones.gov.py/politica-migratoria/>
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2018). Decreto 118/018: Concesión de residencia definitiva a ciudadanos/as extranjeros/as que se encuentren en el país en especial situación de vulnerabilidad. *Diario Oficial*. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/118-2018>
- R4V. (2026). R4V América Latina y el Caribe, Personas refugiados y migrantes venezolanas en la región - febrero 2026. <https://www.r4v.info/es/population-update-feb2026-esp>
- Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración: el orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Apuntes de Investigación del CECYP*, (13), 101–116. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/apuntescecyp/article/view/4015>
- Santi, S., Clavijo, J., Gómez, C., y Echeverri, M. (2021). Fronteras, políticas de control de refugio y desplazamiento. *Movimientos migratorios Sur-Sur. Fronteras, trayectorias y desigualdades* (pp. 35-40). Boletín del Grupo de Trabajo Migración Sur-Sur de Clacso. https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/07/V3_Movimientos-migratorios-sur-sur_N1.pdf
- Topulli, E. (2016). Securitization of Migration and Human Rights in Europe. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 1(5), 86-92. <https://doi.org/10.26417/ejms.v2i1.p86-9>
- Walia, H. (2021). *Border and Rule: Global Migration, Capitalism, and the Rise of Racist Nationalism*. Haymarket Books.

