



La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas

Diego Acosta

Profesor de la Universidad de Bristol en Reino Unido
d.acosta[@]bristol.ac.uk

Cécile Blouin

Investigadora del Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú
cblouin[@]pucep.edu.pe

Luisa Feline Freier

Profesora de la Universidad del Pacífico del Perú
lf.freierd[@]up.edu.pe

Resumen

Si bien los datos no son siempre certeros, la emigración venezolana se ha disparado desde 2015 hasta alcanzar los más de tres millones de personas en el exterior. Este artículo discute sus características y la respuesta jurídica y política que han dado a este fenómeno 14 Estados de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. El artículo hace un análisis crítico con el fin de problematizar estas reacciones, para después centrarse en los motivos de política internacional y nacional que limitan el ámbito de maniobra de los diversos Estados. Se hace también referencia al llamado Grupo de Lima, así como al proceso de Quito. El trabajo finaliza con recomendaciones enfocadas en la mejora de los déficits expuestos.

Palabras clave

Emigración venezolana, estatus de refugiados, regulación migratoria, cooperación internacional

Abstract

Even if data is not completely reliable, Venezuelan emigration has skyrocketed since 2015 to reach more than three million nationals abroad. This article discusses the characteristics of such migration and the legal and political responses by 14 states in the region: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, Mexico, Panama, Paraguay, Peru, Trinidad and Tobago and Uruguay. The article then presents a critical assessment of such responses before discussing the domestic and international political constraints limiting the margin of manoeuvre for the various states. We also analyse the work of the Grupo de Lima and the Quito Process, before ending with recommendations focusing on how to improve the deficiencies exposed.

Key Words

Venezuelan emigration, refugee status, migration regulations, international cooperation

Diego Acosta

Es Profesor Titular de Derecho Europeo y de Migraciones en la Universidad de Bristol en Reino Unido. Su página web puede ser visitada en www.diegoacosta.eu.

Cécile Blouin

Es Investigadora del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Profesora del Departamento Académico de Derecho del mismo centro de estudios.

Luisa Feline Freier

Es Profesora del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú) y doctora en Ciencia Política por la *London School of Economics and Political Science* (LSE).

Introducción¹

Si bien no existen datos confiables acerca del tamaño de la emigración venezolana en la región y sus características, se estima que desde el año 2015 alrededor de tres millones de venezolanos han abandonado su país (ACNUR, 2018). Esto supone el mayor desplazamiento de personas en un periodo tan corto en la historia de América Latina y, por tanto, un enorme desafío para las instituciones regionales, la sociedad civil y los gobiernos que buscan gestionar estos flujos y atender las necesidades de los migrantes y refugiados. Este trabajo analiza de manera crítica las respuestas jurídicas y políticas por parte de varios Estados de la región y ofrece algunas sugerencias para mejorar las deficiencias identificadas.

La Matriz de Seguimiento de Desplazamiento (DTM, por sus siglas en inglés) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es una herramienta importante para entender la magnitud de la emigración de venezolanos (OIM, 2018b). Existe también la base de datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como la página web específica sobre la situación de Venezuela (ACNUR, 2018c). Estas fuentes, sin embargo, no siempre están actualizadas. Según un reciente informe del *Migration Policy Institute* (MPI), a inicios de 2019 había más de 250.000 venezolanos viviendo oficialmente en Ecuador, 130.000 en Argentina, 108.000 en Chile y 98.000 en Brasil. Los países que han acogido a un mayor número de venezolanos han sido Colombia y Perú, con 1.100.000 y 635.000, respectivamente (Selee *et al.*, 2019). Como se observa, los venezolanos han emigrado principalmente a países cercanos, que no han sido, con la excepción de Argentina, países de inmigración en las últimas décadas.

La mayoría de los países en la región han adoptado durante las últimas dos décadas marcos legislativos en materia migratoria y de refugio conformes o superiores a los estándares internacionales. Así, han incorporado la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984 que, sin embargo, no se está aplicando en la práctica. Las recientes legislaciones migratorias en la región también incorporan figuras de protección complementaria o humanitaria. Sin embargo, frente a la llegada de venezolanos, los Estados están optando principalmente por permisos de residencia especiales, de carácter temporal y basados, en la mayoría de los casos, en la discrecionalidad. Esto genera una serie de problemas y abre interrogantes sobre la apertura, o no, de los Estados latinoamericanos.

En este texto se discuten, en primer lugar, las características de la emigración venezolana. La segunda sección hace referencia a los nuevos marcos normativos sobre refugio y migraciones adoptados desde 2005. Después se hace un análisis individual en el que se divide a 14 Estados de la región en seis grupos diferentes, según las respuestas jurídicas adoptadas ante la llegada de emigrantes venezolanos. Estos Estados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. La inclusión de Trinidad y Tobago, a pesar de su posible no encaje dentro de lo que se

¹ Los autores agradecen el apoyo de las asistentes de investigación Nieves Fernández Rodríguez y Soledad Castillo Jara.

entiende por América Latina, tiene que ver con la importancia del país tanto por el número de venezolanos que ha recibido como por su respuesta restrictiva. Las siguientes dos secciones presentan un análisis crítico con el fin de problematizar dichas respuestas jurídicas para después centrarse en los motivos de política internacional y nacional que limitan el ámbito de maniobra de los diversos Estados. Se hace también referencia al llamado Grupo de Lima, así como al proceso de Quito. El trabajo finaliza con recomendaciones enfocadas en la mejora de los déficits expuestos.

Las características de la emigración venezolana

Según Páez y Vivas (2017), ha habido tres fases diferentes en el proceso migratorio de los venezolanos desde que Chávez llegó al poder en 1999. En 2000 comenzó una primera fase, marcada por la migración de personas de clase media-alta, empresarios y estudiantes, con Estados Unidos y Europa como principales destinos. Dicha emigración fue, sin embargo, muy reducida y, entre 2005 y 2010, el número de venezolanos residentes en el exterior apenas se incrementó de 378.000 a 521.000 personas (Freitez, 2011). La decisión de migrar se debió, según Páez y Vivas, a varios factores, incluidas tensiones políticas y sociales, así como la creciente inseguridad y la nacionalización de varias industrias en Venezuela.

La segunda fase comenzó en 2012 y coincidió con el final del *boom* de las materias primas latinoamericanas. Durante ese periodo, la crisis económica comenzó a cristalizar en Venezuela, lo que llevó, según los autores, a un aumento de la represión política y a la escasez de alimentos y medicinas. En esta segunda fase, los perfiles de los migrantes fueron más diversos, e incluyeron a personas de diferentes estratos sociales. Los destinos también se diversificaron y, aunque hubo venezolanos que continuaron migrando a Estados Unidos y Europa, otros empezaron a establecerse en países vecinos como Colombia, Panamá y la República Dominicana. Sin embargo, el número de personas que salieron del país siguió siendo muy moderado. Por ejemplo, entre 2012 y 2014 las solicitudes de asilo por parte de ciudadanos venezolanos en todo el mundo apenas pasaron de 505 a 4.820 (Páez y Vivas, 2017).

Tras la muerte de Hugo Chávez y la elección de Nicolás Maduro, las condiciones sociales, económicas y políticas en Venezuela empeoraron considerablemente (Cáritas, 2018). A partir de ese momento, en 2015, comenzó la tercera fase de la migración venezolana, que Páez y Vivas han denominado “migración de la desesperación”. En esta fase, que perdura a comienzos de 2019, han emigrado alrededor de tres millones de venezolanos, aunque los datos no muestran un número exacto (ACNUR, 2018a). Además de los factores que afectan directamente a la vida de todos los venezolanos, como la creciente inflación o la grave escasez de alimentos y medicinas (Cáritas, 2018), la violencia y el crimen organizado han ido aumentando rápidamente (Freier y Parent, 2018). Entre 2014 y 2018 se registraron, según ACNUR, 393.985 solicitudes de asilo por parte de ciudadanos venezolanos en todo el mundo. Los migrantes más recientes provienen de orígenes demográficos cada vez más diversos y el desplazamiento forzado se ha expandido así en todos los grupos sociales, con independencia de los ingresos, el nivel educativo o la profesión (Freier y Parent, 2018).

Legislaciones latinoamericanas de refugio y migraciones en el siglo XXI

Para poder entender las respuestas jurídico-políticas ante la inmigración de venezolanos, urge primero mencionar el contexto político de la adopción de leyes de inmigración y refugio de carácter progresista, al menos sobre el papel (Acosta, 2018), y el cambio de paradigma ideológico en las políticas migratorias, sobre todo en los países sudamericanos, durante las últimas dos décadas (Acosta y Freier 2015; Ceriani y Freier, 2015). Durante dicho periodo, varios países bajo gobiernos de izquierda o centro-izquierda adoptaron nuevas leyes y políticas sobre migración y refugio basadas en la protección de los Derechos Humanos y la no criminalización, en un claro rechazo al enfoque restrictivo heredado de las dictaduras militares de los años setenta y ochenta, que también caracterizó a buena parte del siglo XX (Acosta, 2018).

En algunos países, la eliminación gradual de la criminalización de la migración mediante la adopción de disposiciones alternativas a la detención y la deportación, así como el fortalecimiento del derecho al debido proceso, son políticas significativas (Ceriani y Freier, 2015). Asimismo, el reconocimiento de la igualdad de derechos sociales entre nacionales y extranjeros y la introducción de programas de regularización aumentaron la calidad de vida y la inclusión social de los migrantes en la región. Al mismo tiempo, diversos autores destacan que, en la mayoría de los países, estos avances liberales seguían acompañados de políticas y prácticas con una perspectiva selectiva, instrumental y restrictiva de la gestión migratoria que dificultaba, en algunos casos, el acceso a derechos (Brumat, 2019; Acosta, 2018; Ceriani y Freier, 2015).

En el área de la protección de refugiados, la gran mayoría de los países de la región reformaron sus leyes nacionales, e incorporaron la definición ampliada de refugiado de Cartagena de 1984 (Freier, 2015). Cartagena fue un importante avance, en la medida que amplió la definición contenida en la Convención de Ginebra de 1951, la cual limita la protección a las personas que sufren persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social particular. La declaración define también al refugiado como aquella persona (o grupo de personas) que huye de su país “porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. La crisis socioeconómica, política y humanitaria de Venezuela cumple tres de los criterios recogidos en la declaración: violencia generalizada, vulneración masiva de Derechos Humanos y otras circunstancias que han perturbado gravemente el orden público (Freier 2018b; Berganza *et al.*, 2018).

Desde la aprobación de la Declaración de Cartagena, los gobiernos de los países latinoamericanos han hecho un esfuerzo concertado para alinear su política interna con ese instrumento, e incluso han incorporado otras categorías de protección complementaria, por ejemplo, por motivos de género y orientación sexual. Estos desarrollos legislativos se han complementado con una serie de declaraciones y planes de acción que fortalecen y reflejan el compromiso con identificar soluciones sostenibles para los refugiados, personas desplazadas y apátridas. Todo ello ha llevado a ACNUR a reconocer a la región como el nuevo líder internacional de la protección de refugiados, al menos sobre el papel (Freier, 2015; Freier y Gauci, 2019). Sin embargo, y con la muy limitada excepción de algunos casos en México, los países latinoamericanos no están aplicando la definición de refugiado de Cartagena a los ciudadanos venezolanos, lo cual obliga a preguntar si esta solo cumple un papel ornamental sin implicaciones jurídicas.

En el escenario latinoamericano de hiperpresidencialismo (Valadés, 2017), un determinante crucial que define el carácter de las políticas migratorias en la región es la ideología del presidente de turno (Brumat, 2019). Fueron gobiernos de izquierda en el contexto de la *Marea Rosa* —el periodo en que se eligieron presidentes de centro-izquierda o izquierdistas en la región, comenzando con la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez— los que impulsaron este cambio legislativo hacia un enfoque basado en los derechos de los migrantes y refugiados. Al mismo tiempo, este cambio de paradigma ocurrió en un escenario de emigración masiva y de políticas de diáspora. Frente a este panorama, tenía sentido, tanto desde la lógica de la política interna como desde la externa, condenar las políticas restrictivas de Estados Unidos y de la Unión Europea y prometer un enfoque más progresista en la gestión de la migración (Acosta y Freier, 2015). A esto se suma, en el área de la protección de refugiados, la experiencia personal de exilio político de algunos mandatarios y el apoyo técnico que brindó ACNUR (Freier, 2013). La política de liberalización se vio favorecida por un contexto en el que la inmigración en general, incluida la intrarregional, así como el número de refugiados en la región era muy bajo. La emigración de venezolanos aumentó dichas cifras en países que siguen siendo principalmente de emigración en cualquier caso.

Respuestas jurídicas de los Estados de América Latina

Para entender las respuestas de los países latinoamericanos a la llegada de ciudadanos venezolanos se categorizan seis grupos, según el tipo de medidas legales que han adoptado: (i) aquellos que han decidido usar su propia normativa de manera extensiva para incluir a los venezolanos; (ii) aquellos que han creado una normativa específica; (iii) aquellos que no han adoptado medida alguna; (iv) aquellos que han otorgado el estatus de refugiado a partir de la definición ampliada de Cartagena; (v) los que han optado por programas de regularización migratoria (dirigidos específicamente a nacionales venezolanos o no) y (vi) aquellos que han criminalizado a la población venezolana mediante expulsiones y detenciones.

Primer grupo: residencia Mercosur o Unasur

El primer grupo está constituido por Argentina, Brasil y Uruguay, los cuales han optado por una extensión unilateral del Acuerdo de Residencia Mercosur para los ciudadanos venezolanos, así como por Ecuador, que creó la categoría de residente de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

En el caso argentino, la Ley de Migraciones establece en su artículo 23 que los nacionales de uno de los países miembros o asociados del Mercosur pueden obtener una residencia temporal en el país por dos años, la cual puede transformarse posteriormente en permanente². Adicionalmente, la normativa argentina reconoce también razones humanitarias para poder obtener una residencia (art. 33 (m)). Si bien Venezuela fue suspendida como miembro del Mercosur en 2017³, Argentina sigue incorporando a los ciudadanos venezolanos como beneficiarios de su ley bajo la categoría de nacionalidad.

² Ley de Migraciones 25.781 del 17 de diciembre de 2003. Ver también el art. 1 de la Disposición 29.929/2004 de la Dirección Nacional de Migraciones, B. O. 21/9/2004.

³ MERCOSUR/CMC/DEC. Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur del 5 de agosto de 2017, disponible en: <https://goo.gl/g5GA6v>.

Los requisitos para la entrada al territorio y la obtención de la residencia se han flexibilizado mediante una disposición de la Dirección Nacional de Migraciones⁴. Esta flexibilización era necesaria teniendo en cuenta las dificultades en la práctica para cumplir con algunos criterios tales como la obtención de antecedentes penales (Pacecca, 2018: 16). Uno de los aspectos más importantes se refiere a la posibilidad de entrar y obtener residencia en el país con cédula de identidad caducada o pasaporte expirado, cuyo vencimiento no sea superior a dos años y, en el caso de los menores de nueve años, con partida de nacimiento⁵. Otro aspecto significativo es que ya no se exige la legalización del certificado de carencia de antecedentes penales de Venezuela y para obtener la residencia basta con la sola presentación de este certificado mediante consulta en la página de internet pertinente.

Según datos de ACNUR, en noviembre de 2018, residían en Argentina 130.000 venezolanos, siendo el tercer país de la región con mayor número de ellos. De dicho número, y hasta el 31 de octubre de 2018, 93.000 venezolanos se habían acogido a otras formas de protección legal distintas del asilo (ACNUR, 2018c)⁶. De hecho, el número de solicitantes de asilo era reducido, con solo 1.080 peticiones en diciembre de 2018.

En el caso brasileño, se ha adoptado un permiso que extiende la Residencia Mercosur a Venezuela⁷. Tras un primer permiso temporal de dos años, se puede obtener la residencia permanente si se cumple con ciertos requisitos tales como demostrar solvencia económica y un certificado de antecedentes penales⁸. Brasil alberga en la actualidad un número inferior a 100.000 ciudadanos venezolanos (Selee *et al.*, 2019: 2). Hasta octubre de 2018 se habían registrado 84.736 solicitudes de asilo, siendo el segundo país que más recibe después de Perú. Por su parte, tan solo 18.900 venezolanos se habían acogido a otras formas legales de protección (ACNUR, 2018c), lo cual demuestra las dificultades para obtener un permiso de residencia a pesar de la extensión del Acuerdo Mercosur.

En el caso de Uruguay, la Ley 19.254 sobre Residencia Permanente⁹ establece que los nacionales de los Estados del Mercosur y asociados pueden optar a su obtención de manera directa, con el principal requisito de la declaración jurada de ausencia de antecedentes penales, por medio de un trámite gratuito¹⁰. Uruguay alberga en la actualidad un número inferior a 10.000 venezolanos (Selee *et al.*, 2019: 9). Por su parte, en diciembre de 2018, se habían registrado 84 solicitantes de asilo y, hasta el 31 de octubre de 2018, 9.123 ciudadanos venezolanos se habían acogido a otras formas de protección legal (ACNUR, 2018c).

Por último, Ecuador, si bien no ha llevado a cabo una extensión unilateral del Acuerdo de Residencia Mercosur, dado que no forma parte de este grupo, estableció en su Ley de Movilidad Hu-

⁴ Dirección Nacional de Migraciones. Disposición 2019/520 adoptada el 29 de enero de 2018 denominada Programa de asistencia para migrantes venezolanos. En 2018 ya se había adoptado una decisión de la misma Dirección con la finalidad de facilitar a los ciudadanos venezolanos ciertos trámites migratorios. Dirección Nacional de Migraciones, Disposición 594/2018 adoptada el 14 de febrero de 2018.

⁵ En Venezuela los menores de nueve años no cuentan con pasaporte o cédula de identidad.

⁶ Lamentablemente, en los datos que ofrece ACNUR no se cuenta con categorías desglosadas por tipos y motivos de residencia.

⁷ Brasil, Consejo Nacional de Migraciones Resolución normativa n° 126 del 2 de marzo de 2017.

⁸ Brasil, *Portaria* interministerial n° 9, del 14 de marzo de 2018. Ministério da Justiça publicado en el Gabinete del ministro el 15/03/2018 (n° 51, Seção 1, pág. 57).

⁹ Ley 19.254 sobre Residencia Permanente en la República del 28 de agosto de 2014, que modifica el artículo 33 de la Ley n° 18.250, de 6 del enero de 2008.

¹⁰ Decreto n° 312/015 del 4 de diciembre de 2015. Reglamentación de los artículos 27 literal b) y 33 de la Ley 18.250, relativos al trámite de la residencia permanente de familiares de uruguayos y nacionales de los Estados parte y asociados del Mercosur.

mana de 2017 la categoría de ciudadano sudamericano¹¹. La Ley de Movilidad (arts. 83-89) permite el ingreso y la residencia en Ecuador a las personas que proceden de algún país de Unasur, entre ellos, Venezuela. Estas pueden solicitar una residencia temporal de dos años que después puede transformarse en permanente (art. 84). De acuerdo con la normativa, tanto el ingreso como la residencia pueden tramitarse con el pasaporte (con seis meses de vigencia) o la cédula de identidad. Los requisitos para los ciudadanos de los países de Unasur incluyen el certificado de antecedentes penales (artículo 61 de la Ley de Movilidad). Adicionalmente, esta visa tiene un alto costo, de 250 dólares estadounidenses. Cabe mencionar que, desde 2018, se han ido introduciendo restricciones al libre ingreso de ciudadanos venezolanos. El gobierno ecuatoriano inició este proceso con la exigencia de pasaporte en agosto de 2018¹², la cual posteriormente se suspendió por decisión judicial¹³. En enero de 2019, Ecuador añadió la exigencia de los antecedentes penales apostillados¹⁴.

Ecuador, con 250.000 venezolanos residiendo en el país, es el tercer receptor en América Latina, después de Colombia y Perú (Selee *et al.*, 2019: 2). También es el quinto país en número de solicitudes de asilo de venezolanos, con 11.379 hasta octubre de 2018. En dicha fecha, unos 97.000 venezolanos se habían acogido a otras formas de protección legal (ACNUR, 2018 c). Ello implicaría que alrededor de 150.000 personas estarían en situación irregular.

Segundo grupo: creación de instrumentos jurídicos ad hoc

El segundo grupo está formado por los países que han adoptado instrumentos jurídicos *ad hoc* como Chile, Colombia y Perú.

Chile, a diferencia de Perú y Colombia, tiene una visa con un carácter más restrictivo. El visado, denominado “de responsabilidad democrática”, debe solicitarse en los consulados chilenos en Caracas o Puerto Ordaz¹⁵. A los beneficiarios de la visa de responsabilidad democrática se les otorga una residencia temporal de un año, prorrogable una sola vez, tras lo cual deben solicitar la residencia definitiva o abandonar el país. El resto de sus derechos se rige por la Ley de Extranjería de 1975¹⁶. Entre otros requisitos, se exige la presentación del certificado de antecedentes penales debidamente apostillado por el Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores (con vigencia de tres meses) y el pasaporte vigente con 18 meses de validez. Por otro lado, Chile está llevando a cabo un proceso de regularización para aquellos inmigrantes que residían en el país antes del 18 de abril de 2018, a los cuales se les podrá otorgar una residencia temporal de un año en caso de demostrar no tener antecedentes penales. El proceso durará hasta julio de 2019¹⁷.

De acuerdo con las últimas estimaciones, hay 108.000 ciudadanos venezolanos en Chile, siendo el quinto país con mayor número (Selee *et al.*, 2019: 2). Con respecto a la visa de responsabilidad democrática, el gobierno chileno ha otorgado 16.000 durante sus primeros siete meses de vigencia

¹¹ Ecuador, Ley Orgánica de Movilidad Humana adoptada el 31 de enero de 2017.

¹² Ecuador, Acuerdo Ministerial n° 244 del 22 de agosto de 2018.

¹³ Ecuador, Poder Judicial Primera Instancia. Sentencia de medidas cautelares del 28 de agosto de 2018.

¹⁴ Ecuador, Acuerdo interministerial n° 0000001 del 21 de enero de 2019.

¹⁵ Chile, Oficio Circular n° 96 del 9 de abril de 2018.

¹⁶ Chile, artículos 29 a 33 del Decreto Ley n° 1.094, que establece normas sobre extranjeros en Chile. Publicado en el Diario Oficial n° 29.208, del 19 de julio de 1975.

¹⁷ Para más información se puede consultar la siguiente página: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2018/04/Preguntas-y-respuestas-regularizacion-v2.pdf>.

(hasta octubre de 2018), el 18% de las más de 90.000 solicitudes (Selee *et al.*, 2019: 7). Casi la mitad de las solicitudes están pendientes de resolver, mientras que el resto está en proceso de otorgarse o denegarse. Por otro lado, ACNUR muestra que, hasta el 30 de junio de 2018, se registraron 2.915 solicitudes de asilo de ciudadanos venezolanos (ACNUR, 2018c).

Colombia, por su parte, optó por crear el Permiso Especial de Permanencia (PEP) que ofrece residencia temporal a los ciudadanos venezolanos. El PEP se ha extendido en varias oportunidades, entre julio de 2017 y diciembre de 2018, como se puede observar en el primer cuadro¹⁸. En marzo de 2018, se creó también un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia¹⁹, el cual sirvió luego para ampliar el PEP a las personas registradas a partir de agosto y también en diciembre de 2018²⁰. A inicios de 2019, pueden solicitar el PEP quienes hayan ingresado al territorio nacional con pasaporte por puesto de control migratorio habilitado, no tengan antecedentes judiciales y, por último, no tengan una medida de deportación vigente. Con el PEP los ciudadanos venezolanos pueden permanecer un periodo de 90 días en el país, prorrogable hasta un máximo de dos años (art. 2 de la Resolución 5.797). A diferencia de otros países, el PEP es gratuito, pero se exige la presentación de un pasaporte válido. Luego del plazo de dos años no se ha previsto mecanismo alguno de acceso a una residencia permanente.

CUADRO 1. Los distintos PEP entre julio de 2017 y diciembre de 2018

RESOLUCIÓN	FECHA DE ADOPCIÓN
Resolución 5.797/2017, por la cual se crea el PEP.	25/07/2017
Resolución 1.272, por la cual se implementa el PEP, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos.	28/07/2017
Resolución 0740, por la cual se establece un nuevo término para acceder al PEP, y se dictan otras disposiciones sobre la materia.	05/02/2018
Resolución 0361, por la cual se implementa un nuevo término para acceder al PEP.	06/02/2018
Resolución 6.370, por la cual se reglamenta la expedición del PEP, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos.	01/08/2018
Resolución 2.033, por la cual se implementa la expedición del PEP, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 6.370 del 1 de agosto de 2018.	02/08/2018
Resolución 10.677, por la cual se establece un nuevo término para acceder al PEP.	18/12/2018
Resolución 3.317, por la cual se implementa un nuevo término para acceder al PEP.	19/12/2018

Fuente: Elaboración propia.

¹⁸ Colombia, Resolución n° 5.797 del 25 de julio de 2017, por medio del cual se crea un PEP. Resolución 1.272 del 28 de julio de 2017 por la cual se implementa el PEP creado mediante Resolución 5.797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos. En diciembre de 2018, mediante las resoluciones 10.677 (18 de diciembre) y 3.317 (19 de diciembre), se amplió el plazo para solicitarlo; en un principio concluía 90 días después de que entrase en vigor la resolución que lo creó.

¹⁹ Colombia, Decreto n° 542 de 2018 por el cual se desarrolla parcialmente la Ley 1.873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes.

²⁰ Colombia, Resolución n° 2.033 del 2 de agosto de 2018, por la cual se implementa la expedición del PEP, creado mediante Resolución 5.797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 6.370 del 1 de agosto de 2018.

Adicionalmente, el Estado colombiano creó la Tarjeta de Movilidad Fronteriza que permite la circulación de personas en las áreas de frontera entre ambos países, con la finalidad de realizar compras sin ánimo de residencia. En este caso, no es necesaria la presentación de un pasaporte²¹.

Colombia era el principal receptor de emigrantes venezolanos, con más de un millón, hasta septiembre de 2018. Al 30 de septiembre de 2018, 415.298 ciudadanos venezolanos contaban con el PEP y 240.416 estaban tramitando el proceso de expedición. Otros 158.204 venezolanos contaban con otro tipo de permiso en el país. Finalmente, 218.098 nacionales venezolanos se encontraban en situación irregular en el país. Por una parte, 137.718 habían superado el tiempo de permanencia, mientras que 80.380 habían ingresado por pasos no autorizados (Migración Colombia, 2018).

Por último, Perú también ha creado un Permiso Temporal de Permanencia (PTP), al cual pueden optar los venezolanos desde enero de 2017²². El PTP es un documento de identidad que emite Migraciones por el plazo de un año y que autoriza a trabajar. Sin embargo, no es una autorización de permanencia y, por lo tanto, a los ciudadanos venezolanos que lo obtienen no se les considera residentes y no pueden conseguir un carnet de extranjería. El siguiente cuadro resume las características de las cuatro normativas sobre los PTP.

CUADRO 2. Los distintos PTP

Núm.	Normativa	Plazos	Condiciones
PTP 1	Decreto Supremo 002-2017-IN, 3 de enero de 2017. * Se publicó una fe de erratas al Decreto Supremo n° 002-2017-IN el jueves 5 de enero de 2018, en el Diario Oficial El Peruano.	Ingreso al país hasta antes del 2 de febrero de 2017. Plazo de 120 días hábiles para presentar la solicitud.	Haber ingresado regularmente al país. Estar en situación irregular por vencimiento de la autorización de permanencia o, estando en situación regular, optar por el PTP. No tener antecedentes penales o judiciales.
PTP 2	Decreto Supremo n° 023-2017-IN, 29 de julio de 2017.	Personas que ingresaron al país hasta el 31 de julio de 2017. Plazo de 120 días para solicitud.	Haber ingresado regularmente al país. Estar en situación irregular por vencimiento de su autorización de permanencia o estando en situación regular optar por el PTP. No tener antecedentes penales o judiciales.
PTP 3	Decreto Supremo n° 001-2018-IN, 23 de enero de 2018.	Personas que ingresaron al país antes del 31 de diciembre de 2018. Plazo hasta el 30 de junio de 2019.	Estar en situación irregular por vencimiento de su autorización de permanencia o estando en situación regular optar por el PTP. No tener antecedentes penales o judiciales.
PTP 4	Decreto Supremo n° 007-2018-IN, 19 de agosto de 2018.	Modifica los lineamientos del Decreto Supremo anterior al reducir los plazos aplicables, tanto para el ingreso al país (hasta el 31 de octubre de 2018) como para presentar la solicitud del PTP (hasta el 31 de diciembre de 2018).	Estar en situación irregular por vencimiento de su autorización de permanencia o estando en situación regular optar por el PTP. No tener antecedentes penales o judiciales en su país o en el exterior.

Fuente: Blouin y Freier, 2019

²¹ La Tarjeta se creó en julio de 2017 y se emitió hasta febrero de 2018. En noviembre de 2018, se volvió a emitir, disponible en: <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2017/febrero-2017/4034-migracion-colombiana-pre-registro-en-linea-de-tarjeta-de-movilidad-fronteriza-tmf-para-ciudadanos-venezolanos-en-zona-de-frontera>.

²² Perú, Decreto Legislativo 1.350. Decreto Legislativo de Migraciones publicado en el Diario Oficial El Peruano el 7 de enero de 2017, artículo 230.1.

Como se puede observar, el Estado peruano llevó a cabo dos extensiones del permiso y, con la última modificación, decidió limitar su alcance de dos maneras. Por un lado, en relación a la fecha de entrada al país (para aquellos que hubiesen entrado hasta el 31 de octubre en lugar del 31 de diciembre de 2018); por otro, con relación al plazo de solicitud, que se limitó al 31 de diciembre de 2018 en lugar del 30 de junio de 2019. Esto coincidió con la decisión de la Superintendencia Nacional de Migraciones de imponer la obligatoriedad del pasaporte para el ingreso de ciudadanos venezolanos a partir del 24 de agosto de 2018²³. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos interpuso un *habeas corpus*, con el argumento de que esta medida vulneraba, entre otros, el derecho a la libertad de tránsito de los venezolanos. El 5 de octubre se declaró fundada en parte dicha solicitud y se dejó sin efecto la resolución²⁴. No obstante, Migraciones y el Ministerio del Interior apelaron la sentencia, y el Poder Judicial, con un nuevo fallo, ha revocado completamente su dictamen anterior²⁵. Por tanto, a comienzos de 2019, el pasaporte es necesario para el ingreso, excepto para los solicitantes de asilo, los menores de 18 años, las personas gestantes en estado de vulnerabilidad y los mayores de 75 años que presentan deterioro en su salud por el viaje. También se incluyen excepciones en otros casos humanitarios, incluidos en la resolución de Migraciones²⁶.

En el caso de Perú, luego del vencimiento del PTP, los ciudadanos venezolanos pueden acceder a una categoría migratoria residente²⁷. Para obtenerla, no se deben tener antecedentes penales o policiales y se deben poder justificar las actividades económicas durante la vigencia del PTP²⁸. Este último requisito es particularmente difícil de cumplir para los ciudadanos venezolanos insertados en la economía informal (Blouin y Freier, 2019).

Perú es el segundo país que más venezolanos ha recibido con 635.000 (Selee *et al.*, 2019: 2). Es además el primer país en registro de solicitudes de asilo, con 156.700 peticiones (ACNUR, 2018c). Según la última ronda de encuestas de la DTM de la OIM, el 12 de noviembre de 2018 un total de 128.642 venezolanos contaban con el PTP entregado y había 221.237 con el PTP en estado de trámite (OIM, 2018b: 2).

Tercer grupo: ninguna categoría migratoria específica

Un tercer grupo de países, en concreto Paraguay y Costa Rica, han decidido no crear tipo alguno de categoría migratoria especial para los ciudadanos venezolanos.

²³ Perú, Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones). Resolución de Superintendencia n° 000270-2018, 24 de agosto de 2018.

²⁴ Perú, Quinto Juzgado Penal de Lima. Sentencia del 5 de octubre de 2018 (expediente n° 06488-2018-0-1801-JR-PE-05).

²⁵ Corte Superior de Justicia de Lima. Cuarta Sala Penal, 4 de diciembre de 2018.

²⁶ Corte Superior de Justicia de Lima. Cuarta Sala Penal especializada para procesos con reos libres. Expediente n° 6488-2018-0 *habeas corpus*, 27 de noviembre de 2018.

²⁷ Perú, Decreto Supremo n° 007-2017-IN. Reglamento del Decreto Legislativo n° 1350 publicado en el Diario Oficial El Peruano el 27 de marzo de 2017. En un principio, la asignación de la calidad migratoria especial residente solo consideraba a quienes hubieran obtenido el PTP bajo el Decreto Supremo n° 002-2017-IN. No obstante, esta medida se extendió a aquellos que hubieran obtenido el PTP bajo los Decretos Supremos n° 023-2017-IN y n° 001-2018-IN.

²⁸ Perú, Resolución de Superintendencia n° 0000-043-2018-MIGRACIONES, publicada el 31 de enero de 2018, que aprueba la Directiva “Lineamientos para la obtención de la calidad migratoria especial residente para personas de nacionalidad venezolana con permiso temporal de permanencia”.

En el caso de Paraguay, se registran 500 venezolanos (ACNUR, 2018b). Este bajo número se explica porque Paraguay es principalmente un país de tránsito. Según datos de la Dirección General de Migraciones reportados a medios de prensa, del total de 19.853 venezolanos que ingresaron en los últimos seis años al Paraguay, 16.425 volvieron a salir. Los 3.428 restantes estarían en situación irregular en el país o se habrían trasladado a Brasil (*Última Hora*, 2019).

Con respecto a Costa Rica, en octubre de 2018 estaban registrados 25.000 venezolanos (ACNUR, 2018b). En diciembre de 2018, se habían reportado 7.891 solicitudes de asilo. Por último, al 31 de octubre de 2018, 2.150 venezolanos se habían acogido a otras formas de residencia legal (ACNUR, 2018c). Con estas cifras, se puede calcular que alrededor de 14.000 ciudadanos venezolanos están en situación irregular en el país.

Cuarto grupo: aplicación de la definición de Cartagena

México es el único país que ha decidido aplicar la definición ampliada de Cartagena para reconocer el estatus de refugiado a los ciudadanos venezolanos, como bien recoge su Ley sobre Refugiados en el artículo 13²⁹, aunque no siempre de manera sistemática o coherente. Este caso es emblemático dado que la definición ampliada se ha incorporado a la normativa interna de la inmensa mayoría de los países de la región³⁰. La legislación mexicana también incluye la figura de la “protección complementaria” (art. 28). Por otro lado, los venezolanos también pueden obtener otros tipos de categorías migratorias con residencia temporal o permanente. En 2018, los venezolanos fueron los nacionales de América del Sur que obtuvieron un mayor número de permisos (Secretaría de Gobernación, SEGOB, 2018b).

En 2018, se registraron 40.000 venezolanos en México (Selee *et al.*, 2019: 2). México es uno de los mayores receptores de peticiones de asilo y, al 31 de julio de 2018, se contabilizaban 7.000 solicitantes (ACNUR, 2018c). En 2017, de las 4.042 solicitudes de asilo de venezolanos, se habían resuelto positivamente 907, es decir, todas las que concluyeron el trámite salvo cinco (SEGOB y Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, COMAR, 2017). En los primeros nueve meses de 2018 más de 4.000 venezolanos habían presentado su solicitud y 700 habían sido reconocidos como refugiados. No obstante, los solicitantes no tienen derecho al trabajo, por lo cual están en una situación precaria a la espera de su respuesta (Selee *et al.*, 2019: 11).

Quinto grupo: procesos de regularización

Un quinto grupo de países incluye a los que han optado por abrir procesos de regularización. Panamá y Bolivia han desarrollado estos programas, así como Chile.

²⁹ Declaración de Cartagena sobre refugiados adoptada en el “Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios” en Cartagena, Colombia (19-22 de noviembre de 1984). Se amplía la definición de la Convención sobre el estatus de los refugiados de 1951 y su Protocolo de 1957 a “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. México, Ley sobre Refugiados del 27 de enero de 2011 (última reforma del 30 de abril de 2014).

³⁰ Los países que no han incorporado esta definición son Cuba, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela.

En el caso de Panamá, el requisito de visado para ciudadanos venezolanos se introdujo en agosto de 2017³¹. Sin embargo, el gobierno panameño optó por atender la situación mediante la creación de la oficina de Asuntos Humanitarios para los Residentes Venezolanos (DOAH) en octubre de 2017³². Panamá ha recibido 146.000 solicitudes de reagrupación familiar por motivos humanitarios y de unión familiar, de las cuales ha otorgado 44.000. El objetivo principal de estas visas es atender las peticiones de visitas familiares temporales o el agrupamiento de los residentes ya regularizados en el país (arts. 2 y 3, DOAH).

Adicionalmente, Panamá llevó a cabo un proceso de regularización en abril de 2018³³. Podían obtener una residencia aquellos que llevasen un año en el país de manera irregular y que además cumplieren con los siguientes requisitos: a) presentación de un pasaporte con sello o una certificación del consulado que acreditase que no se disponía de uno, b) presentación de una declaración jurada formulada por un nacional panameño o un residente permanente que se hacía responsable del solicitante y c) pago de 1.022 dólares. A finales de octubre de 2018, 37.000 venezolanos regularizaron su situación vía este procedimiento (Selee *et al.*, 2019: 9).

Según datos de ACNUR, había 94.000 venezolanos en Panamá en octubre de 2018 (ACNUR, 2018b). Por otro lado, en marzo de 2018, ACNUR registró 7.122 solicitudes de asilo mientras que 53.577 ciudadanos venezolanos estaban acogidos, en septiembre de 2018, a otras formas legales de estancia (ACNUR, 2018c). Puede inferirse, por tanto, que hay un número importante de personas en situación irregular.

En el caso de Bolivia, se está llevando a cabo desde octubre de 2018 un proceso de regularización para la población extranjera que lleve seis meses en el país y que tenga intención de residir en él³⁴. 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, entre otros requisitos. Los datos en octubre de 2018 registraban 5.000 venezolanos residentes en el país (ACNUR, 2018b).

Sexto grupo: criminalización de la migración

Finalmente, un sexto grupo está compuesto por los Estados que criminalizan a la migración venezolana.

Trinidad y Tobago, aunque podría no considerarse perteneciente a lo que se suele categorizar como América Latina, se incluye por su especial importancia. La normativa en materia migratoria y de asilo es muy limitada ya que solo se cuenta con la Ley de Migración de 1969³⁵. A continuación se presentan algunos ejemplos de expulsiones y detenciones de venezolanos. En abril de 2018, se deportó a 82 personas de origen venezolano, entre las que se encontraban solicitantes de asilo,

³¹ Panamá, Decreto Ejecutivo n° 473 por el cual se incluye a la República Bolivariana de Venezuela dentro de los países que requieren visa estampada por el cónsul para ingresar en territorio nacional, publicado en la Gaceta Oficial el 23 de agosto de 2017.

³² Panamá, Decreto 612, por el cual se crea la oficina de Asuntos Humanitarios para los residentes venezolanos para la atención a solicitudes de reagrupación familiar por motivos humanitarios y de unión familiar, publicado en la Gaceta Oficial el 22 de octubre de 2018.

³³ Panamá, Decreto Ejecutivo n° 129, por el cual se modifica el artículo 3 del Decreto Ejecutivo n° 167 del 3 de junio de 2016, que establece el Procedimiento de Regularización Migratoria General, publicado en la Gaceta Oficial el 17 de abril de 2018.

³⁴ Bolivia, Decreto Supremo n° 3.676 del 3 de octubre de 2018.

³⁵ Trinidad y Tobago, *Immigration Act* n° 41 de 1969.

en incumplimiento del principio de no devolución y la prohibición de hacer deportaciones colectivas (Camilleri y Osler Hampson, 2019: 13). En septiembre de 2018, se reportó también la detención de 118 personas, en su mayoría de nacionalidad venezolana, en el centro de detención de inmigración en Puerto España, por haber entrado al país de manera irregular (*El Nacional*, 2018). Teniendo en cuenta la falta de normativa relacionada con el refugio, la solicitud de asilo no impide la detención por motivos migratorios en el país caribeño.

Según ACNUR, en octubre de 2018 se registraban al menos 40.000 venezolanos residiendo en el país y 5.760 habían solicitado su reconocimiento como refugiados al 30 de septiembre de 2018 (ACNUR, 2018c y ACNUR, 2018b).

En el caso de República Dominicana, para ingresar al país los ciudadanos venezolanos deben contar con pasaporte y cancelar la tasa de la Tarjeta de Turismo³⁶. Una vez vencido el plazo de 30 días por fines de turismo, caen en situación irregular y quedan expuestos a procesos de expulsión dado que no hay mecanismo alguno de regularización. Además, cada año se presentan más dificultades para su admisión como turistas. En 2017 se rechazó en las fronteras a 1.034 ciudadanos venezolanos y se deportó a 137, mientras que, hasta julio de 2018, se reportaban 50 expulsiones (*Diario Libre*, 2018).

En octubre de 2018, se registraban 28.500 venezolanos residiendo en el país (ACNUR, 2018b). En marzo de 2018, de acuerdo con ACNUR se habían registrado 99 solicitantes de asilo provenientes de Venezuela (ACNUR, 2018c). Cabe señalar, además, que existen dificultades estructurales en el sistema de asilo de la isla. Por ejemplo, entre 2012 y 2016 solamente 10 personas obtuvieron la categoría de refugiadas (Pelletier, 2018).

El debate jurídico

Las respuestas jurídicas que han dado los diversos países de Latinoamérica frente a la llegada de venezolanos tienen, pese a su heterogeneidad, cuatro características principales.

Primero, se trata, en la mayor parte de los casos de normas administrativas de rango inferior a la ley que han adoptado los gobiernos, con poca o nula intervención de los parlamentos, y que contienen numerosas cláusulas que otorgan plena discrecionalidad al Ejecutivo. Segundo, se han elaborado instrumentos *ad hoc* que solo son aplicables a determinadas categorías de nacionales venezolanos, por ejemplo, los que hayan llegado antes de una determinada fecha. Esto se produce incluso en países que podrían haber usado la legislación existente, por ejemplo, otorgando la categoría de refugiado como consta en sus leyes e implementando la Declaración de Cartagena, sin necesidad de recurrir a nuevos instrumentos. Tercero, se otorgan permisos de residencia temporales, lo cual genera incertidumbre jurídica para el individuo. Esto también tiene efectos devastadores para cualquier intento de continuación en la construcción de la llamada ciudadanía sudamericana. Cuarto, el acceso a los derechos establecidos en esos instrumentos se complica por la introducción de nuevos obstáculos burocráticos y administrativos. Frente a esto se puede mencionar un quinto punto, en concreto, el surgimiento del poder judicial como posible contrapeso a la hora de interpretar alguna de las cláusulas más abstractas y menos concretas, adoptadas en la regulación del estatus jurídico de los ciudadanos venezolanos en los distintos países de la región.

³⁶ República Dominicana, Ley n° 199-67, que autoriza el uso de la Tarjeta de Turismo, del 9 de mayo de 1976.

Evidentemente, estas características no solo tienen que ver con las respuestas jurídicas a la llegada de venezolanos, sino que también afectan de manera profunda a la propia regulación general de las migraciones. Por tanto, las siguientes secciones, si bien están principalmente centradas en el análisis crítico de las medidas tomadas respecto del éxodo venezolano, contienen también referencias de carácter más amplio que permiten situarlas en un marco general de regulación jurídica.

La primacía de los Ejecutivos

Numerosos autores se han referido al fenómeno conocido en Latinoamérica como hiperpresidencialismo (Valadés, 2017). Sin entrar a valorar los aspectos teóricos del debate ni su alcance, se puede señalar que las constituciones latinoamericanas han tendido, desde inicios del siglo XIX, a concentrar el poder político en manos del Ejecutivo y que, dicha concentración, se sigue manteniendo en el presente (Gargarella, 2015). Esto tiene tres efectos fundamentales en el ámbito migratorio.

En primer lugar, se exagera la discrecionalidad en la regulación del estatus jurídico del extranjero, lo que genera situaciones de falta de predictibilidad y de resultados potencialmente injustos, aunque en algunos casos —los menos—, la discrecionalidad pueda ser favorable al individuo. En un sentido más amplio, la discrecionalidad tiene que ver con desafíos mayores al Estado de derecho en la región, tales como la falta de reglas detalladas, fallas en su aplicación o deficiencias en la relación administrativa entre los individuos y el propio Estado (O'Donnell, 2004). En un sentido más concreto, la discrecionalidad frente a los migrantes por parte de los agentes burocráticos deriva de prácticas bien enraizadas de exclusión del extranjero que tienen su origen histórico en numerosas normas adoptadas desde comienzos del siglo XX (Acosta, 2018: 86-111). El excesivo papel del Ejecutivo en la regulación jurídica de las migraciones genera situaciones contradictorias. Por ejemplo, en Venezuela, el entonces presidente Hugo Chávez regularizó y otorgó la nacionalidad a unos 450.000 extranjeros en situación indocumentada en 2004. Si bien el número real de personas que se beneficiaron de este proceso es objeto de debate (Schwarz, 2014: 234)³⁷, su falta de legalidad no lo es tanto (Brewer-Carías, 2005). En 2015, sin embargo, se expulsó de Venezuela a miles de colombianos en un proceso que tampoco respetó los procedimientos legales para la deportación de extranjeros (Esthimer, 2016)³⁸.

En el caso de los ciudadanos venezolanos en la región, los ejemplos de discrecionalidad abundan. En Argentina, por ejemplo, la Dirección Nacional de Migraciones adoptó en 2018 la Disposición 594³⁹, la cual autoriza —aunque no obliga— al gobierno a facilitar ciertas medidas en casos particulares para seguir los trámites migratorios de residencia cuando la persona no pueda obtener ciertos documentos por razones ajenas a su voluntad⁴⁰. Por su parte, en Colombia se puede men-

³⁷ Las cifras oficiales nunca se publicaron. Esta estimación se basa en el análisis de Tobias Schwarz, quien también menciona que el 85% de los que se beneficiaron eran ciudadanos colombianos. Hay que señalar que el proceso se llevó a cabo en los meses anteriores al referéndum revocatorio contra el entonces presidente Hugo Chávez (Schwarz, 2014: 234).

³⁸ El número de personas deportadas se ha estimado en torno a las 20.000, incluidos miles de residentes en situación regular e incluso personas con doble nacionalidad (venezolana y colombiana).

³⁹ Argentina, Disposición 594/2018, Dirección Nacional de Migraciones, Ciudad de Buenos Aires, 14/02/2018. B.O.: 16/02/2018.

⁴⁰ Posteriormente, como se mencionó, se adoptó la Disposición 520/2019 que permite el ingreso a Argentina y la obtención de la residencia a los venezolanos que tengan cédula de identidad o pasaporte expirado cuyo plazo de vencimiento no exceda los dos años. Dirección Nacional de Migraciones, Ciudad de Buenos Aires, 29 de enero de 2019.

cionar el artículo 4 de la Resolución 6.370 de 2018, que permite la cancelación de un PEP cuando “la presencia del extranjero en territorio nacional se considere inconveniente”⁴¹. El otorgamiento de dicha discrecionalidad al gobierno en la redacción de cláusulas que afectan de manera central a la vida de ciudadanos regionales es reveladora.

En segundo lugar, el papel preponderante de los Ejecutivos lleva a que habitualmente se legisle mediante decreto en materia migratoria. Esto es patente más allá del caso que aquí se analiza. Por ejemplo, en Argentina, el uso de decretos ejecutivos ha servido para transformar todo el andamiaje jurídico. Efectivamente, el gobierno de Macri adoptó en enero de 2017 el Decreto 70 por medio de un procedimiento urgente y sin la participación del parlamento. Dicho Decreto, que restringe los derechos de los no nacionales y afecta al debido proceso en las expulsiones, se justificó con argumentos falaces cuya falsedad demostraron adecuadamente numerosos actores (Acosta y Brumat, 2017). La constitucionalidad del Decreto 70 la confirmará o no la Corte Suprema argentina después de que un tribunal de rango inferior declarase su inconstitucionalidad⁴².

Los decretos, e incluso las normas de rango inferior, han sido el modo normal de regulación del estatus jurídico de los venezolanos en la región. Por ejemplo, la visa de responsabilidad democrática en Chile se estableció por medio de un Oficio Circular, es decir, la norma de menor rango en el ordenamiento jurídico chileno⁴³. Del mismo modo, el permiso de residencia para venezolanos en Brasil se regula mediante una *Portaria* que es una norma de rango inferior a todas las demás⁴⁴. En el caso ecuatoriano, la obligación de presentación de antecedentes penales se ha regulado por medio de un Acuerdo interministerial⁴⁵. Los instrumentos jurídicos de este tipo, obviamente, se pueden modificar si así lo deciden los Ejecutivos.

En tercer lugar, el poder de veto presidencial es otra característica del papel central de los Ejecutivos (Alemán y Schwartz, 2006). Esto también ha afectado a la regulación de las migraciones en la región. El caso más reciente se refiere a la adopción de la Ley de Migraciones en Brasil en 2017, la cual sufrió 20 vetos por parte del antiguo presidente Temer, e incluso la posibilidad de obtener la nacionalidad tras un año de residencia para los ciudadanos del Mercosur, que en aquel momento incluía a Venezuela, quedó fuera del texto final. El reglamento de implementación de la Ley también expandió la capacidad discrecional del Estado, aun de manera contraria a la Ley y la Constitución, al permitir la detención de inmigrantes indocumentados, ampliar los poderes de la policía federal en numerosas áreas o no regular de manera concisa los permisos de residencia humanitarios (Acosta, Vera Espinoza y Brumat, 2018). Todos estos componentes tienen potenciales ramificaciones para los ciudadanos venezolanos en Brasil. La retirada por parte del nuevo presidente Bolsonaro del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular genera incertidumbre sobre la política que Brasil seguirá en los próximos cuatro años.

⁴¹ Art. 4, Resolución 6.370 de 2018 del 1 de agosto adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

⁴² Sala V, Cámara Contencioso Administrativo Federal. Expediente n° 3061/2017, Buenos Aires, 22 de marzo de 2018.

⁴³ Chile, Oficio Circular 96. Instruye sobre el otorgamiento del visado de responsabilidad democrática para nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, Santiago, 9 de abril de 2018.

⁴⁴ Brasil, *Portaria* interministerial n° 9, del 14 de marzo de 2018.

⁴⁵ Ecuador, Acuerdo interministerial 0000001, Quito, 21 de enero de 2019.

El ad hocismo como modelo de gestión migratoria

Los instrumentos legislativos *ad hoc* como modelo de gestión migratoria son la segunda característica de las respuestas jurídicas que han adoptado numerosos países de la región. La preferencia por modelos *ad hoc* está intrínsecamente unida a la preponderancia de decretos ejecutivos y su uso está bien extendido. Los ejemplos son numerosos y afectan a todos los países que han optado por la adopción de nuevos instrumentos en vez de por la expansión de aquéllos ya existentes, bien sea el estatus de refugiado bajo la Declaración de Cartagena, la extensión del Acuerdo de Residencia Mercosur a los ciudadanos venezolanos u otras categorías de permisos de residencia humanitarios ya previstos en sus propias leyes.

Respecto de lo primero, se puede reseñar a Chile. Efectivamente, la visa de responsabilidad democrática solo puede obtenerse en los consulados chilenos de Caracas y Puerto Ordaz, y únicamente ofrece un permiso de residencia de un año, prorrogable por otro con posibilidad ulterior de residencia permanente. Esto obliga a preguntarse si no hubiera sido mucho más eficaz, a la vez que coherente con el objetivo que el propio gobierno chileno argumentó para crear dicho permiso (“la crisis democrática por la que atraviesa Venezuela, y que afecta gravemente a los nacionales de un país que acogió a muchos chilenos que buscaban refugio en sus fronteras”⁴⁶), aplicar la Ley sobre Protección de Refugiados chilena. En efecto, dicha Ley establece que todo aquel que haya huido de su país tiene derecho a que se le reconozca la condición de refugiado cuando, entre otros posibles motivos, “otras circunstancias hayan perturbado gravemente el orden público en dicho país”⁴⁷.

Respecto de lo segundo, hay que mencionar en primera instancia que Argentina o Uruguay han decidido continuar aplicando el Acuerdo de Residencia Mercosur a los venezolanos, aun sin reciprocidad y aunque el país había sido suspendido de su membresía en Mercosur. De hecho, la decisión de los cuatro países miembros plenos del Mercosur —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— de suspender a Venezuela en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático señalaba claramente no solo “la ruptura del orden democrático” en el país, sino también que la aplicación del Protocolo no produjese “perjuicio alguno al pueblo venezolano”⁴⁸. Colombia, sin embargo, si bien otorgó entre 2014 y 2016 permisos de residencia Mercosur (llamados visas TP-15) a ciudadanos venezolanos, dejó de hacerlo a partir de entonces, amparándose en la no reciprocidad por parte de Venezuela (Cano Salazar, 2016: 44-45). Aunque es cierto que ningún país del Mercosur tiene la obligación jurídica de seguir aplicando el Acuerdo a Venezuela, no es menos cierto que el mejor modo de no producir “perjuicio alguno al pueblo venezolano” sería precisamente hacerlo mediante dicha aplicación unilateral y extensiva.

La temporalidad en la residencia

La tercera característica de las respuestas regionales frente a la llegada de ciudadanos venezolanos tiene que ver con la temporalidad de los permisos de residencia que se les otorgan. En algunos casos, como el chileno, deben renovarse en una o varias ocasiones antes de conseguir un estatus de residencia permanente. En otros casos, como el colombiano, los permisos no son renovables

⁴⁶ Gobierno de Chile. Discurso de presentación de la Reforma Migratoria, lunes 9 de abril de 2018, Palacio de la Moneda.

⁴⁷ Chile, artículo 2 (2), Ley n° 20.430. Establece disposiciones sobre protección de refugiados.

⁴⁸ Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, São Paulo, 5 de agosto de 2017.

una vez pasan dos años; además, el tiempo de residencia con dichos permisos no cuenta para poder naturalizarse y así obtener la nacionalidad colombiana⁴⁹. La persona tiene que intentar optar por cualquier visa normal bajo la legislación colombiana y, si no, abandonar el país. En el caso de Perú, si bien luego del PTP se puede obtener la calidad de residente, esta solo es válida por un año y su renovación depende de requisitos difíciles de cumplir para la población venezolana insertada en su gran mayoría en la economía informal.

La temporalidad en los permisos de residencia es un problema de más largo alcance que también afecta al Acuerdo de Residencia Mercosur. Según este, el ciudadano solo puede renovar su permiso temporal de dos años y transformarlo en uno permanente en caso de que acredite recursos suficientes, algo que no siempre es posible en mercados laborales con un altísimo índice de informalidad. En caso de no obtener la residencia permanente, el Acuerdo señala que se cae en situación migratoria irregular. El único país que ha hecho frente de manera abierta a este problema es Uruguay, el cual otorga directamente, desde 2014, la residencia permanente a aquellos ciudadanos sudamericanos que cumplan los requisitos bajo el Acuerdo⁵⁰.

La tentación burocrática

La discrecionalidad con la cual actúan los Ejecutivos a la hora de regular en materia migratoria, cuyo resultado es una aproximación *ad hoc* al fenómeno y una preferencia por la temporalidad, se ve agravada por los obstáculos burocráticos que se incrementan sin aviso para acceder a derechos previamente anunciados⁵¹. Esto lo facilita un modelo legislativo basado, como se mencionó, en decretos y otros instrumentos de menor rango que pueden modificarse de manera inmediata. Sirvan tres ejemplos.

En el caso peruano, la posibilidad de acceso a un PTP, inicialmente creado en enero de 2017, se extendió en dos ocasiones. Sin embargo, el Estado optó por limitar sin previo aviso el acceso a dicho permiso en agosto de 2018. Esta decisión generó desesperación y preocupación entre la población venezolana, lo que llevó a un aumento de las solicitudes de asilo para intentar contar con un estatus de residente en el país⁵².

En el caso chileno, a partir de junio de 2018 se incorporó un nuevo requisito para la obtención de la visa de responsabilidad democrática, en concreto la necesidad de contar con un pasaporte con validez de 18 meses, demanda que no se exigía cuando, en abril del mismo 2018, entró en vigor la posibilidad de solicitud de la visa (Ruiz Parra, 2018).

Finalmente, en Ecuador, los Ministerios de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y de Interior emitieron, a inicios de 2019, un acuerdo interministerial por el cual, a partir de enero, se requiere a los ciudadanos venezolanos presentar “el certificado de antecedentes penales del país de

⁴⁹ Art. 3. Resolución 6.370 del 1 de agosto de 2018, adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

⁵⁰ Uruguay, Ley 19.254, publicada en el D.O. del 4 de septiembre de 2014.

⁵¹ En algunos casos, dichos requisitos administrativos se limitan por medio de instrucciones ministeriales. Por ejemplo, en Brasil, se facilitaron ciertos requisitos administrativos de confirmación de lazos familiares para obtener la residencia. *Portaria* interministerial, n° 15, del 27 de agosto de 2018. Altera a *Portaria* interministerial n° 9, del 14 de marzo de 2018.

⁵² Perú, Ministerio del Interior, 19 de agosto de 2018, Decreto Supremo n° 007-2018-IN. Modifica los Lineamientos para el otorgamiento del PTP para los ciudadanos venezolanos, aprobados por Decreto Supremo n° 001-2018-IN.

origen, o del país de residencia durante los últimos cinco años, debidamente apostillado o legalizado”⁵³ para entrar al país.

Las dificultades burocráticas también se ven reflejadas en la lentitud de los trámites. En el caso argentino, los retrasos para obtener una cita para iniciar la solicitud de procedimiento de residencia alcanzan los 12 meses. Por otra parte, en mayo de 2018 el Ejecutivo argentino incrementó los precios de todas las tasas migratorias administrativas, incluida la tasa para solicitar una cita urgente que aumentó cinco veces de 2.000 a 10.000 pesos argentinos (de 47 a 234 euros) (Pacecca, 2018). Esto afecta a numerosos venezolanos, al igual que a otros ciudadanos sudamericanos que, si bien en principio tienen el derecho de acceso a un permiso de residencia, tal como se deriva de la regulación en la Ley de Migraciones, no pueden obtenerlo y tienen que permanecer en situación irregular en el país durante meses. En Uruguay, la demora para obtener el turno para iniciar el trámite en el país de origen para la residencia permanente puede prolongarse varios meses (OIM, 2018a: 51).

Finalmente, se puede mencionar el caso peruano cuyo promedio de espera para obtener un PTP es de seis meses. En vista de la situación, Migraciones ha optado por brindar un documento denominado “Acta de Permiso de Trabajo Extraordinario-Provisional” que permite a los ciudadanos solicitantes del PTP poder trabajar por cuenta propia o ajena durante 60 días renovables automáticamente (IDEHPUCP, 2018: 7).

El papel de las Cortes

En este escenario político y jurídico de gran complejidad, con numerosas modificaciones jurídicas de marcos normativos a cargo de los Ejecutivos sin intervención de los parlamentos, el poder judicial puede emerger como un importante garante de los avances en materia de derechos obtenidos durante el inicio del siglo XXI. Ciertamente, los Ejecutivos demuestran con muchas de sus normas administrativas de rango inferior a la ley un enorme apego a la discrecionalidad del Estado en temas migratorios y una relación compleja con la idea de construcción de una ciudadanía sudamericana, que parece haber pasado a un segundo plano.

Los recursos de amparo o de *habeas corpus* permiten buscar modos de protección de los derechos de los ciudadanos venezolanos en cuanto acceso a su derecho a solicitar asilo⁵⁴, a la salud⁵⁵, contra la deportación colectiva⁵⁶, o a no tener que cumplir el requisito de presentar pasaporte al entrar al país (*Reuters Ecuador*, 2018). Los importantes casos que se han resuelto recientemente, o que lo serán en los próximos meses, por los tribunales en Brasil, por las Cortes Constitucionales de Ecuador y Colombia, así como por la Corte Suprema de Argentina son ilustrativos de otra variable crucial para definir el escenario futuro. Muestran el diálogo entre el poder judicial y otros actores no gubernamentales y académicos. Los últimos presentan recursos ante estas Cortes y alzan la voz contra estas políticas restrictivas. Del resultado de dicho diálogo dependerá, en gran medida y en los próximos años, el mantenimiento de los avances legales que se habían obtenido durante la última década.

⁵³ Ecuador, art. 1. Acuerdo interministerial 000001, Quito, 21 de enero de 2019.

⁵⁴ Chile, Número de Amparo 24-2019, 11 de enero de 2019, Santiago de Chile.

⁵⁵ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-210/18, Principio de Universalidad del Servicio de Salud, Bogotá, 1 de junio de 2018.

⁵⁶ Brasil, Proceso nº 6447-87.2016.4.01.4200 – Seção Judiciária de Roraima, 31 de marzo de 2017.

Entendiendo las respuestas jurídicas y sus límites: política exterior e interior

El marco político en el cual se está produciendo la emigración venezolana ha coincidido con un nuevo auge de la derecha (Luna y Kaltwasser, 2014; Frens-String y Velasco, 2016) que está recuperando el enfoque de seguridad en las políticas migratorias en la región (Vera Espinoza, Brumat y Geddes, 2017; Brumat, 2019). Un claro ejemplo de este giro es que, bajo la presidencia de Jair Bolsonaro en Brasil y Sebastián Piñera en Chile, estos países decidieron abandonar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

En este contexto, las respuestas regionales a la emigración de venezolanos estuvieron marcadas en un primer momento por consideraciones de política exterior. No es casualidad que, mientras gobiernos de centro-izquierda o izquierdistas fueron los que liberalizaron las leyes de migración y refugio, varios de los gobiernos que han adoptado una política más generosa de acogida de venezolanos tengan presidentes conservadores, abiertamente críticos con el gobierno de Maduro: Juan Manuel Santos e Iván Duque en Colombia, Pedro Pablo Kuczynski en Perú y Mauricio Macri en Argentina. Por otra parte, los países afines a Maduro, en especial Bolivia y, al menos hasta hace poco, Ecuador, han negado una crisis migratoria o política en Venezuela (Freier, 2018b; Freier y Parent, 2019).

En el escenario internacional hay pocos mensajes más claros en contra de un régimen que aceptar a los emigrantes de un país como refugiados (Zolberg, 1999). Según esa lógica, tendría sentido político para los Ejecutivos críticos de Maduro reconocer a los venezolanos como refugiados, con base en el concepto amplio de Cartagena. Esta es la posición que defienden sobre todo los Ministerios de Relaciones Exteriores de varios países en América Latina. Sin embargo, con el aumento del número de migrantes, las consecuencias del desplazamiento de venezolanos está teniendo cada vez más importancia en la política interior. Sobre esto influyen consideraciones económicas, así como también el creciente auge de la xenofobia (Andreoni, 2018; Fieser y Bristow, 2018).

El costo político que supondría ser el primer país en Sudamérica, y potencialmente el único, en reconocer el estatus de refugiado, de acuerdo con lo establecido en la Declaración de Cartagena, es alto. Esto explica por qué los gobiernos latinoamericanos han respondido con tanta cautela a la pregunta de si los venezolanos son refugiados o no. Se teme que la aplicación de Cartagena pueda generar una mayor llegada de personas y que esto suponga una mayor presión en unos servicios públicos deficientes, así como un incremento de la xenofobia. Por tanto, hay un consenso en la región de que Cartagena no se aplica a la crisis de los desplazados venezolanos (Freier, 2018a).

Es en este escenario en el que también se tienen que entender algunas medidas claramente restrictivas, como los requisitos adicionales para la entrada al país. Por un lado, desde una lógica de la economía política, algunos países tratan de implementar, a partir de sus leyes, filtros para elegir venezolanos con recursos socioeconómicos más elevados. Esto se observa claramente en el caso de la visa de responsabilidad democrática chilena y también en los países en los que se exigen altos costos de trámites para conseguir una residencia, tales como Ecuador. Por otro lado, el aumento de la xenofobia también lleva a que algunos Ejecutivos reaccionen de manera restrictiva para demostrar su supuesto control de la situación. Como muestra, se pueden citar dos ejemplos.

En primer lugar, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana ecuatoriano declaró el estado de emergencia en las provincias de Carchi, Pichincha y El Oro el 8 de agosto de 2018.

Esto llevó a un despliegue de personal de seguridad y de control de la migración en zonas fronterizas, además de médicos y trabajadores sociales. Poco tiempo después, el 19 de agosto de 2018, Ecuador anunció nuevas medidas que exigían a los venezolanos llevar su pasaporte para entrar en el país. En enero de 2019, se desató una oleada de ataques xenófobos en la localidad ecuatoriana de Ibarra, en donde residen miles de venezolanos, después de que un joven de dicha nacionalidad acuchillase a su pareja —una mujer embarazada— ante la completa inacción de los agentes de policía (*El Comercio*, 2019).

El presidente ecuatoriano, Lenin Moreno, canalizó los sentimientos xenófobos de parte de la ciudadanía mediante sus declaraciones en medios de comunicación y redes sociales, las cuales incluyeron la posibilidad de crear un permiso especial de ingreso al país para los ciudadanos venezolanos. Su reacción contrasta con la del vicepresidente del país andino, Otto Sonnenholzner, que, en un comunicado de prensa posterior, apeló a los ciudadanos ecuatorianos a evitar generalizaciones sobre los venezolanos que solo traerían más violencia. Finalmente, todo ello condujo a la introducción del nuevo requisito de mostrar el pasado judicial apostillado para entrar al país a partir del 25 de enero de 2019⁵⁷. Dadas las dificultades para obtener documentación administrativa en Venezuela, este requisito puede suponer en la práctica la imposibilidad de entrar a Ecuador.

En segundo lugar, está el caso peruano. Pese a que se han registrado muy pocos episodios de violencia xenófoba, se está produciendo un incremento en la percepción negativa de los venezolanos por parte de la ciudadanía. Por ejemplo, la *Encuesta Mundial de Valores Perú* señala que casi el 80% de los peruanos opina que “la inmigración aumenta el desempleo”, el 78% está de acuerdo con que “la inmigración genera conflictos sociales” y el 55,7% opina que el Estado debería “aplicar límites estrictos en el número de extranjeros que puedan venir” (Rottenbacher, 2018). Asimismo, el gobierno peruano, con el fin de transmitir una imagen pública de control, y siguiendo el ejemplo ecuatoriano, anunció el 25 de agosto de 2018 que los venezolanos tendrían que presentar un pasaporte válido para entrar al país en lugar del carnet nacional de identidad. Pocos días antes, el Ministerio del Interior de Perú había aprobado modificaciones de carácter limitativo del PTP.

La cooperación internacional

A partir de 2017, los gobiernos latinoamericanos han ido adoptando tímidamente declaraciones regionales para hacer frente a la situación venezolana. Aquí, cabe destacar la debilidad y disolución de varios organismos de integración regional en los últimos años, vinculadas a su vez al hiperpresidencialismo y al giro hacia la derecha en la región. En abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspendieron su participación en Unasur —bloque suramericano constituido bajo gobiernos de izquierda en 2008—, lo cual puso fin a la continuidad del organismo en el corto plazo. Unasur solamente fue eficaz mientras existía concordancia entre los gobiernos regionales (Quispe, 2017). De manera similar, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es un foro para el diálogo político caracterizado por el hiperpresidencialismo y la debilidad de sus instituciones (Quiliconi y Salgado Espinoza, 2016). En ninguno de los dos foros se ha producido un posicionamiento regional frente a la emigración de venezolanos. Los problemas habituales del regionalismo latinoamericano tales como la baja

⁵⁷ Ecuador. Registro Oficial n° 414, 25 de enero de 2019. Segundo Suplemento.

institucionalización, el celo soberano, el excesivo presidencialismo y la sensibilidad a los ciclos políticos, que han analizado meticulosamente autores como Sanahuja (2016 y 2017), han dificultado la acción de ambos organismos.

Dada la debilidad y politización de los organismos de integración regional en América Latina, las iniciativas de cooperación para la gestión de la migración venezolana han surgido de los Estados a título individual. Bajo el liderazgo del expresidente peruano, Pedro Pablo Kuczynski, el Grupo de Lima⁵⁸ firmó en su primera reunión en 2017 la Declaración de Lima⁵⁹, en la que sus miembros expresaron su preocupación por la ruptura del orden democrático en Venezuela y solicitaron la liberación de los presos políticos, la celebración de unas elecciones libres y la autorización para la entrada al país de ayuda humanitaria. En posteriores reuniones, el tema migratorio se convirtió en epicentro del debate. Así, el 30 de octubre de 2018, el Grupo de Lima se reunió en Bogotá para discutir medidas tendentes a facilitar la permanencia y el tránsito de los migrantes en la región sin expresar, sin embargo, propuesta concisa alguna. En la siguiente reunión, el 4 de enero de 2019, el Grupo de Lima acordó medidas más concretas. La valoración del nuevo periodo presidencial (2019-2025) de Nicolás Maduro como ilegítimo llevó a que se acordara una serie de medidas respecto de las relaciones diplomáticas con Venezuela y el impedimento de entrada de altos funcionarios venezolanos, así como la evaluación del criterio restrictivo del otorgamiento de préstamos a Venezuela en los organismos financieros internacionales y regionales⁶⁰.

Ante la nueva situación política generada por la autoproclamación de Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela, el Grupo de Lima se pronunció en la Declaración de Ottawa. En este texto, la mayoría de los 14 Estados integrantes del bloque concentraron sus esfuerzos en reconocer a Guaidó y en subrayar la necesidad de una transición pacífica, que incluya la celebración de elecciones “libres y justas” (*Gestión*, 2019). En este sentido, este documento, de manera similar a los anteriores, se enfoca más en el aspecto de la democracia y las relaciones exteriores, y menos en la situación legal y social de los venezolanos migrantes. Solo el punto 12 de la Declaración de Ottawa se refiere al “éxodo” provocado por la crisis venezolana y lo hace de manera muy general, únicamente expresando preocupación, reconociendo el esfuerzo de los países de acogida y señalando la necesidad de facilitar la ayuda humanitaria (*Gestión*, 2019).

El Grupo de Lima, a pesar de sus afirmaciones contrarias a una posible intervención militar en Venezuela, está claramente posicionado en contra del gobierno de Maduro. Ello llevó a que Ecuador, antiguo aliado de Venezuela, iniciase “el proceso de Quito”. La primera reunión tuvo lugar en Quito el 4 de septiembre de 2018 y 11 países latinoamericanos⁶¹ suscribieron la Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región⁶². La Declaración reiteró el compromiso de los firmantes con combatir la discriminación, la intolerancia y la xenofobia hacia los venezolanos y con proteger a los migrantes en situación de vulnerabilidad contra el tráfico de personas y las mafias. Los países firmantes acordaron facilitar la entrada y simplificar los requisitos

⁵⁸ El Grupo de Lima está conformado por los siguientes países: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, a los que se unieron posteriormente Guyana y Santa Lucía.

⁵⁹ Declaración Conjunta 007-17. Lima, 8 de agosto de 2017, disponible en: http://www.rree.gob.pe/SitePages/declaracion_conjunta.aspx?id=DC-007-17.

⁶⁰ Declaración del Grupo de Lima. Comunicado Conjunto 001-19, disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/24270-declaracion-del-grupo-de-lima>.

⁶¹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

⁶² Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región, 4 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>.

de documentación para fomentar la completa regularización migratoria de los venezolanos, para permitirles solicitar la residencia con documentos caducados y sin la necesidad de pasaporte.

A la segunda reunión de Quito, realizada los días 22 y 23 de noviembre de 2018, también asistieron representantes de Naciones Unidas, así como de otros organismos internacionales y observadores de 22 países, entre ellos, Estados Unidos, Japón y varios miembros de la Unión Europea. El Plan de Acción suscrito promueve la movilidad humana, la integración social y económica, y reconoce el papel clave de las agencias de Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales en su implementación. También hace un llamamiento a Brasil, Panamá y México, firmantes de la primera Declaración de Quito, para que renueven sus compromisos de cooperación regional⁶³.

Un análisis crítico del Grupo de Lima y del proceso de Quito permite extraer tres conclusiones. En primer lugar, el carácter no vinculante de sus declaraciones finales no refleja la urgencia de la situación. En segundo lugar, llama también la atención la creación de grupos alternativos, en lugar de coordinar la gestión de la emigración venezolana dentro de los cauces existentes tales como Mercosur, la Comunidad Andina (CAN) o la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM) (Acosta y Freier, 2018). La preferencia por este tipo de reuniones es reflejo de la creación de mecanismos jurídicos y se explica en el contexto de hiperpresidencialismo y la nueva preferencia de políticas de control por parte de los Ejecutivos a las cuales ya se hizo referencia.

Un tercer aspecto para entender la cooperación internacional tiene que ver con la ayuda económica y financiera que se espera recibir por parte de Naciones Unidas y de los países donantes (Andina 2019; Camilleri y Hampson 2019: 18). En efecto, desde mediados de 2018, las agencias intergubernamentales se han ido implicando de manera creciente en dar una respuesta regional. En mayo de 2018, la OIM y ACNUR establecieron la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Después de una primera reunión de la plataforma en septiembre de 2018, las organizaciones participantes han trabajado en la realización de evaluaciones sobre las necesidades actuales y futuras de la región para responder a la situación de los venezolanos desplazados. Tras la publicación del *Panorama Global Humanitario* de 2019 de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación Humanitaria (OCHA), el secretario general de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, Mark Lowcock, indicó que se solicitarían 738 millones de dólares para un nuevo plan de respuesta a la crisis de los desplazados venezolanos, bajo la dirección de la OIM y ACNUR. Este “Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes”⁶⁴ se espera que llegue a 2,2 millones de los 3,6 millones de venezolanos desplazados previstos para 2019. Sus fondos se asignarán a los países en función de cómo les esté afectando la situación migratoria. Este presupuesto es extremadamente pequeño en comparación con el solicitado para la crisis siria, el cual es, para 2019, de 5.500 millones de dólares estadounidenses (Freier y Parent, 2019).

Si bien ha habido esfuerzos por tratar de atender las áreas clave discutidas durante las reuniones regionales, las acciones permanecen claramente desarticuladas. La armonización regional de la respuesta a la emigración venezolana todavía está lejos de producirse. Además de la falta de representantes venezolanos, Bolivia no ha asistido a las reuniones de Quito, lo que indica que el gobierno de Evo Morales todavía prioriza consideraciones de política exterior de la era chavista sobre

⁶³ Plan de Acción sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la región, Quito, 23 de noviembre de 2018, disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf.

⁶⁴ *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela* (enero-diciembre 2019), disponible en: https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/RMRP_Venezuela_2019_OnlineVersion.pdf.

respuestas humanitarias a la emigración venezolana (aunque tampoco han asistido representantes de Costa Rica y México).

Conclusiones y recomendaciones

Este texto ha discutido las características de la emigración venezolana, los marcos normativos generales y los específicos para los ciudadanos venezolanos en la región, así como los intentos de articulación política por parte de varios Estados y los límites que consideraciones externas e internas imponen a dicha articulación. Es cierto que la mayor parte de los Estados han creado mecanismos que permiten obtener permisos temporales de residencia, pero no deja de ser cierto también que dichos permisos son problemáticos debido principalmente a la enorme discrecionalidad con la que los manejan los Ejecutivos y la falta de certeza jurídica para el individuo.

Por todo ello se puede considerar que las respuestas jurídicas ante la llegada de venezolanos no han sido todo lo abiertas que hubieran podido ser de haberse aplicado de manera correcta la definición de refugiado de Cartagena o el Acuerdo de Residencia Mercosur, para aquellos Estados que lo han ratificado. El intento de comparar las respuestas latinoamericanas con las europeas ante la crisis siria es inadecuado. No pueden compararse los lazos históricos, culturales y migratorios que tiene Venezuela con los países del resto del continente con las relaciones entre Siria y Europa. De hecho, es mucho más pertinente hacer la comparación con los países limítrofes con Siria, con los que este mantiene vínculos mucho más estrechos, tales como Turquía, Líbano, Jordania y Egipto, donde residen 3,6 millones, 1 millón, 650.000 y 130.000 sirios, respectivamente, lo cual equivale a un gran porcentaje de sus poblaciones totales (Guild y Acosta, 2019).

A pesar de la llegada de venezolanos, todos los países de la región siguen teniendo dos características principales en sus perfiles migratorios. En primer lugar, y con las posibles excepciones de Argentina, Chile y Costa Rica, siguen siendo países de enorme emigración y con un número mucho mayor de nacionales en el exterior que de extranjeros dentro de sus fronteras. En segundo lugar, los porcentajes de extranjeros residentes en el país sobre el total de la población son bajos en perspectiva comparada, y están muy lejos de los de los grandes destinos de inmigración a nivel mundial en Europa, Estados Unidos, Australia y otros. Chile, el país que ha visto incrementar su población extranjera de manera más rápida en los últimos años, apenas tiene un 5% de residentes extranjeros, muy lejos de porcentajes superiores al 10% que permiten caracterizar a un país como de inmigración.

Además, la inclusión de la población venezolana en los Estados de recepción debería verse facilitada no solo por aspectos obvios, como el uso de una lengua común (con la excepción de Brasil y Trinidad y Tobago), sino también por un perfil educativo superior al de la media en los Estados de acogida (Freier y Parent, 2018).

A partir de lo analizado, se plantean las siguientes recomendaciones:

- En primer lugar, evitar el cierre de fronteras con requisitos de imposible o difícil cumplimiento. En países con miles de kilómetros de fronteras de gran porosidad, dichos requisitos solo pueden llevar al aumento de la inmigración irregular y a precarizar aún más la situación de la persona migrante.
- Buscar ampliar el uso del Acuerdo de Residencia Mercosur a los ciudadanos venezolanos por parte de aquellos países que no lo están haciendo.

- Facilitar la adquisición de la Residencia Mercosur mediante la mejora en los trámites procedimentales de acceso a los permisos de residencia. Eliminar en la medida de lo posible las trabas burocráticas y aumentar los recursos para las administraciones.
- La misma recomendación se puede aplicar en el caso de los sistemas de procesamiento de solicitudes de asilo que están completamente desbordados. También se tiene que producir un debate serio sobre la aplicación de la definición de refugiado de Cartagena, tanto en el plano interno como regional. La internalización de instrumentos jurídicos que luego se ignoran dice muy poco del Estado de derecho en algunos países y debe llevar a una reflexión con fines de mejora.
- Se debe también evitar el cobro de tasas o multas desproporcionadas a los ciudadanos venezolanos que quieran obtener una residencia. El caso ecuatoriano es paradigmático de este problema y ya existen discusiones ministeriales para paliarlo, lo cual debería hacerse con la mayor celeridad.
- Permitir que el tiempo de residencia bajo permisos temporales cuente para el cómputo necesario para poder optar a la nacionalidad. Todos los países de la región, con la excepción de Paraguay, permiten la doble nacionalidad. La mejor garantía para el retorno de los ciudadanos venezolanos a su país una vez que la situación mejore es tener una residencia segura a futuro en el país de acogida.
- Trabajar en políticas integrales sobre migración y refugio. No se trata solo de la regularización migratoria, sino también de promover medidas hacia la inclusión en todos los ámbitos, por ejemplo la convalidación de títulos educativos y el acceso a los servicios públicos, en especial, a la salud y la educación.
- Separar las respuestas políticas migratorias hacia los ciudadanos venezolanos de las posiciones políticas hacia el gobierno de Maduro.
- Trabajar en la moderación en los discursos políticos y mediáticos con el fin de evitar la estigmatización de la población venezolana que se haya asentado en los diversos países. Los discursos que defienden los derechos de los emigrantes latinoamericanos en Estados Unidos y Europa por parte de varios gobiernos de la región deben replicarse en el caso de los venezolanos en América Latina.
- Mejorar la coordinación de las respuestas regionales desde las organizaciones regionales funcionales como Mercosur, la CAN y la CSM para así evitar la reiteración de declaraciones en otros foros con menor conocimiento e historial en temas migratorios.

Post-scriptum. Tras la fecha de entrega de este artículo, se han producido varias novedades concernientes a su contenido. Por un lado, el gobierno colombiano, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha ampliado en dos años la vigencia de los pasaportes venezolanos, a partir de la fecha de vencimiento del documento (Resolución 0872 del 5 de marzo de 2019). Por otro, la Dirección General de Migraciones de Paraguay presentó en febrero el “Protocolo de facilitación migratoria para ciudadanos venezolanos”, con el fin de flexibilizar las gestiones de quienes deseen residir en Paraguay. A ello se suma el anuncio del 1 de marzo de 2019 por parte del presidente Mario Abdo Benítez, de “autorizar que los pasaportes vencidos de ciudadanos venezolanos tengan validez en territorio paraguayo”. Por último, el presidente ecuatoriano, Lenín Moreno, anunció el 13 de marzo la retirada de Ecuador de Unasur.

Referencias bibliográficas

- ACNUR (2018a): “La cifra de personas refugiadas y migrantes venezolanas alcanza los 3 millones”, disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html>.
- ACNUR (2018b): “Latin America and the Caribbean: Stocks of Venezuelan population in the region as 31 October 2018”, disponible en: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/66700>.
- ACNUR (2018c): “Operational Portal Refugee Situations Venezuela”, disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>.
- ACOSTA, D. (2018): *The National versus the Foreigner. 200 Years of Migration and Citizenship Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ACOSTA, D., VERA ESPINOZA, M. y BRUMAT, L. (2018): “Brazil’s Migration Governance: Hidden Actors, the New Law and the 2018 Presidential Elections”, *Migration Policy Centre blog*, EUI, 19 de febrero.
- ACOSTA, D. y BRUMAT, L. (2017): “Argentina’s restrictive turn on migration: Trump’s first imitator in the Americas?”, *Migration Policy Centre*, EUI, 13 de febrero.
- ACOSTA, D. y FREIER, L. F. (2015): “Turning the immigration policy paradox up-side down? Populist liberalism and discursive gaps in South America”, *International Migration Review*, 49 (3), 659-96.
- ALEMÁN, E. y SCHWARTZ, T. (2006): “Presidential vetoes in Latin American Constitutions”, *Journal of Theoretical Politics*, 18(1), 98-120.
- ANDINA (2019): “Destacan medidas del Grupo Lima contra régimen Maduro”, 4 de enero, disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-destacan-medidas-del-grupo-lima-contra-regimen-maduro-738136.aspx>.
- ANDREONI, M. (2018): “La migración venezolana a Brasil genera violencia en la frontera”, *The New York Times*, 20 de agosto, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/08/20/venezolanos-brasil-roraima/>.
- BERGANZA, I., BLOUIN, C. y FREIER, L. F. (2018): “La aplicación de la definición de Cartagena a las personas venezolanas en el Perú”, *Documento de Discusión*, Lima, Universidad del Pacífico.
- BLOUIN, C. y FREIER, L. F. (en prensa, 2019): “Procesos de regularización e inserción laboral de la población migrante venezolana en Lima”, en: GANDINI, L., PRIETO, V. y LOZANO, F.: *Crisis y migración de población venezolana... entre la desprotección y seguridad jurídica en ciudades latinoamericanas*, México, UNAM.
- BREWER-CARIAS, A. R. (2005): *Régimen legal de nacionalidad, ciudadanía y extranjería*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- BRUMAT, L. (2019), “Migration and the ‘rise of the right’ in South America: Is there an increasing anti-immigration sentiment in the Southern Cone?”, *Migration Policy Centre Blog*, EUI, 1 de febrero.
- CANO SALAZAR, G. (2016): “Relevamiento de información en el marco del estudio ‘La implementación del Acuerdo sobre Residencia para los Estados parte del Mercosur y Estados Asociados’ en Colombia”, Informe de contrato de consultoría independiente.
- CANTOR, D. J., FREIER, L. F. y GAUCI, J. P. (eds.) (2015): *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies.
- CÁRITAS DE VENEZUELA (2018): “La situación humanitaria en Venezuela vista desde Cáritas de Venezuela”, disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP39069TCARITASVENEZUELA.pdf>.
- CAMILLERI, M. J. y HAMPSON, F. (2019): “Hermanos en la frontera. Responsabilidad colectiva y la respuesta regional a la crisis migratoria venezolana”, *Centre for International Governance Innovation-El Diálogo para las Américas*, febrero de 2019.
- CERIANI, P. y FREIER, L. F. (2015): “Lights and shadows in Latin American immigration legislation”, en CANTOR, D., FREIER, L. F. y GAUCI, J. P. (eds.): *A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift*

in Latin American Migration and Asylum Policy-Making, Londres, Institute of Latin American Studies, 11-32.

DIARIO LIBRE (2018): “Se dispara el número de venezolanos no admitidos en suelo dominicano”, 30 de julio, disponible en: <https://www.diariolibre.com/actualidad/se-dispara-numero-de-venezolanos-no-admitidos-en-el-pais-LF10404258>.

EL COMERCIO (2019): “Ecuador: Atacan y expulsan a venezolanos de Ibarra por caso de feminicidio”, 22 de enero, disponible en: <https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/ecuador-feminicidio-ibarra-diana-carolina-ramirez-reyes-queman-pertenencias-vivienda-migrantes-venezolanos-protesta-noticia-59959>.

EL NACIONAL (2018): “La vida del venezolano que emigra ilegalmente a Trinidad y Tobago”, 19 de noviembre, disponible en: http://www.el-nacional.com/noticias/latinoamerica/vida-del-venezolano-que-emigra-ilegalmente-trinidad-tobago_260381.

ESTHIMER, M. (2016): “Protecting the Forcibly Displaced: Latin America’s Evolving Refugee and Asylum Framework”, *Migration Policy Network*, 14 de enero.

FIESER, E. y BRISTOW, M. (2018): “Venezuelans, Go Home: Xenophobia Haunts Refugees”, *Bloomberg*, 5 de marzo, disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/features/2018-03-05/venezuelans-go-home-xenophobia-spreads-as-refugees-flee-crisis>.

FREIER, L. F. (2018a): “Why Latin America Should Recognize Venezuelans as Refugees”, *Refugees Deeply*, disponible en: <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2018/09/28/why-latin-america-should-recognize-venezuelans-as-refugees>.

— (2018b): “Understanding the Venezuelan Displacement Crisis”, *E-International Relations*, disponible en: <https://www.e-ir.info/2018/06/28/understanding-the-venezuelan-displacement-crisis/>.

— (2015): “A liberal paradigm shift? A Critical Appraisal of Recent Trends in Latin American asylum legislation”, en GAUCI, J. P. *et al.* (eds.): *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges*, Leiden, Brill Publishers, 118-145.

— (2013): “Towards a Paradigm Shift in Latin American Asylum Policies? The Cases of Argentina and Mexico”, Paper presented at the Conference: *A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-Making*, 18 de marzo, Refugee Law Initiative, University of London.

FREIER, L. F. y GAUCI, J. P. (en prensa, 2019): “Latin America: The New Avant-Garde of International Refugee Protection?”, *Refugee Survey Quarterly*.

FREIER, L. F. y PARENT, N. (2019): “The Regional Response to the Venezuelan Exodus”, *Current History*, 118 (805), 56-61.

— (2018) “A South American Migration Crisis: Venezuelan Outflows Test Neighbors’ Hospitality”, MPI, disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/southamerican-migration-crisis-venezuelan-outflows-test-neighbors-hospitality>.

FREITEZ, A. (2011): “La emigración desde Venezuela durante la última década”, *Temas de Coyuntura*, 63, 11-38.

FRENS-STRING, J. y VELASCO, A. (2016): “Right Turn”, *NACLA Report on the Americas*, 48 (4), 301-302.

GARGARELLA, R. (2015): “El ‘Nuevo constitucionalismo latinoamericano’”, *Estudios Sociales*, 48, 169-172.

GESTIÓN (2019): “Grupo de Lima pide cambio de gobierno en Venezuela ‘sin uso de la fuerza’, aquí la Declaración de Ottawa”, 4 de febrero, disponible en: <https://gestion.pe/mundo/grupo-lima-pide-cambio-gobierno-venezuela-fuerza-declaracion-ottawa-257795>.

GUILD, E. y ACOSTA, D. (2019): “Challenges Presented by Migration and Refugees from a Euro-Mediterranean Perspective”, Bruselas, *European Parliament Committee on Foreign Affairs*.

- INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA PONTIFICA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (2018): “Documento preparatorio para audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el 169º periodo de sesiones. Derechos Humanos de personas migrantes y refugiadas venezolanas en el Perú”, disponible en: <http://cdno1.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2018/10/05200940/informe-para-cidh-venezuela-capitulo-peru-final.pdf>.
- LUNA, J. P. y ROVIRA KALTWASSER, C. (eds.) (2014): *The Resilience of the Latin American Right*, Baltimore, Johns Hopkins University.
- MEJÍA, M. (2018): “Se dispara el número de venezolanos no admitidos en suelo dominicano”, *Diario Libre*, 30 de julio, disponible en: <https://www.diariolibre.com/actualidad/se-dispara-numero-de-venezolanos-no-admitidos-en-el-pais-LF10404258>.
- MIGRACIÓN COLOMBIA (2018): “Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado”, disponible en: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/infografias-2018/8693-migracion-venezolana>.
- NAVARRETE, M. J. y BASOALTO, H. (2018): “La mitad de las visas solicitadas por venezolanos no han sido procesadas”, *La Tercera*, 11 de diciembre, disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-mitad-las-visas-solicitadas-venezolanos-no-procesadas/441117/>.
- O’DONNELL, G. (2004): “Why the Rule of Law Matters”, *Journal of Democracy*, 15, 32-46.
- OIM (2018a): *Evaluación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes*, Buenos Aires.
- OIM (2018b): “Matriz de Seguimiento de Desplazamiento”, Ronda 4 (noviembre), disponible en: https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/DTM_R4_OIMPERU_VFF.pdf?file=1&type=node&id=4890%3E%3Cdiv%20class=.
- PACECCA, M. I. (2018): *La migración venezolana en Argentina. Una aproximación preliminar a partir de fuentes administrativas (2010-2017)*, Buenos Aires, Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF).
- PAEZ, T. y VIVAS, L. (2017): “The Venezuelan Diaspora: Another Impending Crisis?”, *Freedom House Report*, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/317099053_The_Venezuelan_Diaspora_Another_Impending_Crisis.
- PELLETIER, P. (2018): “¿Refugiado-a eres bienvenido-a en República Dominicana?”, *Acento*, 20 de junio, disponible en: <https://acento.com.do/2018/opinion/8577901-refugiado-bienvenido-republica-dominicana/>.
- QUILICONI, C. y SALGADO ESPINOZA, R. (2016): “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”, *Colombia Internacional*, 92, 15-41.
- QUISPE, J. (2017): “La eficacia de Unasur para la solución de crisis políticas en Sudamérica (2008-2013)”, *Politai: Revista de Ciencia Política*, 14, 143-176.
- REUTERS ECUADOR (2018): “Jueza en Ecuador deja sin efecto exigencia de pasaporte para ciudadanos venezolanos”, 21 de agosto.
- ROTTENBACHER, J. M. (2018): “Resultados Parciales de la Encuesta Mundial de Valores Perú. Creencias y Actitudes hacia la Inmigración en el Perú”, *Instituto de Opinión Pública*, Boletín 156, Lima, PUCP.
- RUIZ PARRA, C. (2018): “Chile modifica requisitos para la visa de residencia temporal a los venezolanos. Estos son los cambios”, *El Nuevo Herald*, 9 de junio, disponible en: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article212877824.html>.
- SANAHUJA, J. A. (2017): “A ‘Rashomon’ Story. Latin American Views and Discourses of Global Governance and Multilateralism”, en A. TRIANDAFYLIDOU (ed.): *Global Governance from Regional Perspectives. A Critical View*, Oxford University Press, 181-208.

- (2016): “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, *Pensamiento Propio*, 21, 29-76.
- SCHWARZ, T. (2014): “Regímenes de Pertenencia Nacional en Venezuela y la República Dominicana Contemporáneas”, *Tabula Rasa*, 20, 227-246.
- SEGOB (2018a): “Estadísticas migratorias. Síntesis”, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2018.pdf.
- SEGOB (2018b): “Tarjetas de residente temporal (TRT) emitidas, según continente y país de nacionalidad y categoría de inmigración”, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Documentacion_y_condicion_estancia.
- SEGOB y COMAR (2017): “Estadísticas enero-diciembre 2017”, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf.
- SELEE, A. *et al.* (2019): “Creativity amid Crisis: Legal Pathways for Venezuelan Migrants and Refugees in Latin America”, *Migration Policy Institute*, Policy Brief, disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/VenezuelansLegalPathwaysBrief-English-Final.pdf>.
- ÚLTIMA HORA (2019): “Venezolanos en Paraguay: Hay 828 con radicación y 58 piden refugio”, 15 de enero, disponible en: <https://www.ultimahora.com/venezolanos-paraguay-hay-828-radicacion-y-58-piden-refugio-n2791589.html>.
- VALADÉS, D. (2017): “The Presidential System in Latin America: A Hallmark and Challenge to a Latin American *Ius Constitutionale Commune*”, en VON BOGDANDY *et al.*, (eds.): *Transformative Constitutionalism in Latin America*, Oxford University Press, 191-210.
- VERA ESPINOZA, M., BRUMAT, L. y GEDDES, A. (2017): “Migration Governance in South America: Where is the region heading?” *Migration Policy Centre Blog*, EUI, 4 de agosto, disponible en: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/migration-governance-in-south-america-where-is-the-region-heading/>.
- ZOLBERG, A. (1999): “The Politics of Immigration Policy. An Externalist Perspective”, *American Behavioral Scientist*, 42(9), 1276-1279.



Fundación Carolina, marzo 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: 10.13140/RG.2.2.33921.71523

Cómo citar:

Acosta, D., Blouin, C. y Freier, L. F. (2019):
“La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”,
Documento de Trabajo, nº 3 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

